

Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

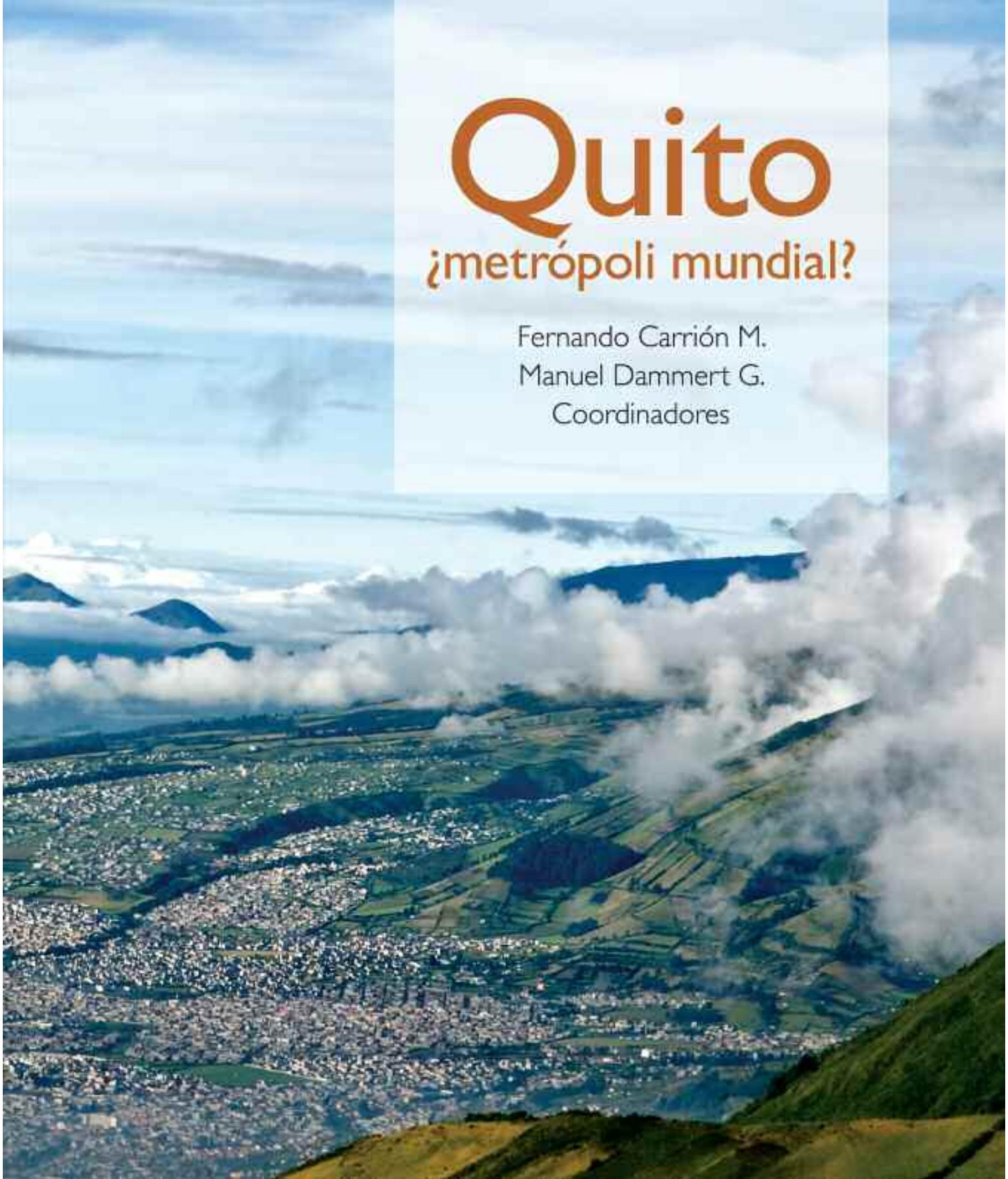
From the Selected Works of Fernando Carrión Mena

2011

Quito ¿Metrópolis mundial?

Fernando Carrión Mena, Arq.

Manuel Dammert G., Soc., *Pontificia Universidad Católica del Perú*



Quito

¿metrópoli mundial?

Fernando Carrión M.
Manuel Dammert G.
Coordinadores



Quito

¿metrópoli mundial?

Fernando Carrión M.
Manuel Dammert G.
Coordinadores

Augusto Barrera G.

Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Fernando Carrión M.

Presidente de Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos - OLACCHI

Comité editorial

Luis Dávila

Secretario de Comunicación

Miguel Mora

Secretario de Cultura

Galo Torres

Gerente General de Empresa Pública Municipal
de Desarrollo Urbano de Quito

Fernando Carrión

Olacchi

Edición: Gabriela Chauvín

Fotografía en interiores: Polo Guerrero, Antonio Mena,
Karla Villaizán, archivos MDMQ

Fotografía de portada: Juan Zurita

Diseño: Antonio Mena

Impresión: Imprenta Mariscal

ISBN: 978-9978-370-21-6

© OLACCHI 2011

Calle del Quinde N45-72 y de las Golondrinas

Teléfono: (593-2) 2462-739

Quito, Ecuador

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org.ec





Índice

- 11 **Presentacion**
Quito es una ciudad mundial
Dr. Augusto Barrera
- 15 **Proemio**
Quito: ¿metrópoli mundial?
Dr. Augusto Barrera / Arq. Fernando Carrión M.
- 19 **Quito: una metrópoli histórica**
con vocación internacional
Fernando Carrión M. / Manuel Dammert G.
- 33 **La revolución quiteña en perspectiva**
Rosemarie Terán Najas
- 61 **Distrito Metropolitano de Quito:**
geografía y proyección desde la mitad del mundo
Nury Bermúdez
- 83 **Quito a 30 años de su declaración**
como Patrimonio Cultural de la Humanidad
Alfonso Ortiz Crespo

- 121 **El turismo en Quito**
Alexander Amézquita Ochoa
- 153 **Remesas para Quito:
¿a quién benefician y para qué se usan?**
Mercedes Onofa / Juan Ponce / Alicia Torres
- 167 **Quito y su inserción internacional**
Diego Carrión
- 189 **Cooperación internacional y gestión
en el Municipio de Quito: logros y desafíos**
Andreina Torres Angarita / María Fernanda Porras
- 217 **Quito en la economía nacional y su articulación
en un mundo cada vez más interrelacionado**
Pablo Samaniego
- 245 **¿Cambio tecnológico y desarrollo?**
Pablo Salazar Canelos
- 263 **Quito como ciudad global, metrópoli en transición**
Luis Verdesoto





Presentación

Quito es una ciudad mundial

Las ciudades no pueden existir por sí mismas; originalmente la relación con el campo fue su razón de ser y hoy en día es imposible comprenderlas –por la constitución de una ciudad en red– por fuera de su esencia relacional interurbana. Si la revolución industrial de mediados del siglo XIX generalizó la urbanización a nivel mundial, la globalización –sustentada en la revolución científica tecnológica en el ámbito de las comunicaciones– ha provocado que el vínculo y la articulación entre las ciudades del mundo sea un elemento constitutivo de su existencia. Por eso hoy el planeta es más interurbano que internacional.

Las ciudades en la actualidad se convierten en los lugares estratégicos del desarrollo mundial y lo hacen básicamente porque sin ellas la globalización no tendría un sustento territorial donde desplegarse. Tan es así que hoy en día los actores internacionales más importantes a nivel global son el mercado, el Estado y las ciudades en emergencia; lo cual las convierte en actores políticos centrales, con alto protagonismo.

El Municipio de Quito conocedor de esta nueva realidad de la ciudad mundial ha formulado una política interurbana de ámbito mundial que tiene dos elementos centrales alrededor de los cuales se estructuran algunas de las políticas más importantes de la ciudad: por un lado, la conversión de Quito en una ciudad puerto, con la finalidad de posicionarse internacionalmente para la importación y exportación de productos y servicios de alta calidad; así como para la proyección de su cultura, capacidades y propuestas. En esa perspectiva gravitante está el proyecto de la construcción de su nuevo Aeropuerto, como plataforma de conexión planetaria, que estará terminado para el año 2012.

Una propuesta de este tipo no solo proviene de la producción de una nueva infraestructura, sino también de la necesaria construcción de la articulación de la ciudad con su vocación histórica, como urbe que quiere proyectarse en este momento de grandes transformaciones: Quito es una ciudad turística, una ciudad político-administrativa, una

ciudad de servicios modernos y una ciudad región con nuevas formas de producción. Este es el sentido del nuevo aeropuerto en construcción: un proyecto que apalanque a la nueva ciudad que está en camino.

Por otro lado, la constitución de Quito como una ciudad con un protagonismo político de amplia irradiación e impacto, está amparada en su tradición de ciudad que cuenta con un pensamiento abierto y libertario, además de su actitud ejemplar sustentada en propuestas mundiales frente al cambio climático, la descentralización, la democratización de la cooperación internacional, la construcción de instituciones flexibles y la construcción de un espacio para la reflexión de un pensamiento urbano progresista y democrático.

Para que estas líneas de política se concreten, el Municipio del Distrito Metropolitano tiene un marco institucional que cuenta con una oficina de relaciones internacionales que comanda esta visión de Quito en el plano global, además de las instancias orgánicas en las que se asienten sus propuestas: el Instituto Municipal de Patrimonio, la Secretaría General de Planificación, la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, entre otras.

De allí que con este libro, “Quito: una Metrópoli mundial” se busca no solo abrir un debate sobre esta nueva realidad de interconexión mundial de las ciudades, donde Quito está en la primera línea, sino también reflexionar sobre algunos de los caminos más importantes que pueden fortalecer su presencia cosmopolita.

En el libro encontramos que la proyección interurbana de la ciudad tiene unas bases históricas que vienen de los tiempos, porque para Quito ha sido una vocación y un destino. Nace en el incario con su inscripción en el Tahuantinsuyo, sigue con la colonización que lo hace dolorosamente parte de España, continúa con la independencia como grito americano de libertad y ahora, con la globalización, se convierte en un punto importante en la construcción de relaciones comerciales internacionales estratégicas que promuevan el desarrollo con equidad y no solo el intercambio, muchas veces desigual, de mercancías.

Dr. Augusto Barrera Guarderas
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito





Proemio

Quito: ¿metrópoli mundial?

Un hecho innegable y de gran relevancia en el debate sobre nuestra sociedad es el aumento de personas que residen en el ámbito urbano. En el mundo, más de la mitad de la población vive en ciudades. Esto implica un conjunto de nuevos retos, así como la actualización de retos del pasado (como la administración política del territorio) que adquieren nuevos matices. En América Latina, las ciudades que fueron objeto de un gran crecimiento poblacional debido a la migración campo-ciudad, actualmente presentan una forma compleja, diversa y heterogénea. Lo cual implica un conjunto de retos cotidianos, políticos, sociales, económicos y culturales para las personas que lo habitan, para su desarrollo, para las administraciones políticas y las prácticas que se realizan en ellos.

El caso de Quito no es lejano a estas nuevas realidades urbanas, la influencia de la tecnología, el cambio de las dinámicas económicas, las nuevas formas de producción, la novedad del turismo o del patrimonio, el nuevo rol de la historia son acontecimientos que se emplazan en esta ciudad y le dan una nueva cara. Su irrefutable crecimiento; la absorción de las áreas rurales circundantes y la interdependencia con municipios cercanos, ha obligado a adoptar una nueva mirada sobre su administración, sus componentes, las dimensiones de su realidad y la complejidad de los procesos sociales, económicos y políticos. La importancia contemporánea de las ciudades como agentes del desarrollo obliga a vincularse aceleradamente al mundo trazando al mismo tiempo nuevas rutas de crecimiento y reflexión.

Y son este conjunto de elementos que sitúan a la ciudad como una pieza clave para pensar el desarrollo de nuestras sociedades. Es decir, la ciudad como lugar estratégico para pensar un conjunto de transformaciones históricas y que abarcan a la totalidad de la sociedad. Asumir la necesidad de ir intentando responder preguntas sobre nuestro pasado, presente y el futuro que queremos construir; como ¿Qué hacer con nuestras ciu-



Avenida República del Salvador

Izquierda: concierto en la Plaza del Teatro

dades y qué papel representan en el entramado de relaciones políticas, económicas y culturales a nivel nacional, regional y mundial?

Es como resultado de estas preocupaciones que la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) junto al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito toma la decisión de promover una línea editorial sobre la ciudad de Quito propiciando el debate público y especializado. El presente libro representa los logros de este intento por asumir colectivamente el reto de pensar las ciudades desde diferentes ópticas, en la búsqueda por consolidar un modelo equitativo, justo y desarrollado de nuestra ciudad.

Augusto Barrera G.
Alcalde del Distrito Metropolitano
de Quito

Fernando Carrión M.
Presidente de la Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos
OLACCHI





Quito: una metrópoli histórica con vocación internacional

Fernando Carrión M.¹

Manuel Dammert G.²

Antecedentes

Para aproximarse a la realidad de las ciudades, se debe tomar en cuenta dos aspectos que se retroalimentan: por un lado, las características materiales de la ciudad y sus constantes transformaciones en términos de las rupturas y continuidades; y por otro, los imaginarios urbanos que participan en la producción de las experiencias urbanas y en la definición cambiante de su condición ciudadana. Aspectos que se articulan en las condiciones naturales de la implantación geográfica del sitio donde se despliega (territorio) con las transformaciones y construcciones históricas realizadas por el conjunto de la sociedad (historia).

Así, la ciudad —y la condición urbana— se presenta como el resultado de un complejo proceso de producción social en constante cambio que puede presentar —al menos— tres posibles modelos generales. El primero, de la ciudad cerrada, donde dos son sus expresiones más claras: la ciudad medieval, que se la concibió amurallada (fortaleza y guarnición), y la ciudad anglogermánica, que se la entendió como un recinto cerrado (*town*). Sin embargo, las dos ciudades construyeron las fronteras como un mecanismo de encuentro, en el primer caso, a partir de las guerras de conquista (integración) y en el segundo, a través de la distinción frente al campo o la ruralidad (subsunción).

En segundo lugar y como continuidad histórica de las anteriores concepciones de ciudad, está el estallido que producen las innovaciones introducidas por la revolución



Parque de El Arbolito en la avenida 12 de Octubre

Izquierda: cale La Ronda

¹ Académico del Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Editorialista del diario *HOY* y Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).

² Académico del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO. Editor de la Revista *Centro-h* y Coordinador Académico de OLACCHI.



industrial desde mediados del siglo XIX, en tanto “la ciudad deja de ser una entidad espacial bien delimitada” (Choay, 1970) gracias al desarrollo de las vías de comunicación, el ferrocarril y, posteriormente, la presencia del automóvil. El símbolo distintivo de esta ciudad es el suburbio y el esquema de organización del territorio surge de la planificación física, mediante la llamada zonificación: usos estancos del suelo por actividades y demarcación de límites claros entre ellas.³

En tercer lugar y bajo la lógica actual, la globalización permitirá una mutación significativa de la ciudad: se pasa de la *ciudad frontera* nacida en el contexto de la primera modernidad, a la *ciudad en red* propia de la modernidad tardía, en la que mucho tienen que ver los procesos concurrentes de globalización y desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación. En las últimas décadas, este proceso ha generado un impacto importante sobre la organización y reconfiguración de las ciudades, originando formas de interconexión entre ellas a escala mundial y de relación con el sistema económico a través de las llamadas “ciudades globales” (Sassen, 1999) o de la red urbana global.

En el caso de la inserción de Quito a este contexto, las afirmaciones deben realizarse con cierta cautela, por el reducido papel económico y la limitada función como centro de decisiones que pueda desempeñar dentro de redes mundiales (la cual podría ubicarse en el ámbito regional latinoamericano).

Sin embargo, por las características del patrón de urbanización de la urbe quiteña, se puede afirmar que su desarrollo urbano se ha dado de forma paralela con las transformaciones de su condición de ciudad abierta. De allí que, como punto de partida, se pueda afirmar –parafraseando a Gorelik (2008) quien se refiere al caso de Buenos Aires– que Quito es una ciudad que nació mundializada y que viene desde el tiempo en su proceso de internacionalización.

Esto significa que la ciudad tiene una fortaleza innegable en su origen: la condición geográfica de ser una ciudad en la mitad del mundo le otorga una centralidad que debe aprovecharse y el modelo de ciudad abierta que ha construido la obliga a encontrar un nicho en la red urbana global.

En este contexto histórico se encuentra la ciudad de Quito y es sobre esta base que, con el presente artículo y con este libro, pretendemos mostrar –en la coyuntura urbana actual– que la urbe y su sociedad local tienen una condición favorable para construir un vínculo intenso con el circuito mundial de ciudades, basado en su historia remo-

3 Por razones de salud pública, se plantea la diferenciación del lugar de residencia con respecto al lugar de trabajo, que da lugar a los conceptos clásicos de segregación urbana (usos de suelo) y segregación residencial (localización de la población).

ta de ciudad abierta, así como en los objetivos estratégicos que demanda la realidad de hoy; esto es, producir competitividad y conectividad para articularse a la red urbana global en buenos términos. Retos que deben situarse no solo dentro del proceso de articulación global-local de procesos económicos “positivos”, sino dentro de los procesos de creciente fragmentación y segregación en la ciudad.

Historia y geografía de la ciudad que se abre

En el caso de Quito, la relación entre historia y geografía es muy intensa; tanto así que la geografía termina por imponer un imaginario urbano fundacional que perdura hasta el día de hoy: se trata de una ciudad donde confluyen la condición perpendicular de los rayos solares, que representan la mitad del tiempo, con la condición geográfica de su ubicación en el planeta, que expresa la mitad del mundo. Esta doble determinación del tiempo y del espacio otorga a la ciudad un pensamiento civil como urbe equinoccial y ecuatorial, cuestión que a lo largo de su historia ha sido un factor de proyección como una ciudad abierta.

En otras palabras, las bondades que la naturaleza dio a Quito, nacidas de una condición geográfica de ventajosa equidistancia frente al mundo, permitieron una producción social del espacio (histórica) de acuerdo con esta realidad, así como también permitieron contar con ella para su proyección internacional.

No se puede desconocer que históricamente las ciudades importantes nacieron y se desarrollaron alrededor de los cauces de los ríos, en los puestos estratégicos de los mares o en los lugares donde los caminos se cruzan, porque es en la relación donde nacen y fructifican. Sin embargo, hoy la naturaleza no es suficiente plataforma para la integración a los circuitos mundiales de ciudades, se requiere construir (competitividad) socialmente esos ríos, esos mares o esos puestos estratégicos de interconexión (conectividad).

Si bien Quito se localizó en la mitad del mundo gracias a las ventajas naturales que el planeta le brindó, hoy en cierto sentido a esa condición la hemos hecho “líquida”, al extremo que en los momentos actuales debe ser socialmente reproducida. En otras palabras, esa cualidad natural de la equidistancia es para la Quito de esta coyuntura un proyecto, un destino: producir la conectividad internacional que la reposicione.



Proceso histórico de la inserción internacional

En la historia de la ciudad podemos encontrar algunos momentos importantes donde la internacionalización de Quito se ha constituido, en unos casos, proveniente de ciertas determinaciones exógenas (como las invasiones), que han traído costos sociales muy altos, y en otros, con los esfuerzos indudables nacidos desde la propia proyección realizada por la sociedad local.

Su historia se remonta siglos atrás cuando dos actos de invasión e imposición por la fuerza terminan subyugándola e integrándola a espacios superiores: la primera, nacida en el incario, cuando su política de dominio imperial produjo una expansión territorial sin precedente que se expresó en el control de un espacio superior a los 2.000 km². En este contexto, se produjo una primera gran internacionalización de Quito mediante la incorporación de sus territorios al Tawantinsuyo para, a partir de este momento, empezar a ser parte de una organización territorial que cuenta con cuatro distritos o suyos (Chincha al norte, Quilla al sur, Conti al oeste y Anti al este) y un gran centro articulador del territorio en la ciudad del Cuzco (ombligo del mundo). Quito en esta división-integración territorial le correspondió ser parte del Chinchasuyo.

Posteriormente se dio la conquista y la colonización española –con el dominio ejercido sobre Quito– la que le hizo depender de España bajo la figura de la Real Audiencia de Quito, con lo cual se incorporó tempranamente a la vida universal. La fundación de la ciudad fue un acto doloroso y cruel que –sin embargo– le otorgó el signo de la internacionalización pero bajo una forma de extrema dependencia; la fundación española de la ciudad, hecho que ocurrió el 6 de diciembre de 1534 bajo el mando de Sebastián de Benalcázar sobre la ciudad de los incas que –a su vez– fue construida encima de la sede de los Señoríos de Quito.

Con estos dos hechos históricos de imposición por la fuerza, la ciudad se internacionaliza y lo hace a través de un doble mecanismo: por un lado, de recepción, por ejemplo, cultural del idioma (quichua en el primer caso y castellano en el segundo) o la religión, y por otro, de la exportación, *verbi gratia*, de las riquezas a las metrópolis bajo la forma de un saqueo inmisericorde. España y el Viejo Continente lograron con este hecho un desarrollo inusual.

Pero, por otro lado, se puede afirmar que Quito no sucumbió ante el dolor de la imposición colonial porque respondió desde las cenizas para convertirse en Luz de América, gracias a la clarinada del 10 de agosto de 1810, reconocida internacionalmente.⁴ Este hecho simbólico y el proceso de descolonización permitieron –entre otros– la desmonopolización del comercio mundial y el establecimiento de relaciones del Ecuador



con múltiples países del mundo; coyuntura en la cual Quito asumió la condición de capital de la República y, por tanto, de eje del proceso integrador del espacio nacional hacia ámbitos supranacionales.

Esta condición de la capitalidad se fortaleció desde mediados del siglo IX, cuando se estableció el modelo de agro-exportación que permitiera la integración de la Sierra –mediante la producción hacendaria para el mercado interno– con la Costa –a través de la economía de plantación destinada al mercado externo–; contando para el efecto con la presencia de sus nodos o centros urbanos principales: Quito y Guayaquil. En este caso, con una capitalidad fortalecida y con una economía sustentada en la búsqueda de divisas del exterior (exportadora), se presenció una forma de inserción a la economía mundial bajo las condiciones de productividad propias del país.



La ciudad metropolitana, del modelo hacia adentro

Quito tiene una época clave en su reciente desarrollo urbano: desde mediados de la década de los años setenta del siglo XX, se inició la explotación petrolera en el Ecuador y, gracias a su condición de capital del país, la ciudad adquirió un patrón de urbanización de carácter metropolitano con importante inserción internacional.

Este proceso se debió a que el país entró en un cambio en la lógica de desarrollo: se pasó de la agro-exportación a la extracción petrolera; lo cual otorgó a Quito un rol protagónico en tanto las regalías de la exportación petrolera se concentraban en Quito, capital de la República, con lo cual la ciudad se fortalecía en lo interno con estos recursos económicos, y hacia afuera con la integración a uno de los polos de punta del comercio mundial: la energía. En lo urbano se observó una expansión física sin precedentes, se redefinieron las centralidades urbanas, hubo un crecimiento demográfico significativo y se produjo una modernización importante de las infraestructuras básicas.

De allí que sea pertinente plantearse la pregunta: ¿la ciudad de Quito es una metrópoli mundial? No solo es importante para afirmar o descartar una respuesta, sino también para conocer el proceso seguido, las condiciones y el tipo de inserción internacional alcanzado; todo lo cual también permitirá delinear, mediante políticas urbanas, su pro-

4 En el artículo de Rosemarie Terán, "La revolución quiteña en perspectiva", incluido en esta publicación, se discute el proceso de independencia y la revolución quiteña como discursos patrios que dejan de lado algunas dinámicas políticas más amplias y oscurecen las contradicciones y ambigüedades de estos procesos. Es decir que pone en debate este imaginario fundacional de la ciudad (y la nación), que permitió que Quito fuera reconocida en la región como un punto de partida liberador.



yección futura. La interrogante se asienta en dos afirmaciones plausibles: la una, que se trata de una ciudad metropolitana, de un patrón de urbanización que aparece en un momento de su evolución y la otra, que ese tipo de ciudad es de ámbito mundial pero en un contexto de globalización, es decir, una (metropolitana) y otra (globalización) son expresiones simultáneas y peculiares propias de su evolución histórica.

La condición metropolitana de Quito fue asumida desde hace más de 30 años, cuando en 1973 la Municipalidad reconoció esta realidad y aprobó un Plan que correspondía con ella.⁵ Esta realidad se constituyó gracias al modelo de desarrollo hacia adentro (sustitución de importaciones), un intento de constitución del Estado de bienestar y los importantes recursos provenientes de la explotación petrolera; todo lo cual generó un desarrollo industrial significativo hacia los valles circundantes de la ciudad y la consiguiente infraestructura que, en su conjunto, formaron un espacio regional continuo de alto crecimiento poblacional.

Posteriormente se consolidó la visión y el sentido metropolitano de la ciudad cuando, en el período 1988-1992 se aprobó el Plan de Desarrollo Metropolitano y la *Ley del Distrito Metropolitano de Quito*, que dieron a la ciudad una inédita forma de gobierno y un nuevo derrotero a seguir.⁶

De esta manera, la metropolización de Quito se asentó en el hecho de tener más de un millón de habitantes, de ser un conglomerado urbano pluricentral con límites difusos, de contar con una vocación productiva altamente diversificada, de generar un área de influencia continua, distante y distinta, y de haber diseñado una estructura de gobierno bajo un régimen especial.

En otras palabras, Quito se convirtió en un motor económico de punta con un mercado de trabajo integrado que tiene umbrales de servicios regionales y una estructura de administración pública particular. Esta aglomeración metropolitana es una realidad relativamente nueva que trae problemáticas, retos y posibilidades, y es justamente la condición metropolitana la que le otorga una nueva inserción a escala internacional de manera distinta a la que había construido a lo largo de su historia.

El punto culminante e importante de este período de internacionalización de la ciudad se logró a partir de la declaratoria del centro histórico de Quito como Patrimonio Cultural de la Humanidad, por parte de la UNESCO el 8 de septiembre de 1978.⁷ Así, el turismo, la

5 Nos referimos concretamente al Plan del Área Metropolitana de Quito, elaborado por el Municipio de Quito en 1973.

6 Sobre este proceso de creación del Distrito Metropolitano de Quito, ver Vallejo, 2008.

7 Desde este momento y para orgullo nacional, la ciudad de Quito aparece en primer lugar dentro de la lista elaborada por la UNESCO.

memoria y el patrimonio se convierten en elementos significativos de integración mundial de la ciudad –sumándose a los otros– y producen una nueva marca para la totalidad de Quito, que va más allá de las tradicionales condiciones de implantación geográfica.

Pero no es suficiente quedarse con el relato histórico de esta constatación de internacionalización, porque también existen coyunturas urbanas en las cuales se pueden venir abajo los avances logrados. Este fue el caso cuando Quito perdió la equinoccialidad, por ejemplo, a través de la crisis financiera del año 2000 y de la inestabilidad política nacional que se arrastra desde 1997 (Carrión, 2005). Y esto debe ser una gran lección: las ciudades pueden perder sus vínculos internacionales, sea porque pierden la ubicación estratégica dentro del proceso de globalización o porque, como el caso señalado, desde lo local se pierde competitividad y conectividad.

Un panorama general de la ciudad

Lo anterior permite situar las condiciones y transformaciones centrales del proceso urbano de Quito en su vínculo con el exterior. Con el afán de profundizar en este ejercicio, se deben resaltar las principales características y dimensiones de la ciudad a ser consideradas en su doble expresión: el carácter y grado de su condición internacional y las cualidades que asume Quito en tanto ciudad metropolitana, para lo cual, nos basaremos en los artículos incluidos en esta publicación y en otras fuentes.

Condiciones materiales de la vida, de la economía y del gobierno

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2001, Quito posee una población de 1'842.201 habitantes, de los cuales más del 75% viven en las zonas urbanas.⁸ Con relación al Ecuador, Quito presenta condiciones de vida superiores al resto del país. La ampliación de los servicios básicos –favorecida por una forma urbana poco dispersa en su eje central– ha permitido una mejora en la calidad de vida de las personas. En términos de infraestructura, para 2001 el 78% de las viviendas tenía cobertura de al menos siete servicios básicos.⁹ Además, solo el 17,5% de los hogares se encontraba en estado

8 Vale advertir que, en el período intercensal 1990-2001, el área de mayor crecimiento fue la zona periurbana con 4,8%, frente al 2,6% de la zona propiamente urbana.

9 Con la excepción de los servicios de telefonía (58%) y de ducha en uso exclusivo (68%), el resto presentan una cobertura mayor.





de pobreza y 3,8%, en situación de pobreza extrema (medida por necesidades básicas insatisfechas).

Esta situación comparativa, aparentemente positiva con respecto al resto del país, no da cuenta de las diferencias en la organización socio-espacial de la ciudad. Así, se observa que mientras existen barrios con un porcentaje de pobreza bajo el 2%, existen otros con porcentajes por encima del 95% (Larrea, 2009). Esto obliga a preguntar por las características espaciales de la ciudad, donde se observa una estructura de forma “periférica” con áreas de bajos recursos ubicadas claramente en los bordes de la ciudad y áreas de expansión urbana. Además, dentro del área consolidada se encuentra una diferenciación entre las administraciones ubicadas al norte, con menores niveles de pobreza frente a las del sur. A su vez, se puede indicar que es en la Administración Norte donde se presentan los mayores casos de desigualdad social. Un reto aún no resuelto es tratar de identificar si nos encontramos frente a una ciudad segregada o, más bien, a una de tipo fragmentada.

Una ciudad con esta alta polarización socioeconómica tiene su contrapartida en una estructura urbana bajo formas altamente fragmentadas, que llevan a restringir la internacionalización por dos determinaciones: por un lado, porque un mercado interno pequeño no es atractivo para volúmenes importantes de productos del exterior (importación) y, por otro lado, porque en una organización espacial tan polarizada lo que se produce es una articulación de ciertas partes desarrolladas de la ciudad (el norte de las urbes del sur) con las ciudades del norte, introduciendo nuevas dimensiones en la segregación urbana: de intraurbana a interurbana.

La existencia de condiciones de vida favorables para la población –en gran parte– son responsabilidad de los municipios (gobiernos locales), así como también lo son –de forma concurrente con el nivel nacional– el incremento de la productividad, producción y conectividad, con la finalidad de generar empleo, ingresos e infraestructura (necesidades básicas) estables; esto significa que una asociación entre población, economía y gobierno es imprescindible para permitir una mejora en el posicionamiento dentro del circuito mundial de ciudades.

En otras palabras, las condiciones de competitividad internacional no solo deben pasar por la necesaria construcción de una importante producción y productividad que permitan mejorar las exportaciones, sino también por la necesidad imperiosa de reducir las brechas socioeconómicas, tecnológicas y, obviamente también, territoriales; así como de una institucionalidad que promueva todo el proceso. Estas condiciones deben surgir no desde la presión externa (como ocurrió en las épocas de la conquista) sino de una vocación y decisión propia de la ciudad, de su gobierno local, lo cual supone una política de alianzas de cooperación público-privada y local-global.

Respecto a las características económicas de Quito, pese a la importancia de la ciudad como polo nacional de atracción económica,¹⁰ en los últimos años no ha sido la ciudad más dinámica del país. Como evidencia Pablo Samaniego Ponce en su artículo “Quito en la economía nacional y su articulación a un mundo cada vez más interrelacionado”, la capital presenta una estructura productiva bastante heterogénea, basada en la industria, en los servicios financieros, en el transporte, en el almacenamiento, en la hotelería y en el turismo internacional.

Otros datos que permiten situar las características de la estructura económica de Quito son: en 2008, la recaudación de impuestos en Pichincha subió en más de \$ 6 millones, lo cual representó un 45% del incremento de la recaudación tributaria nacional. En comparación con el resto del país, la provincia de Pichincha presenta una situación superior en términos de competitividad debido a las ventajas en los siguientes sectores: infraestructura, aglomeración, ciencia e innovación y tecnología, acceso al financiamiento, desarrollo de capacidades productivas y desarrollo integral de las personas (Instituto de la Ciudad, 2009).¹¹

Estos datos permiten identificar la preeminencia de la situación de Quito en el contexto nacional; sin embargo, en el ámbito internacional la situación es distinta. Si, por un lado, en términos cuantitativos, observamos los resultados del Ranking de Ciudades 2009 elaborado por la revista *América economía*, Quito presenta una tenue mejoría respecto a 2008, en que la urbe pasa del puesto 37 al 32 entre 65 ciudades consideradas. Sin embargo, esta ubicación es inferior a la ciudad de Guayaquil, que tiene una localización en el puesto 27; es decir, cinco puestos de diferencia a favor de ésta. Este *ranking* da cuenta del bajo nivel de inserción (o mejor dicho, de atracción de inversiones) que presenta la ciudad a escala regional. Pese a las limitaciones de este tipo de estudios (basados en pocas variables que no permiten una lectura adecuada de los procesos económicos, sociales y culturales de cada ciudad), se podría señalar que el nivel de articulación a la económica internacional de la ciudad no es de las mejores.

Y por otro, en términos cualitativos, si dentro de las interconexiones de los nodos de la red urbana global las ciudades se ubican de manera diversa según sus propias condiciones y cualidades; de acuerdo con ello, Quito, dentro de una tipología, estaría en una condición de metrópoli nacional con bajo nivel de desarrollo que no llega a ser de carác-

¹⁰ Según Samaniego, en Quito se ubicaría cerca del 32% de las empresas formales del país.

¹¹ Las variables no positivas, en el caso de Quito, a nivel comparativo serían: seguridad jurídica, desarrollo ambiental, gestión institucional y gastos, integración comercial, desempeño económico (Instituto de la Ciudad, 2009: 52-53). La fuente original de estos datos es un estudio sobre competitividad elaborado por el Consejo Nacional de Competitividad.



ter continental como São Paulo o Ciudad de México ni tampoco como La Paz o Managua, que son metrópolis focalizadas en el desarrollo local (Cuadrado Roura, 2005: 74). En esta tipología de las ciudades metropolitanas de alcance global, hay que tener en cuenta que las ciudades latinoamericanas mejor calificadas están en el tercer nivel.

Una dimensión que también debe ser tomada en cuenta a la hora de evaluar la forma de la participación de Quito en los procesos económicos globales (y políticos) es el caso de la cooperación internacional que recibe el Municipio de Quito a través de diferentes organismos. En el artículo de Andreina Torres y María Fernanda Porras, “Cooperación internacional y gestión en el Municipio de Quito: logros y desafíos”, se señala cómo Quito se ha convertido en una de las principales receptoras de significativos flujos monetarios a través de diversas áreas de cooperación en el país. Un caso “paradigmático” bajo este modelo es el proceso de renovación del centro histórico de Quito, tal como muestra Alfonso Ortiz en su artículo “Quito a 30 años de declaración como Patrimonio Cultural de la Humanidad”.

Un elemento que forma parte de los sectores con importante incremento dentro de la estructura económica de la ciudad es el del servicio turístico. En el trabajo de Alexander Amézquita “El turismo en Quito”, se presenta una reflexión interesante en torno a este sector de la economía capitalina, donde se resalta el crecimiento del sector hotelero y del centro histórico como punto de atracción principal para el turismo internacional. Vale señalar que el turismo constituye la sexta rama de la economía de la ciudad y, por su sostenido aumento en los últimos años, es posible avizorar que en un plazo relativamente breve pueda subir un peldaño adicional.

Finalmente, otra dimensión de articulación de la ciudad al ámbito internacional se encuentra en las remesas que reciben los habitantes de la ciudad, producto de la emigración de familiares y conocidos que residen forzosamente en el exterior. Frente a la importancia de las remesas como fuente de divisas (la segunda de importancia a escala nacional, solo por debajo de las exportaciones petroleras), Mercedes Onofa, Juan Ponce y Alicia Torres en su artículo “Remesas para Quito: ¿a quiénes benefician y para qué se usan?”, identifican las principales características que tienen en Quito, situando a la ciudad como la segunda en términos relativos que recibe remesas para 2006 (13%). A su vez, mirando cómo se distribuyen las remesas al interior de Quito, evidencian que estas se concentran principalmente en estratos medios de la ciudad. Más allá de estos datos, una información que resulta de gran importancia es la de los usos que se le otorgan a las remesas en Quito para el año en mención: un 85% de las remesas se destina a gastos de educación, salud, alimentación y arriendos; bastante más lejos se encuentran los usos de los recursos en construcción o adquisición de viviendas o terrenos (4,5%).



Sin duda que la migración internacional y las remesas que producen se han convertido, desde finales de la década de los años noventa del siglo XX, en uno de los sectores económicos que mayor vínculo genera entre Quito y el circuito mundial de ciudades. Sin temor a equivocación, se puede afirmar que la emigración internacional se ha convertido en uno de los componentes fundamentales de globalización para los países y ciudades de menor desarrollo relativo o, en otras palabras, que se trata de una de las principales formas de inserción de las ciudades de la pobreza al circuito mundial de ciudades, aunque se trata de un fenómeno de alta asimetría.

A ello deben sumarse las remesas culturales (de ida y vuelta), la formación y calificación de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la tecnología (telefonía e Internet) y el impulso de ciertos sectores económicos (aviación, servicios), entre otros. De esta manera, la migración internacional conforma, como afirma Beck (1998), “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” que se sustentan a su vez en comunidades transnacionales. Es decir que se trata de una de las formas de integración y cohesión social de nivel mundial más significativa.

El conjunto de los aspectos mencionados obliga a repensar las formas en que los actores (locales, nacionales e internacionales, así como privados o públicos) impulsan ciertos modelos de desarrollo urbano donde se privilegian determinados sectores de la economía, la cooperación internacional y la cultura, para establecer aperturas riesgosas de la ciudad hacia determinadas estrategias de inserción regional y mundial. Al respecto, Pablo Salazar Canelos, en su artículo “¿Cambio tecnológico y desarrollo?” presenta una evaluación de las políticas locales municipales de desarrollo, centrándose en los últimos años y los planes promovidos por la administración local 2000-2009. Este es un tema que merece mayor discusión y que, como señala al final de su artículo, se resume en los retos que afronta la ciudad para una inserción mundial adecuada basada en un desarrollo urbano sostenible.

Retos de la ciudad metropolitana en la globalización

La condición metropolitana de Quito vive un impulso con el advenimiento del nuevo milenio cuando se entra al llamado “siglo de las ciudades”, empujado por lo que Richarson llamó la *glocalización*. Quito –en comparación con otras ciudades del país y la región– abre un importante paso a este proceso porque –siguiendo a Putnam– tiene una institucionalidad local, una sociedad civil importante y una historia para amortiguar los cambios negativos y sacar provecho de los buenos aportes de la globalización.





La institucionalidad local se fundamenta en el hecho de que la Municipalidad de Quito diseña un nuevo marco de gobierno de la ciudad sobre la base de la *Ley del Distrito Metropolitano* (1992) que permite la descentralización de ciertas funciones (medioambiente, transporte y suelo rural), la desconcentración al interior del municipio (creación de ocho administraciones zonales) y la participación social. Por otro lado, se decidió crear, en 1989, una oficina especializada en “asuntos internacionales”, como puerta para la constitución de una diplomacia internacional de la capital, que pasa a formar parte de las redes de municipios, de los acuerdos interurbanos, de la cooperación internacional y de la promoción mundial de sus ventajas comparativas.

Sobre esta base se debate un Estatuto autonómico del Distrito Metropolitano que le permita contar con un instrumento legal más amplio y moderno, para que se convierta en un lugar estratégico dentro del proceso de globalización, lo cual se logrará a través de su constitución como nodo de articulación a la red urbana global,¹² en función del nivel de desarrollo del sistema productivo de la ciudad-región (economía regional que debe potenciarse), de la escala internacional de su influencia económica, de las posibilidades de innovación, de los niveles de conectividad y de la flexibilidad institucional.

La globalización Quito debe reconstruir su equinoccialidad perdida, bajo tres ejes que se encuentran en camino. Primero, la conectividad (posicionamiento en la red urbana y ubicación en el territorio), donde se destacan el aeropuerto y las nuevas tecnologías de la comunicación. Segundo, fortalecer las condiciones de competitividad (ubicación en el mercado internacional) como una ciudad de servicios con alto nivel de desarrollo tecnológico y excelente calidad de vida. La ciudad ha cerrado en estos últimos años los ciclos de la demanda por los servicios del agua potable, la energía eléctrica y está por terminarse el de alcantarillado; pero simultáneamente se han abierto los de movi­lidades y las nuevas tecnologías de la información, porque que la humanidad ha entrado en el espacio de los flujos y no de los lugares (Borja y Castells, 1998). Es que la ciudad no nació como un producto acabado, porque está en permanente construcción y reconstrucción; y conforme más se la consume más se la produce. Tercero, impulsar la innovación y profundizar el desarrollo de la tecnología para romper las brechas socialmente existentes entre los territorios distantes¹³ y hacer realidad la ciudad del conocimiento, la ciudad virtual. Hay que dar saltos tecnológicos en todos los órdenes.

12 La red urbana global está compuesta por un conjunto de nodos interconectados, cada uno de los cuales tiene un nivel y unas funciones específicas, que son cambiantes según las transformaciones de las partes y del todo. “El sistema urbano global es una red, no una pirámide” (Borja y Castells, 1998).

13 “Se produce la reducción de la distancia espacial por la aproximación de los territorios distantes y la modificación de la geografía planetaria, fenómenos que llevan a una reducción de la barrera espacial que se opone a la generalización del mercado y a la anulación de espacio por la disminución del tiempo de traslado” (Carrión, 2005: 23).

Bibliografía

- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). *Local y global*. Madrid: Taurus.
- Carrión, Fernando (ed.) (2001). *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Carrión, Fernando (2005). *Pobres las ciudades de pobres*. La Paz: OXFAM.
- Choay, Françoise (1970). *El urbanismo, utopías y realidades*. Barcelona: Lumen.
- Cuadrado Roura, Juan y José Fernández (2005). "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad", en: Eduardo Rojas (ed.). *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID.
- Gorelik, Adrián (2009). "Buenos Aires: el fin de la expansión", en: Pedro Pérez (ed.) (2009). *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACCHI.
- Instituto de la Ciudad (2009). *Identidad, innovación y competitividad*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Larrea, Carlos (2009). "Atlas social para Quito urbano", en: Instituto de la Ciudad (2009). *Quito, desarrollo para la gente. Tomo II: metrópolis, dinámicas, actores e indicadores*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Ribertson, Roland (1992). *Globalization: social theory and global culture*. Londres: Sage.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Silva, Armando (2008). *Los imaginarios nos habitan*. Quito: OLACCHI / INNOVAR.
- Vallejo, René (2008). *Quito, de municipio a gobierno local: innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990-2007*. Tesis de Maestría. Quito, Ecuador.





La revolución quiteña en perspectiva

Rosemarie Terán Najas

La revolución quiteña en la memoria nacional

La Independencia ha sido el momento de la historia del Ecuador que más atenciones ha recibido por parte de la historiografía nacional. Su trascendencia en la memoria histórica colectiva es fácilmente perceptible no solo en la literatura especializada, sino en los textos escolares de Historia, que dedican a este tema el mayor porcentaje de contenidos y difunden de generación en generación, con sucesivas adaptaciones y resignificaciones, un imaginario que fue cuidadosamente construido por los intelectuales de las primeras décadas del siglo XX, autores de las primeras “historias patrias”. No debe extrañar que el calendario cívico del Ecuador gire alrededor de acontecimientos relacionados con esa etapa, que resultan emblemáticos para la identidad nacional. De hecho, como período atravesado por acciones militares, la Independencia ofrece oportunidades de victorias contundentes y de héroes indiscutibles, convirtiéndose, por esa razón, en la fuente más importante de producción de personajes para el panteón nacional y para las memorias locales.

De otro lado, la Independencia ha constituido una fuerza centrípeta de la historia nacional. Las bondades de la República siempre se han medido en relación con las conquistas libertarias independentistas –ciudadanía, soberanía, representación política– y la Colonia ha sido considerada como una larga época cuyo destino no era otro que amasar lentamente la emancipación. Todos los hechos coloniales importantes han sido valorados dentro de esta perspectiva, que arranca con las guerras civiles de los Encomenderos en 1544-1548, continúa con la rebelión de las Alcabalas de 1592-1593 y la rebelión de los Estancos de 1765, hasta culminar con el “estallido inevitable del primer grito” en 1809. Esta visión evolucionista de la experiencia colonial se refleja también en la idea de la paulatina constitución, a lo largo de la Colonia, de una identidad mestiza que se cris-



La Catedral en la Plaza de la Independencia

Izquierda: columna conmemorativa en la misma Plaza

talizaría en la figura de Eugenio Espejo, al que con décadas de anticipación se le asigna la categoría de “precursor” de la emancipación, convirtiéndolo a la vez en una suerte de símbolo de superación de las brechas raciales y sociales que polarizaron la sociedad colonial.

Esta cuestión nos lleva a otro importante componente del imaginario independentista, que es la centralidad otorgada al protagonismo histórico de Quito. Sin negar las justas razones históricas que pueden fundamentar ese papel, debemos reconocer que esta perspectiva ha tornado invisibles tanto los sucesos continentales como los procesos de otras ciudades y localidades que, por cierto, pueden iluminarnos sobre las causas, por ejemplo, de la poca aceptación que la gesta de Quito tuvo en sus fases tempranas. En definitiva, la Independencia no es solo un momento más de la historia, es la fuente principal de un poderoso imaginario nacional que intimida la propia lógica de los procesos históricos.

A 200 años de la aventura de emancipación, se vuelve imperativo repensar ese momento de la historia. No es nuestra intención hacer un análisis de la producción historiográfica sobre el período, que cuenta ya con dos importantes trabajos, el de Carlos Landázuri (2004): “Balance historiográfico sobre la Independencia en el Ecuador (1830-1980)” y el de Guillermo Bustos (2004): “La producción historiográfica contemporánea sobre la Independencia ecuatoriana (1980-2001)”. Ambos explican ampliamente la naturaleza de las reflexiones y debates desarrollados por los historiadores en torno al tema. Una de las conclusiones importantes que se deriva de esos estudios es que aún predomina el enfoque heroico en la reflexión, pese a los avances logrados por la historiografía crítica a partir de la década de los años ochenta.

De nuestra parte, analizaremos aquellos planteamientos que han jugado un papel fundamental en el imaginario histórico sobre la revolución quiteña, y que están presentes en manuales y textos de historia que acompañaron a varias generaciones ecuatorianas en su formación escolar. Nos interesa, en especial, contrastar la explicación que esas historias ofrecen sobre las causas del movimiento quiteño con reflexiones recientes que aportan distintos parámetros de interpretación.

La Independencia como predestinación

La versión de Óscar Efrén Reyes

El texto de historia general del Ecuador de mayor circulación en escuelas y colegios desde su aparición en 1930 hasta la década de los años ochenta fue la *Breve historia general del Ecuador* del profesor y académico de la Historia, Óscar Efrén Reyes, de ideología liberal. Numerosas generaciones de escolares fueron formadas en su enfoque, hasta que, rivalizando en importancia, surgió la *Historia del Ecuador* de Gabriel Cevallos García (1967), otro ilustre escritor de tendencia liberal que también tuvo gran acogida en los medios escolares. Hay que destacar que las obras de estos autores no fueron solo la síntesis o el reflejo de la producción académica. Ellos recurrieron a sus propias investigaciones para construir narrativas y por eso sus obras pueden ser consideradas originales. Representan, eso sí, tendencias que están presentes en la historiografía patria del siglo XX.

Al contrario del pensamiento conservador, para los liberales la Independencia significaba una superación cualitativa del pasado hispánico, de allí el tratamiento privilegiado que recibió en las narrativas históricas. En esa perspectiva, los factores de larga duración finalmente aparecieron como los condicionamientos más fuertes para explicar el desarrollo de una emancipación que se apreciaba de corte liberal. Reyes subrayó dos tipos de causas de la Independencia, unas vinculadas con factores internos y otras, con factores externos. Frente a los primeros, las causas externas aparecen como circunstanciales aunque tengan que ver con las revoluciones norteamericana y francesa que, en opinión del autor, constituyen las “grandes revoluciones democráticas y autonomistas”. Lo que realmente determina la marcha de los acontecimientos son los factores internos que residen en estratos casi geológicos y atraviesan toda la historia colonial. Se trata de las antiguas diferencias incubadas en la Colonia entre criollos y europeos. En palabras de Reyes, éstas habrían dado lugar a un “ardiente y combativo nacionalismo o antiespañolismo”, puesto de manifiesto en los movimientos “insurreccionales” ocurridos en la Colonia desde el siglo XVI: rebelión de los Encomenderos (1544-1548), de las Alcabalas (1592-1593) y de los Estancos (1765). La vinculación estrecha de los conflictos coloniales con la Independencia se plasma en la estructura de su obra. De hecho las rebeliones se estudian en el prolegómeno del capítulo sobre la Independencia, lo que obliga al lector a vol-



Detalle de un plano de Quito, siglo XIX

ver al remoto siglo XVI una vez que ha culminado la parte relativa a la época colonial. Con este enfoque, Reyes introduce en la Historia escolar la visión teleológica o finalista del más sobresaliente historiador del siglo XIX, el arzobispo González Suárez, quien produjo la obra sobre historia colonial de mayor influencia en la historiografía nacional. Salvo raras excepciones, este factor será en adelante una constante, tanto en la historia escolar como en la historia especializada.

De otro lado, este énfasis teleológico está necesariamente vinculado con la necesidad de resaltar el papel central y pionero de Quito en el desarrollo del proceso de emancipación. La gran figura de esta trayectoria “libertaria” es, sin lugar a dudas, Eugenio Espejo, quien encarnó el espíritu crítico tanto de quiteños como americanos frente al sistema colonial. Esta valoración de la cultura política quiteña —en la que Reyes descubre una tradición revolucionaria y autonomista inspirada en las influencias del municipalismo español— pesará mucho en su balance final de la Independencia. De hecho, el autor deja traslucir una profunda frustración frente a los pobres resultados conseguidos al final de todo el proceso.¹ Hay que reconocer, sin embargo, que la centralidad que se otorga a Quito no le impide describir con minuciosa objetividad los procesos de otras ciudades y del continente entero, visión que desarrolla extensamente en su *Historia de América* publicada en la década de los años sesenta.

Esta idea de la predestinación independentista contrasta con la magistral síntesis que hace Reyes sobre la evolución del movimiento quiteño, dejando al descubierto la dinámica mucho más coyuntural que envuelve a la “revolución”, sin que se establezca una necesaria correlación entre ésta y los factores de larga duración que él mismo identifica.

En la primera etapa, el movimiento fue predominantemente aristocrático, y su Junta se disolvió sin lucha ante el bloqueo y el aislamiento y los enemigos internos. En la segunda ingresaron las grandes multitudes, con su impetuosa pasión y su dinámica, y la Revolución se enfrentó, sin vacilaciones, con el bloqueo de los virreinos, con los ejércitos realistas y con los enemigos interiores, durante cerca de dos años terriblemente sangrientos (Reyes, 1950: 362).

Extrañamente en esta descripción no descansa la explicación causal de la revolución quiteña. El telón de fondo sigue siendo la gran reflexión sobre las causas profundas, aunque en la interesante narrativa que hace de la evolución quiteña no podamos identificar claramente ni el papel que juega la antigua tensión entre criollos y españoles ni el espíritu mestizo sembrado por Espejo. Vemos, simplemente, que el liderazgo es de los aristócrata-

¹ Reyes llama la atención sobre la gran pérdida territorial que se experimentó al fundarse la República.



Palacio Arzobispal de Quito,
anónimo, siglo XIX



Corredores del remodelado hospital San Juan de Dios, lugar de trabajo de Eugenio Espejo

tas y que el pueblo irrumpe en respuesta a la represión militar y a la masacre perpetrada en el Cuartel Real, convirtiéndose así en un agente clave de la revolución. En este breve párrafo, Reyes condensa de alguna manera la idea que esgrimirá décadas después la nueva historiografía en relación a que el movimiento de Quito estuvo impulsado, en principio, por un proyecto autonomista de élite que no despertó adhesiones en los sectores populares. El mismo Reyes hace frecuentes menciones al autonomismo que animaba a los insurgentes: “Autonomía gubernativa sin los españoles europeos”, pero en el marco de la monarquía (Reyes, 1950: 369).

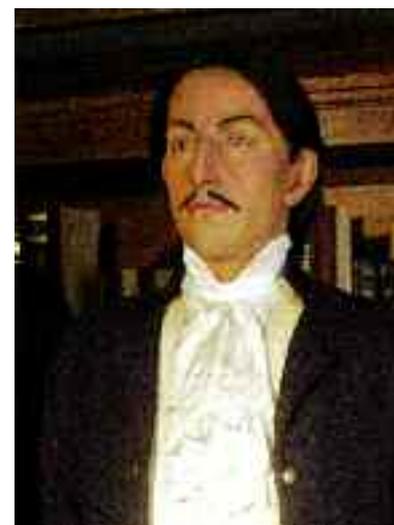
La versión de Gabriel Cevallos García

En el preámbulo que dedica a la Independencia, Cevallos García toma distancia de explicaciones mecanicistas. Afirma que, siendo la Independencia un hecho orgánico, las causas y los fines se superponen para configurar el “suceso final”. Para el caso de la Independencia hay que distinguir, según su opinión, las “varias clases de causas que actuaron cuando tal suceso se produjo, los fines implícitos y explícitos que lo motivaron, los humanos anhelos y de signos, las pasiones y las ilusiones que lo colorearon”. Desde esta perspectiva, Cevallos elabora un catálogo de causas ordenándolas en remotas (la vida municipal americana); próximas (los trastornos de la Corona española); internas (el mestizaje humano y cultural, y el nacimiento de una nueva identidad histórica); y externas (ejemplo de Estados Unidos y Francia con el contagio de ideas y la actividad de ciertos revolucionarios). Vinculado con las causas remotas, Cevallos señala a Eugenio Espejo, consagrándolo de nuevo como la figura intelectual más sobresaliente de la Colonia tardía.

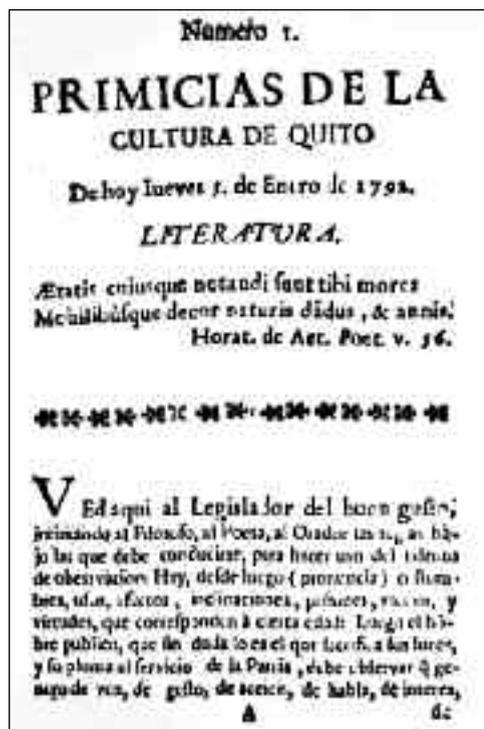
Para Cevallos, estas causas se entrelazan en la totalidad orgánica de la historia, desde donde el autor mira la Independencia como la expresión natural de un largo proceso de maduración histórica animado por una fuerza interna. En este punto y a semejanza de Reyes, Cevallos valora el peso en la Independencia de los factores más profundos:

De hecho coadyuvaron fuerzas externas en la producción súbita y en la aceleración del proceso emancipador; mas no fueron las que lo generaron ni menos las que dieron figura y naturaleza al hecho, sucedido ya en la entraña de la sociedad hispanoamericana.

Para no confundir causas y consecuencias, Cevallos evita caer en explicaciones demasiado lineales. Apoyado en su enfoque maduracionista, ve la emancipación como el despliegue de la conciencia histórica de un nuevo sujeto colectivo, surgido “naturalmente” del fenómeno del mestizaje americano. Ese sujeto histórico se encarna en Eugenio Espejo,



Manuel Chúsig (Eugenio Espejo).
Escritor, periodista y médico quiteño
Museo Alberto Mena Caamaño, Quito



Facsimil del primer número de *Primicias de la Cultura de Quito*, publicado en 1792

síntesis y resumen —según Cevallos— de las tendencias políticas y espirituales de la época. Así, deshistorizado, Espejo se constituye en el “alma” de los procesos de emancipación. En su honor, Cevallos consagra al año de 1780 —fecha en la que se inició el juicio contra Espejo— como el hito fundacional de los hechos:

Lo más notable del caso es que antes de 1780 no se conocieron, en idioma original ni traducidos, los textos políticos importantes que produjeron la revolución francesa. Menos, todavía, los famosos derechos del hombre y del ciudadano. Lo cual pone de relieve la originalidad política de Espejo, y juntamente con la de él, la de otros espíritus que le seguían o le alentaban.

Nuevamente el enfoque de la predestinación independentista descansa en el mestizo Espejo. Ni siquiera la valoración que hace Cevallos de la tradición política municipalista, como un factor importante de larga duración, lo detiene en su empeño de seguir encontrando las causas más profundas de la emancipación en el terreno de la filosofía de la historia, y no de la historia política. Por fin, a diferencia de Óscar Efrén Reyes, Cevallos no incurre en una exaltación del papel de Quito, seguramente porque su condición de intelectual cuencano le permite adoptar una visión crítica respecto al centralismo histórico de la capital. Eso podría explicar el enfoque americanista de su obra —en el que coincide con Reyes— y el escaso empeño por resaltar los movimientos quiteños, que son analizados a la luz de las reacciones sociales en contra de la recaudación fiscal colonial.

Factores coyunturales de la revolución quiteña

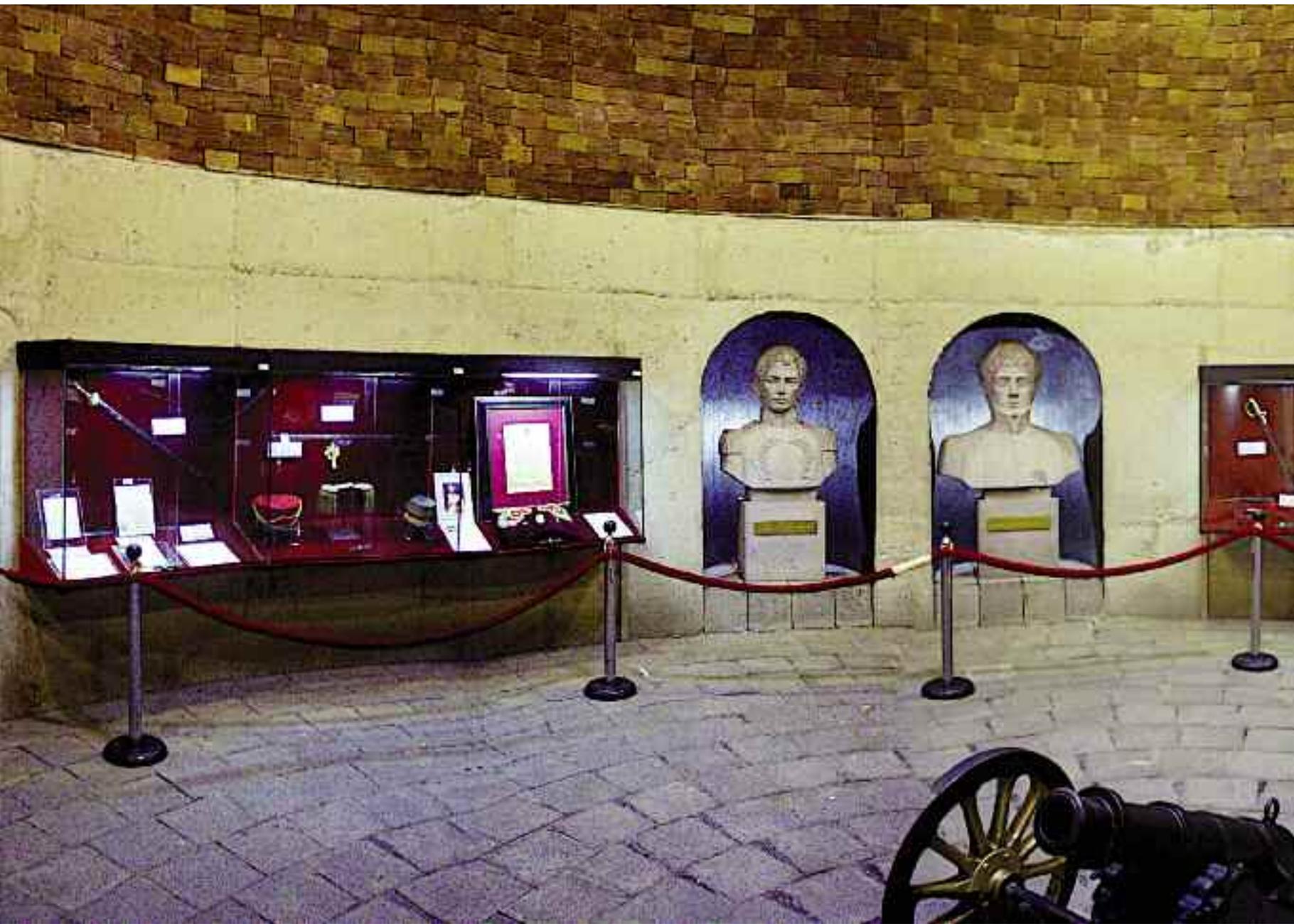
Las investigaciones actuales demuestran que la emancipación surgió de procesos muy intrincados, determinados más bien por la dinámica vertiginosa de una particular coyuntura que ha cobrado carácter continental, y que activa la participación de actores sociales diversos e inéditos. Se desprende de estos trabajos la necesidad de sacar del campo de la filosofía de la historia la reflexión sobre el tema, para situarla en el escenario de la compleja historia política de la Colonia tardía, plagada de cambios abruptos, tensiones inéditas y situaciones imprevistas, factores que los actores sociales afrontaron más desde posiciones estratégicas que desde proyectos independentistas preestablecidos. Como afirmó hace tiempo Carlos Landázuri:

Sería simplista y falso suponer que los iniciadores del proceso emancipador pretendieron, desde el comienzo, la creación de una República soberana y democrática, tan solo porque ese fue el resultado final, por lo menos en teoría, del movimiento que ellos iniciaron. Muy por el contrario, debemos tener presente, entre otros ejemplos, que Eugenio Espejo (1747-1795) no llegó a pensar como los insurgentes quiteños de 1809, muchos de ellos sus amigos y discípulos; que la posición de estos tampoco fue estática, sino que fue radicalizándose rápidamente entre 1809 y 1812; que las causas del 10 de agosto de 1809 fueron distintas, en varios importantes matices, a las del 9 de octubre o del 3 de noviembre de 1820; que la independencia conseguida en 1822 se dio en términos diferentes a los planteamientos de diez años antes. Negar esta evolución, o simplemente ignorarla, como la ignoran tantos manuales de historia, significa renunciar a la posibilidad de entender la verdadera complejidad del movimiento emancipador.

En efecto, a partir de una perspectiva más acotada a la coyuntura, se tornan visibles algunos condicionamientos que han sido opacados por las visiones surgidas del enfoque de la predestinación independentista. Un recuento breve de los acontecimientos, enriquecido con las interpretaciones que aporta la nueva historiografía, deja al descubierto la importancia de los factores casuales respecto a los causales y la magnitud del cambio por sobre las variables estructurales.



Intelectuales quiteños del siglo XVIII,
Museo Alberto Mena Caamaño, Quito





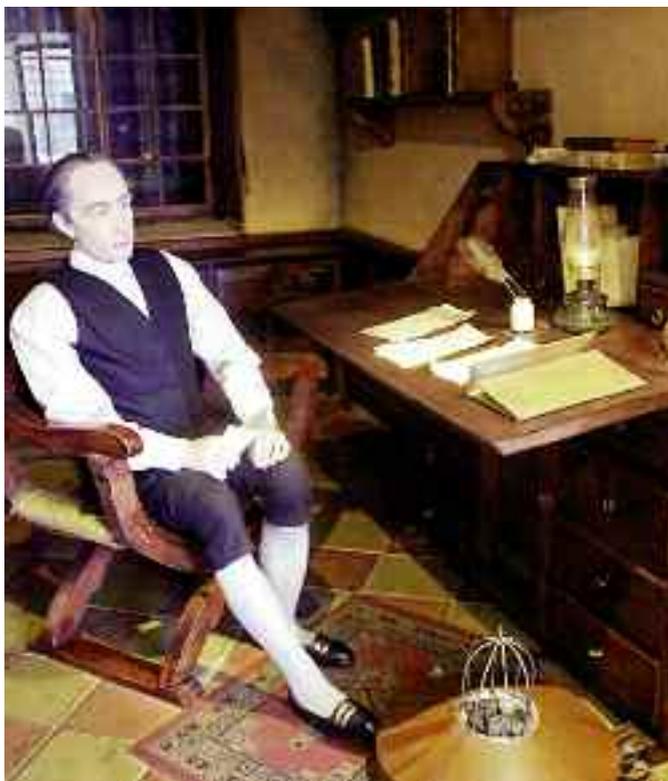
Interiores del Templo de la Patria,
monumento en la Cima de la Libertad, Quito

La llamada revolución quiteña comprende un período claramente delimitado entre 1809 y 1812. Aunque realmente arranca con la “conspiración de navidad”, como se ha denominado la reunión de los insurgentes en la hacienda de Chillo en diciembre de 1808, el detonante indiscutible del movimiento quiteño es el golpe del 10 de agosto de 1809, que derroca al gobierno de la Audiencia y crea la primera Junta de gobierno, integrada por el Marqués de Selva Alegre, Juan Pío Montúfar, y por el Obispo José Cuero y Caicedo, en calidad de presidente y vicepresidente, respectivamente. Como ministros de los distintos ramos, figuraron Juan de Dios Morales, Manuel Quiroga y Juan Larrea. Esta iniciativa, sin embargo, manifestó desde el inicio una gran debilidad al no contar con el apoyo del pueblo de Quito ni de las ciudades más importantes. Por el contrario, Cuenca, Guayaquil y Popayán se convirtieron en bastiones realistas, sofocando el poco respaldo que el movimiento quiteño tuvo entre sus habitantes.

El movimiento quiteño, como ocurrió con otros en la América hispana, representó una reacción inmediata ante la abdicación del rey Fernando VII, acaecida como resultado de la invasión a España de las fuerzas napoleónicas. La actitud de la mayoría de los súbditos de la monarquía española, sea en la península o en las colonias, fue de apoyo irrestricto al rey depuesto. Para defender la monarquía, la Junta central de España auspició la creación de Juntas de gobierno en todas las regiones del imperio con el fin de

que reasumieran la “soberanía”. Esto suponía que, ante la falta del monarca, y en razón de las teorías políticas contractualistas que fundamentaban el poder real sobre la base de relaciones de reciprocidad con los gobernados, la soberanía volvía al pueblo, que se convertía a partir de allí en su depositario hasta que el rey fuera restituido (Kamen, 1986: 11). La posibilidad de que esto no ocurriera dio lugar, más tarde, a la idea de una independencia total o de una monarquía establecida en América y encarnada, sea en Fernando VII o en un monarca propiamente americano.² Estas probabilidades se manejaron a lo largo de todo el proceso, sin que hasta hoy se pueda esclarecer cuál fue la magnitud del debate.

La Junta quedó bajo la subordinación de la Central de España hasta que, con ayuda de las tropas realistas compuestas por ejércitos virreinales provenientes tanto de Santa Fe como



2 Óscar Efrén Reyes sugiere que Juan Pío Montúfar acarició la idea de llegar a ser monarca de Quito (Reyes, 1950: 403).



Recreación de la matanza de los patriotas de 1809, Museo Alberto Mena Caamaño, Quito

de Lima, el depuesto presidente de la Audiencia, Ruiz de Castilla, la disuelve y apresa a los insurgentes (4 de diciembre de 1809), traicionando así las promesas hechas con anterioridad al pueblo quiteño. Un grupo intenta liberar a los presos el 2 de agosto de 1810, acción que provoca el asesinato de la mayoría de patriotas en manos de las tropas incluidos los más eminentes como Quiroga, Morales, Larrea y Salinas, capitán de las tropas de Quito.³ El recrudecimiento de la represión militar y de la matanza indiscriminada ejecutada por los ejércitos virreinales despierta el rechazo popular. Con la intermediación del Obispo Cuero y Caicedo se convoca a una asamblea de los distintos estamentos sociales que decide perdonar a los implicados y expulsar a las tropas limeñas. En esos momentos aparece en escena Carlos Montúfar, hijo del Marqués de Selva Alegre, enviado desde la península en calidad de comisionado regio para pacificar Quito. Contrariamente Montúfar forma un ejército para combatir a los realistas y crea una segunda Junta de gobierno presidida por Ruiz de Castilla, a la que se integra él mismo, en calidad de vocal, y el Obispo, en calidad de vicepresidente.

³ Carlos Landázuri señala que la matanza de Quito conmovió a toda Hispanoamérica. En su nombre, Bolívar justificó parte de su declaración de guerra contra España, y el Cabildo Independiente de Valparaíso en Chile colocó una placa en el faro del puerto consagrando a Quito como "luz de América" (Landázuri, 2003: 90).

Lo que nunca advirtió la historiografía tradicional es que las Juntas de gobierno activaron una participación política hasta entonces impensable. Más aún cuando se organizaron las elecciones para nombrar diputados a las Cortes de Cádiz. Producto de esta repentina posibilidad de tomar decisiones autónomas, la Junta de Quito, que había permanecido sujeta al Consejo de Regencia de España, convocó el 4 de diciembre de 1811 al “Soberano Congreso de Quito”, que declaró la Independencia y promulgó la primera constitución de la provincia quiteña el 15 de febrero de 1812. Su texto, contradictoriamente, terminó reconociendo como soberano a Fernando VII.⁴ Al mismo tiempo, los “patriotas” empezaron a experimentar profundas escisiones internas que los dividieron entre “montufaristas”, fieles a Fernando VII, y “sanchistas”, liderados por Jacinto Sánchez de Orellana, marqués de Villaorellana, que aspiraban a la independencia total y a un gobierno republicano. La causa se debilitó finalmente con la derrota de las tropas rebeldes, con lo cual terminó la revolución quiteña a finales de 1812.

De esta secuencia de acontecimientos surgieron por lo menos tres aspectos cruciales que la historiografía tradicional dejó de lado. Uno fue el carácter elitista del movimiento quiteño, lo que lleva a cuestionar su representatividad y legitimidad social, tan defendida por las versiones vulgares de la historia patria. Otro fue su carácter promonárquico, que contradice los supuestos impulsos libertarios presentes en la larga duración. Y por último, un tercer factor tiene que ver con la extraordinaria dinámica de cambio que desató la coyuntura política. En este sentido, no se equivoca la historiografía patria al calificar de revolucionario al movimiento quiteño, aunque este calificativo tenga menos que ver con el ideal emancipador que con la insólita transformación que experimentan en poco tiempo las prácticas políticas, en buena parte animadas por la trascendencia regional y continental que cobra el movimiento quiteño. La notable ampliación de la participación política y la aplicación del audaz principio de la reasunción de la soberanía fueron, con seguridad, aspectos considerados por las autoridades a la hora de calificar de “revolución” al movimiento quiteño,⁵ sin desestimar que los informes oficiales hayan exagerado la radicalidad de los quiteños para justificar la represión militar.

4 Según Óscar Efrén Reyes, esta aparente contradicción sentaría las bases de una monarquía constitucional (Reyes, 1950: 399).

5 Jorge Salvador Lara afirma que fueron las propias autoridades las primeras en calificar de “revolución” al movimiento de Quito por haber planteado la reasunción de la soberanía ante a la ausencia del monarca (ver Salvador Lara, 1982: estudio introductorio). Jaime Rodríguez (2006), siguiendo el planteamiento de Carlos Landázuri, adopta la expresión “revolución quiteña” para designar un movimiento autonomista, no anticolonial.



Sala Capitular de San Agustín,
lugar donde se instaló por primera vez
la Junta Soberana de Gobierno

La soledad de Quito

En la década de los años ochenta, la elaboración de la *Nueva historia del Ecuador* dirigida por el historiador Enrique Ayala impulsó una revisión crítica de la historia nacional. La colección recoge nuevos planteamientos sobre el período independentista, entre los que se destaca el trabajo de Carlos Landázuri por las interpelaciones que hace a la historiografía patria. Apoyado en investigaciones de autores que examinan los proyectos económicos y políticos de Quito en el marco de las reformas borbónicas, Landázuri aporta nuevas explicaciones sobre el hecho independentista, remontándose no a la larga duración, sino a la Colonia tardía, época de emergencia de un proyecto autonomista quiteño que se había desarrollado como respuesta, tanto a los recortes territoriales que había sufrido la Audiencia, como a la fragmentación interna resultante de dinámicas regionales desarticuladas, problemática a la que se sumó la incapacidad de los gobernantes locales.

La importancia de este planteamiento radica en el énfasis que se da al impacto causado por el cambio de las políticas imperiales en el siglo XVIII, como un factor condicionante de los procesos que desembocan en la emancipación. No hay duda de que la revolución quiteña de 1809 y 1810 sería incomprensible sin considerar la larga tensión colonial entre España y sus dominios americanos de ultramar. Pero se debe admitir que también representó una forma de estallido de tensiones internas que se habían resuelto bajo el arbitrio del rey y en el marco de instituciones y prácticas coloniales que fueron relativamente flexibles hasta el advenimiento al trono español de la casa de Borbón, y sobre todo de Carlos III, su mayor exponente. Para ilustrar solo con dos ejemplos las reciprocidades entre los sectores coloniales y los monarcas del siglo XVII, podemos señalar que las élites americanas se habían beneficiado del manejo de funciones administrativas que el Estado colonial subastaba, como la recolección de todo tipo de impuestos; y que los indígenas, en el otro lado del espectro social, contaban con protección legal oficial que les permitió no pocas veces sortear la sobreexplotación a que criollos y autoridades locales los sometían.

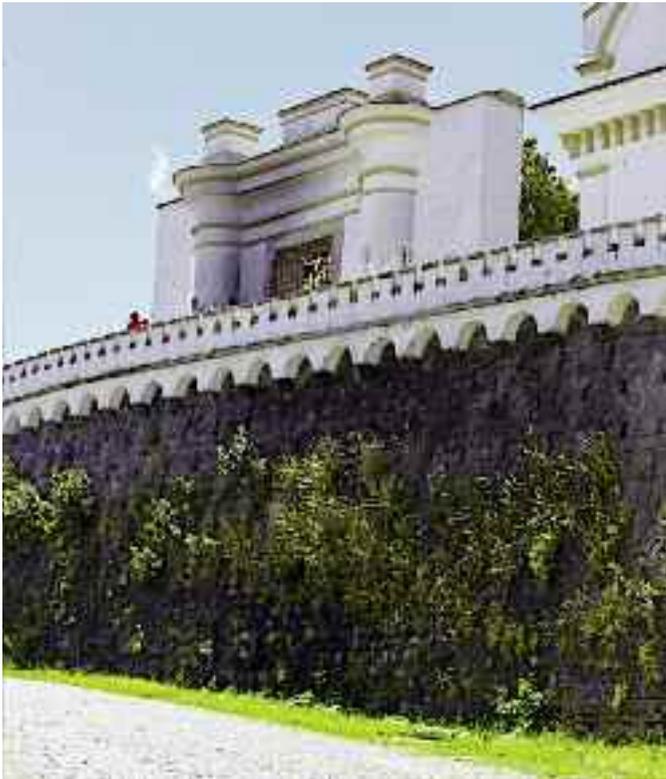
Aunque la historiografía haya tardado en reconocerlo, el cambio de la dinastía de los Austrias o Habsburgos a la dinastía Borbónica rompió una forma de gobierno basada en una suerte de pacto colonial entre los súbditos americanos y la Corona, para imponer en su reemplazo políticas de corte centralizador encaminadas a “reconquistar” un conjunto de colonias que en varios aspectos habían logrado una importante autonomía desde el siglo XVII. También cambió la naturaleza del gobierno colonial. Si con los Austrias el acento estaba en el ejercicio de la justicia, con los Borbones se impuso un tipo de gobierno basado en la administración fiscal y militar. Quito especialmente sufrió una pre-



Acta de la primera Junta revolucionaria de Quito

sión fiscalista que impactó en todos los órdenes de la vida social. Por ejemplo, para incrementar el monto global recaudado por concepto del tributo indígena se indianizó población que no había sido tributaria. De esa manera, la presión tributaria colaboró con el crecimiento de las brechas sociales. De otro lado, los funcionarios borbónicos trataron de restablecer el orden social estamental que se estaba disolviendo por la intensidad de las relaciones interétnicas. Una pragmática real de 1776 resolvió restituir el consentimiento paterno en caso de matrimonio, con el fin de fomentar uniones dentro de los mismos estratos sociales (Lavallé, 1999: 114). Cabe anotar que estas políticas de discriminación social afectaron a Eugenio Espejo y a su hermano Pablo. El primero fue acosado por las autoridades, el segundo optó por el exilio a propósito de la pragmática.

El sentido autonomista de Quito no puede verse como un elemento inalterable en la larga duración. De hecho, tuvo expresiones distintas y fue abanderado por actores diversos. Aunque la historia patria insista en verlas como una continuidad, no fue lo mismo, por ejemplo, el deseo de autonomía esgrimido por los Encomenderos del siglo XVI frente a la Corona, que las motivaciones de los Barrios en 1765, y el proyecto autonomista de las élites quiteñas a finales del XVIII. Los Encomenderos querían libertad para establecer un sistema feudal, los barrios resintieron medidas estatistas y las élites de Quito lucharon durante décadas para ampliar el ámbito del mercado interno a su favor. En definitiva, ninguna de estas expresiones fue realmente anticolonial.



Vista del fortín de El Panecillo, lugar de vigilancia de las tropas realistas

La explicación de fondo para entender las aspiraciones autonómicas de Quito debe encontrarse en su incómoda situación en el marco geopolítico del imperio, aspecto que llegó a niveles realmente críticos en la Colonia tardía. El no haber sido sede virreinal y tampoco audiencia de primer orden, tuvo para Quito consecuencias ambiguas. De un lado, la relativa autonomía en que se desarrolló el Cabildo permitió a los sectores locales tomar decisiones sobre procesos internos de acumulación de la riqueza; pero del lado opuesto, se experimentó una intolerable dependencia respecto a instancias como los virreinos, que hacían el papel de intermediar frente al rey sin ninguna predisposición favorable a los intereses quiteños.

Efectivamente el rasgo más fuerte de la autonomía quiteña no fue el deseo de romper la relación colonial sino el empeño por establecer una relación directa con la monarquía y por adquirir un estatus jurisdiccional independiente de las sedes virreinales que permitiera normalizar esa relación. Algunos presidentes de la Audiencia de Quito abogaron ante el rey y los virreyes

a favor de estos planes separatistas de Quito. La consigna era no depender de Lima ni de Santa Fe. Una oportunidad fallida de establecer una línea directa con la monarquía se presentó dentro de la propia estructura fiscalista y militar del Estado borbónico, cuando Quito estuvo a punto de alcanzar el rango de Superintendencia de Real Hacienda con el apoyo de algunas autoridades y especialmente del presidente Carondelet, cuya muerte dejó a los quiteños sin el patronazgo de un personaje influyente dentro del Estado colonial. La posibilidad de obtener el rango de Capitanía General también a través del auspicio de Carondelet frustró, como ya se dijo, la importantísima oportunidad de que los quiteños pudieran nombrar un diputado que los representara directamente en las Cortes de Cádiz.

A todo esto hay que sumar la fragmentación territorial de la Audiencia que dejó seriamente debilitada la capitalidad de Quito. La defensa del imperio español frente a las potencias rivales que asediaban las costas americanas había obligado a los Borbones a modificar la organización geopolítica de su imperio mediante la creación de nuevos virreinos y capitanías generales en la periferia del imperio. Sin haber logrado su aspiración de obtener un rango jurisdiccional importante, la Audiencia de Quito fue incluida en el nuevo Virreinato de Santa Fe, de manera definitiva, desde 1739 y sufrió considerables recortes territoriales cuando, entre 1802 y 1803, las regiones de Maynas y Guayaquil pasaron a depender de Lima. El proyecto autonomista aspiró controlar una terri-

torialidad que conectara a Quito con regiones de Nueva Granada, que eran sus contrapartes comerciales, y que permitiera una salida al mar para la conexión con Panamá. Este proyecto canalizaba intereses de la élite quiteña específicamente, y reflejaba el ansia de recuperar el esplendor económico perdido por la crisis de la economía obrajera que llevó, además, a una atomización de las élites serranas. En este contexto, es explicable la débil convocatoria que tuvo el movimiento quiteño de 1810.⁶

La lealtad al rey

Los historiadores discuten si la defensa de la monarquía desplegada por las Juntas americanas fue estratégica o sincera. En las historias patrias se sostiene que solo fue una retórica para lograr legitimidad frente a otros grupos sociales y para defenderse de posibles inculpaciones. Hemos visto, no obstante, cómo las alineaciones a favor del rey dependieron de múltiples factores condicionados por la marcha de los acontecimientos. Pero más allá de estas consideraciones, cabe subrayar la importancia y gran legitimidad que en el imaginario colonial o de antiguo régimen tenía la monarquía. En la misma perspectiva de Marie-Danielle Démelas (1988), sostenemos que, para los súbditos, el derrocado no fue particularmente Fernando VII sino la mítica figura del monarca, divinizada por el pensamiento político de la época. Esta adhesión al rey trascendió el propio impacto generado por el endurecimiento de las políticas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII.

Desde las críticas que el pensamiento liberal plasmado en la historia patria esgrimió contra la sociedad colonial, no es fácil entender cómo la monarquía podía poseer tal peso simbólico y tal legitimidad. Pero, en realidad, la orfandad en que quedan las colonias a partir de la abdicación del rey marca un punto de inflexión en la historia y crea condiciones para improvisar, a tientas, un nuevo orden, a medias entre la tradición y el cambio, y en principio a través de las mismas instituciones y mecanismos que ofrecía el sistema colonial, como veremos más adelante.

La otra cara del prestigio del rey provenía de su condición de garante del orden social y político, condición que se difundió

Forjas recreadas en el Museo de la Ciudad, Quito



⁶ Sobre los esfuerzos de Quito para alcanzar autonomía política y económica, ver Ramos Pérez, 1978; Terán Najas, 1984; Rueda Novoa, 1992; Porras, 1984.

a través de representaciones que calaron profundamente en el imaginario colonial y que hacían del lejano rey un árbitro benevolente, situado por encima del bien y del mal. A todo este andamiaje simbólico y político habían apelado históricamente las élites a la hora de enfrentar las tensiones coloniales internas. Por ese motivo, cuando sobrevino la ausencia del monarca, los grupos dominantes quedaron despojados de los tradicionales mecanismos de legitimidad que utilizaban ante sectores populares e indígenas cada vez más politizados, como lo demuestran las repetidas rebeliones y movimientos urbanos de la última centuria colonial.

Solo hay que recordar la famosa rebelión de los Barrios de Quito o de los Estancos de 1765, que luego de terribles enfrentamientos terminó con un ritual de sujeción al monarca, por medio del cual los sublevados, pertenecientes a los sectores populares mestizos de Quito, al igual que los aristócratas que instigaron el levantamiento, se acogieron a la condición de vasallos para obtener el perdón del rey y para que a su nombre se pudiera restablecer el orden quebrantado por una participación indígena masiva que atemorizó a todos (Terán Najas, 1983).

Las investigaciones del historiador Alonso Valencia Llano demuestran que la fuerza de la movilización popular en el contexto de la revolución quiteña condicionó la actuación de los sectores dominantes, que se vieron obligados a buscar estrategias para la desmo-

vilización de las masas. Al final tuvieron que entregar el gobierno a las autoridades coloniales, precipitándose así el fracaso de la Junta (Valencia Llano, 1992: 95). En este punto evocamos la gran intuición de Óscar Efrén Reyes respecto a que la revolución se produjo solo cuando el pueblo de Quito entró al escenario.

Hemos hecho alusión a las precauciones que hay que tener frente a visiones finalistas que sostienen que la sociedad colonial derivaría, por un juego de superación de sus contradicciones, en un proceso de independencia de corte liberal republicano. Tal vez lo que la sociedad colonial tenía en el horizonte no era el tipo de futuro que se ha naturalizado a partir del imaginario de la modernidad liberal. Los cambios fomentados por los grupos de élite posiblemente se orientaban a la preservación de un modelo de gobernabilidad basado en una distribución jerarquizada de privilegios que logró, por lo menos a nivel teórico, que todos los sectores se sintieran integrados. Este sistema llegó al límite al romperse el pacto colonial, al producirse el desproporcionado protagonismo político popular y, finalmente, al abdicar

Interior del Templo de la Patria





Panorámica del Templo de la Patria en la
Cima de la Libertad



Placa conmemorativa a los próceres del 10 de agosto de 1809 y del 2 de agosto de 1810, convento de San Agustín

el rey en la coyuntura de la ocupación francesa. El antiguo orden comenzó a colapsar sin que su crisis pudiera ser considerada en ese momento el augurio de algo predecible.

De colonias a “reinos”

Como se ha mencionado, a la historiografía se le pasó por alto la importancia de la dinámica política presente en la coyuntura de la revolución quiteña. El historiador Jaime Rodríguez ha sido el primero en dimensionar la manera como se amplió la esfera de la actividad política con motivo de las sucesivas elecciones que se realizaron en la Audiencia para nombrar diputados ante la Junta Central de España, proceso que, según sus propias palabras, desataría en Quito una profunda revolución política y social (mencionado en Bustos, 2004: 190; ver Rodríguez, 1999). Rodríguez aborda el análisis, no desde los contextos locales sino desde el marco más amplio de la crisis de la monarquía española y de las repercusiones que esta crisis tuvo en sus dominios. Como se ha señalado, el proceso había empezado en 1808, con el colapso provocado por la invasión francesa a España y la consiguiente conformación de juntas que asumieron el gobierno a nombre del rey. Lo que no hemos mencionado todavía es que, para poder enfrentar a los franceses, la Junta Central de España tomó la decisión crucial de pedir apoyo a los americanos, reconociendo sus “reinos” en condiciones de igualdad con los peninsulares, e invitándolos a elegir representantes a través de votaciones organizadas por los ayuntamientos. Sin embargo, esta apertura disminuyó cuando se invitó a los americanos para que enviaran delegados a las Cortes de Cádiz. A diferencia de los dos representantes que podía enviar cada reino de la península, América solo tenía derecho a uno por provincia.

Finalmente la constitución promulgada por las Cortes de Cádiz en 1812 estableció tres niveles de gobierno representativo: los ayuntamientos, las diputaciones provinciales y las cortes. Toda esta dinámica, desconocida por la historiografía hasta que se conoció el estudio de Rodríguez, abre un amplio panorama sobre la política de finales de la Colonia, superando con creces las visiones reduccionistas que circunscribieron los conflictos coloniales causantes de la Independencia a la tensión entre criollos y españoles. A ello hay que añadir que tampoco esta tensión parece haber sido decisiva. Como se desprende del estu-

Puerta de la iglesia de San Agustín



dio de Alonso Valencia, los criollos no solo que no fueron excluidos del poder, sino que su origen no garantizó necesariamente su adhesión a la causa revolucionaria.⁷

La respuesta de los americanos a la posibilidad de acceder a estos organismos de representación fue masiva y promovió una dinámica de movilización social y política sin precedentes, calificada por Rodríguez como la democratización del sistema político. En este punto diferimos de la perspectiva de este historiador demasiado concentrada en el ideario de la monarquía y no en las prácticas políticas. Pensamos que la ampliación de la participación política no rompió necesariamente el marco imperante de las relaciones coloniales. El tránsito aparente que experimentan las colonias hacia la condición de “reinos” solo es posible dentro de la retórica española, ansiosa por conseguir el apoyo americano. En la realidad, los condicionamientos coloniales se mantuvieron, como queda ilustrado en la baja representatividad americana en las Cortes de Cádiz y en el caso de Quito, que no logró una delegación directa por carecer del rango de Capitanía General.

La actitud retórica de España se manifestó también en el reconocimiento solo discursivo del antiguo “derecho putativo” de las capitales de provincias americanas a tener representación en congresos de ciudades (Rodríguez, 2006). En su condición colonial, las colonias jamás gozaron de organismos de representación. Hasta 1810 no hubo Juntas en América ni expectativas de cortes ni elecciones ni congresos de ciudades (Kamen, 1986). Ni siquiera el cabildo abierto constituyó un espacio de representación de los diversos sectores. La retórica del “reino” no se ajustaba del todo a la realidad colonial de las provincias americanas, pero los americanos sacaron beneficios de todos los dispositivos políticos a su alcance.

La fidelidad a la monarquía y la condición colonial fueron, en definitiva, las dos caras del dilema afrontado por los americanos y, en especial, por los quiteños que fueron quienes desencadenaron el cambio político que impactaría en toda la región. Aunque la historiografía patria sostenga que las manifestaciones de lealtad al rey de parte de los criollos fueron estratégicas, pensamos que en muchas ocasiones también fueron expresiones de sinceridad. A fin de cuentas, la monarquía no estaba directamente relacionada con la dominación colonial que sí se ejercía desde instancias creadas especialmente para ese propósito, como los virreinos americanos. Los informes de los quiteños insisten en esta diferenciación que resulta fundamental para comprender la ambigüedad de su identidad política.

Un interesante ejemplo de este dilema identitario es la relación que Manuel José Caicedo (1960), sobrino del Obispo de Quito, escribe sobre los acontecimientos de los

7 Entre los 156 funcionarios de la Audiencia, por ejemplo, solo 16 eran europeos y dos de ellos abrazaron la causa insurgente. Pero lo que más sorprende es el alto número de funcionarios americanos y su filiación política. De los 148 burócratas criollos, 38 fueron realistas, 85 insurgentes y 22 indiferentes (Valencia Llano, 1992: 76).



El Museo de la Ciudad recrea el ambiente de la urbe a través de la historia, sala siglo XIX

cuales fue testigo presencial. El “Viaje imaginario por las provincias limítrofes de Quito y regreso a esta capital” se publica como una relación anónima “escrita por un español que, por su imparcialidad, puede pasar por americano”, tal como reza en la portada.⁸ En la manera como Caicedo se acoge al anonimato y encubre su identidad, se advierte la importancia estratégica y política de la obra. Pero a la vez, la relación constituye una metáfora de las disyuntivas de un criollo abocado a adoptar la voz de un español para poder pronunciarse sobre acontecimientos de tanta magnitud. Esta voz intenta denunciar ante el monarca los excesos de la dominación colonial dirigiendo todo el ataque contra los funcionarios españoles y los ejércitos virreinales. Su propósito final es demostrar la inocencia de Quito y el oportunismo de quienes se han aprovechado de su crítica situación. “Al fin –dice el autor– cuando las cosas se vean por nuestro amable rey Fernando VII, tocarán su desengaño todos los que han pensado valerse de esta crisis desgraciada para elevar su fortuna por sobre las ruinas de la hermosa Quito”.

Marcada por su drama jurisdiccional, por su audaz revolución y por el martirologio de sus patriotas, la ciudad de Quito finalmente se erigió como un emblema del proceso

⁸ El autor fue vicario de Quito en 1809 y sobrino del legendario Obispo José Cuero y Caicedo. Según Carlos Manuel Larrea, en esta fuente –que fue profusamente difundida entre los medios revolucionarios de su época– se basó Pedro Fermín Cevallos para elaborar su *Historia del Ecuador*.

revolucionario en la América hispana. Cerraremos este artículo con la reproducción de una parte del *Memorial de agravios* que Camilo Torres, asesor letrado del Cabildo de Santa Fe de Bogotá, dirigió a la Junta Central de España el 20 de noviembre de 1809. En este texto están de cierta forma condensadas las razones que convirtieron a la revolución quiteña en el desencadenante de los importantes cambios políticos que allanaron el camino hacia la independencia americana:

Es preciso tener presente que cada virreinato de América se compone de muchas provincias, que algunas de ellas valen más por sí solas que los reinos de España. La industriosa Quito cuenta por los menos con más de medio millón de almas, y su capital sola, con setenta mil; es una presidencia y comandancia general; reside en ella el tribunal de la Real Audiencia, el de cuentas y otras autoridades; hay silla episcopal, universidad y colegios; en fin, en nada cede a la capital sino en esta razón y en ser el centro del gobierno. ¿Por qué motivo, pues, no podrá tener a lo menos dos representantes de los que toquen al virreinato? Acaso con esta prudente medida se habrían conciliado sus ánimos y se habrían evitado las tristes consecuencias que hoy se experimentan en la turbación de aquel reino. Llamados sus representantes, habría concebido fundadas esperanzas de mejor suerte, cuya desconfianza talvez la enajenará para siempre de la monarquía (García, 2004: 148).

Bibliografía

- Bustos, Guillermo (2004). "La producción historiográfica contemporánea sobre la Independencia ecuatoriana (1980-2001)", en: Armando Martínez y Guillermo Bustos (eds.). *La Independencia en los países andinos: nuevas perspectivas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / OEI.
- Caicedo, Manuel José (1960). "Viaje imaginario por las provincias limítrofes de Quito y regreso a esta capital". *Cronistas de la Independencia y de la República*. Quito: Biblioteca Ecuatoriana Mínima.
- Cevallos García, Gabriel (1967). *Historia del Ecuador*. Cuenca: Editorial Don Bosco, colección LNS.
- Démelas, Marie-Danielle e Ives Saint Geours (1988). *Jerusalén y Babilonia. Religión y política en el Ecuador, 1780-1880*. Quito: Corporación Editora Nacional / IFEA.
- García, Óscar Almario (2004). "Muchos actores, varios proyectos, distintas guerras: la Independencia en la gobernación de Popayán y en las provincias del Pacífico, Nueva Granada (1809-1824)", en: Armando Martínez y Guillermo Bustos (eds.). *La Independencia en los países andinos: nuevas perspectivas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / OEI.
- Kamen, Henry (1986). *Vocabulario básico de la historia moderna. España y América 1450-1750*. Barcelona: Editorial Crítica.

- Landázuri, Carlos (2003). "Las primeras juntas quiteñas", en: Armado Martínez y Guillermo Bustos (eds.). *La Independencia en los países andinos: nuevas perspectivas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / OEI.
- Landázuri, Carlos (2004). "Balance historiográfico sobre la Independencia en el Ecuador (1830-1980)", en: Armado Martínez y Guillermo Bustos (eds.). *La Independencia en los países andinos: nuevas perspectivas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / OEI.
- Lavallé, Bernard (1999). *Amor y opresión en los Andes coloniales*. Lima: IFEA / IEP.
- Porras, María Elena (1984). *La gobernación y el Obispado de Maynas en el siglo XVII y XVIII*. Quito: Abya Yala.
- Ramos Pérez, Demetrio (1978). *Entre el Plata y Bogotá. Cuatro claves de la emancipación americana*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación.
- Reyes, Óscar Efrén (1950). *Breve historia general del Ecuador*, I. Quito.
- Rodríguez, Jaime (1999). "Las primeras elecciones constitucionales en el Reino de Quito 1809-1814". *Procesos, revista ecuatoriana de historia*, 14. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Rodríguez, Jaime (2006). *La revolución política durante la época de la Independencia. El Reino de Quito 1808-1822*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / CEN.
- Rueda Novoa, Rocío (1992). "La ruta a la mar del sur, siglo XVIII". *Procesos, revista ecuatoriana de historia*, 3. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Salvador Lara, Jorge (1982). *Estudio introductorio a La revolución de Quito 1809-1822*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Terán Najas, Rosemarie (1983). "Sinopsis del siglo XVIII", en: Enrique Ayala Mora (ed.). *Nueva historia del Ecuador*, IV. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- Terán Najas, Rosemarie (1984). *Los proyectos del imperio borbónico en la Audiencia de Quito*. Quito: Abya Yala.
- Valencia Llano, Alonso (1992). "Élites, burocracia, clero y sectores populares en la Independencia quiteña (1809-1810)". *Procesos, revista ecuatoriana de historia*, 3. Quito: Corporación Editora Nacional.



Distrito Metropolitano de Quito: geografía y proyección desde la mitad del mundo

Nury Bermúdez

Cuando se habla del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)¹ –denominación actual– a menudo se discute sobre las zonas geográficas que lo conforman y se suele comúnmente confundir las jurisdicciones, parroquias y límites de su extenso territorio. Esta dificultad se vuelve mayor cuando se intenta computar indicadores como densidad, áreas urbanas o accesibilidad a servicios. Este artículo tiene como objetivo esclarecer, desde la geografía, esta territorialidad que actualmente lo conforma, describir los factores naturales que adornan su paisaje y mostrar los puntos de atracción oculta que lo energizan. También establecer esas características espaciales de línea, nodo, atracción o ruptura que marcan su singular ubicación y lo potencian como centro gravitatorio del planeta. El DMQ es actualmente un punto de confluencia y proyección internacional.

Antecedentes

*Para muchos era una ciudad ubicada entre montañas,
más arriba de las nubes.*
Kingman, 2006: 104.

Para iniciar esta descripción, se vuelve sugestivo remontarnos al origen. Quito fue fundada en 1534 en una “hondonada estrecha, de temperatura y pluviosidad medias” (Kingman, 2006: 103). Su forma inicial fue concéntrica, ubicada en un estrecho y empina-



Panorámica de la ciudad desde Cruz Loma, en el Rucu Pichincha

Izquierda: El Panecillo, elevación a un costado del centro histórico de Quito. Sobre ella se levanta la Virgen de Quito

¹ A partir de la *Ley de régimen especial para el DMQ* en 1993, la dimensión territorial administrativa de Quito cambió, asumiendo la totalidad del territorio del cantón Quito.

do enclave en las faldas del macizo montañoso del Pichincha, extendiéndose sobre pendientes cortadas por profundas quebradas:

Algunos viajeros describían una pequeña urbe rodeada por elevaciones, que daba la impresión de un espacio amurallado: el Pichincha y las lomas del Itchimba, El Panecillo, San Juan Evangelista. Desde todos esos lugares se podía contemplar la ciudad, con su área central prácticamente llana y sus barrios periféricos ubicados en pendientes y de modo poco concentrado (Kingman, 2006: 104).

Hacia 1914, la mancha urbana adquirió la forma lineal que caracteriza la meseta central hasta la actualidad; a partir de este momento, su crecimiento se dio en forma longitudinal, consolidándose paulatinamente hasta el día de hoy (Carrera, 1984: 8). El crecimiento se extiende desde la Alameda hacia el sector de la Mariscal en el norte y cruzando la quebrada de Jerusalén hacia la Villaflora y Chimbacalle hacia el sur. Este crecimiento se mantuvo hasta la década de los años sesenta, cuando la ciudad continuó extendiéndose rápidamente en sentido longitudinal. Actualmente la utilización de la meseta en sentido este-oeste y norte-sur de todo el escalón de montaña sobre la que nació Quito está pronta a compactarse.²

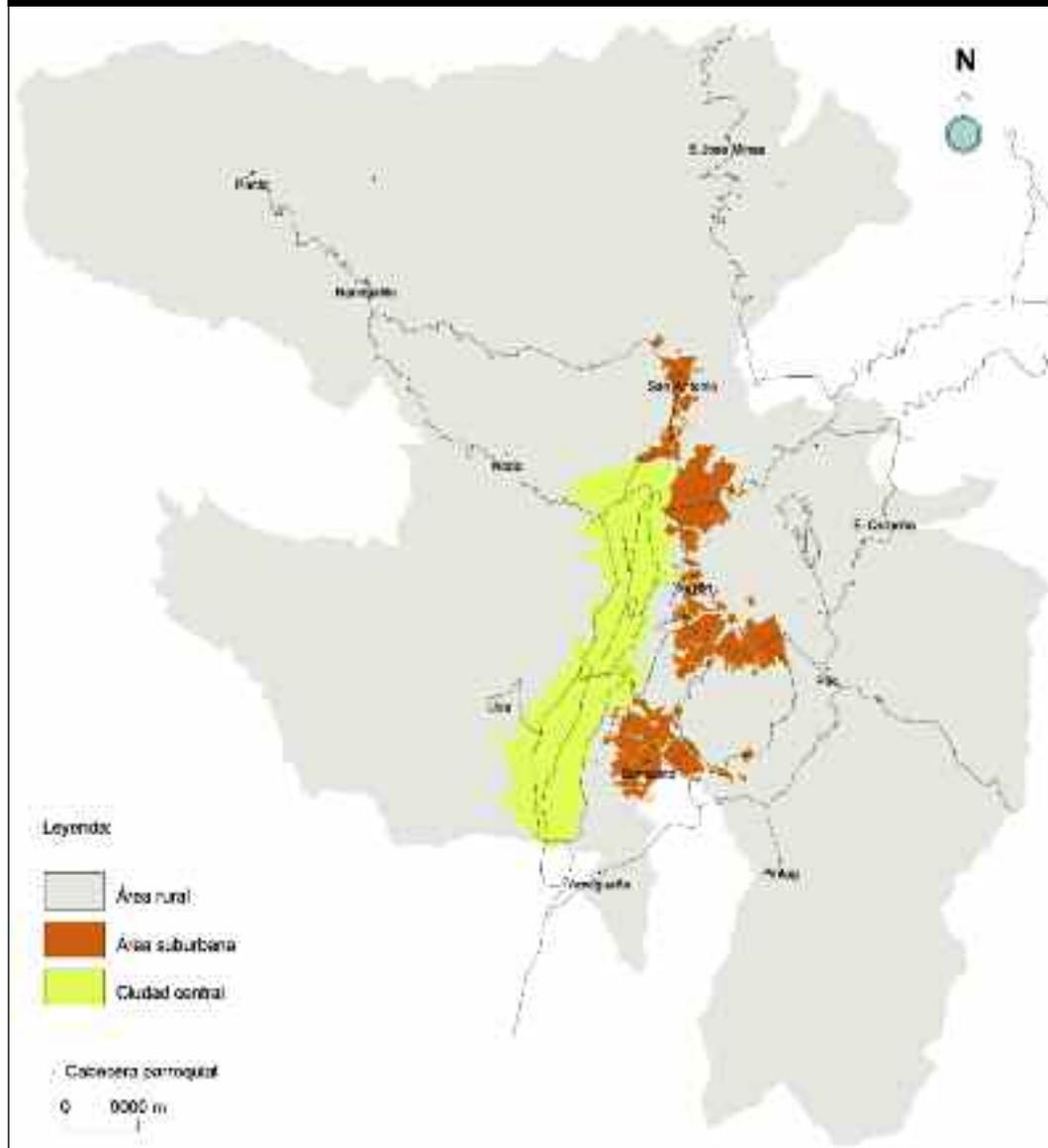
En el pasado, se podían sentir variaciones en el microclima, el paisaje, el tipo de cultivos. Esas diferencias difícilmente pueden apreciarse hoy en día desde un vehículo, cuando los cambios se suceden de manera rápida y cuando la mayoría de los sembríos, bosques nativos, quebradas con su vegetación y fauna características han desaparecido (Kingman, 2006: 103).

Hacia la década de los años ochenta, se inició la expansión hacia los valles circundantes, especialmente Los Chillos y Cumbayá-Tumbaco. Este paulatino crecimiento surgió de forma desordenada y dispersa, ocupando amplias superficies de manera desarticulada; aparecieron implantaciones en conjuntos habitacionales cerrados, dejando el resto del territorio indefinido en el tratamiento del espacio público e inconexo del núcleo central parroquial.

Hacia la década de los años noventa, se incorporaron a este crecimiento otros sectores de valles: los territorios de Calderón, Pomasqui y San Antonio, que crecieron de manera acelerada conformando hoy en día una zona urbana compleja y discontinua, en parte por la topografía que la circunda y en otra por la incongruencia urbana con la que ha crecido.

² De acuerdo con el Plan General de Desarrollo Territorial, actualización 2006, queda en la meseta central apenas un 7,5% de áreas vacantes.

Mapa 1. Características de la estructura espacial del DMQ



El sitio y la estructura territorial

El Distrito Metropolitano de Quito está localizado en un entorno de múltiples contrastes en lo geográfico, ecológico y paisajístico; entorno majestuoso, rico y diverso. Es un sitio arraigado profundamente en una milenaria e inmensa densidad cultural; es asiento aborígen de civilizaciones reminiscentes y lugar privilegiado de la colonización hispánica; es origen y continuidad de la construcción de la nacionalidad (PGDT, 2001: 11).

El sitio geográfico del DMQ está localizado sobre la Cordillera de los Andes, posee desniveles altitudinales importantes formados por fuertes pendientes y zonas de valle (Serrano, 2005: 25), los que corresponden a la totalidad del territorio del cantón Quito, con una superficie de 422.802 ha (4.250 km²) que representan el 1,7% del territorio nacional. Si bien la ciudad central compacta se denomina ciudad de Quito, los sectores de los valles se han formado y consolidado como parte cercana a la centralidad mayor, constituyendo lo que actualmente es el DMQ.

Asentada en la hoya del río Guayllabamba, recoge las aguas interiores a través de sus principales afluentes: los ríos San Pedro, Pita y Pisque, para estrecharse en un gran cañón que rompe la Cordillera Occidental y se precipita hacia la Costa para desaguar en Esmeraldas. Debido a la presencia de los Andes, presenta una variedad de climas en cortas distancias.

El DMQ está integrado por unidades geomorfológicas, pisos climáticos y sistemas ecológicos, donde coexisten varias realidades físico-espaciales principales (PGDT, 2001: 11). Está conformado por 65 parroquias, 32 urbanas y 33 suburbanas y rurales que presentan características de estructura espacial distintas. Para efectos de esta descripción geográfica, se analizarán tres grandes grupos: la ciudad central, el área suburbana y las áreas rurales.³

La ciudad central

Se ubica en un escalón de montaña formado por las estribaciones del volcán Pichincha, con altitudes que oscilan en el punto más bajo entre 2.600 m.s.n.m. y el más alto en 3.250 m.s.n.m. Ocupa un área de 42.273 ha, siendo el área urbana de mayor concentración en el DMQ, establecida en un valle longitudinal de 42 km de largo por 4 km a 8 km de an-

³ Esta división de la estructura territorial en tres grupos se encuentra en el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) (2006), la misma que ha sido ligeramente modificada para efectos del análisis geográfico.



Volcán Pichincha,
en sus faldas está Quito

cho. "Dada esta dimensión y la irregularidad del relieve que la rodea, las condiciones físicas y climáticas micro y mesolocales cambian considerablemente" (Bermúdez y Metzger, 1996: 99). La temperatura promedio en la ciudad oscila entre los 12,5 °C y los 18 °C, dos estaciones lluviosas registran una pluviosidad anual que varía entre la zona sur de la ciudad con 1.500 mm al año mientras en el norte están en el orden de 500 mm.

El área suburbana

Se ubica en el valle, un escalón más bajo que la ciudad central, con altitudes que oscilan en el punto más bajo entre 2.300 m.s.n.m. y el más alto en 2.650 m.s.n.m. Las pendientes van de suaves a moderadas excepto en el cerro Ilaló con 3.169 m.s.n.m. Se caracteriza por una dispersión del área urbana que se esparce a partir de los núcleos históricos de cada parroquia, dejando coexistir en el territorio actividades urbanas con agrícolas



debido a la subocupación de muchas áreas. Estas parroquias cubren una superficie de 70.958,3 ha de las cuales 16.461,5 ha son urbanas,⁴ aunque con bajos niveles de consolidación en muchas zonas, y 54.496,9 ha son rurales y de protección ecológica. Entre las parroquias que constan en este grupo están: Conocoto, La Merced, Alangasí, Cumbayá, Tumbaco, Nayón, Zámiza, Llano Chico, Calderón, Pomasqui y San Antonio.

La topografía está definida por grandes hondonadas profundas que marcan con mucha presencia los diferentes sectores de valle. Estas características de relieve se conjugan con unas particulares condiciones climáticas de intensa insolación y elevada evapo-transpiración, oscilando la temperatura de estos sectores entre 10 °C en las noches y 22 °C al mediodía. Las características pluviométricas varían de un sector a otro manteniéndose en términos generales las mismas condiciones de la meseta central, es decir, una variación de tres veces más hacia el sur que hacia el norte de los valles.

Las áreas rurales

Las áreas rurales se encuentran más distantes de la ciudad central; se trata de territorios con relieves de diferentes características. En el caso de los territorios del noroccidente y norcentrales,⁵ su accesibilidad y sus condiciones climáticas y de relieve conforman sectores con características físicas y socioculturales diferentes, con altitudes entre 700 m.s.n.m. y 3.000 m.s.n.m. Estas zonas presentan diversidad de microclimas en función de la altitud y fuertes precipitaciones que dan origen a una vegetación natural que corresponde, en su mayoría, a bosque muy húmedo.

Otros sectores rurales –aunque quizá por corto tiempo para algunos casos– son las parroquias de Amaguaña, Píntag, Guayllabamba, El Quinche, Puembo, Pifo, Yaruquí y Tababela. Estas áreas con relieves similares al área suburbana se encuentran mutando en la actualidad, por una parte, debido a la influencia de un gran equipamiento urbano –el nuevo aeropuerto internacional de Quito– y por otra, debido a las actividades de agroexportación del eje centro norte del país. Estos sectores se combinan con extensas



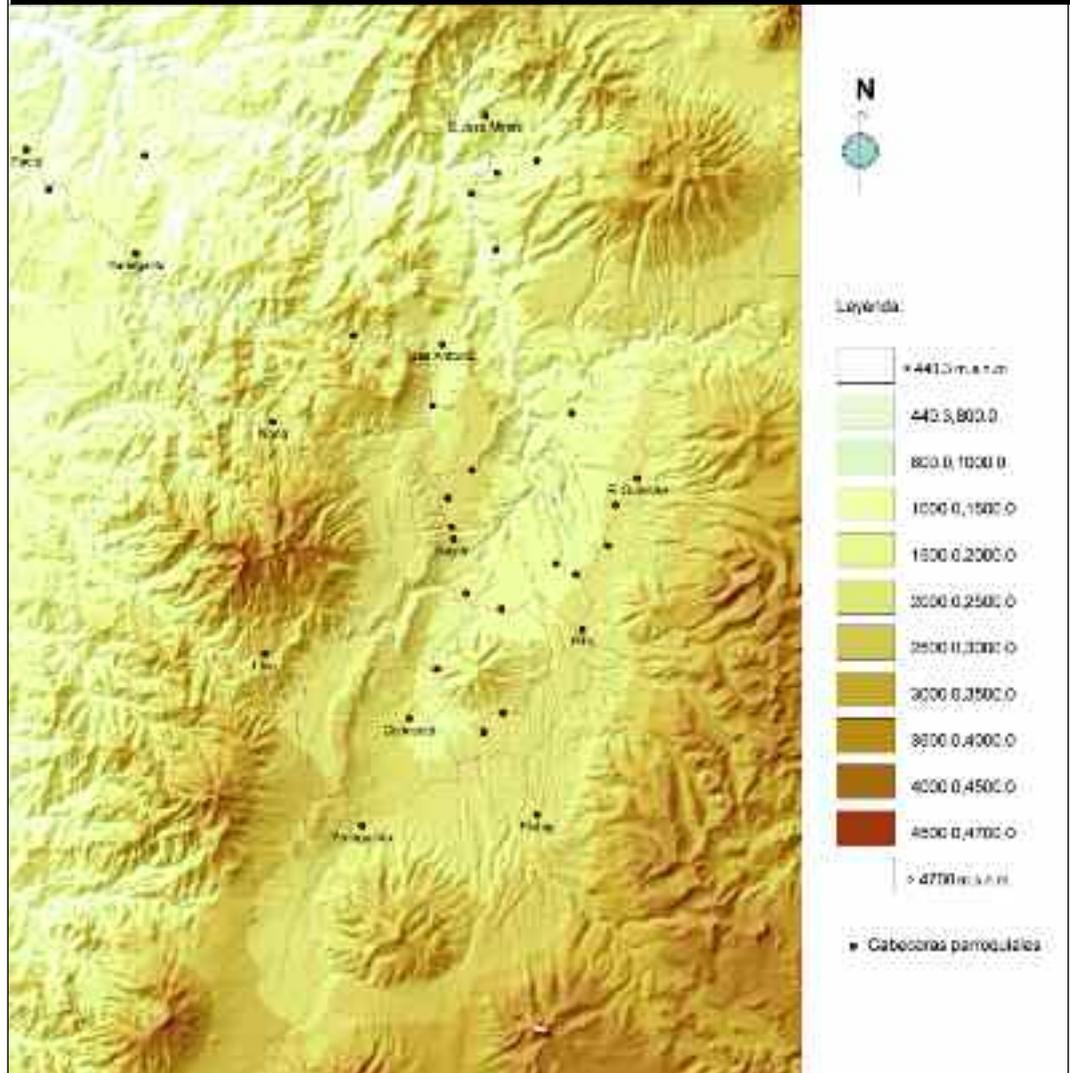
Alrededor de Quito existen varias zonas climáticas. En el camino a la región Amazónica está Papallacta, un balneario de aguas termales.

Izquierda: hotel en Papallacta

⁴ Esta cifra incluye el suelo urbano y urbanizable de acuerdo con la definición de clasificación del suelo del PGDT, 2006.

⁵ Las parroquias que conforman la zona noroccidente son: Pacto, Gualea, Nanegalito y Nanegal; y las norcentrales son: San José de Minas, Atahualpa, Perucho, Puéllaro y Chavezpamba.

Mapa 2. Zonas de caracterización geográfica del DMQ



áreas naturales, en algunos casos declaradas de protección ecológica, que comprenden 393.421 ha y corresponden al territorio de 20 parroquias. Se caracterizan por el espontáneo desarrollo de actividades rurales, la explotación irracional de canteras y en un 35% por áreas declaradas de protección ecológica.

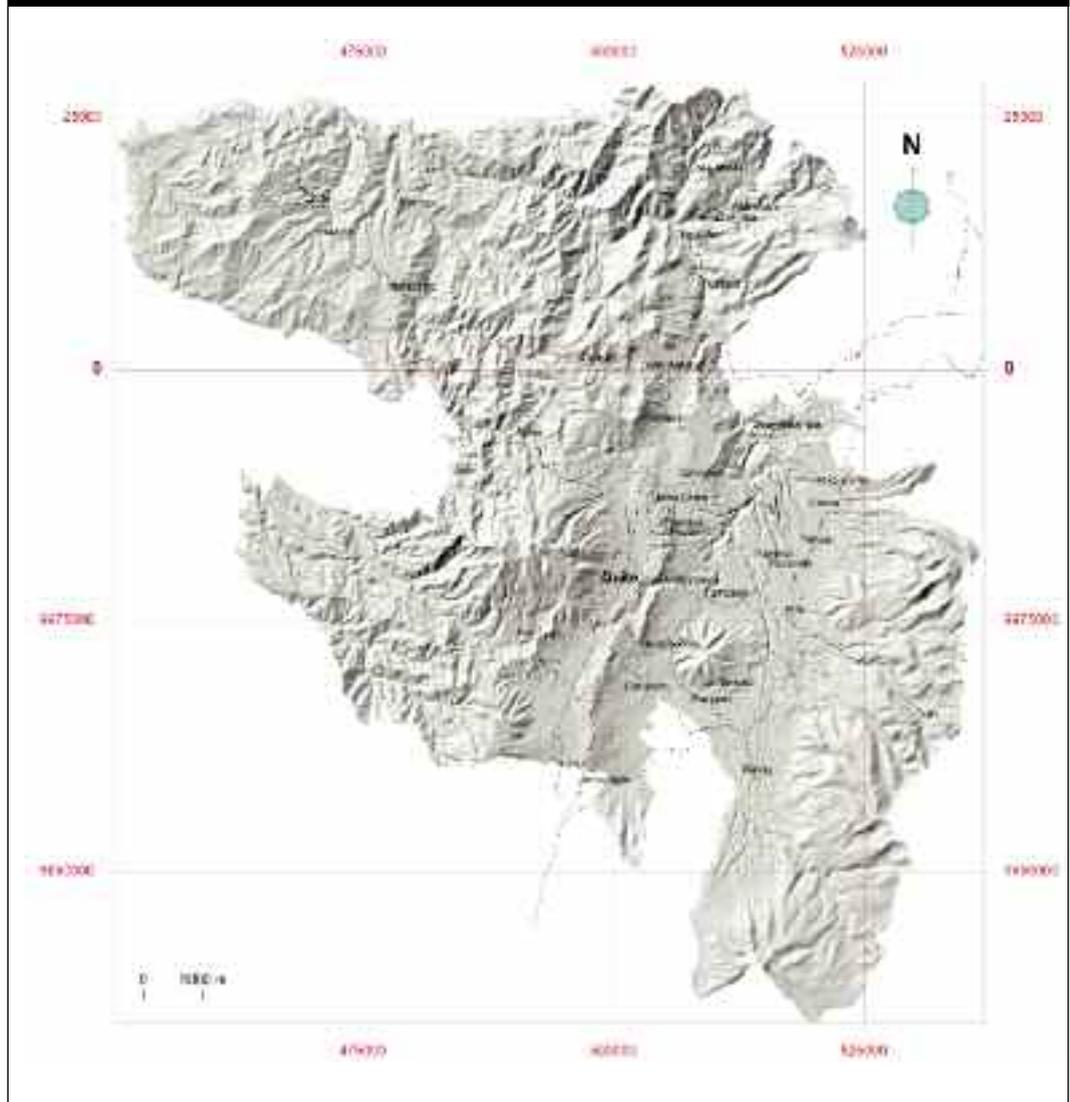
El eje principal: línea y dinámica

Una de las características sobresalientes del DMQ es su ubicación geoestratégica. El paralelo 0°0'0" marca la división del planeta en dos hemisferios, generando una serie de particularidades propias de esta ubicación geográfica. Sobre el Ecuador, el sol es directamente elevado en el mediodía durante los días del equinoccio. Además, cada día está cercano a las 12 horas de día y de noche. En la noche, las estrellas aparecen para remontan hacia fuera medio círculo centrado en el punto más meridional o más septentrional del horizonte. El DMQ es una "influyente puerta de comunicación para el sur del continente americano, eje de penetración y articulación de las naciones de la Comunidad An-

Ungüí: cerro en el suroccidente de Quito



Mapa 3. Modelo numérico del terreno del DMQ



dina y polo clave del potencial corredor económico Atlántico–Pacífico (desde Asia hasta Brasil)” (PGDT, 2001: 7).

El DMQ está caracterizado por una diversidad de identidades, habilidades y capacidades conjugadas en una heterogeneidad geográfica y ecosistémica que caracterizan su territorio, marcando una fuente de enorme riqueza y potencialidad.

El nudo principal: punto y atracción

Dentro de la región centro norte, Quito central se convierte en una macrocentralidad, punto de atracción natural marcado por su capitalidad, nivel de infraestructura y servicios. La dinámica del crecimiento de Quito ha tenido que enfrentar las dificultades geográficas del sitio de ubicación, así como los riesgos asociados a esta condición. Adicionalmente ha debido resolver la disfuncionalidad de su estructura territorial; por un lado, ha concentrado excesivamente actividades en la parte central de la ciudad y por otro ha extendido su crecimiento a los valles circundantes en una tendencia de ocupación suburbana deficitaria en accesibilidad, infraestructura y servicios, todo esto pese al conjunto de propuestas de planificación urbana y territorial y a las disposiciones reglamentarias que han pretendido, en los últimos sesenta años, regular y ordenar su crecimiento a través, en algunos casos, del planteamiento de modelos policentrales (Vallejo, 2006: 3).

La necesidad de organizar y consolidar un nuevo modelo urbano y de desarrollo del DMQ supone la adecuación del territorio metropolitano y de sus áreas inmediatas de influencia como un espacio regional a partir del reconocimiento y articulación de un sistema de ciudades conformadas por: Quito –ciudad central– y las ciudades menores circundantes Sangolquí, Machachi, Cayambe y Tabacundo–, consolidando y desarrollando las centralidades locales urbanas y las periféricas o rurales en el territorio metropolitano y regional.

Esta organización espacial posibilitará el reordenamiento de la ciudad central y la refuncionalización de la macrocentralidad de la ciudad como un espacio social aglutinador; representativo de los intercambios y la conformación de una malla polinodal de centralidades, que a la vez que distribuya nuevas funciones que desconcentren y disminuyan la presión y vulnerabilidad del área central de Quito, precisen sus roles microrregionales en cada ámbito territorial. El funcionamiento de esta estructura pluricéntrica –que coadyuvará al reordenamiento de la estructura y gestión administrativa, a la productividad y promoción de la participación ciudadana– supone contar con una articulación eficiente a través de un sistema integral de movilidad y accesibilidad que multidireccione la funcionalidad total del territorio regional (PGDT, 2006: 45).

La ruptura Costa-Andes-Amazonía

La geografía puede ser fundamentalmente inmutable, pero su impacto sobre la economía y la sociedad no lo son. Políticas y desarrollos tecnológicos adecuados pueden superar muchos obstáculos impuestos por la geografía y ayudar a explotar sus ventajas (Gallup y otros, 2003: 127).

La clara demarcación de frontera natural que forma la geografía entre las regiones Costa y Amazonía ha influido de varias maneras para que el DMQ genere una ruptura natural que la aleje de problemáticas propias de otros climas y latitudes. La calidad del suelo agrícola conjugado con un sistema hídrico abundante privilegia la región e influye en su desarrollo. También el clima primaveral –sin temperaturas extremas– es determinante en la productividad y su gente.

La geografía ha sido siempre un factor a considerar al hablar de desarrollo. La interacción entre las características físicas, el clima, la topografía y la calidad de los suelos conjugados con patrones de asentamiento de población influyen en el progreso social y económico. El DMQ ha logrado un nivel de permeabilidad selectiva con las otras regiones del país. Mantiene intercambios comerciales de diverso tipo con varias regiones, los mismos que se potencian con los mejoramientos viales y de comunicaciones, así también las políticas de desarrollo regional y urbano han generado efectos positivos en las variables geográficas de su entorno, aunque las soluciones, en muchos casos, requieren inversiones mayores frente a una desventaja geográfica natural.

El espacio socio-demográfico quiteño

Quito forma parte de una de las tres importantes concentraciones urbanas de América Latina. En términos demográficos, el DMQ constituye la décima octava ciudad en América Latina, la séptima en la Comunidad Andina y la segunda en el Ecuador (PGDT, 2001: 7).

Derecha: barrios
en las laderas del Pichincha,
sobre el centro histórico



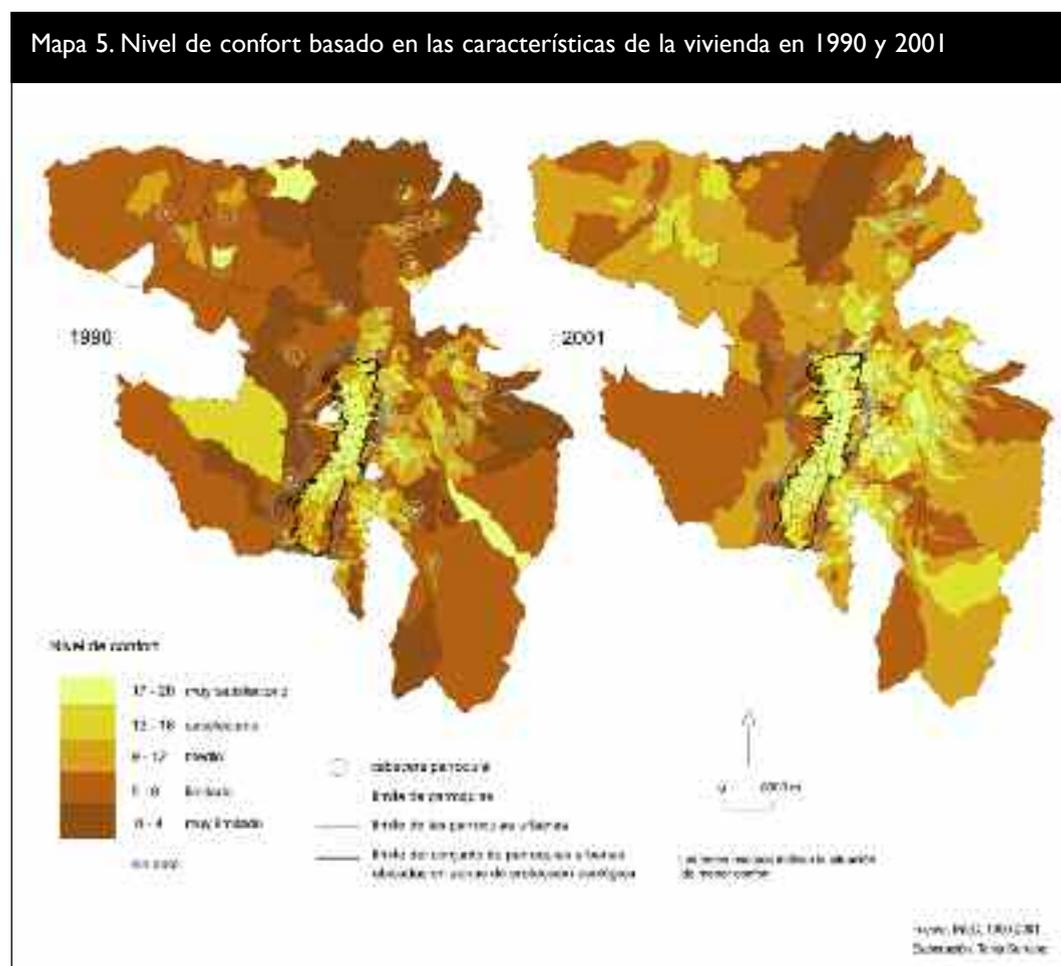


Población en el DMQ

Según las proyecciones de población, el DMQ tendrá, para 2010, una población de 2.231.705 habitantes, de los cuales 82% vivirá en áreas urbanas tanto de la ciudad central (75%) como de las áreas suburbanas (7%), mientras los asentamientos dispersos de las áreas rurales ocuparán un 19%. Por otra parte, esta cifra equivale al 15% de la población total del país.

Los datos intercensales (de 1990-2001) muestran un incremento no homogéneo de la población del DMQ, especialmente en las parroquias suburbanas. Mientras las parroquias ubicadas al occidente del DMQ crecen muy poco o incluso han perdido población, las orientales se han desarrollado dinámicamente. En la ciudad consolidada, en cambio, el contraste es marcado entre el centro y la periferia. Mientras diez parroquias centrales presentan tasas de crecimiento negativas, aquellas localizadas a su alrededor presentan tasas de crecimiento en varios casos bastante elevadas (Serrano, 2005: 30). En el DMQ,

Izquierda: Calle Cuenca, centro histórico





Arriba: casa de clase media ubicada en un sector céntrico de la ciudad

Abajo: la expansión de la ciudad y la ampliación de servicios ocasionan zonas residenciales en los valles

la tendencia de decrecimiento observada desde 1982 se ha acentuado, producto de la disminución de las tasas de crecimiento natural y la migración; esta característica es especialmente significativa.

Esta reducción en el período 1982-2005 muestra una tasa de crecimiento de 4,34 a 2,07 y tiene como contrapartida el crecimiento suburbano en el mismo período de 0,71 a 4,68. Esta variación en las áreas suburbanas se da principalmente por la recomposición de la economía metropolitana que, en la zona del nuevo aeropuerto, asimila la implantación de actividades agro-exportables que han significado un rápido crecimiento del componente migratorio en las parroquias de esta zona y en desplazamientos internos desde la ciudad hacia los valles inducidos por externalidades positivas como menor precio del suelo –tal es el caso de Calderón y San Antonio– y ambientales rurales –para Los Chillos y Tumbaco–. A partir de estos nuevos comportamientos demográficos, expresados en el cambio de la estructura de edad, la consolidación de tasas de crecimiento natural y la tendencia al equilibrio entre natalidad y mortalidad, se prevé para el año 2020 un nuevo escenario en las tasas de crecimiento poblacional, que establecen para el período 2005-2020 que el DMQ disminuirá de 2,2 a 1,9 y el área central de Quito de 1,9 a 1,5, las áreas suburbanas de 3,9 a 3,2 y el incremento de las áreas rurales de 0,3 a 1 (PGDT, 2006: 18).

Hay que destacar que los cambios demográficos que se evidencian en el DMQ configuran otro tipo de necesidades y espacios, a los que la ciudad y sus políticas urbanas se adecuan paulatinamente.

Características de la vivienda

El DMQ tiene 549.016 viviendas,⁶ correspondiendo a 3,3 personas por vivienda si se acepta como válido que en la actualidad una familia promedio está constituida por 3,8 miembros; esto significa que el índice promedio está por debajo de la composición familiar media, entendiéndose que el problema de vivienda no existe. Si bien esta cifra demuestra que no hay déficit cuantitativo, la vivienda debe comprenderse no solo como un número de unidades habitacionales, sino como un conjunto de condiciones de habitabilidad en las que se desenvuelve la actividad residencial. En el caso del DMQ, el déficit es cualitativo: referido especialmente a seguridad estructural, calidad de los espacios, capacidad de movilización y espacios públicos adecuados.

⁶ De acuerdo con el *Censo de población y vivienda de 2001*.

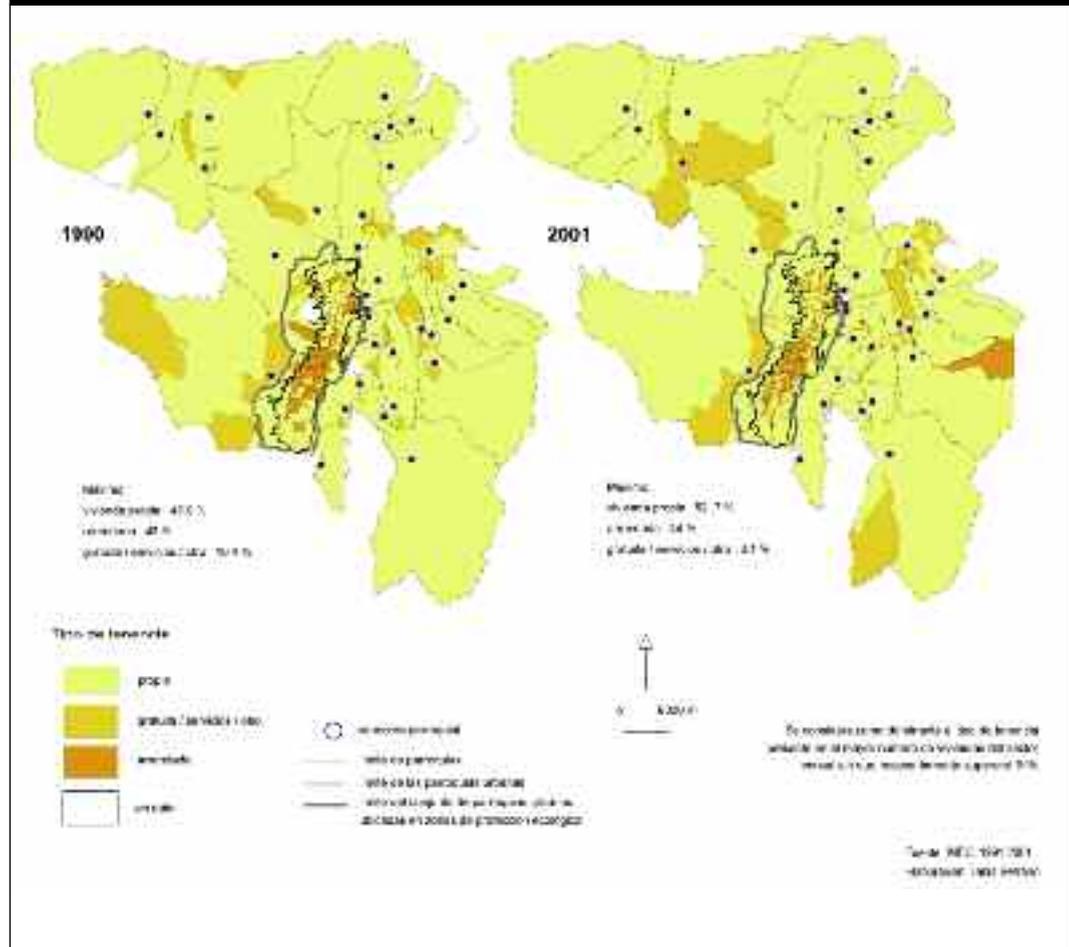
El análisis del confort basado en cinco variables –acceso a electricidad, teléfono, tubería de agua dentro de la vivienda, materiales de piso adecuados y nivel de hacinamiento– demuestra que en el DMQ, en el período intercensal 1990-2001, el nivel de confort se incrementó del 45,8% al 65,9% lo que, en términos absolutos, representa un mejoramiento de 200 mil viviendas aproximadamente (Serrano, 2005: 88). El mapa 6 refleja las diferencias en las condiciones de la vivienda, las cuales inciden en un menor o mayor bienestar de sus ocupantes. En 2001, los niveles de bienestar mejoraron en todo el territorio metropolitano. Si bien las zonas urbanas siguen concentrando las viviendas con características de mayor confort, esto se refleja con iguales condiciones para los valles orientales, especialmente las parroquias de Conocoto, Cumbayá, Tumbaco y Calderón. Este nivel de confort contrasta con la tenencia de las viviendas, donde se observa que en la periferia inmediata de la ciudad central, al igual que las zonas suburbanas, la vivienda es mayoritariamente propia, mientras en la ciudad central el arrendamiento es dominante, destacándose el caso del centro histórico de Quito (Serrano, 2005: 92).

El análisis realizado a detalle para el año 2001 se ha modificado significativamente a partir de la implementación de la política territorial emprendida desde el gobierno local. En la actualidad, la cobertura de agua potable en el DMQ se estima en un 92%, mientras la cobertura de alcantarillado se encuentra en el orden del 86%, según datos de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado. Estas demostrativas cifras son el mejor ejemplo de una política incluyente, democrática e igualitaria emprendida por el gobierno local en los últimos años.



Las casas de barrios populares ocupan las laderas de las montañas que rodean a Quito

Mapa 6. Tipo dominante de tenencia de vivienda en 1990 y 2001



Derecha: Modernas edificaciones en el centro norte de la ciudad

Los puntos de atracción aislados

La vida cotidiana ofrece enormes oportunidades para actos armoniosos y responsables. Sin embargo, todo depende de si el hombre está preparado para escuchar a su propio microcosmo interior o si se limita a marchar ciegamente por la Tierra.

Marko Pogacnik

El DMQ es, sin lugar a dudas, un punto de atracción importante del Ecuador y Sudamérica. Son varios los lugares y tradiciones que lo adornan: el centro histórico, Patrimonio de la Humanidad, con sus barrios, balcones y plazas; la latitud 0 que divide al mundo en dos mitades, el macizo volcánico formado por el Atacazo y el Pichincha; el Cotopaxi, volcán-nevado activo más alto del mundo y las lagunas y espacios naturales que lo circun-



dan. Pero también existe un punto de atracción aislado y poco conocido en Quito: el cruce del canal energético interoceánico.

En 2002, Marko Pogacnik visita Quito. Él dedica su vida a identificar el paso de los canales energéticos de la tierra y a reactivar la energía de estos canales mediante un sistema de curación para la Tierra, similar a la acupuntura. Pogacnik procura corregir los desajustes en la circulación de la energía en un espacio físico y mejorar el intercambio energético de este espacio con su entorno. Su técnica, denominada litopuntura, implica la colocación de monolitos de piedra tallados en puntos específicos. Se esculpieron diez pilares de piedra para Quito, con materiales originarios del Pichincha y una placa de bronce. Cada monolito implantado en la ciudad tiene grabado un símbolo tallado a mano por el artista, un cosmograma. Su diseño procura capturar la esencia del lugar y revelar sus fuerzas interiores. El canal energético interoceánico que vincula el Atlántico con el Pacífico sin duda fue conocido por las culturas indígenas, ya que algunos de sus sitios sagrados están alineados con este canal, las pirámides de Cochasquí, las lagunas de Mojanda y los montes Imbabura y Atacazo. Lugares como el Itchimbía y el Yavirac eran considerados, desde tiempos remotos, espacios sagrados.

En Quito, los monolitos instalados están ubicados a lo largo de su “columna vertebral”, desde el Batán bajo, al norte, pasando por Shungoloma (El Panecillo) en el límite del centro histórico, hasta Chillogallo al sur. Solo dos esculturas salen de la línea: una está situada a la orilla del río Machángara, en el sector de El Sena, y cumple la función de estimular el eje este-oeste que conecta la ciudad con la Amazonía. La otra está en el parque Itchimbía y su función es establecer una conexión con el “alma” de la capital.

El cruce del canal energético interoceánico es una atracción adicional de la Quito milenaria que vale la pena conocer, recorrer y energizarse con vibraciones positivas emanadas de la tierra.

Ubicación privilegiada, equinoccialidad e integración mundial

El DMQ afrontará a futuro una serie de retos de diverso orden. Los cambios demográficos en su composición, la accesibilidad a servicios como un problema superado, el mejoramiento de la infraestructura viaria y el transporte, entre otros logros, la perfilan como la ciudad capital con mayor proyección en América Latina; todo esto se acompaña de su ubicación privilegiada, las estrategias del sector privado y la responsabilidad de la sociedad civil. El DMQ se proyecta al mundo desde su pacífica tierra, con firmeza y

optimismo en busca del desarrollo armónico, equilibrado y equitativo para los hombres que la habitan.

Bibliografía

- Andrade Marín, Luciano (2003). *La lagartija que abrió la calle Mejía. Historietas de Quito*, 2. Quito: Colección Biblioteca Básica de Quito, FONSAL.
- Bermúdez, Nury y Pascale Metzger (1996). *El medioambiente urbano en Quito*, 15. Quito: Colección Quito Metropolitano, MDMQ.
- Carrera, Blanca (1984). "Mapa de distribución de la población de la ciudad de Quito", en: Michel Portais (ed.). *Quito, aspectos geográficos de su dinamismo*. Quito: documento de investigación 5, CEDIG.
- Gallup, John Luke; Gaviria, Alejandro y Eduardo Lora (2003). *América Latina: ¿condenada por su geografía?* Washington y Bogotá: BID / Alfaomega.
- Kingman, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y Policía*. Quito: FLACSO, sede Ecuador / Universidad Rovira i Virgili.
- Pogacnik, Marko (2001). *Artista y geomántico. Textos en tiempos de cambio*. Buenos Aires: Edi-Ser.
- Rodas, Germán (2003). *J. de Morainville y el primer dibujo universal de la quina*. Boletín francés del Instituto Francés de Estudios Andinos. Lima: IFEA.
- Serrano, Tania (2005). *Evolución del Distrito Metropolitano de Quito. Una lectura geográfica basada en los censos de 1990 y 2001*. Quito: PAUD / MDMQ.
- Vallejo, René (2006). *Las centralidades en la recomposición del espacio metropolitano de Quito*. Documento inédito.
- Varios autores (2001). *Plan General de Desarrollo Territorial del DMQ (PGDT)*. Quito: MDMQ.
- Varios autores (2006). *Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), actualización 2006*. Quito: MDMQ.



Quito a 30 años de su declaración como Patrimonio Cultural de la Humanidad

Alfonso Ortiz Crespo

Todavía se conservan en algunos templos de Quito altares de madera enteramente dorados, que pueden pasar á la posteridad como muestras del gusto y de la habilidad de los artistas quiteños si, acaso, la descontentadiza manía de acabar con todo lo antiguo, no arma contra ellos su hacha demoledora que tantas obras maestras de ese género ha reducido á astillas en varias iglesias de nuestra capital. ¿Por qué ese odio inconsciente contra todo lo antiguo?... La caprichosa vanidad devota de unas cuantas personas extranjeras, mimadas por el partidismo político en la capital, ha hecho con las obras de arte antiguas lo que la revolución ha ejecutado en Europa con imágenes, altares y conventos!... La iglesia de Santo Domingo poseía hasta hace poco dos grandes altares de estilo churrigueresco, que eran las dos obras maestras más acabadas y perfectas que en ese género poseía la capital... Hoy las busca en vano nuestra ávida curiosidad... ¿qué ha sido de ellas? ¿Quién las condenó á las llamas?

[...] *Nuestras revoluciones, nuestras guerras civiles, los terremotos, la manía de reformar lo antiguo van concluyendo hasta con las reliquias que todavía quedan de la Colonia.*

González Suárez, 1970: III, 400

Para la reparación de los edificios antiguos, es ya tiempo de que se estudien las reglas de arte y que los encargados de repararlos no procedan solamente según los caprichos de su nada disciplinada fantasía; salvemos de la destrucción siquiera lo poco, lo muy poco que de los buenos tiempos de la Colonia, por fortuna, queda todavía.

González Suárez, 1970: III, 401-402



Calle García Moreno por la noche

Izquierda: cúpula de la iglesia de La Merced

A inicios del siglo XX

Al llegar el siglo XX, Quito se encontraba en adecuación a la nueva infraestructura que imponía la modernidad: ya había llegado el telégrafo en el siglo anterior, pero una serie de obras se realizaban con el propósito de mejorar la salubridad de la ciudad, como la canalización de las aguas servidas que aún corrían libremente por las quebradas abiertas, en donde de paso también se arrojaba la basura y escombros, y el servicio de distribución domiciliar de agua potable con tuberías de hierro. Poco a poco, el tendido de redes de energía eléctrica, producida por pequeñas centrales privadas movidas por fuerza hidráulica, avanzaba por la urbe, y con estas se instalaron lámparas que alejaban las tinieblas en la noche. En 1908 llegó el ferrocarril después de recorrer un proceso de construcción y financiamiento tan largo y tortuoso como la misma ruta, y a través de él, se introdujeron fácilmente nuevas mercancías y productos, así como maquinaria para el desarrollo industrial, especialmente textil (Salvador Lara, 1992: 263-264). Más tarde se instaló un servicio de tranvías eléctricos, se importaron automóviles y creció la red telefónica.

Derecha: edificio de estilo mudéjar ocupado por la Academia Nacional de Historia

Abajo: detalle del interior de la Academia Nacional de Historia



La economía de la ciudad se dinamizó y se aceleró la migración interna, ampliándose el área comercial. Sin embargo, la estructura urbana no se alteró mayormente. Vías,

plazas y parques se conservaron sin importantes alteraciones. Progresivamente se alargaron algunas calles, superándose en los bordes los tramos abiertos de las quebradas a través de canalizaciones y rellenos. Por el sur, la ciudad crecía lentamente, incorporándose a la estructura urbana el pueblo colonial de La Magdalena, ubicado al sur tras El Panecillo, y surgió un barrio popular alrededor de la estación del ferrocarril en Chimbacalle. A pesar de que la presencia del automóvil era cada vez más numerosa, no se produjeron en la ciudad antigua modificaciones en los anchos de las vías; pero sí se efectuaron desbanques en las calles más empinadas, para modificar las gradientes a ángulos más adecuados para los automotores.

La ciudad aún conservaba algunas lacras producidas por los sismos de 1859 y 1868. Con el mejoramiento de la economía se curaron estas heridas y aparecieron, con renovada fuerza, los modelos de la arquitectura neoclásica y ecléctica, debido a la presencia de arquitectos europeos radicados en Quito o de quiteños formados localmente en la antigua Politécnica y otros



que cursaron sus estudios en el Viejo Continente. Algunas antiguas estructuras de templos coloniales, empobrecidas o poco valoradas, se derrocaron, y otras, que habían sufrido daños con los terremotos, se reconstruyeron utilizándose preferentemente los estilos gótico o románico.

La capital continuó con su ritmo y, como es normal, viejas construcciones fueron sustituidas por otras. En la generalidad de los casos, las nuevas obras mantuvieron coherencia con el paisaje construido, especialmente aquellos edificios en los que se continuó utilizando materiales y sistemas constructivos tradicionales. Con estos nuevos aportes arquitectónicos, sumados a los decimonónicos y coloniales, Quito continuó enriqueciendo su singular fisonomía.

En estos años surgió también la iniciativa particular para urbanizar ciertas áreas periféricas de la ciudad. La idea del confort e individualidad sedujo a las nuevas generaciones quiteñas de la clase media, quienes al buscar otras formas de ocupación del suelo urbano, rompieron las formas tradicionales de la vivienda histórica. Su forma de vida había cambiado radicalmente con relación a la de sus padres y abuelos, y las añosas estructuras arquitectónicas no satisfacían sus expectativas y aspiraban a la modernidad dentro del esquema de ciudad jardín, con viviendas unifamiliares aisladas, amplias avenidas arborizadas, entre otras. Esto fue posible también por la aparición del automóvil, nuevo protagonista en la vida urbana, que acortaba distancias. Así, surgieron barrios como La Floresta –con sus orígenes más remotos en el año 1917– y luego la ciudadela Mariscal Sucre a partir de 1922. Paralelamente se dieron iniciativas para sectores económicos más modestos, por ejemplo, el proyecto de la ciudadela América en la vertiente norte de la colina de San Juan, desarrollado en el año 1919, y por la misma época, al suroccidente, se promocionaron los lotes de la ciudadela La Colmena (Ortiz Crespo, 2007). En los siguientes lustros, siempre al norte de la ciudad, continuaron desarrollándose barrios residenciales por la ocupación de las antiguas quintas y haciendas.

Con el mejoramiento de las finanzas públicas, el Estado desarrolló inversiones importantes. Para la celebración del centenario de la Batalla de Pichincha en 1922, se ejecutaron diversas obras públicas, como la creación de una de las más modernas vías de la ciudad, el bulevar 24 de Mayo sobre el relleno de la quebrada de Jerusalén, iniciándose también la pavimentación con asfalto de las calles. Se creó el parque 24 de Mayo, en lo que restaba del ejido colonial, convirtiéndose en el área verde más importante de Quito. Tampoco se descuidó el equipamiento educativo, inaugurándose los edificios de los colegios nacionales Mejía de varones y 24 de Mayo de mujeres. Se retomó la construcción del hospital civil, luego nombrado Eugenio Espejo, utilizando sus instalaciones inconclusas en los festejos del centenario como sede de diversas exposiciones.

Las primeras valoraciones del patrimonio cultural

Desde la segunda década del siglo, se iniciaron algunos estudios sobre arte colonial quiteño y las reflexiones de varios intelectuales contribuyeron a la creación de una incipiente conciencia de valoración del patrimonio cultural, que lentamente cobró fuerza. Fue fundamental la labor del historiador del arte quiteño José Gabriel Navarro (1883-1965), quien desde el año 1925 publicaba en el *Boletín de la Academia Nacional de Historia* sus “Contribuciones a la historia del arte en el Ecuador” y luego otras obras precursoras. En la Universidad Central del Ecuador se fundó el Instituto de Arte Hispano-Ecuatoriano, con el propósito de investigar “sobre los tesoros artísticos del país para catalogarlos en su laboratorio de Arte y facilitar así una síntesis de la riqueza nacional conservada desde la Colonia, en monumentos, obras pictóricas y escultóricas y de toda índole que puedan constar en un índice artístico” (Moncayo de Monge, 1949: 359, en: Mantilla Acosta, 1990). Sin duda, este hecho demuestra una actitud diferente frente al patrimonio cultural y un deseo de conocerlo y conservarlo.

Más adelante se sumó de manera efectiva a este esfuerzo el sacerdote dominico José María Vargas (1902-1988), y esporádicamente incursionaron en este campo otros autores, como Benjamín Gento-Sanz (1910-1955), Alfredo Flores y Caamaño (1879-1970), Pío Jaramillo Alvarado (1884-1968) y otros.

Por otra parte, ante la avalancha de modelos extranjeros y el monopolio de las obras edilicias por parte de arquitectos afuereños, y en correspondencia con lo que ocurría en el resto de Latinoamérica, cobró fuerza en Quito el estilo neocolonial. Localmente se denominó este movimiento hispano-quiteño y buscaba, en los modelos religiosos de la época colonial, la inspiración para el desarrollo de una arquitectura moderna, de tintes nacionalistas. Se destacaron con sus obras los arquitectos Eduardo Mena Caamaño (1898-1979), Alfonso Calderón Moreno (1905-1958) y Leonardo Arcos Córdoba (1906-1977).

En cuanto al cuerpo legal, conviene conocer que el 14 de julio de 1937 el Gobierno del Ecuador y la Santa Sede suscribieron un *Modus vivendi*, en donde la Iglesia Católica se comprometía, a través del artículo 8, al cuidado del patrimonio cultural y a realizar en cada diócesis un inventario detallado de lo existente. Más tarde, el 22 de febrero de



Músicos callejeros en la calle La Ronda



1945, la Asamblea Nacional Constituyente expidió la *Ley del patrimonio artístico*: la “primera clara y expresa manifestación de responsabilidad del Estado frente al tesoro cultural de la nación” (Larrea, 1982: 49). En esta *Ley* se determinó que la Casa de la Cultura Ecuatoriana actuara como representante del Gobierno para el cumplimiento de lo prescrito en el artículo 8 del *Modus vivendi*.

En este esfuerzo por conocer y valorar la historia y el patrimonio de Quito, cabe una especial mención a Luciano Andrade Marín (1893-1972), quien además de sus múltiples folletos y escritos en diversos periódicos, realizó una labor divulgativa que, no por ser más tardía es menos importante, a través de la publicación en el diario *Últimas Noticias* de cerca de 70 “historietas de Quito” entre 1964 y 1965, donde derrumbaba mitos y aclaraba aspectos históricos importantes de la historia urbana y arquitectónica de la ciudad. Dos décadas después, se publica en fascículos la extensa obra *Historia del arte ecuatoriano*, por Salvat Editores Ecuatoriana, gracias a la iniciativa y coordinación de Hernán Crespo Toral (1937-2008), donde se pone en relieve la importancia de Quito como ciudad y se valora su patrimonio artístico.

El plan regulador urbano de Quito de Guillermo Jones Odriozola en 1942-1944 y la individualización del centro histórico

Desde mediados de la década de los años treinta, se evidenciaban en Quito nuevos códigos urbanos y arquitectónicos diferenciando a la ciudad vieja o casco antiguo como un área particular de la ciudad. Con la expansión de la urbe, la ocupación del espacio pasó de concéntrico, en la antigua ciudad, a lineal, condicionado por las limitaciones topográficas impuestas al occidente por el Pichincha y al oriente por las colinas de Puengasí e Itchimbía y por el río Machángara.

Para el historiador italiano y crítico de la arquitectura Leonardo Benévolo, los centros históricos se definen como tales cuando el crecimiento de las ciudades, impulsado por nuevas condiciones históricas, rompe con las sucesivas agregaciones morfológicas cuya última identificación es su unidad formal.

Para inicios de la década de los cuarenta, era indudable esta situación en Quito. No solo había una división espacial-morfoló-

Izquierda: Nártex de la iglesia de la Compañía de Jesús

Abajo: Serie de los Profetas, de Nicolás de Gorbbar, en la misma iglesia





Interior del antiguo Hospital Militar, hoy Museo Bicentenario

gica sino también una división social: el área central de carácter histórico se consolidó como centro administrativo y comercial de la ciudad, con una población de clase media, mientras que la zona urbana al sur, aglutinada alrededor de la estación del ferrocarril que atrajo industrias, se caracterizó por su población obrera y una escasa clase media, mientras el norte albergaba a la burguesía en sus nuevos barrios.

Esta división socio-espacial se consagró con el primer plan urbano que buscaba regular el crecimiento y futuro desarrollo de Quito. El plan –elaborado entre 1942 y 1944 por el arquitecto uruguayo Guillermo Jones Odriozola (1913-1994) y continuado por su compatriota y colega Gilberto Gatto Sobral (1910-1975)– dividía funcionalmente a la ciudad a partir de tres actividades fundamentales: vivienda, trabajo y esparcimiento, en correspondencia con la configuración espacial de Quito: obrera-sur, media-centro y residencial-norte. Determinaba un nuevo centro administrativo y centros funcionales religioso, comercial, administrativo, universitario y deportivo, relacionados entre sí a través de grandes avenidas. Asignaba un importante espacio libre para los centros mencionados, el esparcimiento y desarrollo vial. A pesar de que el plan no pudo ejecutarse completamente por su alto costo, debido a la enorme proporción de áreas públicas destinadas al equipamiento –que debían expropiarse a particulares–, sus directrices generales configuraron la

ciudad hasta los últimos lustros del siglo XX.

El plan de Jones Odriozola contemplaba diversas acciones para el centro de la ciudad. Si bien no dejaba de resaltar el valor de la que identificaba como “ciudad colonial” (Jones Odriozola, s/f), no proponía medidas concretas para su resguardo y valoración. Planteaba proyectos concretos: derrocar íntegramente la manzana que ocupaba la Municipalidad y las casas vecinas frente a la Plaza Grande, para construir sobre ella un nuevo edificio exclusivo para su uso; al Palacio de Gobierno proponía transformarlo en museo histórico, pues la sede del Gobierno se trasladaría al nuevo Centro Cívico al norte de la Alameda; y la antigua Casa de los Abogados, que existía en la esquina de las calles Guayaquil y Chile, frente a la iglesia de San Agustín, la transformaba en “casa tipo de la época colonial” (Jones Odriozola, 1949: 27-28). Planteaba de manera vaga la remodelación y reconstrucción de algunas plazas para devolverles su carácter primitivo, por

ejemplo la de San Francisco, de La Merced, de la Independencia y otras que no menciona (Gatto Sobral, 1945).

Otras acciones sobre esta área estaban exclusivamente dedicadas al mejoramiento de la circulación vehicular de la ciudad (Jones Odriozola, 1949), pues por su conformación, el centro con sus estrechas calles se convertía en un escollo para la comunicación sur-centro-norte. Así, el plan proponía la

corrección de las fachadas que limitan el espacio viario que une centros de interés, con la eliminación, en ciertos casos, de este espacio viario como arteria de tránsito vehicular; y con la apertura, en ciertos casos también, de plazuelas que nos permitan la apreciación objetiva de ciertos monumentos que actualmente presentan dificultades para ser observados (Jones Odriozola, 1949: 28).

Es decir, a algunas vías del centro se las pretendía ensanchar para dar cabida al relativamente recién llegado y, al parecer, más importante protagonista de la vida de la ciudad: el automóvil. Así, se determinaron nuevas líneas de fábrica, por detrás de las existentes, provocando hasta hoy, en ciertos lugares, una imagen desordenada. La calle Guayaquil se incrementaba a 14 metros, pues monumentos como San Agustín, el Teatro Sucre y otros edificios particulares de importancia la condicionaban (¿o estorbaban?). Al mismo ancho debía pasar la calle Venezuela; y algunas edificaciones modernas de esta vía, entre la calle Espejo y la calle Sucre, evidencian esta propuesta. La calle Maldonado se amplió a 30 metros y lo mismo la Montúfar, que se convirtió en la principal vía de acceso desde el sur al Centro Cívico, aunque aprovechaba parte del trazado de la Luis Felipe Borja, el relleno de la quebrada Marín y la existencia de algunos terrenos municipales, como los que luego servirían para la construcción del Coliseo Julio César Hidalgo y el Mercado Central, o los de San Blas, donde se levantó, a inicios de siglo, el mercado de frutas.

Estas ideas, en conjunto, veían más por la eficiencia de la transportación y manejaban a la ciudad vieja con criterios monumentalistas, conservando y valorando exclusivamente los grandes edificios religiosos, en detrimento del conjunto, o incluso sacrificando construcciones civiles para crear plazuelas que permitieran mirar con más perspectiva ciertos monumentos. Es importante reflexionar detenidamente sobre este último punto, puesto que, hasta hace poco tiempo, no faltaba quien planteara estas propuestas descabelladas. La ubicación y topografía de Quito, su desarrollo urbano, las condicionantes económicas, sociales y culturales, los criterios estéticos de la época, entre otros factores, nunca llevaron a plantear la creación de una plazoleta, por ejemplo, frente a la iglesia de la Compañía de Jesús. Si así hubiera sido, los jesuitas perfectamente podían haber crea-



Restauración del interior de la iglesia
de San Francisco de Quito

Derecha: la Virgen de Quito,
de Bernardo de Legarda

do esta plazoleta frente a su iglesia, pues ahí funcionaba el seminario diocesano de San Luis que ellos dirigían, derrocándolo.

Pérdidas y deterioro del centro histórico hasta mediados del siglo XX

La modificación del paisaje urbano y la destrucción de joyas arquitectónicas e históricas quiteñas venían de antaño. Al iniciar este artículo se mencionaron las transformaciones radicales operadas en el templo de Santo Domingo a finales del siglo XIX. Pero el caso más clamoroso en esta época fue el derrocamiento del más que tricentenario edificio de la Universidad de San Gregorio Magno de los jesuitas. Ya como Universidad Central del Ecuador, en 1915 las autoridades académicas resolvieron borrar la huella de la educación confesional reemplazando el antiguo y noble edificio con uno de nueva planta, sin reparar en el grave daño que hacían a la memoria de la ciudad. Gonzalo Zaldumbide dice que este edificio era el “testimonio de nuestro abolenjo intelectual, así hubiese sido una choza, esa morada solariega de los fundadores de una cultura valía más a los ojos del que sabe ver y sentir, que el pretencioso remedo exótico que hoy nos aflige” (Zaldumbide, 1922: 142). Este “remedo exótico” es nada menos que el edificio que actualmente ocupa el Centro Cultural Metropolitano y que se levantó en 1917, con el proyecto del arquitecto Francisco Espinosa Acevedo, el cual, integrado al ambiente histórico de la ciudad, fue restaurado hace pocos años para su uso actual. En la misma época y en concordancia con la destrucción de la antigua universidad, lastimosamente, los jesuitas alteraron el área que ellos ocupaban en la misma manzana hacia la calle Benalcázar, al ampliar y remodelar el antiguo colegio San Gabriel.

Para mediados de la década de los años treinta del siglo XX, se levantó el primer edificio en altura de la ciudad, a escasos metros de la Plaza Grande. Este edificio luego lo ocuparía el Hotel Humboldt. Construido sobre la calle Espejo, con una estructura de hormigón armado que se eleva nueve plantas, rompió el perfil tradicional de la ciudad, en donde antes sobresalían únicamente campanarios y cúpulas.



Por su parte, el intelectual Julio E. Moreno, en su obra *El sentido histórico y la cultura* (1940), en el acápite sobre el *Culto del pasado*, parafraseando a Nietzsche previno contra la restauración, la recuperación o la rehabilitación que:

lejos de estimular la vida, la momifique... Se asiste entonces al espectáculo repugnante de un frenesí ciego de colección, de una acumulación infatigable de los vestigios de otro tiempo; el hombre se encierra en una atmósfera de vetustez, llegando hasta abatir aptitudes superiores, por la manía de la antigüedad y de las bagatelas bibliográficas [...] Pueblos vueltos obsesionadamente hacia las cosas que fueron, olvidados de sí mismos, desviados de sus inmediatos intereses vitales, están de hecho en una posición antinatural y se incapacitan para la acción. Tenemos que aprender a olvidar en la medida en que el recuerdo perjudique al ser vivo, ya se trate de un hombre o de un pueblo (Moreno, 1940: 42-43).

Todavía sin una legislación nacional efectiva y ordenanzas locales que protegieran al centro histórico, la voluntad por modernizar y desarrollar la ciudad sin condicionamientos formales, estéticos, históricos o urbanos, se impuso sin distinciones. Se ignoraban los valores arquitectónicos y urbanos de Quito generados por activa historia de acumulaciones, cambios y transformaciones de más de cuatro siglos. Las presiones provocadas por los intereses económicos, la desvaloración cultural, la ignorancia y un equivocado concepto de progreso, provocaron una sensible disminución en número y calidad del patrimonio edificado, así como transformaciones y pérdidas irreversibles de valores urbanos y ambientales, que no permitieron conservar a la ciudad íntegra. Como ocurre con frecuencia, la legislación de protección vino después de producidos graves daños al patrimonio edificado.

Entre las casas destruidas a mediados de la década de los años veinte, estuvo la que el historiador Jurado Noboa identifica como la Casa de la Sal. Asegura que la portada la mandó a construir Juan de Illanes en el siglo XVI. Al derroscarse, la portada fue comprada por Jacinto Jijón y Caamaño quien la colocó en su museo particular en su quinta La Circasiana. Derrocado el museo para la ampliación de la avenida Colón, la portada se volvió a desarmar y más tarde fue obsequiada a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, que la integró a su Centro Cultural a finales del siglo XX.

A inicios de la década de los años cincuenta se demolió la Casa de los Abogados frente a San Agustín que, en el plan de Jones Odriozola, estaba destinada a restaurarse. Derrocada, en el solar se levantó el edificio Guerrero Mora, proyecto del arquitecto Sixto Durán Ballén, obra desproporcionada, con un lenguaje arquitectónico contrastante con el ambiente de la ciudad antigua. Llamada también Casa 10-28, en la que, según la leyenda, vivió la Bella Aurora que sucumbió fatalmente en las astas de un toro. Esta fue

una de las casas más típicas de Quito, y como dice el historiador Fernando Jurado Noboa, con su derrocamiento “se inició la última y penosa destrucción de Quito” (Jurado, 1926: 26).

Igual suerte tuvo la Casa de la Inquisición que se encontraba en la esquina nororiental de las calles Bolívar y Venezuela, en cuyo solar se construyó el edificio Bolívar, proyecto del mismo profesional. De ella se salvó la portada de piedra que, dividida en dos, se incorporó más tarde a la remodelada Casa de Benalcázar. Tristemente célebre fue el derrocamiento de la singular mansión conocida como la Casa de la Gran Cornisa, ubicada en la calle Cuenca, entre las calles Mejía y Olmedo, que dio paso a un vulgar galpón que sirve hasta nuestros días con el pomposo nombre de Centro Comercial La Merced.

En el año 1957, los inconsultos cambios introducidos en la Catedral de Quito llevaron a una pugna entre la Junta de Defensa Artística de la Casa de la Cultura Ecuatoriana y el Cabildo Eclesiástico, pues se había producido la destrucción de pinturas coloniales, alteraciones radicales en el antiguo artesanado y “la total alteración del ambiente artístico original del templo en términos de absoluto desconocimiento de la técnica y estética particulares de una restauración respetuosa” (Bravomalo, 1957: 21), ordenándose la suspensión de estas obras y de las que se ejecutaban en El Tejar, donde también se cometían atropellos en el antiguo cementerio.

También alarmaban los derrocamientos que ocurrían en el interior del monasterio de la Concepción, con el propósito de dejar espacio para construir un edificio rentero hacia la calle Chile. La manzana del monasterio sufrió serias modificaciones desde finales de la década de los años cincuenta. En la calle Chile se derrocó la centenaria muralla y varios ambientes conventuales para reemplazarlos con un vulgar edificio con fines exclusivamente comerciales. Incapaz de integrarse de manera armónica al contexto urbano, se optó por disfrazarlo con una fachada neocolonial en 1959, añadiéndose un desatinado portal. Con esta obra se concretó un atentado contra la memoria de la ciudad y se creó un pésimo ejemplo a seguir, remedando lo colonial, pues se tomaron elementos del vocabulario formal de esa arquitectura.

Muchos trabajos que se realizaron en Quito en estos años se identificaron equivocadamente como restauraciones. Prescindían de los principios rectores de esta discipli-



Interior del Pasaje Espejo

na y lo que se hacía, por lo general, era “mejorar” estéticamente los edificios con el cambio de materiales y la incorporación de nuevos elementos de “estilo” (arcos, columnas, portadas, ventanas, en materiales modernos como cemento, rejas, pasamanos, faroles, fuentes, cruces, entre otros), desfigurando a los monumentos con un maquillaje falso y escenográfico. No era extraño que se aplaudieran estas simulaciones. Lamentablemente estos trabajos gustaron a muchos, y en la actualidad, a 30 años de la declaratoria del centro histórico de Quito como bien cultural de la humanidad, todavía se realizan obras que siguen este equivocado espíritu.

Las obras nuevas dentro del centro histórico en general no contemplaban su relación con el ambiente preexistente, alterando la escala, ritmos y texturas de la ciudad vieja. Entre estas formas de intervención, arbitrarias y funestas, se pueden enumerar decenas de casos, curiosamente muchos de ellos relacionados con comunidades religiosas que ocupaban inmuebles centenarios, como el edificio que construyeron los agustinos sobre la calle Mejía detrás de su convento; el colegio San Pedro Pascual y el estacionamiento de La Merced, donde se profanó la centenaria muralla con los accesos y se edificó sobre la antigua huerta; el colegio de San Carlos en San Francisco; las edificaciones de las calles Rocafuerte y Montúfar en el convento de Santo Domingo, entre otras.



Intervenciones en el patrimonio edificado y sobre la zona protegida

En el período presidencial 1956-1960, se desarrolló una política de equipamiento urbano y arquitectónico, especialmente en Quito y Guayaquil, pues la capital había sido designada en marzo de 1954 sede de la XI Conferencia Interamericana de Cancilleres. Para cumplir con este compromiso internacional, el Presidente Camilo Ponce Enríquez creó la Secretaría General de la XI Conferencia e impulsó diversas obras con la colaboración del arquitecto Sixto Durán Ballén, entonces Ministro de Obras Públicas. Así, en Quito aparecieron nuevas construcciones para dar respuesta a las necesidades represadas de una ciudad en acelerado crecimiento. Ubicadas especialmente en el norte, cabe mencionar entre ellas el Hotel Quito, las residencias universitarias de la Universidad Central y de la Universidad Católica, la nueva terminal aérea, el Palacio Legislativo y la Cancillería.



Arriba e izquierda: Yaku, Museo del Agua



Patio interior en una casa recuperada en la calle La Ronda.

Izquierda: Panorámica de la calle La Ronda en el centro histórico.

Hacia 1960, se realizó la remodelación del Palacio de Gobierno con un criterio muy parecido al del Museo de Arte Colonial, es decir, primaron los criterios prácticos y esteticistas adulterando, y en ciertos aspectos destruyendo, los valores originales de esta edificación. Habían pasado cerca de dos décadas desde la realización del Museo de Arte Colonial y era de esperarse que, con la presencia de arquitectos profesionales, se hubiera realizado un proyecto de restauración que pusiera en valor los elementos auténticos del edificio. La historia del conjunto se remonta a 1612, cuando la Real Audiencia de Quito se trasladó a una casa particular frente a la Plaza Grande. La fisonomía exterior del actual Palacio se debe, en gran parte, a las obras realizadas hacia 1841 por el Presidente de la República Juan José Flores. A lo largo del siglo XIX, de una u otra manera, los diversos presidentes del Ecuador intervinieron en él.

Se organizó ex profeso una Oficina de Remodelación del Palacio de Gobierno para dedicarlo exclusivamente a la Presidencia de la República. Desgraciadamente se prescindió de estudios históricos, se destruyeron innumerables evidencias auténticas y se trató

de “mejorar” al edificio con sustituciones innecesarias, como la ejecutada en el pórtico delantero, donde las columnas originales de cal y ladrillo enlucido y blanqueado fueron eliminadas y reemplazadas por nuevas, trabajadas en piedra. El edificio se organizó alrededor de dos nuevos patios frontales simétricos –que nunca lo fueron– rodeados de arquerías de medio punto soportadas por columnas panzudas. Entre ellos se insertó una amplia escalera de acceso a la planta alta. En el antiguo espacio del Congreso se creó el llamado Salón Amarillo donde se exhiben los retratos de los presidentes constitucionales del Ecuador y que se utiliza para actos protocolarios. Las obras se terminaron en 1960, cuando se aumentó un tercer piso para residencia presidencial.

Cabe señalar que no solo la acción particular y los intereses crematísticos atentaron contra la integridad de Quito. También la “planificación” municipal tuvo su responsabilidad en este tema, pues no siempre supo resolver acertadamente y con sensibilidad los problemas del centro histórico. Recordaremos algunas intervenciones lamentables: la avenida Pichincha y todos los cambios urbanos desde la Alameda hasta la Marín; la avenida Occidental con los túneles y sus mal resueltos pasos junto a El Tejar y San Diego, que cortó y modificó la relación de estos conjuntos monumentales y sus barrios con el centro de la ciudad; las remodelaciones de la Plaza de Santo Domingo, cuando al monumento se le añadió una pila y se lo aisló en el centro como una isla en medio de un mar enfurecido de tráfico vehicular; los cambios de la Plazoleta Victoria a la que se le añadió una inconsulta pila; y por último, el largo abandono de las obras del viaducto bajo la avenida 24 de Mayo volvió muy difícil la posterior recuperación de su entorno para la convivencia de sus habitantes.

Igualmente resulta curioso reconocer la participación cómplice de la Municipalidad en la “disección” de la olla de El Panecillo, cuando una compañía particular, a mediados de la década de los años sesenta, decidió desenterrarla para buscar supuestos tesoros incas!, alterando su condición original de cisterna del desaparecido cuartel de artillería que levantó la autoridad realista hacia 1816, para defender a Quito de los intentos independentistas de sus propios habitantes (Andrade Marín, 2003). El origen colonial de la “olla” es evidente por el uso de ladrillo y argamasa de cal y arena, así como por su forma cupular. También fue notoria la ineficacia municipal en asuntos graves que afectaron irremediablemente a la imagen de la ciudad, como el levantamiento en 1975 de la desproporcionada y grotesca Virgen de





Teatro Nacional Sucre, centro de Quito

El Panecillo, enorme remedo de la Virgen de Quito tallada por Bernardo de Legarda en 1734. En definitiva, es un monumento sobre un monumento, que atenta contra el paisaje natural y urbano de Quito.

En 1973, la investigadora argentina Enma Scovazzi analizó en un artículo la situación imperante en el sector antiguo. Observó “la lamentable y sistemática destrucción del centro histórico” y criticó con dureza las obras viales en ejecución, pues “varios monumentos importantes quedaron directamente comprometidos: la capilla del Robo, el convento de San Diego y su cementerio, el hospital San Juan de Dios y la calle de La Ronda”. Continúa:

es evidente que, de manera indirecta, es todo el centro histórico el que pelagra con esta nueva “high way”. La salida del Tejar, con sus desniveles, que pasa por delante y al costado del convento del mismo nombre, es un ejemplo más del moderno urbanismo que no merece comentarios y cuyas consecuencias son fácilmente previsibles (Scovazzi, 1974: 75).

Sus conclusiones son categóricas:

La degradación progresiva de Quito colonial fue acompañada y condicionada por el desplazamiento en el espacio urbano de las diferentes clases sociales. Hoy en día el abandono y la negligencia de este patrimonio urbano es, seguramente, consecuencia de la incapacidad radical de elaborar nuevas formas culturales que incorporen el legado colonial, situación íntimamente ligada al fracaso en el desarrollo económico y político del país. Ahora el vacío dejado por la clase dominante en el espacio urbano es llenado por una población abigarrada que se vuelca cotidianamente en las antiguas calles del Quito colonial convertidas en prolongados mercados (Scovazzi, 1974: 76).

Sin embargo, al terminar su examen, Scovazzi deja abierta una esperanza al señalar que “es de esperar que estos nuevos habitantes del centro histórico sean capaces, bajo condiciones políticas nuevas, de elaborar una síntesis que asimile este conjunto urbano como un elemento más de una nueva creación cultural” (Scovazzi, 1974: 76).

El restaurado Teatro México en la zona sur-centro de Quito



Es en esta línea que, tres lustros más tarde, se inició la recuperación del centro histórico. Hasta que esto sucedió, así como se desarrollaban acciones destructivas, también se avanzaba lentamente en la cimentación de políticas, conciencia y acciones de preservación y puesta en valor del patrimonio cultural.

La UNESCO declara al centro histórico de Quito Patrimonio Cultural de la Humanidad

Hasta inicios de la década de los años setenta, el centro histórico de Quito no se había modificado tanto como sucedió en otras ciudades latinoamericanas que, en décadas anteriores, o incluso desde el siglo XIX, habían soportado diversas renovaciones urbanas. Cuando la economía ecuatoriana tuvo una notable mejoría al incorporarse la exportación de petróleo como rubro fundamental, la ciudad se había desarrollado especialmente hacia el norte y fue este sector el que recibió una gran avalancha constructiva.

En 1967, Quito fue sede de una reunión internacional patrocinada por la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre “conservación y utilización de monumentos y lugares de interés histórico y artístico” que realizó una declaración final conocida como las Normas de Quito, instrumento de enorme importancia continental en donde se proponían diversas recomendaciones en el ámbito americano y local. Propiciaba la creación de una Comisión para la Preservación Monumental de Quito, organizando una oficina con el auspicio de la OEA, y actuando como asesor técnico principal el arquitecto español José Manuel González de Valcárcel. Su labor, corta pero importante, desarrolló las bases de una conciencia sobre el valor del centro histórico, los problemas de su preservación y de la restauración de sus monumentos. La oficina, conformada por jóvenes y entusiastas arquitectos, tenía a su cargo la elaboración de un plan piloto de preservación para esta área, a la que se la consideraba un “todo único y coherente, compuesto no solo por aquellos monumentos que la tradición había conceptualizado dignos de respetarse y cuidarse, sino por todo un inmenso conjunto urbano, de arquitectura tradicional, que hasta ese entonces no se consideraba valioso” (Crespo, 1984: 15).

Algunos de los proyectos generados por la Oficina de Preservación Monumental de Quito se llevaron a la práctica, como la Casa de Benalcázar y la Casa de Sucre. La primera, originalmente construida en el siglo XVIII, sufrió una serie de transformaciones posteriores. Con la convicción que ésta había sido del fundador, la Embajada de España comprometió sus recursos para la restauración y gestionó en Madrid la venida del arquitecto español Francisco Pons-Sorolla, jefe del Plan de Ordenación de Ciudades de In-



Iglesia de La Merced, centro de Quito

terés Artístico Nacional, quien realizó los estudios y planos para la remodelación. La profunda intervención, realizada en 1967, la reconstruyó totalmente proporcionándole un aspecto que nunca tuvo, pues se trastocó la historia del inmueble y se inventaron elementos y espacios. Terminada la obra, la Municipalidad entregó en comodato el inmueble al Instituto Ecuatoriano de Cultura Hispánica que lo ocupa hasta la fecha. La casa de dos plantas mantiene el patio central, pero transformado en una corrala, elemento espacial desconocido en Quito colonial. Por el exterior, la casa es muy sencilla, destacándose las dos portadas de piedra incorporadas en la remodelación que provienen, como se dijo, de la derrocada Casa de la Inquisición y que originalmente conformaban una sola portada de dos cuerpos.

La casa que fue del Mariscal Antonio José de Sucre (1795-1830) fue adquirida en 1970 por la Junta de Defensa Nacional para restaurarla y convertirla en museo. A pesar del buen ejemplo de la Casa de Sucre, inaugurada el 24 de mayo de 1977, la incapacidad de valorar lo heredado, la ausencia de estudios históricos y la búsqueda de una originalidad que con frecuencia no cabe al tratarse de un monumento antiguo, dejando a un lado normas y principios básicos de restauración, llevaron a nuevos y lamentables casos, donde se reemplazaban auténticos elementos coloniales con otros nuevos, que pretendían ser más puros que los originales, inventándose puertas de tablones con herrajes, aldabones, rejas, faroles, pilas, entre otros.

En marzo de 1977, la declaración del *Coloquio sobre la conservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas*, realizado en Quito y organizado por la UNESCO-PNUD, manifestaba su reconocimiento a “las calidades humanas, ambientales, históricas y estéticas que presenta el centro histórico de Quito”.

En 1978, se creó el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, perfeccionándose la antigua Dirección de Patrimonio Artístico (1945) adscrita a la Casa de la Cultura Ecuatoriana, promulgándose al año siguiente la *Ley de patrimonio cultural* que rige hasta la fecha.

Los valores culturales acumulados en el centro histórico de Quito, en medio de un paisaje natural de singular belleza, así como el estado de conservación del centro, llevaron a que la UNESCO declarara a Quito, el 8 de septiembre de 1978, perteneciente al patrimonio cultural de la humanidad, pues su centro histórico era el de mayor tamaño y menos intervenido de Latinoamérica, conservaba su autenticidad y las grandes edificaciones que caracterizan a la arquitectura del siglo XX se construyeron fuera del perímetro histórico.

Sin embargo, este importante reconocimiento no produjo significativos cambios positivos en las políticas municipales sobre la ciudad antigua.

Derecha: patio del
Centro Cultural Metropolitano





Atrio de la Catedral en la Plaza de la Independencia

A pesar de la declaratoria, continúa el deterioro

El centro histórico se consolidará con la integración de diversos y variados usos de carácter residencial, comercial, administrativo y religioso, agudizándose diversos tipos de problemas. La traslación al norte de una parte importante de la población, iniciada en el primer tercio del siglo, llevó al paulatino descuido y abandono del centro, no tanto por el número sino por su poder económico y político. La migración desde provincias cercanas, proveniente de sectores urbanos medios y rurales empobrecidos, encontrará en el área antigua una zona disponible que, a pesar de la obsolescencia de su infraestructura y el deterioro de las construcciones, consecuencia de una larga historia de abandono y de acumulación de daños por la acción sísmica, será atractiva por su equipamiento y centralidad.

Los espacios disponibles en las viejas casas de patio fueron ocupados por esta nueva población, quienes en calidad de arrendatarios de modesta economía, no podían ocupar más que una pieza con toda la familia. Así, las casas fueron copadas por decenas y hasta centenares de personas, incrementándose notablemente la densidad poblacional. Los escasos ingresos de los propietarios impedían un correcto mantenimiento de los inmuebles, menos aún mejorar sus condiciones de habitabilidad. Estas circunstancias se planteaban como un círculo vicioso, ya que ni arrendatarios ni propietarios estaban en condiciones de incrementar sus ingresos. En no pocos casos llegaron a abandonarse edificaciones.

El explosivo crecimiento de la ciudad, especialmente desde la década de los años setenta, consecuencia del *boom* petrolero, aceleró los problemas a pesar de las medidas de protección legal. El fenómeno de tugurización se agravó y activó por la creciente actividad comercial y administrativa, reduciéndose la capacidad residencial especialmente dentro del núcleo central. La ausencia de políticas estatales que abordaran los problemas de la vivienda en las áreas históricas, mantenía esta situación invariable.

En 1984, se promulgó una nueva ordenanza para el centro histórico que rebasó los límites tradicionales al incorporar algunos conjuntos homogéneos y edificaciones singulares aisladas construidas entre 1930 y 1950, tanto al sur y norte de la ciudad, así como en los núcleos centrales de las poblaciones rurales diseminadas en el territorio administrativo de Quito.¹ Con esta nueva norma se extendió, de manera significativa, el sentido de protección del patrimonio, independientemente de su antigüedad y monumentalidad.

En sus inicios, el espíritu general de la legislación municipal fue proteccionista, esto se explica en buena parte por la necesidad de prevenir las malas y desastrosas intervenciones que se realizaban en el área protegida, provocadas por la falta de conciencia de

¹ Las ordenanzas municipales referidas al centro histórico, expedidas después de 1969, son las 1.313 (1970); 1.331 (1971, sobre La Ronda); 1.727 (1975, que deroga a las 1.125, 1.135, 1.271 y 1.313); 2.342 (1984, que sustituye a la 1.727); 3.050 (1993).



Arriba y derecha:
interiores del convento de
San Francisco

propietarios y profesionales, así como por la carencia de conocimientos y sensibilidad cultural. Los intereses particulares, la carencia de recursos económicos, la falta de promoción y comunicación adecuada con los propietarios y usuarios de las áreas históricas llevaron a una resistencia contra el concepto de preservación y sus ordenanzas. Como consecuencia, y al contrario de lo que se esperaba, la legislación, en lugar de ayudar a la conservación, provocó que se multiplicaran las intervenciones clandestinas, al agravar y llevar a límites de gran precariedad la situación del patrimonio construido. Los derrocamientos ilegales, especialmente al interior de las edificaciones conservando exclusivamente la fachada y los reemplazos totales del interior por estructuras de hormigón armado, fueron procedimientos habituales.

El problema no radicaba solo en estos aspectos y en los ya enunciados, también se encontraba en la municipalidad que carecía de recursos humanos especializados, de instrumentos técnicos y de recursos económicos, lo que impedía desarrollar políticas, obras y un control efectivo sobre el área protegida y brindar asesoramiento a los propietarios y profesionales involucrados.

Las políticas sobre el centro histórico debían nacer, por una parte, del conocimiento profundo de la realidad física del área y de la situación socioeconómica de sus habitantes y usuarios, así como de las diversas y complejas actividades que se desarrollaban dentro de éste; y, por otra parte, de un compromiso de las autoridades con base en el convencimiento de que al intervenir en éste no solamente se estaba preservando un legado de valor cultural (histórico-artístico) sino el hábitat de miles de personas; por lo tanto, con un enorme valor social y económico.

El comercio informal se desarrolló a partir de la década de los años sesenta. Hasta mayo de 2003, se encontraba presente en casi todo el núcleo central con unos 10 mil vendedores de todo tipo, ocupando calles, plazas y atrios de las iglesias. Esta actividad llevó la estructura física a un gran deterioro: modificó el uso normal de las calles al dificultar el tránsito peatonal e impedir el tráfico vehicular; imperó el desorden, aumentó la inseguridad y el desaseo; produjo cambios de uso y modificaciones irreversibles en los inmuebles aledaños a las calles utilizadas, pues los espacios frontales se convirtieron en tiendas y los interiores en grandes bodegas.

También el tránsito vehicular tenía grandes limitaciones y fue factor de degradación de la estructura física y de entorpe-





cimiento del flujo peatonal. Las condiciones de la topografía, la forma de la ciudad, la carencia de playas de estacionamiento, la vejez y deterioro de las unidades del transporte público, la falta de ordenamiento y la contaminación ambiental eran algunos elementos de este grave problema, cuya solución no podía abordarse desde la Municipalidad por falta de competencia y por los grandes intereses económicos de los transportistas, en contubernio con las autoridades de tránsito.

Por lo expuesto, los problemas de la vivienda y los derivados de las actividades comerciales informales y del conflictivo tránsito vehicular eran los más apremiantes. A estas circunstancias, se añadía la obsolescencia de las redes de alcantarillado y agua potable, el caótico tendido de redes telefónicas y eléctricas, la deficiente iluminación pública, la carencia de equipamiento urbano, entre otras.

Nuevas políticas y acciones en el centro histórico

En el último cuarto del siglo XX, Quito soportó profundas transformaciones de su estructura urbana que la convirtieron en un área con características metropolitanas. Esto se evidenció en el surgimiento de asentamientos periféricos precarios y el desarrollo de ciudades dormitorio en los valles aledaños. El centro histórico, con un área superior a 300 ha, donde se estima que habitaban cerca de 100 mil personas, soportó una acelerada tugurización y terciarización.

En el mismo año que el centro histórico de Quito era reconocido por la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad, se iniciaban en la ciudad los trabajos de restauración técnica de sus monumentos. En efecto, antes de la declaratoria, en enero de 1978 se iniciaron los trabajos de restauración de la antigua recoleta franciscana de San Diego, proyecto financiado por el Banco Central del Ecuador (BCE), bajo control directo de su Museo Arqueológico y Galerías de Arte, dirigido por su creador e impulsor, el arquitecto Hernán Crespo Toral. La comunidad franciscana, propietaria del inmueble, y la Dirección de Patrimonio Artístico Nacional de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, que más tarde se transformaría en el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, se comprometieron a apoyar al BCE en este proyecto, a través de un convenio.



Plazoleta de La Merced, antes y después de su recuperación

Izquierda: calle Guayaquil

Cumpliendo con las normas de la restauración, como lo expresa la *Carta de Venecia*, las decisiones importantes no podían quedar en manos de una sola persona, por lo que se conformó una comisión asesora con la participación de delegados del BCE, de la comunidad franciscana, de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, de la Comisión Municipal del Centro Histórico de Quito y del Colegio de Arquitectos del Ecuador, núcleo de Pichincha (Kennedy Troya y Ortiz Crespo, 1982).

A partir de esta experiencia, el BCE se abrió a nuevos proyectos de rescate arquitectónico y de bienes culturales muebles. En Quito se adaptó la casa de la esquina de las calles Esmeraldas y Venezuela para sede del Museo Camilo Egas, así como la abandonada iglesia colonial de San Sebastián se restauró como centro cultural comunitario. La acción del BCE rebasó los límites de la capital y trabajó con responsabilidad y eficiencia en otras ciudades de la Sierra y de la Costa del país.

Pero la labor del Museo era aislada. Los sismos de marzo de 1987 sacaron a la luz el abandono y fragilidad del centro histórico. Inicialmente el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, con un exiguo apoyo del Estado y con la colaboración puntual de organismos internacionales (UNESCO-PNUD y Fondo del Patrimonio Mundial), sumados a los aportes técnicos y económicos de los gobiernos de España y Bélgica, comenzó una serie de obras sobre diez monumentos religiosos afectados. Sin embargo, como esta institución no estaba en capacidad de asumir individualmente el compromiso del rescate monumental, compartió sus responsabilidades con el Museo del Banco Central del Ecuador y la Municipalidad. Al inicio, el Museo respondió positivamente, pero las políticas neoliberales implementadas en esos años y el proceso de reducción del tamaño del Estado provocaron que su accionar –que en su momento fue ejemplar en América Latina– prácticamente desapareciera.

En 1988, la administración municipal empezó una política de recuperación del control sobre el crecimiento y gobierno de la ciudad. Con esta finalidad, se plantearon varios programas partiendo de la necesidad de una nueva estructura administrativa, por lo que se desarrolló el proyecto de reconocimiento legal del Distrito Metropolitano, con el fin de controlar la superficie real involucrada en la conurbación desarrollada. Esta nueva ordenación, orientada a precisar el rol de Quito y del Distrito dentro de la organización territorial, regional y nacional, fue aprobada por ley del Congreso Nacional en diciembre de 1993. Al mismo tiempo se desarrollaron políticas de democratización en la gestión y administración de la ciudad, la descentralización para fortalecimiento del Municipio dentro de la estructura del Estado y la participación ciudadana.

Después de un largo período de desinterés y abandono por parte de las autoridades nacionales y de la misma Municipalidad, en 1988 se volvieron los ojos al centro his-

Derecha: iglesia de San Agustín





Museo Interactivo de
Ciencia en Chimbacalle

tórico con una decidida política de intervención sobre esta área. Este cambio fue posible a raíz de creación, a finales del año 1987, del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito (FONSAL), por parte de la legislatura, “el mismo que será destinado a la restauración, conservación y protección de los bienes históricos, artísticos, religiosos y culturales de la ciudad de Quito” (Ley 821, 1987), como respuesta a los problemas evidenciados por el sismo de ese año.

Puesto el FONSAL en operación al año siguiente por la administración municipal presidida por el alcalde Rodrigo Paz Delgado, se inició una nueva etapa para la vida de la ciudad, con un serio y sostenido proyecto de recuperación global del centro histórico. También se desarrolló un Plan Maestro de Rehabilitación con el propósito de otorgar un tratamiento integral de desarrollo a las áreas históricas, conjugando el resguardo, la preservación y rehabilitación. Así se iniciaron acciones dirigidas a la rehabilitación de áreas públicas, restauración arquitectónica monumental, mejoramiento de viviendas, mantenimiento y desarrollo de infraestructura, ordenamiento del transporte, peatonalización y equipamiento urbano, manejo y reubicación del comercio informal, investigación arqueológica e histórica, restauración de bienes muebles, protección ambiental y paisajista, desarrollo turístico, entre otros.

En una primera etapa, las obras del FONSAL se concentraron en la emergencia de los monumentos afectados por el movimiento telúrico y en su reforzamiento estructural. Se trabajó en el mejoramiento de los espacios públicos más representativos de la ciudad, en la rehabilitación de edificios para uso cultural y en la adecuación de otras edificaciones para equipamiento público municipal. Esta intensa labor local facilitó la participación puntual de instituciones internacionales (UNESCO, Fundación J. P. Getty, Junta de Andalucía, entre otras), en el esfuerzo de conservación y desarrollo del centro histórico. Fue también notable el desarrollo de la conciencia de los habitantes de Quito, de ser parte de una ciudad Patrimonio de la Humanidad. Las siguientes administraciones municipales presididas por el doctor Jamil Mahuad (1992-1998) y el economista Roque Sevilla Larrea (1998-2000), continuaron y profundizaron las acciones sobre el centro histórico.

Con buena experiencia acumulada, la Municipalidad se empeñó en proyectos de mayor impacto. Con este propósito, el FONSAL formuló un proyecto para ser financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la conservación del patrimonio y la reactivación productiva y social del centro, con variadas líneas de acción, que generarían nuevas iniciativas en el área. Aprobado el proyecto y el préstamo, se creó la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico (ECH), institución de carácter mixto que se encargó del manejo de los fondos del BID que, sumados a los aportes locales, superó los \$ 51 millones. Estos recursos fueron destinados a programas de adecuación urbana: mejoramien-

to de infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano; saneamiento ambiental: calidad urbana, descontaminación, limpieza, seguridad, entre otras; gestión económica; fortalecimiento institucional y apropiación cultural. Por otra parte, se coordinaron acciones para lograr un proyecto participativo con miras al mejoramiento de la seguridad ciudadana, tráfico vehicular, turismo y otros, con el fin de conseguir un ambiente de habitabilidad.

La ciudad, a través del FONSAL, ha desarrollado en 20 años de operación cerca de un millar de proyectos, organizados a través de los siguientes programas: intervenciones urbanas, arquitectura monumental religiosa, arquitectura monumental civil, arquitectura menor, bienes muebles, arqueología, bienes intangibles, difusión del patrimonio y obras de emergencia.

Identificados los proyectos por el FONSAL, los técnicos de la institución plantearon los objetivos de cada intervención; trazaron de manera detallada el carácter de la misma, redactaron las pautas técnicas, definieron los presupuestos referenciales, así como la duración de los estudios. Estos documentos se pusieron en conocimiento de profesionales independientes, previamente calificados y convocados de acuerdo con la ley, para que presentaran sus ofertas técnicas y económicas, las mismas que luego se evaluaron para contratar los estudios con la propuesta más conveniente. Para la ejecución de las obras, se actuó de la misma manera, contratándose adicionalmente la fiscalización técnica y económica.



En las alcaldías de Gral. Paco Moncayo Gallegos (2000-2008), la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito abordó la ejecución de proyectos más ambiciosos y de mayor envergadura y trascendencia, como la liberación de las calles y plazas tomadas por el comercio informal, lo que ha producido un amplio y positivo impacto en el centro histórico de Quito.

Sin duda, uno de los mayores logros de la administración municipal ha sido la recuperación de los espacios públicos que fueron invadidos de manera paulatina desde la década de los años sesenta por el comercio informal. Se partió del análisis y diagnóstico de esta dramática situación social, hasta la ejecución del proyecto de reordenamiento del comercio informal, a través de la dotación de espacios exclusivos para toda la ciudad, para aliviar la presión sobre el centro histórico. Desde el 24 de mayo de 2003, se encuentran despejadas todas las calles y plazas que se encontraban ocupadas por más de 10 mil vendedores.



Izquierda y página anterior: excavaciones del asentamiento La Florida, reserva arqueológica Rumipamba en el centro occidental de Quito

Con la liberación de los espacios públicos, a más de mejorar las condiciones de vendedores y usuarios, se recuperó el orden y la seguridad, facilitándose el tránsito peatonal y vehicular, por lo que gradualmente comenzaron a fluir recursos privados al centro, invirtiéndose especialmente en nuevos hoteles y servicios. El impacto sobre el turismo es evidente, convirtiéndose Quito, según las revistas especializadas, en uno de los mejores destinos de América.

La rehabilitación de vivienda ocupa un lugar especial, pues en el centro histórico tiene sus propias peculiaridades. A pesar de no ser competencia de la Municipalidad, el énfasis puesto en estos programas se debe al mejoramiento del hábitat urbano y a la consolidación del centro como un lugar residencial, factor fundamental para mantener la dinámica vida urbana.

De igual forma, los espacios de difusión cultural en el centro histórico tienen un impacto metropolitano y regional con locales como el Museo de la Ciudad, el Centro Cultural Metropolitano, el Centro Cultural Itchimbía, el Teatro Nacional Sucre, el Teatro Variedades, el Teatro México, Yaku, Museo del Agua, y el Museo de Ciencia y Técnica (en proceso). Se ha creado el Centro de Convenciones Eugenio Espejo, en el antiguo local del hospital del mismo nombre y se encuentra en proceso la restauración del antiguo Hospital Militar, que será Centro de Arte Contemporáneo.

La experiencia positiva en la recuperación del patrimonio cultural, y en particular del centro histórico de Quito, por parte de la Municipalidad del Distrito Metropolitano, ha sido posible gracias a un eficiente y responsable personal técnico y administrativo, que ha respondido a la continuidad de las políticas de intervención emanadas de las administraciones metropolitanas que se han sucedido a lo largo de 20 años. Por otra parte, se debe destacar la ventaja de disponer de recursos económicos generados por la propia población, lo que ha permitido mayor cobertura, rapidez y eficacia.

Bibliografía

- Administración de la H. Junta Militar de Gobierno (Ecuador) (1966, año III). *Registro Oficial 709. Decreto Supremo 413: Delimitase área de influencia de monumentos de Quito antiguo*. Quito, 11 de marzo.
- Andrade Marín, Luciano (2003). "La disección de la "olla" de El Panecillo". *La lagartija que abrió la calle Mejía*. Quito: FONSAL.
- Bravomalo Roatta, Carlos (1957). "Defensa de la Catedral metropolitana". *Museo Histórico*, 29, 6 de diciembre.
- Concejo Municipal de Quito (1947). *Ordenanza de construcciones en el perímetro colonial de la ciudad*. Quito: Imprenta Municipal.
- Congreso Nacional del Ecuador (1983). *Ley de creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural*. Quito: Registro Oficial 838, 23 de diciembre de 1987.
- Crespo Toral, Hernán (1984). "Presentación", en: Jorge Enrique Hardoy y Mario Dos Santos. *Centro histórico de Quito, preservación y desarrollo*. Quito: Banco Central del Ecuador / Proyecto Regional de Patrimonio Cultural y Desarrollo (UNESCO-PNUD).
- Domingo, Walter (1992). "Entrevista a Guillermo Jones Odriozola sobre el plan regulador de Quito de 1942-1944". *Trama*, 56. Quito: 34-41.
- Gatto Sobral, Gilberto (1945). *Memoria descriptiva del proyecto del plan regulador para la ciudad de Quito*. Quito: Imprenta Municipal.
- González de Valcárcel, José Manuel (1977). *Restauración monumental y puesta en valor de las ciudades americanas*. Barcelona: Blume.
- Irigoyen del Pozo, Galo (1961). *Para la historia de Quito. El Palacio Municipal*. Quito: Imprenta Municipal.
- Jones Odriozola, Guillermo (1949). *Plan regulador de Quito. Memoria descriptiva*. Quito: Imprenta Municipal.
- Jones Odriozola, Guillermo (s/f). "Quito, la ciudad más interesante en el viaje por América", en: Eliécer Enríquez (ed.). *Guía espiritual de Quito*. Quito: Los Andes.

- Jurado Noboa, Fernando (1992). *Casas del Quito viejo*, 6. Quito: Colecciones Medio Milenio.
- Kennedy Troya, Alexandra y Alfonso Ortiz Crespo (1982). *Convento de San Diego de Quito. Historia y restauración*. Quito: Museo del Banco Central del Ecuador.
- Larrea Donoso, Galo (1982). *Patrimonio natural y cultural ecuatoriano*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Mantilla Acosta, Cecilia (1990). *Casa de arte y cultura Manuela Sáenz*. Quito: Informe final inédito para el Fondo de Salvamento.
- Moreno, Julio E. (1940). *El sentido histórico y la cultura*. Quito: Litografía e Imprenta Romero.
- Romero Barberis, Nicolás (s/f). "Codificación y recopilación de las ordenanzas municipales del cantón Quito 1900-1979". Quito.
- Ortiz Crespo, Alfonso (2007). "Los planos de Quito", en: Alfonso Ortiz Crespo y otros. *Damero*. Quito: FONSAL.
- Salvador Lara, Jorge (1992). *Quito*. Madrid: Mapfre.
- Scovazzi, Summa (1974). "Una obra mayor del urbanismo sudamericano que se pierde: el centro histórico de Quito". *Summa*, 77. Buenos Aires: 72-76.
- Zaldumbide, Gonzalo (1922). "Reflexiones para después de las fiestas del Centenario", en: Isaac Barrera. *Centenario de la batalla de Pichincha*. Quito: Talleres Tipográficos Nacionales.





El turismo en Quito

Alexander Amézquita Ochoa

No hace muchos años no hubo noción más simple o más inteligible que la de ir de viaje. Viajar —el movimiento a través del espacio— proporcionó la metáfora universal del cambio. Una de las confusiones sutiles —tal vez uno de los terrores secretos— de la vida moderna es que hemos perdido este refugio. Ya no nos movemos a través del espacio como una vez lo hicimos.

Daniel J. Boorstin

Viajar es como apostar: estar siempre conectado con ganar o perder, y generalmente donde menos se espera recibimos más o menos de lo que se esperaba.

Johann Wolfgang von Goethe

Turismo y ciencias sociales

Si bien es conocido el carácter cosmopolita de Quito, hablar de turismo en esta ciudad es enfrentarse a una industria en crecimiento, pero también a una pobre producción académica y de análisis que permita comprender las variables que influyen en sus tendencias. Una sociología o una antropología del turismo acerca de Quito son prácticamente inexistentes, y un análisis serio acerca de las características y tendencias del turismo en el Ecuador es igualmente difícil de encontrar. Frente a esta carencia, el presente artículo pretende desarrollar un conjunto de ideas susceptible de conformar un marco de análisis para la comprensión del fenómeno turístico en la capital ecuatoriana, así como posibles vetas de investigación acerca de la perspectiva urbana en los estudios del turismo, pues gran parte de la bibliografía sobre turismo en América



Arriba e izquierda:
Oferta hotelera y culinaria
en el centro histórico de Quito

Latina se refiere al turismo rural, el ecoturismo y, solo en años más recientes, a las relaciones entre turismo y patrimonio.

Hace pocos años, autores como Corbin (1993) o Durand (1981) retomaron una preocupación por el ocio, su historia social y sus usos culturales. Es importante recalcar que fue la monumental obra de Johan Huizinga (1972) la que propuso la “incompletitud” que suponía la perspectiva que representaba la experiencia humana a través, únicamente, del *homo sapiens* y el *homo faber*. Para Huizinga, el *homo ludens* —y por consiguiente su matriz el juego— estaba ubicado tanto en la génesis como en el desarrollo de la cultura. Y esto es aún más claro si observamos cómo para la economía, especialmente para los análisis profundamente inspirados en el marxismo, el turismo es casi un objeto imposible de asir,¹ pues fue solo hasta el crecimiento de la preocupación por el sector terciario o de servicios que la economía perfiló un análisis del turismo (Gershuny y Miles, 1983: 317). Las referencias en la economía acerca del turismo, antes de lo que se denomina el análisis de las grandes cadenas globales de mercancías, se limitan a relacionarlo de forma lineal con el desarrollo de las fuerzas productivas, pues se consideraba que el crecimiento de estas actividades “no productivas” (el ocio y las vacaciones) evidenciaba un progreso en la productividad en tanto suponía la liberación de cierta porción de la población del trabajo creador (Mandel, 1969: 192).

Pero no hay que olvidar, como lo recuerda el epígrafe de Boorstin, que el viaje (premisas del turismo) ha sido desde mucho antes la metáfora del cambio, y aún antes de esto, el ocio y el placer ocuparon ese privilegiado espacio que sirve de paralelo al mundo de las necesidades. “El ocio parece asegurarnos también el placer, el bienestar y la felicidad; porque estos son bienes que alcanzan no los que trabajan, sino los que viven descansados. No se trabaja sino para llegar a un fin que debe conseguirse, no mediante el dolor, sino en el seno del placer” (Aristóteles, 1941: 145). El ocio, entonces, es el goce en sí mismo, sin otro fin que la consecución del placer y sin motivos como las necesidades sino la profunda búsqueda de la felicidad. Posteriormente atribuimos al viaje el significado universal del cambio, ese escape de las rutinas que provienen de la producción y satisfacción de necesidades.

Lo realmente contemporáneo en el turismo es precisamente esa inclusión en la vida cotidiana, ese intento de organización y control de que es objeto en el capitalismo tar-

¹ Basado en las propuestas de Marx, el *Tratado de economía marxista* de Mandel (1969) define al sector de servicios a través de dos categorías: los servicios productivos y los servicios improductivos. Electricidad, agua, gas, transporte son equiparados a los servicios productivos, mientras que educación, salud y administración pública son considerados servicios improductivos. Pero el ocio y el turismo no estuvieron identificados como factores importantes en las mediciones económicas, sino siempre como residuos: como resultado de la división del trabajo en tanto demanda de servicios por parte de otros sectores y como resultado de la demanda de los consumidores.





dío, en contraposición no solo a los imaginarios de placer y cambio con que se lo relacionó antes de este período de la guerra, sino incluso frente a otras concepciones no divididas del tiempo (tiempo productivo, tiempo libre) como las que es posible encontrar en determinadas formaciones culturales no occidentales, indígenas, entre otras.

Así, no es gratuito cómo la *Declaración universal de los derechos humanos* establece en su artículo 24 que “toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas” (ONU, 1948).² Alain Corbin (1985) comenta respecto a la *democratización del ocio* que “resultó en una nueva forma de apropiación del tiempo y del espacio” muy compleja. Para la Organización Mundial del Turismo (OMT), el turismo comprende las “actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros motivos” (Sancho, 1998).

Queda por preguntarse cómo asumir un análisis razonable acerca del turismo desde las ciencias sociales. Una primera premisa que podría contribuir a la comprensión del turismo es la que permite identificar el tipo de desplazamiento que implica esta actividad humana. Este desplazamiento es originado por motivaciones tanto objetivas como subjetivas, constituidas principalmente por tres tipos diferenciados de desplazamientos: a) el desplazamiento geográfico, que implica la movilización a un lugar distinto al de residencia, mientras que la decisión sobre el lugar de destino tiene base en la atracción hacia determinados objetos, servicios e imaginarios sobre el mismo; b) el desplazamiento síquico, que supone un cierto nivel de *endopatía*, es decir, una cierta permeabilidad respecto a las formas de vida y los modos de representar el mundo de los grupos humanos y sociedades en dichos lugares de destino;³ y c) finalmente el desplazamiento social, que implica cuestiones relacionadas con el estatus y la posición social, que se reflejan en las “adquisiciones” sucesivas de las personas en función de méritos, títulos, logros individuales y sociales, así como estructuras preestablecidas de ingresos, que tienen su réplica en las posibilidades de consumo (Álvarez Sousa, 1994).

Pero el desplazamiento solo nos permite comprender el componente factual del turismo, es decir que el turismo es un hecho social en tanto implica un desplazamiento con un sentido específico. Es necesario complementar esta perspectiva con un análisis del turismo como acción social. Esto implica comprender al turismo como una acción

Izquierda: detalle del
Museo-convento de San Francisco

2 Documento electrónico: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm> [consulta: agosto de 2008].

3 Dicha *endopatía* no se presenta según una distribución uniforme, sino que es permeada por visiones generales del desarrollo, la clase, el género, la etnicidad y todo un amplio espectro de diferencias culturales que constituyen la identidad tanto del turista como del residente.



Café tradicional en el centro histórico

derivada del ocio (Urry, 2002; Álvarez, 1994), lo que permite estudiar tanto actividades externas que expresan su comportamiento (movilización, utilización de servicios, impactos), como las condiciones de su contexto socio-estructural (desarrollo económico, político, cultural), así como sus intencionalidades subjetivas y simbólicas (significados, representaciones, valores). Desde esta perspectiva, se revela al turismo como una expresión del ocio que surge de manera emergente en la evolución histórica de la sociedad a partir de condiciones particulares: modernas, posmodernas, posfordistas, neoliberales, globalizadoras, entre otras.

Así, estas perspectivas “modernas” del turismo que pretenden comprender las motivaciones y actividades de los turistas, y las sociedades receptoras desde puntos de vista que suponen en ellas las representaciones sociales e individuales de la división del trabajo, el control del tiempo libre o la consecución de límites al tiempo de trabajo, no confluyeron en una verdadera preocupación investigativa acerca del turismo sino con el advenimiento de la llamada sociedad de masas. El turismo, como lo conocemos hoy en día, no como la mercancía derivada de la metáfora del cambio o del encuentro de mundos distintos, sino como un conjunto de bienes y servicios que cuentan dentro de las rentas nacionales y mundiales, es solo entendible a partir de la comprensión, e incluso la crítica, de la sociedad de masas. En otras palabras, el turismo es masivo.

Probablemente el fenómeno del turismo es uno de los aspectos más característicos de la sociedad de consumo. El turismo evoca hoy en día la imagen de muchedumbres enteras viajando de aquí para allá, programando vacaciones en lugares más o menos lejanos y repitiendo todos los años el mágico rito del viaje para escapar de la cotidianidad (Álvarez Sousa, 1994: prólogo).

Si intentáramos ubicar el surgimiento del turismo como un fenómeno de masas, esta fecha tendría que ser posterior a la Segunda Guerra Mundial, precisamente por la confluencia de varios factores: de un lado, el amplio desarrollo de medios de comunicación y transporte como el ferrocarril, el automóvil, la aviación, entre otros; y por otro, el aumento generalizado de las rentas. También influyó el hecho de que es precisamente durante esta época cuando se consigue que gran parte de los países establezcan legislacio-

nes que garanticen el derecho a vacaciones pagadas y la reducción de la jornada laboral, lo que con los beneficios obtenidos del “estado de bienestar”, a saber prestaciones sociales, permitió un aumento en los ingresos de la clase trabajadora que podía gastar en bienes y servicios no directamente relacionados con la reproducción biológica de la fuerza laboral. Finalmente la existencia de este excedente contribuyó a la conformación de las primeras agencias de intermediación turística en estos mismos años de posguerra.⁴

Este carácter masivo no es una cuestión unilateral. Si bien es el movimiento masivo de turistas –“hordas doradas” como las caracterizaron Turner y Ash (1975)–, el que otorga este carácter, su más importante consecuencia es la conformación de la industria turística como una industria cultural masiva. Desde este punto de vista, el turismo en tanto una economía de servicios, principalmente, se define como un proceso por el cual se reproducen constantemente objetos y representaciones sociales acerca de los bienes culturales de las sociedades receptoras, se venden imágenes reproducidas e iteradas de su gente y costumbres, de su historia y valor cultural, especialmente a través de lemas como patrimonio histórico, cultural, ecológico, entre otros.

De forma tal que ese carácter masivo se expresa tanto en la lógica del *souvenir* (Sánchez, 2004), es decir en la producción en serie y consumo de bienes que sirven como ostentación del viaje o como regalo, así como en la lógica de construcción de los imaginarios acerca de los lugares turísticos: bienes culturales que suponen un tipo de turista para cada lugar. Sánchez pone en términos coloquiales esta lógica:

si vas a Estambul o Marruecos es que eres una persona que te gusta descubrir nuevas culturas; si vas a Ámsterdam eres una persona de mentalidad abierta; si vas al Caribe es que te gusta la comodidad del paraíso; si visitas la India y otros países en subdesarrollo es que eres solidaria y “progre”; si viajas a Rusia es que adoras la cultura “roja”; si acudes a Roma o Grecia eres indudablemente un fanático del arte; si tomas un vuelo a los Estados Unidos, tú sabrás... (Sánchez, 2004: 7).

4 Horizon Holidays (Inglaterra) sería la primera empresa en organizar viajes-todo-incluido en 1950, ofreciendo paquetes turísticos a Calvi (Córcega). Comenzaron con 300 clientes y un solo destino turístico; hacia 1952-1953, los destinos se ampliaban con la inclusión de paquetes a Mallorca, Cerdeña y la Costa Brava, posesionándose, además, en la década de los años cincuenta, España como el lugar más fecundo para la expansión turística en el continente europeo (Bray y Raitz, 2001; Cavlek, 2005). En Quito, Metropolitan Touring se fundó en 1953.

Lugar de encuentro en el sector la Mariscal



Derecha: carrozas en la Plaza de la Independencia

La perspectiva moderna presenta dos tendencias: la del criticismo social que define al turismo como un síntoma de la decadencia moderna en tanto actividad que involucra la búsqueda de experiencias artificiales, y entre sus postores encontramos a analistas como Barthes (1980), Boorstin (1961) y Turner y Ash (1975); y la tendencia que conceptualiza al turismo como un ritual moderno con amplia significación, que involucra más bien la búsqueda de lo auténtico (MacCannell, 1973).

De estas dos tendencias, que podríamos llamar las dos dimensiones del turismo posmoderno, particularmente la perspectiva de MacCannell acerca de la autenticidad contribuyó a una dimensión de la otredad romántica en el turismo posmoderno, aquella que apela a la experiencia “real” del otro, lo natural y lo rural. A diferencia de las posturas modernas, el análisis posmoderno del turismo pretende una visión sin grandes representaciones de las motivaciones, como lo expresa Cohen (1979), para quien “diferentes tipos de personas performan diferentes actividades turísticas”, o Feifer que incluso va más allá y proclama la existencia del posturista “que disfruta al moverse entre los distintos tipos de experiencias turísticas” (1985).

El turismo en las ciencias sociales –aun cuando se encuentra en un estado incipiente de investigación y producción teórica comparado con otras esferas de la experiencia humana, mucho más en la academia y preocupaciones investigativas latinoamericanas en general y ecuatorianas en particular– ha servido para animar debates sobre las experiencias del ocio, el cambio o el viaje y también como espacio propicio para las complejas discusiones sobre la modernidad y la posmodernidad. Más adelante estudiaremos cómo otras experiencias se entrelazan, por ejemplo, la lógica patrimonial, las políticas de desarrollo y particularmente el desarrollo de las sociedades receptoras turísticas, entre otras.

Quito turística

Autenticidad: romanticismo y crítica del turismo cultural en Quito

“Durante el año 2007, ingresaron 953.196 turistas extranjeros al Ecuador, más de la mitad de nacionalidad estadounidense. Del total de turistas, 428.845 visitaron la capital” (*El Telégrafo*, 15/09/08). Este artículo del diario *El Telégrafo* se escribe con ocasión de la celebración en Quito de la edición 32 de la Feria *Travel Mart Latin America*. Esta feria, que agrupa empresas turísticas de todo el mundo, se ha desarrollado por cuatro años consecutivos en la capital ecuatoriana, lo que demuestra su inmenso potencial turístico.





Hostales en la calle La Ronda

Pero ¿qué significa el turismo en Quito? Esta ciudad presenta una oferta turística variada. Desde Quito colonial (centro histórico), los museos, El Panecillo y la mitad del mundo, hasta sus mercados de artesanías, pasando por el teleférico de mayor longitud a mayor altura, sus parques y plazas. Pero es evidente que, más que sus atractivos naturales, a la capital ecuatoriana la define su oferta cultural y patrimonial. El centro histórico es la principal atracción de la ciudad, ubicada al núcleo del espacio geográfico de la misma, pero también y sobre todo al núcleo de las representaciones que sobre ella se crean, los discursos sobre los que se construye la oferta turística con la que se promociona.

Basta mencionar que si bien el 8 de agosto de 1978, en Washington, se promulgó la declaración de Quito como Patrimonio Histórico de la Humanidad, recién el 9 de junio de ese mismo año se había creado el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, y un año después apareció la *Ley de patrimonio cultural* en el Ecuador (López Ulloa, 2005: 148). Hablar de patrimonio en el país es hablar primero de Quito, una ciudad cuya arquitec-

tura es definida por los códigos de diseño de grandes creadores, así como técnicas de construcción ancestrales avaladas por organizadas escuelas desde su misma fundación.

Para identificar mejor las variables de este tipo de turismo, debemos tener en cuenta que lo que define al turismo cultural es el movimiento de personas hacia manifestaciones culturales fuera de su área de residencia, con la finalidad de obtener nuevos datos y experiencias para satisfacer sus necesidades culturales (Richards, 1996). Sin embargo, es importante mencionar tres condiciones que permiten hablar de turismo cultural señaladas por Monfort (2002): en primer lugar, el deseo de conocer y comprender los objetos, las obras y los hombres; en segundo, el consumo de un producto con una significación cultural (monumentos, obras de arte, espectáculos, intercambio de ideas); y, finalmente, la intervención de un mediador, persona, documento, escrito o material audiovisual que introducen valores o realizan el producto cultural.

Si nos remitimos a la perspectiva de MacCannell, quien tuvo en cuenta que el turismo básicamente es un mecanismo compensatorio, es posible entender al hombre moderno como un ser alienado de la sociedad y de su entorno mundano y espurio; éste, dirigido por una búsqueda de la "autenticidad" desaparecida en su sociedad original, la persigue en otros lugares (y en otros momentos) más allá de los confines de la modernidad (MacCannell, 1976: 3), tendríamos que coincidir en que los rasgos de Quito efec-

tivamente remiten a un cierto sentido de autenticidad. La configuración de las acciones alrededor de la conservación y promoción del centro histórico de Quito permite describir un proceso similar en el que la importancia del centro histórico reside tanto en que “éste tiene un peso internacional otorgado por la UNESCO y constituye un área patrimonial tradicional” (MDMQ, 2002: 7),⁵ como en el hecho de que este espacio geográfico delimitado contiene estructuras arquitectónicas y obras artísticas que preservan tales características premodernas, precapitalistas como el barroco de sus construcciones, las escuelas artísticas con rasgos ancestrales como la Escuela de Quito y las respectivas historias y narraciones que ellas generan.

La prevalencia dentro de este discurso de la “importancia internacional” permite argumentar en favor de una visión de Quito y su centro histórico como espacio de autenticidad, de rezagos premodernos en sus diversas manifestaciones artísticas y culturales, tanto porque un perfil del turista muestra a una clase con posibilidades de consumo cultural, es decir, un grupo particular de turistas que provienen de países desarrollados, lo cual argumenta a favor de la perspectiva de la búsqueda de ese otro premoderno, como porque los principales atractivos con que se promociona a la ciudad se refieren a esas características premodernas, potenciadas por la declaración de Patrimonio Histórico, que en este caso funciona a la manera de cápsula del tiempo, deteniéndolo mediante políticas de conservación y promoción, una visión de esta experiencia cultural como imperturbada, ajena a los cambios estructurales de la ciudad en su conjunto como parte de los continuos procesos de modernización.

En los datos, esto es evidente en el hecho de que, en promedio, menos del 10% de los turistas que arriban a Quito son ecuatorianos. Por ejemplo, entre enero y marzo de 2008, mientras 107 mil turistas fueron extranjeros, tan solo 10 mil fueron ecuatorianos (CEPLAES, 2008). Trimestre a trimestre, desde 2007 cuando se inicia este proyecto del Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), la proporción apenas varía según lo que informan estos boletines, por lo que es posible verificar alrededor de un 90% de turismo receptor extranjero en Quito.

Este turismo se caracteriza principalmente por una procedencia estadounidense, seguida por la española y luego de Colombia y Reino Unido. Con edades que oscilan entre los 21 años y los 65 años aunque si bien no es posible inferir a partir de estos datos características clave del turista cultural como sus altos niveles educativos, sí es posible

5 Quito cuenta, además del centro histórico, con núcleos históricos como Chillogallo, Guápulo y Cotocollao, así como centros suburbanos precolombinos dentro ya no de Quito, pero sí dentro del área del Distrito Metropolitano, los cuales son calificados por el mismo Municipio como lugares que “tienen una agenda de intervención de menos peso internacional pero de gran importancia local y nacional” (MDMQ, 2002: 7).



Plaza Fosch, lugar de encuentro de nacionales y extranjeros en el centro norte de Quito

compararlos con los modos diversos de definir el turismo por parte del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y de la Corporación Metropolitana de Turismo (CMT).

En primer lugar, el Plan Q 2012 –plan estratégico de turismo desarrollado por los diferentes actores oficiales del turismo en la ciudad como la CMT, DMQ, CEPLAES, entre otros– define el grupo de mercados prioritarios dentro del portafolio de servicios turísticos de la ciudad, otorgando una, dos o tres estrellas a cada posible mercado, siendo una la de menor prioridad y tres la prioridad máxima. En ese ordenamiento, el mercado compuesto por quiteños y quiteñas es calificado con una estrella, el de ecuatorianos y provenientes de MERCOSUR con dos estrellas, y el más importante, calificado con tres estrellas como el de mayor prioridad para la oferta turística de la ciudad, es el compuesto por los Estados Unidos, Canadá y Europa (Plan Q 2012, 2008, documento facilitado por la CMT).

Siguiendo este tipo de calificaciones, el mismo documento selecciona las ofertas turísticas de la ciudad, otorgándole la calificación más alta al “turismo cultural” (tabla I). Así, un turismo receptor mayoritariamente extranjero, adulto sobre los 40 años de edad, y una priorización de su demanda y del tipo de oferta cultural por sobre alternativas como el ecoturismo, definen a Quito como un destino cultural. Y esta idea se comprueba fácilmente con los modos de valoración patrimonial dentro del DMQ y el FONSAL. Como es evidente, el gran potencial de turismo cultural de la ciudad es su centro histórico, Patrimonio Histórico de la Humanidad, y la valoración de sus diferentes espacios y estructuras habla de la forma en que es representada, en relación crucial con el turismo a través de su autenticidad e historicidad.

La metodología de valoración de los elementos patrimoniales de la ciudad sigue dos tipos de visiones, una monumentalista y una que combina lo funcional con lo simbólico. La primera visión prioriza el estilo, lo físico-morfológico y la antigüedad, mostrando efectivamente esa visión romántica de autenticidad adelantada por la perspectiva del turismo cultural de MacCannell, y es evidente en juicios como el que se puede leer acerca de la antigua Universidad Central en el documento *El patrimonio en el Distrito Metropolitano de Quito. Valoración de sus principales elementos y análisis espacial*:

por ejemplo, la antigua Universidad Central que data de los siglos XVII-XVIII, fue remodelada en el siglo XIX a causa de un incendio. Actualmente tiene una nueva remodelación para constituirse en el Centro Cultural Metropolitano. En este caso, el valor de antigüedad tomado en cuenta corresponde al siglo en el cual fue edificada esta antigua

Tabla I. Prioridades de productos. Portafolio de productos y mercados

	Turismo cultural	Ecoturismo	Observación pájaros	Actividades deportivas	Wellness y Spa	Convenciones, congresos	Fiestas
Ecuatorianos/as	***	*	*	**	***	**	***
Corredor 2H MERCOSUR	***	*	*	*	*	***	***
Europa, USA, Canadá	***	**	***	**	**	***	*

Fuente: Plan Q 2012. CMT-DMQ.

universidad y no se ha considerado su proceso de restauración, rehabilitación y conservación en siglos posteriores (D'Ercole y Metzger, 2002: 21).

No hay evidencia más explícita de esa necesidad, por parte de los mercados turísticos culturales, de lo “imperturbado”, lo “intocado”, que incluso esta práctica de valorar la antigüedad por sobre los procesos de intervención en los espacios y las estructuras patrimoniales. En cierto sentido, no es sino a través de un procedimiento discursivo que la autenticidad emerge, pero es importante señalar que ese carácter construido no es necesariamente negativo o falso.

La otra visión, la funcional-simbólica, es reconocida dentro del mismo documento como basada en las percepciones recogidas entre “especialistas”; en este caso, planificadores urbanos del centro histórico de Quito y de la dirección de territorio y vivienda, historiadores y religiosos. Estas percepciones dan como resultado un conjunto de variables que sustentan la valoración en los siguientes criterios: históricos, políticos, religiosos, culturales, sociales, turísticos, de población flotante y de inventario (D'Ercole y Metzger, 2002: 21). En esta visión, que resume la valoración y precisamente el tipo de representación de ciudad y sociedad que Quito, desde sus autoridades, pretende construir para los consumidores de estos bienes, podemos ver la forma que adquiere la autenticidad en el análisis del turismo en la ciudad.

La visión monumentalista otorga prioridad a un grupo particular de valores: estilos barroco, neoclásico y republicano, por la laboriosidad y tiempo invertidos, a conjuntos patrimoniales homogéneos, es decir a una relación armónica con su entorno, y finalmente a construcciones que datan de los siglos XVI y XVII, es decir, a la etapa histórica de la Colonia. Por su parte, la perspectiva funcional-simbólica resalta elementos patrimoniales vinculados con eventos históricos relevantes para el país por sobre los que revelan el desarrollo de la ciudad, sitios que representan el poder a escala nacional, mayor concentración de feligreses, peregrinaje o celebración de fiestas religiosas, con altos contenidos artísticos, elevada referencia poblacional a denominación como sitio de encuentro, de mayor volumen de visitas turísticas y población flotante⁶ y la alta concentración de bienes patrimoniales como obras de artes plásticas.



⁶ La población flotante otorga al espacio valor por la movilidad y la asistencia frecuente que representa, por lo que es crucial para un análisis del turismo.



Vista general de la colección de piezas
prehispánicas en el Museo del Banco
Central en Quito

Izquierda: Museo de Arte Contemporáneo
en la Casa de la Cultura Ecuatoriana

Los atractivos turísticos del centro histórico son la Plaza de la Independencia, la Catedral, la antigua Universidad Central, la iglesia de la Compañía de Jesús, la iglesia de San Agustín, el conjunto de San Francisco y el conjunto de Santo Domingo.

Pero el centro histórico no es solo espacio de una definición de atractivos culturales. También es un espacio de constante tensión en términos de las representaciones sociales y las políticas públicas para su conservación. Así, la valoración patrimonial identifica el valor histórico a través de “elementos patrimoniales que han formado parte o donde se han llevado a cabo eventos históricos de gran relevancia para el cambio estructural del país (rebeliones, matanzas, firmas de tratados, caídas de gobiernos, entre otras)” (D’Ercole y Metzger, 2002: 25). Esto evidencia un enfoque centrado en la constitución del Estado nacional ecuatoriano y su historia republicana. Por otro lado, en este proceso de inventario y conservación, el hecho de que en el siglo XIX se configuró una percepción del “indígena” como el mayor obstáculo para el desarrollo por parte de las élites en toda América Latina (Guerrero, 1997), y que en esa medida su exclusión de estos espacios de decisión política fue práctica común, pasa casi desapercibido.

Porque si bien los procesos de regeneración, conservación y, en algunos casos, de modernización del centro histórico han sido proyectados con el objetivo de construir una oferta turística cultural que se apropie de la autenticidad de los espacios y las estructuras coloniales, con el romanticismo específico que genera, también es cierto que este tipo de procesos construyen historias, relatos de la autenticidad que iluminan y oscurecen selectivamente datos, narraciones, escenarios.

La valoración de la variable “antigüedad”, por ejemplo, parece reflejar el proceso social de las épocas que califica. Distintas recolecciones históricas como la de Bolívar Bravo o la de Pareja Diezcanseco, identifican los inicios del siglo XVIII como conflictivos y fundamentalmente de escasez de recursos en Quito. Pareja cita la existencia de 400 establecimientos de comercio hacia 1690, mientras para 1724 estos se habían reducido a 60. El inicio del siglo XVIII, la rebelión de los Estancos y los diferentes procesos que precedieron a la Independencia aparecen en congruencia con una menor valoración de antigüedad patrimonial, que les otorga menor calificación que a los siglos XVI y XVII.

Mientras por otro lado esas mismas valoraciones ocultan los existentes procesos de exclusión de diferentes grupos humanos, Alan Middleton, por ejemplo, insiste en la larga historia de conflictos entre planificadores de Quito y distintos grupos como los indígenas y, en la actualidad, los comerciantes informales. Comprendiendo que “la mayor motivación para la regeneración de los centros históricos en países en desarrollo es la posibilidad de beneficiarse de la creciente movilidad de turistas internacionales” (Middleton, 2003: 71). Este autor recupera diferentes hechos que pasan desapercibidos bajo las capas



Museo Camilo Egas,
en las calles Venezuela
y Esmeraldas, centro de Quito



Pasillo en la Capilla del Hombre,
Fundación Guayasamín

Derecha: Capilla del Hombre,
vista general

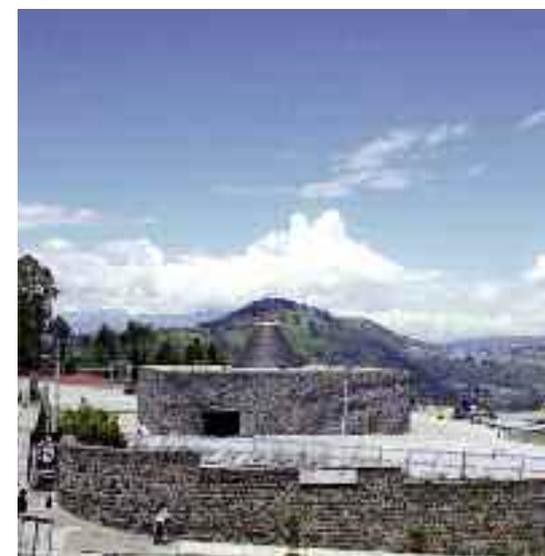
de los distintos procesos en el centro histórico (regeneración, peatonalización, conservación, modernización): la economía colonial basada en el trabajo forzado y la esclavitud sustentada en deuda de la población indígena por parte de las élites, la dependencia en la superexplotación del trabajo indígena de la economía de la iglesia, a través del peonaje y la mita, para citar solo unos casos.

Entonces en Quito afrontamos precisamente el escenario del debate moderno acerca del turismo.⁷ Por un lado, la perspectiva romántica que pretende construir un turismo basado en la autenticidad otorgada a los lugares, relato que, como demostramos en las valoraciones patrimoniales, desarrolla un discurso particular que bien puede o no estar directamente vinculado con las características objetivas de los lugares, y por otro, la perspectiva crítica, aquella que reconstruye esos mismos discursos en los términos del simulacro, de la distorsión, en últimas de la construcción de tales discursos desde sus fuentes de motivación, políticas, económicas, entre otras.

La perspectiva crítica del turismo y las políticas públicas sobre el centro histórico no se han dirigido únicamente a los modos en los que la historia de la sociedad ecuatoriana y quiteña es representada en los procesos de regeneración, sino que también han asumido una perspectiva comprensiva, que combina la naturaleza subjetiva de la autenticidad con el paisaje y con los nexos socio-espaciales que rodean la experiencia del viaje (Belhassen, 2008). Esos nexos involucran al turista y a otros actores del espacio turístico de la ciudad y, en términos del centro histórico de Quito, ese espacio es el tránsito por las calles, por lo que actores posibles son los planificadores y los vendedores ambulantes, quienes se han ubicado en el centro de este debate.

Dicho debate muestra elementos que no siempre se toman en cuenta dentro de la construcción de la propuesta turística de la ciudad, como que “la cultura tradicional de los planificadores en Quito está condicionada por el paternalismo, en algunos casos racismo y, en lo referente a los vendedores ambulantes, por una historia de control y represión” (Middleton, 2003: 98), mientras que a los vendedores se les atribuye una cultura de absoluta libertad, ajena a cualquier control. Parecería como si lo que explica Bajtin acerca de la cultura popular, que “los especialistas tienen la costumbre de comprender y juz-

7 Por ejemplo, Bromley y Jones identifican diferentes carencias o dificultades del progreso en la conservación del centro histórico de Quito; entre ellas, el conflicto con vendedores ambulantes o la disminución de la población residente del centro histórico (en esencia élites económicas que se han trasladado a otros espacios del DMQ dando paso a clases bajas que habitan las construcciones del centro histórico) (Bromley y Jones, 1995). Carrión, por su parte, considera que el afán por recrear el pasado o la *noción de temporalidad* tanto representan el discurso tecnocrático de la conservación como el que concibe al centro histórico como *testimonio histórico*, que él mismo define como una visión en la que se expresa un “sujeto social exógeno al área histórica, generalmente asociado al turismo, desde donde se lo percibe como memoria” (Carrión, 2000: 25).



gar el vocabulario de las plazas públicas en Rabelais de acuerdo al *sentido que éste ha adquirido en la época moderna*, separándolo de los actos del carnaval y las plazas públicas que constituyen su verdadero vehículo” (Bajtín, 1994: 135), se replicara en los procesos de regeneración y peatonalización de Quito.

De forma que el turismo cultural de la capital ecuatoriana no solo afronta que la “búsqueda de la autenticidad” separe un cierto romanticismo construido sobre la base de un pasado casi exclusivamente colonial, y que además en muchos casos omite –e incluso desconoce– las historias de la exclusión que sirvieron como base para su conformación, de un cierto tipo de visión que critica al patrimonio por su insensibilidad a los modos particulares de habitar la ciudad de diversos grupos humanos, crítica que se sustenta tanto en la visión monumentalista/tangible que asume el patrimonio en la ciudad patrimonio⁸ (Vera, 2007), como de su priorización de determinados consumidores con capitales culturales y económicos de élite. También a que separen distintas categorías de tránsito a través del mercado cultural, a saber una que hace uso de vehículos institucionalizados, de instrumentos especializados como guías de turismo, escuelas de turismo y alianzas estratégicas para ofrecer bienes culturales como las visitas a museos, recorridos narrados e incluso dramatizaciones que ponen en la voz de actores subalternos la narración de ciertas historias (el paseo por la recién regenerada calle La Ronda o Morales), y otra que se realiza en recorridos no guiados, por sectores no recomendados, y que acerca al turista a otro tipo de cultura que usa vehículos no institucionalizados y, en algunos casos, rechazados por las autoridades.

De ninguna manera podría esto último relacionarse con una división entre alta cultura y cultura popular, pero en cambio sí se relaciona con una frontera construida entre una ciudad para el turista o para el consumidor, y otra ciudad –que coexiste en este mismo espacio, aunque en cierta forma excluida de los lugares con mayor población flotante– que sirve de espacio para prácticas culturales y sociales ajenas a la promoción turística, como las ventas ambulantes. Es en este sentido que Kingman (2004) argumenta acerca del patrimonio no tanto como un proceso de embellecimiento sino como un proceso de control poblacional.

Derecha: panorámica del patio principal del Centro Cultural Metropolitano

Detalle del portón de piedra del Centro Cultural Metropolitano



8 María Pía Vera se pregunta: “¿Cómo lograr que el patrimonio no constituya simplemente un dispositivo que ancla a los sujetos, individuales o colectivos, a ciertas representaciones investidas de carácter fijo y permanente, por medio de las cuales se construyen comunidades imaginadas con base en identidades y democracias controladas?”, interrogante que plantea tanto la perspectiva de construcción del Estado nacional en la conformación del objeto turístico, como la crítica a una visión estática del patrimonio. Y la respuesta planteada recupera el mismo carácter que atribuimos aquí a la autenticidad: “Habría que observar primero que aquello que nos representa, el patrimonio por ejemplo, antes que algo natural (es decir, cuyas propiedades le son inherentes) y que se correspondería con la esencia de nuestro yo, es de hecho construido” (Vera, 2007: 24).

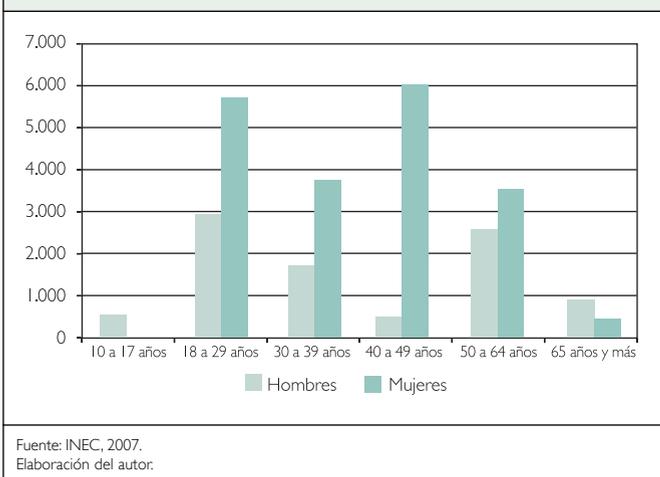


Tabla 2

Rama de actividad económica	Porcentaje de la población ocupada por rama (Quito, 2007)
Agricultura, ganadería y caza	0,9
Explotación de minas y canteras	0,5
Industria manufacturera	15,8
Suministro de electricidad, gas y agua	0,4
Construcción	6,9
Comercio, reparación de vehículos y efectos personales	25,8
Hoteles y restaurantes	6,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,0
Intermediación financiera	2,3
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	9,5
Administración pública y defensa; seguridad social	5,5
Enseñanza	5,5
Actividades de servicios sociales y de salud	3,4
Otras actividades comunitarias, sociales y personales	4,4
Hogares privados con servicio doméstico	4,4

Encuesta de empleo, desempleo y subempleo. Elaboración del autor. Fuente: INEC, 2007.

Gráfico 1. Grupos de edad de la población ocupada en hoteles y restaurantes, por sexo



Estructura del negocio turístico en Quito

Si bien la autenticidad define el objeto del turismo en la ciudad, la infraestructura de la industria podría darnos nuevas luces sobre el fenómeno. Una primera evaluación de la industria turística de la ciudad se encuentra nuevamente en el proyecto de CEPLAES. En este panorama, debemos tomar en cuenta que los datos con los que se cuenta abarcan solo los años 2006, 2007 y hasta junio de 2008. En todo caso, muestran una fotografía del sector:

Una de las medidas importantes del negocio turístico en Quito es la Tasa de Ocupación Hotelera (TOH), que se define por el porcentaje de habitaciones ocupadas sobre el total de habitaciones disponibles en la capital ecuatoriana. Comparando los datos de junio de los tres años del estudio de CEPLAES, se puede constatar que la TOH ha aumentado año a año, pasando del 50,8% en 2006 al 50,9% en 2007, y al 55,4% en 2008. Esto muestra que año a año el negocio hotelero llena más sus disponibilidades, aunque de todas formas también muestra que existe una sobreoferta hotelera en la ciudad, que nunca se copa.

De las diferentes ofertas hoteleras de Quito, la que representa mayor TOH es la oferta de lujo, seguida por los hoteles y hospedajes de primera y segunda. Este dato, que se confirma mes a mes en los *Boletines de ocupación hotelera* de la capital, muestra que evidentemente los turistas alojados en hoteles de lujo son los más numerosos, y este segmento de consumidores, con mayores recursos económicos y posiblemente culturales, sigue confirmando la perspectiva del turismo cultural.

Si bien es posible identificar este crecimiento año a año, las perspectivas del sector según estos análisis son, por el contrario, preocupantes. En junio de 2006, la alta gama del sector hotelero

se calificaba como en una situación insuficiente, la gama media como notoriamente insuficiente y la baja como difícil. En junio de 2008, las cifras de mayor crecimiento se relacionaron con las tarifas que pasaron de alrededor de \$ 60 en la gama alta en 2006, a más de \$ 80 en 2008. Pero las pernотaciones anuales siguieron en aumento, aún sin usar la oferta hotelera de forma amplia. La estancia media, el número de noches que un turis-



Iglesia y convento de San Diego



ta pasa en la ciudad, se mantiene alrededor de 1,4 y 1,7. En resumen, el negocio hotelero parecería cumplir sus expectativas pero no demuestra un crecimiento importante que refleje la conformación de una verdadera sociedad de recepción turística en Quito.

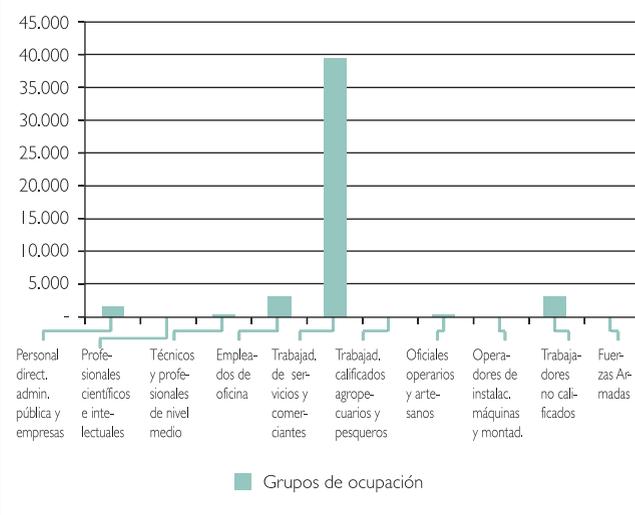
Los ingresos del sector por concepto del pago de habitaciones pasaron, en el mes de junio de 2006, de \$ 2,7 millones a \$ 2,9 millones en junio de 2007, y \$ 3,1 millones en el mismo mes de 2008. Pero el informe de CEPLAES muestra que las tarifas hoteleras aumentaron sus precios por encima de los datos de inflación, de forma tal que aunque sus ingresos aumentaron, el sector pudo incluso perder competitividad.

En términos generales, a partir de los datos desde 2006, es posible identificar el mercado de los hoteles de lujo con los turistas no residentes o extranjeros, mientras que la categoría “segunda” con los turistas residentes y ecuatorianos. No existen datos comparativos más allá de estos para identificar el turismo “mochilero”, pero es posible identificar la zona de la Mariscal como una de las más estables en el crecimiento de su TOH. Esta zona es un espacio en el que se agrupan múltiples instalaciones de hospedaje de bajo costo y, en muchos casos, especializado en la atención a este tipo de turistas. Dicho turismo, por otro lado, ya no tiene su nicho en la perspectiva patrimonial, sino en lo cultural y natural.

Quito, más que un destino es un medio, es un lugar que se encuentra en el núcleo de los lugares principales de recepción del turismo mochilero, y que eso sí, luego de cualquier revisión por los principales sitios web y blogs que agrupan narraciones de mochileros, es posible identificar a la ciudad como un sitio obligado en cualquier recorrido por América Latina o la región andina. Un recorrido por Quito revelará a cualquier paseante una gran cantidad de extranjeros que se dedican a la elaboración de artesanías, al malabarismo en semáforos y actividades realizadas con fuego (*El Universo*, 18/05/02, Gustavo Abad).

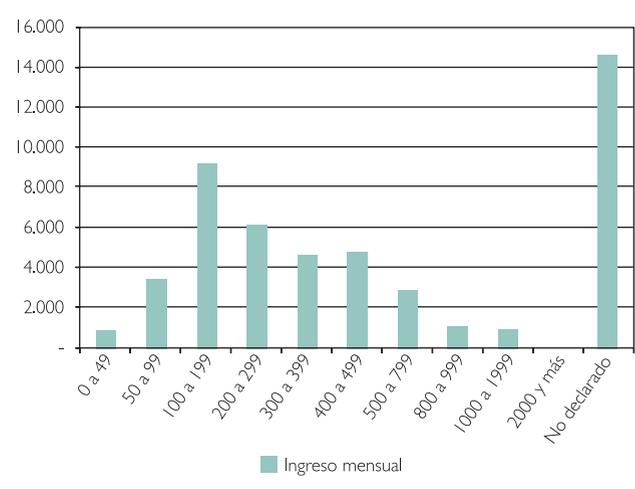
Este tipo de turismo ocurre no en canales institucionalizados sino precisamente fuera de esos canales, y no requiere fundamentalmente una política pública específica, aunque sí ciertas condiciones migratorias y de seguridad.

Gráfico 2. Grupos de ocupación según la población ocupada en hoteles y restaurantes en Quito



Fuente: INEC, 2007.
Elaboración del autor.

Gráfico 3. Ingreso mensual de la población ocupada en hoteles y restaurantes de Quito



Fuente: INEC, 2007.
Elaboración del autor.

Izquierda: hotel Marriott

Como sector económico, en cuanto a hoteles y restaurantes en Quito, el turismo representa una fuente de ingresos para cerca de 50 mil personas, que representan el 6,7% de la población ocupada en la ciudad, la sexta rama económica del total de 15 que componen la medición de empleo (INEC, 2007) (tabla 2). Quito tiene una estructura ocupacional centrada en el comercio, la manufactura y el transporte/comunicaciones, con una tasa estimada de ocupación del 47%, que representa asimismo un 92% de la PEA. De ésta, 47,5% se encuentra en el sector formal; 38,4% en el sector informal; 4,1% en el servicio doméstico; 2,6% corresponde a ocupados no clasificados, y 7,4% están desocupados (tabla 2).

En este panorama, se define un espacio para el negocio turístico en la ciudad desde la perspectiva hotelera. Este espacio se revela en una primera mirada como profundamente feminizado (gráfico 1). La población ocupada en hoteles y restaurantes se agrupa principalmente en edades entre los 18 años y los 29 años con cerca de 10 mil personas. Este perfil habla de un negocio emergente cuyo personal se encuentra específicamente dedicado a las actividades de ejecución y menos de planificación, diseño de estrategias o incluso trabajo conjunto en la producción y promoción de políticas públicas. Esto se evidencia fuertemente en el hecho de que cerca de 40 mil de las personas ocupadas en hoteles y restaurantes son trabajadoras de servicios y comerciantes, mientras menos de 500 personas son profesionales de nivel medio y ninguna persona pertenece al nivel científico (gráfico 2).

Esto muestra que no hay ese nivel de planificación dentro de los cuadros del negocio, lo que puede ir en detrimento de la posibilidad de políticas públicas participativas, pero sobre todo en el diseño de estrategias más amplias que convoquen a diferentes actores del sector a un diálogo con las autoridades respectivas.

De la misma forma, cerca de 16 mil personas del sector reciben ingresos mensuales de entre \$ 100 y \$ 300, lo que evidentemente cubre un importante sector económico cercano al salario mínimo y que, de cierta forma, define también un importante rol del negocio turístico en ese segmento particular del desarrollo y la reducción de la pobreza.

Pero la perspectiva del negocio turístico en la ciudad también pasa por los planes y proyectos. La planificación del turismo en Quito representa un modelo que se convierte en núcleo de dos ejes de turismo: a) la centralidad de la ciudad respecto a los cuatro mundos ecuatorianos (Costa, Sierra, Amazonía y Galápagos); y b) la centralidad de Quito respecto a dos formas de turismo (el cultural-comercial, representado por la Mitad del Mundo y Otavalo, y el natural de aventura-descanso, representado por Cotopaxi, Antisana y Papallacta).⁹ El producto Quito, como objeto de consumo turístico se define por

9 Ver Plan Q 2012. CMT-DMQ.

El zoológico de Guayllabamba





Complejo turístico Mitad del Mundo

ocho actividades: rutas culturales, observación de aves, fiestas, compras, convenciones-congresos, deportes de altura, *wellness* y paseos por la naturaleza. Esto evidentemente implica una experiencia relacionada con una “Quito extendida”, que combina la ciudad “colonial”, la moderna, las parroquias del Distrito Metropolitano e incluso destinos fuera de Pichincha.

El Plan Q reconoce que no hay un trabajo avanzado acerca del turismo interno. La infraestructura y el *marketing* se destinan principalmente al turismo receptor desde el extranjero. Si bien se han realizado importantes esfuerzos en los últimos años, tanto desde la administración distrital como desde la nacional, para mejorar la infraestructura vial del país, un elemento que habla de la poca o nula planificación del turismo interno es la pésima calidad del servicio de transporte interprovincial del Ecuador, que se destaca por los altos índices de accidentalidad de las empresas de transporte y por la bajísima calidad del servicio, con flotas en mal estado que no cumplen las condiciones mínimas de comodidad, y por la inseguridad y poca estética de las diferentes terminales de transporte terrestre en el país, entre las que se destaca la inseguridad y mal estado de la terminal Cumandá en Quito.

Si asumimos un modelo clásico del análisis de las políticas públicas, tendríamos que identificar seis etapas principales para las políticas del turismo: estímulo, promoción, planificación, garantías, coordinación y armonización (Velasco González, 2005: 173). Estos

pasos pueden verse en la propuesta del Plan Q, con la construcción de infraestructura (estímulo dedicado casi exclusivamente al turismo externo, por ejemplo, en la construcción del nuevo aeropuerto de Quito), así como por los esfuerzos de promoción a escala local y nacional, como los realizados por la CMT en relación con el bicentenario o con los 30 años de la declaración de Quito como Patrimonio de la Humanidad, o la gestión de los últimos años del Ministerio de Turismo que ha avanzado en la promoción del turismo hacia el Ecuador a escala internacional. La planificación es posiblemente el espacio de mayores dificultades, pero se identifican actividades importantes como la profesionalización de diversos actores bajo la tutela de las autoridades o el plan de formación de guías profesionales adelantado por el FONSAL en alianza con instituciones de educación superior; lo que de todas formas no enfrenta la carencia de profesionales especializados dentro de diversos actores sociales del turismo en la ciudad, especialmente dentro del sector privado y de servicios.

Las garantías se tratan a través de las encuestas de ocupación, que sirven como medio para la protección del consumidor; pero aún requieren mucho trabajo en términos de participación, que reconozca las fortalezas y debilidades de los procesos de contratación de personal, su formación y seguridad social, y que reconozca otros actores que constituyen la “vida popular” de la ciudad, como vendedores informales, artistas populares en el centro histórico y otros que desarrollan actividades que parecerían excluidas de una particular visión sofisticada del turismo cultural.

La coordinación es el siguiente paso que tendrá que dar una política pública sobre el turismo en Quito, superando barreras entre distintos tipos de negocios relacionados, como el de los guías turísticos y las autoridades de la ciudad. El bicentenario es una oportunidad excepcional para afrontar con una perspectiva crítica y constructiva los procesos de relación, integración y exclusión de los que la ciudad ha sido escenario, y la profesionalización, así como un involucramiento más fuerte de las autoridades del turismo en las formas en las que se representan y construyen esas representaciones de Quito y su historia por parte de los operadores turísticos, es un reto que deberá asumirse si se quiere ser verdaderamente justo con la historia republicana de nuestros pueblos. Otro de los ejes de coordinación es la integración turística de la ciudad, la identificación de atractivos y recorridos turísticos al sur y norte de Quito, y la articulación de estos dos mundos.

La armonización, por otro lado, parece que se ha saltado las demás etapas, y evidentemente se desarrolla en tanto Quito se ubica en los dos núcleos geográficos ya nombrados. Pero es también evidente que han pretendido armonizar la ciudad patrimonial y turística, limitando sus representaciones a la Colonia y sus recorridos a un contras-

Jardín botánico en el parque de La Carolina



te premoderno-moderno, cuando la propia ciudad goza de una oferta de diversidad importante, precisamente en esas múltiples “vidas populares” que no solo las componen los mercados artesanales, sino los mercados de alimentos, las calles y otras manifestaciones como las peñas, entre otras.

En resumen, Quito turística está aún por descubrirse, construirse y diversificarse, pero es evidente que lo avanzado hasta ahora se beneficia de una infraestructura rica monumental y simbólicamente, y adolece de fuertes conflictos no resueltos en sus representaciones y de la falta de coordinación en los diversos esfuerzos de promoción y planificación. Se ha avanzado en la construcción de una Quito afable para los turistas extranjeros, pero que no se desarrolla como oferta turística diversa, y en especial como oferta turística que contribuye al desarrollo de diversas comunidades. Por el contrario, ha generado conflicto con esas comunidades y ha omitido encontrar formas de regulación que permitan aprovechar los recursos generados. Parecería que la inversión produce sus réditos fuera de las arcas de la misma ciudad y sus posibilidades no se han explorado ni desde las potencialidades de contribución al desarrollo de las comunidades que presenta el negocio ni desde perspectivas generacionales.

Quito parece un ejemplo viviente de esa contradicción entre el turismo como “una forma de experiencia *empacada* que previene el contacto con los *otros*” (Boorstin, 1972) y el viaje como una práctica que es “fatal para el prejuicio, la intolerancia y la estrechez de mirada” (Twain, 1869).

Bibliografía

- Álvarez Sousa, Antonio (1994). *El ocio turístico en las sociedades industriales avanzadas*. Barcelona: Bosch.
- Aristóteles (1974). *La política*. Barcelona: Espasa Calpe.
- Ateljevic, Irena y Stephen Doorne (2003). “Culture, economy and tourism commodities: social relations of production and consumption”. *Tourist Studies*, III, 2: 123-141.
- Bajtín, Mijail (1989). *La cultura popular en la Edad Media y en el Renacimiento: el contexto de François Rabelais*. Madrid: Alianza Editorial.
- Barthes, Roland (1980). *Mitologías*. Madrid: Siglo XXI.
- Belhassen, Yaniv; Caton, Kellee y William Stewart (2008). “The search for authenticity in the pilgrim experience”. *Annals of Tourism Research*, XXXV, 3: 668-689.
- Boorstin, Daniel (1961). *The image: a guide to pseudo-events in América*. New York: Harper and Row.
- Bromley, Rosemary y Gareth Jones (1995). “Conservation in Quito. Policies and progress in the historic centre”. *Third World Planning Review*, 17: 1.

- Carrión, Fernando (2000). "Centro histórico de Quito: notas para el desarrollo de una política urbana alternativa". *Centro histórico de Quito. Problemáticas y perspectivas*. Quito: 16-38.
- CEPLAES (2008). "Perfil del turista de Quito". *Boletín*, 4.
- Cohen, Erik (1979). "A phenomenology of tourist types". *Sociology*, 13: 179-201.
- Corbin, Alain (1993). *El territorio del vacío. Occidente y la invención de la playa (1750-1840)*. Barcelona: Mondadori (Grijalvo).
- Corbin, Alain (1995). *L'avenement des loisirs, 1850-1960*. París: Aubier.
- D'Ercole, Robert y Pascale Metzger (responsables) (2002). *El patrimonio en el Distrito Metropolitano de Quito. Valoración de sus principales elementos y análisis espacial*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Durand, Gilbert (1981). *Las estructuras antropológicas del imaginario. Introducción a la arquetipología general*. Madrid: Taurus.
- Edensor, Tim (2004). "Automobility and national identity: representation, geography and driving practice". *Theory, Culture and Society*, 21: 101-120.
- Feifer, Maxine (1985). *Going Places*. London: MacMillan.
- Gershuny, Jonathan e Ian Miles (1983). *The new service economy: the transformation of employment in industrial societies*. London: Frances Pinter.
- Guerrero, Andrés (1997). "The construction of the ventriloquists image: liberal discourse and the miserable Indian race in the late 19th century Ecuador". *Journal of Latin American Studies*, 29: 555-590.
- Huizinga, Johan (1972). *Homo ludens: el elemento lúdico de la cultura*. Madrid: Alianza.
- Kingman, Eduardo (2004). "Patrimonio, políticas de la memoria e institucionalización de la cultura". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 20: 26-34.
- López Ulloa, Fabián Santiago (2005). "Quito, patrimonio mundial, 25 años después. Resumen de un proyecto integral de gestión". Areté Documenta.
- MacCannell, Dean (1973). "Staged authenticity: arrangements of social space in tourist settings". *American Sociological Review*, 79: 589-603.
- MacCannell, Dean (1976). *The tourist: a new theory of the leisure class*. New York: Schocken.
- Mandel, Ernest (1969). *Tratado de economía marxista*. México: Era.
- Middleton, Alan (2003). "Informal traders and planners in the regeneration of historic city centres: the case of Quito, Ecuador". *Progress in Planning*, 59: 71-123.
- Monfort, Vicente (2002). "Turismo cultural: la experiencia de Valencia capital". *I Congreso internacional de turismo cultural, sesión: tematización y gestión del turismo cultural*. Salamanca.
- Ordóñez, Martha (2001). *El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948). *Declaración universal de los derechos humanos*.

- Richards, Greg (ed.) (1996). *Cultural tourism in Europe*, Wallingford: CAB International.
- Sánchez, Juan (2004). *Turismo e industria cultural*. Castelló de la Plana: Universitat Jaume-I, documento de trabajo.
- Sancho, Amparo (ed.) (1998). *Introducción al turismo*. Madrid: OMT.
- Turner, Louis y John Ash (1975). *The golden hordes. International tourism and the pleasure periphery*. London: Constable.
- Urry, John (2002). *The tourist gaze: leisure and travel in contemporary societies*. London: Sage Publications.
- Velasco González, María (2005). "¿Existe una política turística? La acción pública en materia de turismo en España 1951-2004". *Política y Sociedad*, XLII, 1: 169-195.
- Vera, María Pía y otros (2007). *Los años viejos*. Quito: FONSAL.

Fuentes estadísticas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).
- Banco Central del Ecuador (BCE).
- Corporación Metropolitana de Turismo del Distrito Metropolitano de Quito (CMT-DMQ).





Remesas para Quito: ¿a quién benefician y para qué se usan?

Mercedes Onofa

Juan Ponce

Alicia Torres

Para la mayoría de analistas sociales y económicos, la crisis financiera, bancaria, institucional y política de los años 1999-2000 en el Ecuador fue la más grave de su historia republicana. Una crisis provocada por la quiebra de varias instituciones financieras y bancarias, a quienes el Estado rápidamente estuvo presto a “salvar” y que llevó, finalmente, a la dolarización la economía ecuatoriana, y ocasionó una profunda recesión que afectó a los estratos más vulnerables de la sociedad. Y son, en gran medida, precisamente estos estratos quienes han ayudado y ayudan a salir de la crisis y a mantener una de las políticas aplicadas durante ella, el proceso de dolarización, a través del envío de remesas.

A partir de esta crisis financiera, el país afrontó una ola migratoria bastante importante, donde el principal destino fue Europa y especialmente España. Esta nueva ola migratoria tiene algunos rasgos distintivos respecto a la migración anterior en cuanto a su escala y su composición. En primer lugar, la mayor parte de emigrantes proviene de zonas urbanas y no de zonas rurales como fue característico en la anterior tradición migratoria ecuatoriana. Además, la procedencia de los emigrantes sobrepasa la zona sur y se extiende al resto de provincias a lo largo de las tres regiones del Ecuador. Por otro lado, el perfil se diversifica y ahora corresponde a personas jóvenes, hombres y principalmente mujeres con relativos niveles educativos y pertenecientes a diversas clases sociales. Los lugares de destino han dado un giro importante y, aunque los Estados Unidos continúa siendo un país de llegada de mano de obra, ahora España está en primer lugar, y luego Italia y otros países de Europa son los principales destinos de emigrantes del Ecuador.



Casa del Migrante, proyecto binacional entre el Municipio Metropolitano de Quito y el Ayuntamiento de Madrid

Izquierda: vista de las laderas occidentales del centro de Quito. El sector de la construcción se vio ampliamente favorecido por las remesas de los migrantes, lo que provocó la expansión de la ciudad hacia laderas y valles

Otra de las características a subrayar es el incremento de la migración femenina, ya que las mujeres no migraron únicamente en procesos de reunificación familiar sino como trabajadoras independientes, lo que significa que emprendieron el viaje de manera autónoma. La demanda de mano de obra femenina es una característica de países europeos con economías crecientes, con fuerte caída en la tasa de fertilidad, población envejecida y escasez de trabajadores, especialmente para la atención de personas ancianas y actividades de cuidado y servicio doméstico (CEPLAES, 2004).

Fruto de este proceso de migración, las remesas se constituyeron en una de las principales fuentes de divisas para la economía ecuatoriana.

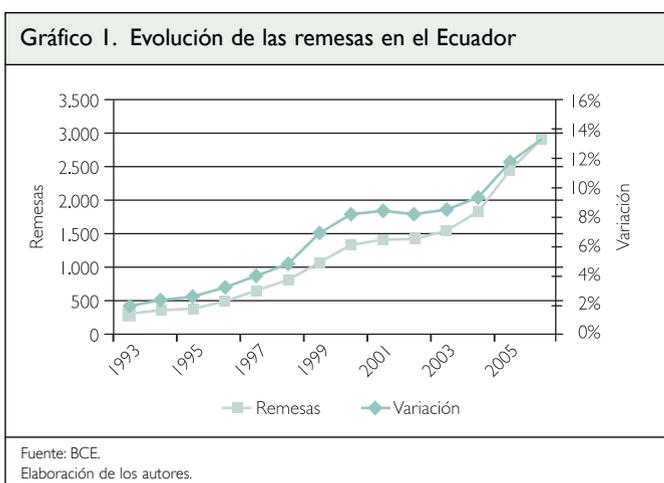
América Latina y el Caribe concentran el 25,4% del total de remesas que se mueven a escala mundial (alrededor de \$ 42.400 millones), cifra que la ubica como la primera

región del mundo receptora de remesas (Banco Mundial, 2006). México, por supuesto, es el país que acapara el mayor porcentaje con \$ 21.800 millones (en 2005), el 45% de todo el flujo de remesas que llegan a la región. Ecuador se ubica como tercer receptor de remesas en América del Sur, después de Brasil y Colombia, sin tomar en cuenta las diferencias poblacionales y las diferencias en el tamaño de las economías entre estos países (gráfico 1).

En la actualidad, las remesas representan la segunda fuente más importante de divisas en el país, después de las exportaciones petroleras. Adicionalmente el ritmo de crecimiento de las remesas se mantiene en aumento. Lo anterior significa que se espera que en el futuro las remesas aumenten su importancia como fuente de financiamiento externa.

Las remesas se han constituido en un componente muy importante del ingreso nacional. Así, en 2006 alcanzaron un monto total de \$ 2.916 millones según datos del BCE, llegando a representar el 7,1% del PIB, el 32,7% de la Formación Bruta de Capital Fijo (inversión), el 21,4% de las exportaciones de bienes y servicios, y el 11% del Consumo Final de los Hogares (gráfico 2).

En la actualidad, los principales países de origen de las remesas son España y Estados Unidos. Según información proveniente de la Encuesta de condiciones de vida de 2006 (ECV, 2006), el 43% del total de remesas viene de España y el 40% de los Estados Unidos.





Siluetas en las afueras del
aeropuerto de Quito

Tabla 1. Relación de parentesco migrante con jefe de hogar

Parentesco	País		
	%	Hombre	Mujer
Cónyuge	14,4	17,2	11,0
Hijo, hija	60,6	59,3	61,4
Yerno o nuera	3,2	4,1	2,1
Nieto, nieta	3,0	2,7	3,3
Padres o suegros	4,4	3,4	5,6
Otros	14,5	12,8	16,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEC, 2007. ENEMDU.
Elaboración de los autores.

Tabla 2. Nivel de instrucción antes de salir

Nivel	País		
	Hombre	Mujer	Total
Ninguno	1,7	0,8	1,3
Primaria	34,3	25,7	30,3
Secundaria	48,2	52,5	50,1
Superior	15,9	21,0	18,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEC, 2007. ENEMDU.
Elaboración de los autores.

El país, Quito y la migración

Para situar el análisis de las remesas recibidas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en primer lugar se construye un perfil de los emigrantes del país en general y, en el caso que las cifras lo permiten, de Quito.² Para el efecto, se utiliza como fuente de información el estudio realizado por el INEC "Caracterización sociodemográfica y económica de las y los emigrantes ecuatorianos"³ y se ha procesado la *Encuesta nacional de empleo, subempleo y desempleo* (ENEMDU, 2007), y la *Encuesta de condiciones de vida* (ECV) del INEC, 2006.

Según el *Censo de población* de 2001, el mayor porcentaje de emigrantes corresponde a las provincias de Pichincha (26,3%); Guayas (23,6%); Azuay (9%); Loja (6,4%); y El Oro (6%), representando el 71,3% de la emigración del país, prevaleciendo los hombres en las provincias de Azuay (11,8%) y Loja (7,2%), y las mujeres en El Oro (6%), Guayas (27,8%) y Pichincha (27%). La ECV 2006 sitúa a la provincia de Guayas (26,5%) como la primera en emisión de emigrantes, seguida por Pichincha (23,4%). Estas provincias están seguidas con porcentajes bastante menores por

Azuay (9,4%) y Loja (6,6%) en la Sierra y por El Oro (5,6%) en la Costa. Finalmente la información de la ENEMDU de diciembre de 2006 sitúa a Pichincha (26,7%) y a Guayas (20,8%) como las principales emisoras de personas emigrantes. En conclusión, las distintas fuentes estadísticas confirman a las provincias de Guayas y Pichincha como los lugares desde donde sale la mayor cantidad de emigrantes del país.

En relación con el sexo de estos flujos migratorios, se puede afirmar que, en general, en las provincias de la Costa hay una prevalencia de emigración femenina frente a la masculina, mientras que en la Sierra ocurre exactamente lo contrario, a excepción de la provincia de Pichincha en donde los porcentajes de emigración de mujeres son mayores a los de hombres en las distintas mediciones comparadas. Según el estudio mencionado (INEC, 2008), la ENEMDU sitúa estos porcentajes en 24,5% de hombres y 29,4% de mujeres emigrantes en Pichincha.

2 Ver el documento electrónico: <http://www.iadb.org/mif/remittances/publications/index.cfm?language=EN&parid=1>

3 Lamentablemente las fuentes estadísticas disponibles no permiten realizar afirmaciones concluyentes con respecto a la información sobre migración en Quito, debido a que el número de casos de las encuestas no permite realizar inferencias estadísticas con altos niveles de confiabilidad (>300); por ello, solo señalamos perfiles que las fuentes permiten identificar.



Complejos habitacionales en la parte oriental de la ciudad



Conjuntos habitacionales al sur de Quito

De acuerdo con la información de la ENEMDU (2007), en el nivel de país estas personas emigrantes eran al interior de los hogares, en su mayoría, hijos o hijas en un 60,6%, mientras los cónyuges eran el 14,4%. En estas dos categorías –las estadísticamente más importantes– el análisis por sexo permite corroborar la tendencia general, aunque al interior, en hombres, vemos que más cónyuges han emigrado en comparación con las mujeres. Este comportamiento es similar en Quito, tendiendo a subir el porcentaje tanto de hijos e hijas emigrantes y de cónyuges emigrantes (tabla 1).

Ahora bien, ¿qué niveles de instrucción tenían estos emigrantes cuando viajaron? Según la ENEMDU 2007, el 50% de los emigrantes había realizado estudios secundarios, seguidos por aquellos con instrucción primaria (30,3%) y por quienes habían cursado instrucción superior (18,2%). En relación con los niveles de instrucción de los emigrantes de Quito, se produce un cambio importante: efectivamente, la mayoría de los emigrantes capitalinos se sitúan en la educación secundaria, pero el segundo lugar de la educación primaria es desplazado por la educación superior; que relega al tercer lugar a aquella (tabla 2).

Este indicador, visto desde las diferencias por sexo, da como resultado que entre los emigrantes hombres, efectivamente la mayoría de ellos tenía instrucción secundaria; sin embargo, aquellos con instrucción primaria se ubicaban en un significativo 34,3%, mientras que los que habían cursado instrucción superior, en 16%. Entre las mujeres, también la mayoría se ubicaba en la instrucción secundaria, pero en comparación con los hombres, el porcentaje de aquellas con instrucción primaria era inferior, mientras la superior ascendía al 21%.

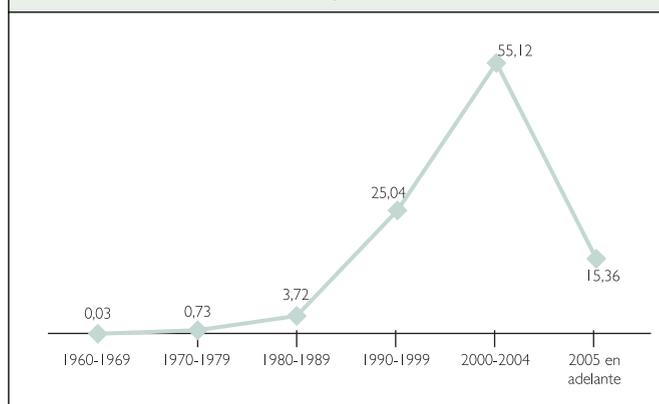
En relación con la dedicación del migrante antes de salir del país, vemos que, a pesar de la creencia generalizada acerca de la relación entre desocupación y migración, el 58,6% de las personas que emigraron tenían trabajo antes de salir; esta tasa subió en el caso de los hombres hasta cerca del 70%. El siguiente rubro en importancia fue haber estado estudiando, que apenas alcanzaba el 24% y que, en el caso de las mujeres, subió levemente en comparación con los hombres. Por supuesto, donde se dan significativas diferencias entre hombres y mujeres es en la categoría “ama de casa”, en la cuales hay predominio de mujeres.

Tabla 3. Dedicación del migrante en país de origen

Actividad	Porcentaje país		
	Total	Hombre	Mujer
Trabajaba	58,6	69,3	46,0
Trabajaba y estudiaba	3,4	4,3	2,4
Estudiaba	24,3	21,0	28,1
Ama de casa	8,4	0,4	17,9
Buscaba trabajo	4,1	3,9	4,3
Otro	0,3	0,6	0,0
NS/NR	0,8	0,5	1,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEC, 2007. ENEMDU.
Elaboración de los autores.

Gráfico 3. Año de salida de emigrantes



Fuente: INEC (2007). ENEMDU.
Elaboración de los autores.

Tabla 4. Cinco ciudades que reciben mayor porcentaje de remesas en el Ecuador, 1999-2006

ECV, 1999		ECV, 2006	
Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje
Manta	30,74	Guayaquil	21,08
Guayaquil	17,21	Quito	13,67
Quito	10,24	Cuenca	8,06
Ambato	3,93	Loja	3,42
Cuenca	3,71	Machala	3,16

Fuente: INEC. ECV, 1999 y 2006.
Elaboración de los autores.

Tabla 5. Distribución de remesas por quintiles de ingreso Quito, 1999 y 2006

Quintil	ECV, 1999	ECV, 2006
20% más pobre	6,74	8,93
2	8,32	18,37
3	31,56	23,15
4	35,96	23,74
20% más rico	17,42	25,81

Fuente: INEC. ECV, 1999 y 2006.
Elaboración de los autores.

Tabla 6. Distribución de remesas por nivel educativo Quito, 1999 y 2006

Nivel	ECV, 1999	ECV, 2006
Primaria o menos	13,70	27,71
Secundaria	66,55	41,53
Superior o más	19,76	30,76

Fuente: INEC. ECV, 1999 y 2006.
Elaboración de los autores.

Derecha: Mercado Artesanal en el sector la Mariscal

Quito y las remesas

Luego de haber ofrecido un resumen de las dimensiones del fenómeno migratorio y del perfil de la emigración en Quito, a continuación se analizan las remesas, su utilización y distribución; para ello, las fuentes de información son las ECV de 1999 y 2006, lo que permitirá tener una comprensión más dinámica de la trascendencia de las remesas en Quito.

Antes de empezar, es importante analizar qué porcentaje del total de remesas recibidas por el país llega a Quito (tabla 4).

Esta pauta se mantiene en Quito con ligeras variaciones hacia el alza tanto en aquellos que se encontraban trabajando como los que estudiaban. Un dato importante en la capital es la proporción de la categoría “ama de casa”, que si bien se ubica en el tercer lugar, similar a su ubicación en la escala nacional, podría dar pistas sobre el origen urbano de la migración femenina.

Este conjunto de hombres y mujeres salió del Ecuador a partir de finales de la década de los años noventa. El gráfico 3 es elocuente. Entre 2000 y 2004, salió el 55,12% de los migrantes, tendencia que decae bruscamente para los años posteriores debido a la expedición de fuertes restricciones migratorias impuestas por los países principales de destino de la migración ecuatoriana que son España, Estados Unidos e Italia, con el 46,9%, el 33,1% y el 9,4% respectivamente. Esta es la trayectoria general del país, la cual se mantiene en Quito con una ligera variación: Estados Unidos pierde importancia como destino y España se sitúa por sobre el 50% (gráfico 3).

En resumen, se puede afirmar, de manera general, que las personas emigrantes que partieron desde Quito eran hombres y mujeres que estaban trabajando, que tenían nivel de instrucción secundaria y, en un significativo porcentaje, con instrucción superior; que eran hijos e hijas de los hogares que partieron y que su destino preferido fue España y lo hicieron desde finales de la década de los noventa hasta mediados de los años 2000.





Conjunto escultórico, de Milton Barragán,
ubicado en la parte exterior del aeropuerto
Mariscal Sucre de Quito

En 1999, Manta era la ciudad que mayor dinero recibía por concepto de remesas. Alrededor del 30% del total de remesas entraban a esta ciudad. En segundo lugar se encontraba Guayaquil (con un 17% del total de las remesas), y luego Quito (con un 10%). Para ese año, en Quito y Guayaquil se concentraba alrededor del 27% del total de remesas recibidas.

En 2006, Manta dejó de ser la ciudad que mayor cantidad de remesas recibía y Guayaquil pasó a ocupar el primer lugar. De cada \$ 10 que ingresaban al país por concepto de remesas, \$ 2 se iban a Guayaquil y \$ 1,3 a Quito. En la actualidad, en las dos ciudades más grandes del país se concentra el 35% del total de remesas recibidas.

Otro elemento importante de análisis es saber cómo se distribuyen las remesas al interior de Quito. La tabla 5 presenta la distribución de las remesas por quintiles de ingreso para 1999 y 2006.

A inicios del *boom* migratorio, las remesas llegaban mayoritariamente a los sectores medios quiteños. Los quintiles 3 y 4 (que serían el equivalente a la clase media quiteña) recibían en total alrededor del 68% del conjunto de remesas que entraban a Quito. Por otro lado, los sectores populares (quintiles 1 y 2) recibían apenas el 15% del total de remesas. En el otro extremo, la clase alta quiteña también recibía un porcentaje importante del total de remesas (17%).

Para 2006, la situación cambió marginalmente. Hubo mayor recepción por parte del quintil 2, pero también aumentó su participación el quintil más rico. Esta mayor participación de los sectores populares quiteños, y también de la clase alta quiteña, tuvo como correlato una menor participación de las clases medias. Sin embargo, las remesas continuaron concentrándose en los sectores medios y altos de la sociedad quiteña. Alrededor del 75% del total de remesas que ingresaron a Quito iban a estos sectores.

Otra forma de analizar quiénes se beneficiaron mayoritariamente de las remesas en Quito fue a través del nivel educativo. En la tabla 6 se presenta el porcentaje de remesas por nivel educativo del receptor para 1999 y 2006.

De una manera similar a lo que pasa con la distribución de remesas por quintiles de ingreso, en el caso del nivel educativo se encuentra que, en el período analizado, hay un incremento de la participación en la recepción de remesas de las personas que tienen nivel educativo de primaria o menos (su participación pasa del 14% al 28% entre 1999 y 2006), y de superior o más (en este caso su participación pasa del 20% al 31%). Por

Tabla 7. Usos de remesas en Quito y el país (2006)

	Total país	Quito
Construcción o adquisición de viviendas o terrenos	3,07	4,49
Compra de electrodomésticos y/o carros	1,19	1,58
Invertir en el negocio	1,15	0,77
Ahorro	1,18	2,51
Gastos varios (educación, alimentación, arriendos, salud, entre otros)	89,43	85,38
Pago de deudas	2,86	3,61
Otros	1,04	1,67

Fuente: INEC, ECV, 2006.
Elaboración de los autores.

otro lado, las personas con nivel educativo de secundaria o menos reducen su participación en el total de remesas del 67% al 42%.

De acuerdo con los datos sobre remesas recogidos por la ECV de 2006, se tiene que los hogares quiteños reciben en promedio \$ 90 mensuales.

Por último, resulta interesante examinar en qué utilizan las remesas los quiteños y quiteñas. Lastimosamente la información de la ECV de 1999 no incluyó la pregunta de uso de remesas. Por ello no se puede analizar dinámicamente el uso dado a éstas. Sin embargo, con fines ilustrativos la tabla 7 presenta el uso de remesas en Quito comparado con el uso de remesas en todo el país.

Las distribución de frecuencias del uso que se da a las remesas es bastante similar entre Quito y lo que pasa a escala nacional. Lo que se encuentra es que el grueso de las remesas es utilizado para gastos en educación, salud, alimentación y arriendos. Todo esto es lo que se podría llamar inversión en desarrollo humano (85%). El siguiente rubro en importancia, pero con un porcentaje bastante inferior a la inversión en desarrollo humano, es la inversión en inmuebles (viviendas y/o terrenos). En este rubro se invierte alrededor del 4,5%. Un tercer rubro en importancia es el pago de deudas con el 3,6%. Algo bastante interesante es que menos del 1% del total de remesas se destina a inversión en negocios u otras actividades productivas.

Rompiendo mitos: ¿las remesas alivian la pobreza?

Tanto el análisis de la información general sobre la emigración quiteña como de los datos sobre la recepción y uso de las remesas en Quito permiten hacer una primera afirmación concluyente: los hogares receptores de remesas en la capital, y por tanto, los hogares con miembros emigrantes, no son pobres y, menos aún, los más pobres. El 47% de los hogares migrantes está ubicado en la clase media, que junto con el 25,81% de hogares ubicados en el quintil 5, es decir, de clase alta, suman un 72,7% de hogares. Una mayoría significativa.

La contundencia de estos datos podría reforzar la hipótesis de que la migración de Quito estuvo relacionada estrechamente con el empobrecimiento de la clase media a partir de la crisis de 1999 y que vio en esta estrategia una forma de mantener su nivel de ingresos. El ligero cambio de la participación de la clase media en 2006, y una mayor participación de los hogares del quintil 2, podrían ser explicadas por el surgimiento de redes y de expansión de la migración como estrategia de supervivencia en más sectores poblacionales de Quito. Tómese en cuenta que 1999 fue el año de inicio del *boom* migratorio.

Otra característica que los datos sobre Quito evidencian es el uso de las remesas. Estas se utilizan en gastos destinados a la reproducción material de las familias, tal y como lo harían los hogares sin miembros migrantes. De acuerdo con Canales (2006: 5), “las remesas tienen el mismo significado e impactos que se atribuyen a cualquier otra categoría de remuneraciones al trabajo: financiar la reproducción material de las familias”, lo cual se comprueba en el destino del gasto de las remesas en los hogares de Quito: educación, salud, arriendo, alimentación; es decir, en los rubros a los que se destinaría el ingreso salarial de los hogares.

Generalmente se ha tendido a pensar el ingreso de remesas de los hogares como un ingreso “extra” a los ingresos generados por el hogar, cuando en realidad podrían cumplir la función que cumpliría el salario antes de la salida del emigrante del hogar. Y, si como lo establecen los datos sobre el parentesco con el jefe del hogar, los y las emigrantes son quienes estaban a cargo de las tareas de subsistencia de los hogares, este rol de ingreso salarial de las remesas tendría más posibilidades de ser efectivo.

En consecuencia, las tesis ampliamente difundidas sobre el uso poco productivo de las remesas y el dispendio de los ingresos de las remesas en gastos suntuarios, es decir, la incapacidad para el ahorro, quedarían sin fundamento si se considera a la remesa como una forma de ingreso salarial que cumple iguales funciones. Canales (2006: 8) afirma que “no hay evidencia estadística ni fundamento lógico que permita justificar por qué el ahorro generado en hogares perceptores de remesas tendría un potencial económico y productivo que no se atribuye al ahorro generado en los hogares no perceptores de remesas”.

En resumen, se puede afirmar que las remesas en Quito no llegan a los sectores económicamente más vulnerables, sino a sectores medios, estratos de población de donde han sido los emigrantes quiteños, y estas remesas cumplen el rol que cumpliría el ingreso por remuneraciones, pues como hemos analizado, el mayor porcentaje del gasto se destina a la reproducción material de las familias lo que, en consecuencia, limita las oportunidades de inversión en actividades de ahorro e inversión.

Bibliografía

- Camacho, G. y K. Hernández (2004). *Migración femenina internacional: percepción e impactos*. Quito: Informe de investigación para CEPLAES-UNIFEM.
- Canales, Alejandro (2006). “Papel de las remesas en la reducción de la pobreza en México. Mitos y realidades”. *Carta Económica Regional*, año 19, 98, octubre-diciembre.



Quito y su inserción internacional

Diego Carrión

Gobiernos locales y relaciones internacionales

Los gobiernos locales tradicionalmente se han ocupado por atender necesidades concretas de sus comunidades como los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, recolección y manejo de residuos, vialidad y transporte, espacio público, ornato, conservación del patrimonio, control sanitario, medioambiente, dotación de infraestructuras, planeación y administración municipal, entre otras. Sin embargo, desde hace unas décadas, los gobiernos locales también se han preocupado por temas inherentes al desarrollo social y económico, en un contexto caracterizado por la globalización de la economía y una revolución científico-técnica, especialmente en lo que se refiere a las tecnologías de la información y la comunicación. Estos aspectos han incidido para la adopción de una nueva forma de actuar desde la dimensión local hacia la global, lo que plantea nuevas estrategias en las relaciones internacionales y lo que ha dado lugar a la “diplomacia de las ciudades”.

La cooperación e intercambio de experiencias entre municipalidades es un asunto que cada vez cobra mayor importancia ya que los problemas de las ciudades generalmente son similares, salvando las obvias particularidades de cada caso. Es así como unas ciudades aprenden de otras al compartir sus experiencias positivas y negativas para afrontar los problemas.

De igual modo, las ciudades interactúan en forma directa para establecer programas de trabajo conjunto con vistas a la promoción del desarrollo económico de sus respectivas jurisdicciones. Hay innumerables ejemplos en el mundo acerca de cómo ciudades “hermanas” y “amigas” se asocian para promover que empresas de sus localidades hagan negocios entre sí y se beneficien mutuamente de sus potencialidades. Procesos parecidos se adelantan con organizaciones comunitarias, universidades y establecimientos edu-



Nave lateral de la Iglesia de la Compañía de Jesús

Izquierda: calle Cuenca con la iglesia de La Merced

cativos, organizaciones no gubernamentales, entidades culturales, entre otras.

Otra manera de interacción internacional de las ciudades se ha desarrollado en las últimas décadas a través de diversos organismos, que tienen como propósito potenciar las relaciones entre gobiernos locales para capacitar a su personal. Entre estos se cuentan organismos de Naciones Unidas, cooperación bilateral y multilateral, las propias asociaciones de gobiernos locales, la cooperación descentralizada y las numerosas redes temáticas que hoy en día se establecen con los sistemas de comunicación digital.

Estas y otras formas de relaciones e intercambios entre ciudades generan sinergias que a la postre provocan el mejoramiento en las condiciones de desarrollo de cada localidad. Para ello, las municipalidades, ayuntamientos y autoridades locales han debido organizar y gestionar las relaciones internacionales con base en oficinas especializadas cada vez más profesionalizadas.

La política internacional

Indiscutiblemente uno de los asuntos de mayor importancia para potenciar las condiciones de desarrollo de Quito y su región tiene que ver con su inserción en el mundo. Por su ubicación estratégica, historia, tradición y potencialidades, Quito es un lugar de gran interacción con los procesos de globalización de la economía, la política y la cultura; es también el entorno en el cual se llevan a cabo significativos acontecimientos culturales, políticos y sociales de trascendencia nacional e internacional.

Por ello, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) mantiene desde hace varios años una política de promoción y fortalecimiento de las relaciones internacionales, con asociaciones y gobiernos locales de todo el mundo, organismos de cooperación multilateral y bilateral, países amigos, ONG internacionales y diversos organismos extranjeros. Para gestionar y coordinar la política internacional, el MDMQ dispone de una Oficina de Asuntos Internacionales que cuenta con personal de alto nivel profesional y amplia experiencia.



Altar mayor de la iglesia de la Compañía de Jesús

Reunión de trabajo
de la CGLU



Participación en redes internacionales

Una de las políticas municipales para sus relaciones externas ha sido formar parte y participar en una serie de redes internacionales que asocian a varias ciudades del mundo. El accionar de estas redes permite facilitar el intercambio de experiencias, actualización de conocimientos y actividades de capacitación, cooperación y apoyo para temas específicos, así como la defensa del municipalismo, entre otras líneas de trabajo.

Quito forma parte de redes de ciudades como: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI), Centro Iberoamericano de Planificación Estratégica Urbana (CIPEU), Federación Latinoamericana de Municipios, Ciudades y Autoridades (FLACMA), Centro Internacional para la Formación de Autoridades Locales y Líderes de la Sociedad Civil (CIFAL), Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas (UNACLA), Organización de Ciudades Patrimonio Mundial (OCPM), Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), Asociación Internacional de Ciudades por la Paz (AICP), Red de Ciudades del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Red de Grandes Metrópolis (METRÓPOLIS), Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional (OICI), Asociación Hispanoamericana de Centro de Investigación y Empresas (AHCJET), Asociación de Poblacio-

nes de Montaña en el Mundo (GESI), Organización Latinoamericana de Centros Históricos (OLACCHI), entre las principales.

Cooperación internacional

Durante varios años, y muy especialmente desde 2000, Quito trabaja en forma coordinada con diferentes entidades de la cooperación internacional, por lo que ha obtenido importantes apoyos por parte de muchos países, organismos internacionales, entidades de crédito, organizaciones no gubernamentales, organismos municipales y seccionales, y de empresas privadas extranjeras.

Esto ha sido posible gracias a un arduo trabajo y a la experiencia en el manejo de los temas de cooperación internacional y, desde luego, a la comprensión y confianza de parte de esa comunidad internacional que ha testificado la obra responsable que ha llevado a cabo el MDMQ.

El carácter internacional de Quito se expresa también en los lazos de cooperación y amistad que mantiene con países y “ciudades hermanas”, entre las cuales se cuentan:

- Alemania. Fortalecimiento municipal en intersectorialidad y temas de juventudes.
- Austria. Manejo de residuos sólidos.
- Bélgica. Fortalecimiento de servicios públicos de atención de salud en el DMQ.
- La Paz, Bolivia. En turismo, educación, salud, planificación urbana e intercambio cultural.
- Santa Cruz, Bolivia. En rehabilitación del centro histórico.
- Río de Janeiro, Brasil. En turismo, rehabilitación de centros históricos y relaciones comerciales.
- Guarulhos, Brasil. En seguridad ciudadana, desarrollo urbano y económico, desarrollo aeroportuario y rehabilitación de centros históricos.
- Canadá. Convenio con la Cooperación Canadiense de Comercio (CCC) para la concesión para la construcción y operación del nuevo aeropuerto internacional de Quito.
- Toronto, Canadá. Protección ambiental, administración municipal, urbanismo, turismo y comercio.
- Bogotá, Colombia. Movilidad alternativa y sostenible para ciclovías, preservación de monumentos históricos, transferencia de tecnología, gobierno electrónico y relaciones comerciales.



Vista de Quito desde Cruz Loma

- Medellín, Colombia. Rehabilitación de centros históricos, fortalecimiento de la economía, paisajismo, seguridad y transporte.
- IGAC, Colombia. Sistema Catastral para el MDMQ.
- La Habana, Cuba. Conservación del patrimonio histórico, cultural y turismo.
- Cienfuegos, Cuba. Intercambio cultural, educativo, deportivo, asistencia técnica y médica.
- Valparaíso, Chile. Protección ambiental.
- Ayuntamiento de Madrid, España. Proyecto con migrantes.
- Ayuntamiento de Barcelona, España. Cooperación en varias áreas como desarrollo sustentable y participación ciudadana.
- Barcelona Activa, España. Proyecto de Cibernarios y Entornos Pedagógicos.
- Junta de Andalucía, España. Cooperación en vivienda en áreas patrimoniales (programa Pon a punto tu casa), en cuestiones de movilidad sostenible y de rehabilitación del centro histórico.
- Instituto de Seguridad de Cataluña, España. Fortalecimiento institucional en el área de seguridad ciudadana.
- Centro de Educación a Distancia (CEDDET), España. Para desarrollo económico y tecnológico.
- Empresa de Ferrocarriles de Cataluña, España. Formulación de un nuevo Sistema de Transporte Masivo para Quito.
- Cartuja 93-Sevilla, España. Parque tecnológico.
- Lepe, España. En varios temas de desarrollo local.
- Miami-Dade, Estados Unidos. Convenio de cooperación en comercio, negocios y turismo.
- Embajada de Estados Unidos en Ecuador, Estados Unidos. Becas para estudiantes de colegios fiscales y municipales, y universidades públicas.
- Polonia. Temas de patrimonio, museos e intercambio cultural.
- Cracovia, Polonia. Patrimonio arquitectónico y cultural.
- Moscú, Rusia. Temas de seguridad, intercambio cultural, artístico y deporte.

El ex alcalde Paco Moncayo y su representación mundial

Moncayo llevó la voz de la ciudad hacia diferentes países y ha sido recibido por gobernantes y hombres públicos de muchas naciones y ciudades, a las que siempre concurrió invitado, en unos casos para participar de coloquios, conferencias y más actos culturales,

y en otros, con la finalidad de gestionar cooperación y asistencia técnica necesaria para el desarrollo del DMQ y de su gente.

Paco Moncayo Gallegos, ex alcalde metropolitano de Quito, fue electo en Beijing, en junio de 2005, co-presidente de la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU); y fue reelecto para la misma dignidad el 31 de octubre de 2007 en Jeju, Corea del Sur. El CGLU, que agrupa a 17 mil ciudades del mundo, es la organización dedicada a fomentar los valores, objetivos e intereses de las ciudades y gobiernos locales de todo el planeta; es la organización de gobiernos locales más grande del mundo, que integra tanto a ciudades, municipios individuales y asociaciones nacionales de municipios.

Moncayo también fue nombrado, en Puebla, México, vicepresidente del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) para el período 2002-2003; luego, en 2003, fue nombrado presidente de esta organización en Quito en el marco del XI Congreso anual del CIDEU. Fue designado co-presidente de Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI) en 2003, organización conformada por 26 ciudades. En 2007 fue designado, en Jeju, Corea, presidente del Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas (UNACLA), organización que coordina las políticas de Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos que se desarrollan a través de HÁBITAT.

Quiosco de revistas en el sector la Mariscal



Paco Moncayo en foros internacionales

El ex alcalde fue invitado a foros políticos y técnicos, poniendo énfasis en los temas sobre calentamiento global, inclusión social, reducción de la pobreza, descentralización, entre otros. Se podría asegurar que Quito ha “llevado al mundo, como mitimaes modernos, todo nuestro acervo cultural y hemos estado presentes en diferentes congresos, conferencias o diálogos internacionales”, como lo señaló Moncayo.

Principales actividades académicas del ex alcalde Moncayo en el exterior

- X Conferencia latinoamericana “Democracia y seguridad, en la Escuela de las Américas”. Atlanta, 28 de agosto de 2000.



Vista aérea de la avenida
10 de Agosto y calle Caldas



Interior del edificio rehabilitado
del Hogar San Javier

- Conferencia "Challenges to democracy in the Americas". Atlanta: Centro Carter, 16 de octubre de 2000.
- Reunión de líderes políticos de América Latina. Buenos Aires: PNUD, 12 de marzo de 2001.
- Encuentro extraordinario de alcaldes de las ciudades patrimonio de las Américas. Québec, 6 de abril de 2001.
- Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) sobre anticorrupción. La Haya, mayo de 2001.
- Foro sobre protección del agua, organizado por The Nature Conservancy y New York Times. Washington, 1 de noviembre de 2001.
- Cumbre internacional de alcaldes de los Estados Unidos. Nueva York y Washington, abril de 2002.
- Seminario de ciudades del siglo XXI, nuevos desafíos, nuevos protagonistas, organizado por la Federación Argentina de Municipios. Argentina, 4 de octubre de 2002.
- Consejo Ejecutivo de la UUCI y Consejo del CIDEU, Madrid y Barcelona, octubre de 2002.
- Reunión latinoamericana de alcaldes. Buenos Aires, 9 de junio de 2003.
- II Conferencia internacional de alcaldes. Denver, 5 de junio de 2003.
- Conmemoración del CXCIII aniversario de la gesta libertaria de La Paz. La Paz, 16 de julio de 2003.
- Red de ciudades americanas patrimonio cultural de la humanidad. Cartagena, 18 de octubre de 2003.
- Conferencia interamericana de alcaldes, Universidad de la Florida. Florida, 19 de junio de 2007.
- Congreso mundial de municipios. Cancún: FLACMA, 4 de septiembre de 2007.
- VIII Foro de Biarritz. Santiago de Chile, 8 de octubre de 2007.
- Foro de alcaldes del hemisferio. Miami, julio de 2007 y 12 de junio de 2008.
- Encuentro de autoridades municipales. Bogotá, 21 de agosto de 2008.
- IV Congreso experienciamérica. México D. F.: FLACMA, 27 de octubre de 2008.
- Festival de América. Conferencia conjunta con el alcalde de Madrid. Madrid: Casa de América, 7 de octubre de 2008.

La cultura internacional en Quito

En la capital ecuatoriana se han presentado espectáculos artísticos de suprema calidad, dignos de los mejores escenarios de Europa y América. La agenda cultural quiteña es amplia y variada; en la actualidad, la Municipalidad promueve y organiza cerca de 700 eventos anuales, a los que deben añadirse los que programan universidades, entidades culturales y académicas, promotores y gestores culturales, organizaciones comunitarias y la sociedad civil.

Una de las acciones municipales prioritarias para crear condiciones para el desarrollo cultural ha sido la recuperación y adecuación de numerosos espacios, entre los que se cuentan: Teatro Sucre, Teatro Variedades, Teatro México, Antiguo Círculo Militar, Academia Nacional de Historia, Centro de Convenciones Eugenio Espejo, Centro de Arte Contemporáneo, Museo Interactivo de Ciencias, Centro Benjamín Carrión, Centro Cultural Benalcázar, Yaku-Museo del Agua, así como también el apoyo a otras entidades culturales como Casa de la Cultura Ecuatoriana, Casa de la Música, Teatro Bolívar, entre otras.

En la programación cultural anual, se destacan programas como la Velada Libertaria; Quito Verano; Semana Santa Quiteña; Fiestas de Quito; festivales internacionales de cine, teatro, danza, *jazz*, música sacra, *rock*; encuentros interparroquiales de cultura; concursos intercolegiales de danza, teatro, música; exposiciones internacionales de artes plásticas, fotografía, historia; realización anual de una variada programación de bandas populares y publicaciones para recuperar el patrimonio tangible e intangible.

Con ocasión de la nueva programación en el renovado Teatro Sucre, se presentaron obras de gran categoría como la ópera *Rigoletto*, una de las obras más reconocidas de Giuseppe Verdi; presentaciones de El Piccolo Teatro de La Scala de Milán; Grupo Take 6; Teatro Temple de España con la obra *Buñuel, Lorca y Dalí*; interpretaciones musicales especiales como la *Novena Sinfonía* de Beethoven, *Réquiem* de Mozart, entre muchas otras.

En conmemoración de los 25 años de la declaratoria a Quito como Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de la UNESCO, en septiembre de 2003 se realizaron numerosas actividades políticas, culturales y científicas. El alcalde de Cracovia visitó nuestra ciudad y participó en los actos conmemorativos. Se efectuó el *Primer encuentro de alcaldes de ciudades hermanas de América, Europa y Asia*; el *Segundo encuentro de alcaldes de ciudades patrimonio*; se creó la *Red andina de ciudades*; tuvo lugar el *Seminario internacional "Análisis la situación de la seguridad en el Distrito"*; se realizó una reunión de periodistas internacionales, y se desarrollaron varios eventos culturales entre los cuales cabe



Vista de la Plaza de la Independencia desde
la Casa de los Alcaldes



Columnas barrocas en la fachada de la compañía de Jesús

destacar la exposición de Rafael Soto, la obra de danza, música y teatro *Cantuña: el canto de piedra*, la cantata *Quito eterno* con canciones, danza video-arte y poesía.

Cuando la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI) designó a Quito Capital Iberoamericana de la Cultura en 2004, se presentaron numerosos eventos de danza, teatro, música, artes plásticas y cine. Cabe resaltar que en 2004 Quito fue sede del concurso *Miss Universo*, al que asistieron delegaciones y reporteros internacionales para promocionar la ciudad. Durante esos años y desde 2004, en el mes de julio los municipios de Quito, Guayaquil y Cuenca han realizado, en conjunto con el Parlamento Andino, la *Semana de Bolívar* en conmemoración del natalicio de Simón Bolívar.

Quito, sede de organismos internacionales

La capital es sede de múltiples organismos internacionales y, en los últimos años, sede privilegiada de congresos, seminarios y exposiciones. Además, esta ciudad formó parte de la *Red latinoamericana de Impacts*, que tiene a su cargo los temas de movilidad urbana. También es parte de la *Red andina de ciudades*, conformada por cinco ciudades de los países andinos que trabajan en cultura, conectividad, comercio, gestión municipal e intercambio académico, y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), así como del Consejo Andino de Autoridades Municipales.

Reuniones internacionales

Quito ha sido la anfitriona de varias reuniones internacionales para elaborar planes de trabajo y cooperación entre ciudades; ha sido sede de importantes citas y encuentros de carácter científico, cultural y artístico de connotación mundial, que han contado con la presencia de expositores extranjeros de alta categoría y que han permitido ampliar el debate sobre temas de interés mundial como el recurso agua, la contaminación ambiental, la democracia en los gobiernos locales, la globalización en las ciudades, entre muchos otros. A continuación, algunos de ellos:

- *Simposio internacional sobre iniciativa global de seguridad sísmica*, con apoyo de GESI.
- *Las megaciudades y los terremotos*, con auspicio de EMI.
- *Movimientos migratorios*, con el auspicio de UCCI.
- *Congreso GIS 2002* sobre sistemas de teledetección.
- *Segundo encuentro mundial de poblaciones de montaña*.

- *Feria internacional de turismo (FITE), 2002.*
- *XII Congreso panamericano de tránsito y transporte.*
- *Convención internacional de compañeros de las Américas.*
- *III Comité sectorial de tránsito y transporte de la UCCI.*
- *XI Congreso anual de CIDEU.*
- *Celebración del 25 aniversario de la declaratoria de Quito como Patrimonio Cultural de la Humanidad.*
- *Seminario internacional "Análisis de la situación de la seguridad en Quito".*
- *Segunda reunión de la Red de ciudades americanas patrimonio.*
- *Reunión de alcaldes andinos.*
- *Red andina de ciudades, con apoyo de UCCI.*
- *V Reunión de alcaldes de la zona andina de UCCI.*
- *Reunión de periodistas internacionales de turismo.*
- *Reunión de ciudades hermanas.*
- *Seminario internacional sobre manejo de desechos sólidos.*
- *Seminario internacional de educación ciudadana.*
- *Concurso Miss Universo 2004.*
- *Seminario internacional de la calidad del aire.*
- *Reunión los gobiernos locales y la democracia en el siglo XXI.*
- *XIX Reunión del comité sectorial de cultura de UCCI.*
- *Seminario internacional globalización y gobiernos locales.*
- *Primer foro ambiental internacional.*
- *Reunión sectorial de seguridad de UCCI.*
- *Reunión anual de EMI.*
- *Taller sobre catastros, con el auspicio de la OEA y CIFAL Atlanta.*
- *Red andina de ciudades, reunión sobre cultura.*
- *Taller sobre gobierno electrónico, con el auspicio de la OEA y CIFAL.*
- *V Reunión del comité sectorial de seguridad de UCCI.*
- *Red de expertos en políticas urbanas integrales, CONVIVAL.*
- *X Reunión del comité de medioambiente de UCCI.*
- *Primera reunión de conectividad de UCCI.*
- *Reunión del boureau ejecutivo del CGLU.*
- *Reunión de UN-HÁBITAT.*
- *Reunión sobre manejo de residuos sólidos y gas Metano, CIFAL.*

Capacitación y formación del personal municipal en el exterior

Un importante eje de la política internacional de la Municipalidad fue la promoción de la capacitación del personal técnico en el exterior. Muchos de los directores y funcionarios responsables de diversas áreas municipales viajaron a ciudades de América Latina, Norteamérica y Europa para asistir a programas de capacitación y entrenamiento.

Por ejemplo, en 2005, 60 funcionarios municipales participaron en Madrid en las reuniones sectoriales de la UCCI y varios responsables de diversas áreas municipales asistieron a ciudades latinoamericanas y europeas invitados por organismos internacionales. En 2006, 40 directores y responsables de áreas de la Municipalidad asistieron a reuniones internacionales y eventos en varios países de América, Europa, Asia y África. En 2007, viajaron a América, Europa y Asia 70 personas entre directores, secretarios de área, concejales y técnicos para participar en eventos internacionales; y en 2008, lo hicieron 35 personas.

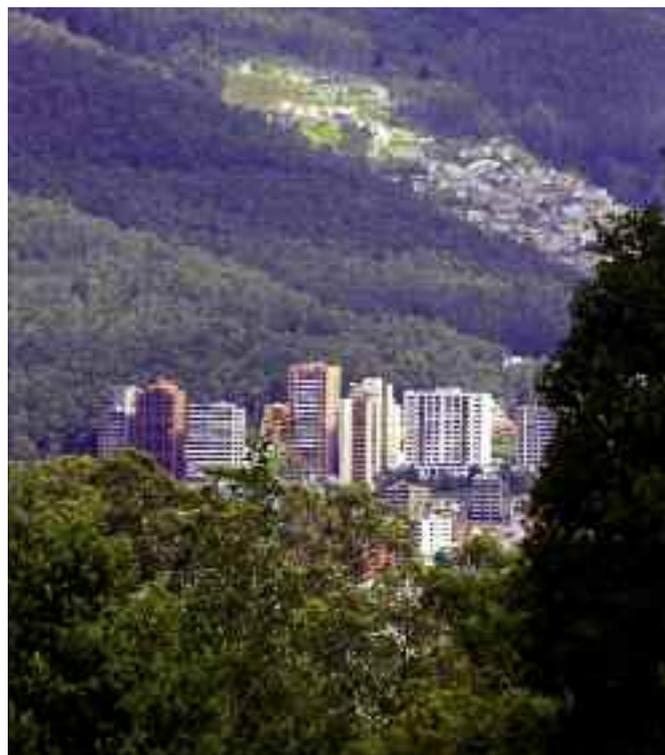
Huéspedes Ilustres en la capital

Una de las manifestaciones del carácter internacional de la ciudad se expresa en las visitas de personalidades de connotado reconocimiento político, cultural y científico. En los últimos años, el cabildo ha declarado Huéspedes Ilustres de Quito a personalidades como: Kofi Anan, ex Secretario General de Naciones Unidas y Premio Nobel de la Paz; Alejandro Toledo, Presidente del Perú; Hoitchiro Natswura, Director General de la UNESCO; Alicia Hussein, Princesa de Jordania; Robert Mandell, Premio Nobel de Economía; Hipólito Mejía, Presidente de República Dominicana; Jorge Quiroga Ramírez, ex Presidente de Bolivia; José Saramago, Premio Nobel de Literatura; Hugo Chávez, Presidente de Venezuela; Vicente Fox, ex Presidente de México; Ricardo Lagos, ex Presidente de Chile; Álvaro Uribe, Presidente de Colombia; Mario Vargas Llosa, escritor peruano; Mijail Gorbachov, ex Presidente de Rusia; Fernando Enrique Cardoso, ex Presidente del Brasil, Manuel Patarroyo, Premio Príncipe de Asturias; Cristina Fernández, Presidenta de Argentina, Michelle Bachelett, Presidenta de Chile; Fidel Castro, Presidente de Cuba; Joan Clos, alcalde de Barcelona, Bertrand Delanoé, alcalde de París, entre otras importantes personalidades.

Misiones de ciudades que han visitado Quito

- Banco Mundial-IFC. En julio de 2006, el Municipio de Quito mantuvo una reunión con funcionarios de la Corporación Financiera Internacional (IFC) para analizar la posibilidad de asistencia técnica no reembolsable para el Proyecto de Simplificación de Trámites.

- IFC. Del 25 al 27 de octubre de 2006, funcionarios del IFC llegaron a la ciudad para tratar sobre el financiamiento para el Proyecto Quito Educenet.
- Banco Mundial y PNUD. En julio de 2007, funcionarios del Banco Mundial y el PNUD mantuvieron una reunión para una posible donación no reembolsable para el Proyecto de Prevención de Riesgos.
- CAF. Cooperación técnica no reembolsable para el proyecto de impulso al Fortalecimiento de la Movilidad Sustentable en el DMQ.
- Joan Clos, alcalde de Barcelona, llegó a nuestra ciudad en mayo de 2006 para participar en una importante conferencia internacional sobre temas de descentralización y autonomía.
- Empresarios alemanes visitaron Quito en mayo de 2007 para conocer los proyectos que se ejecutan en esta ciudad, entre ellos, el nuevo aeropuerto internacional y su zona, en el sector de Tababela.
- En diciembre de 2006, Quito recibió a dos funcionarios de las alcaldías de Cochabamba y Santa Cruz para obtener asistencia técnica.
- Una delegación del Ayuntamiento de Madrid, presidida por Ana Botella, visitó la ciudad para concretar el financiamiento de 250 mil euros para el Proyecto de Apoyo para Familias de Migrantes.
- En mayo de 2006, Maribel Díaz, de la Alcaldía de Medellín, visitó la ciudad para conocer sobre los proyectos que aquí se desarrollan y para establecer una agenda de cooperación.
- Funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona llegaron a Quito en 2006 para evaluar los proyectos de cooperación que, en varios campos, lleva adelante esta ciudad española.
- Empresarios chinos del Grupo Shangai Construction Group, General Co. llegaron a la ciudad para conocer los proyectos de infraestructura en los que podrían participar.
- La alcaldesa de San Salvador, Violeta Menjívar, visitó la ciudad en septiembre de 2006 para conocer el proceso de recuperación del centro histórico y la reubicación del comercio informal.
- En febrero de 2006, funcionarios de la Federación Rusa visitaron Quito para conocer los proyectos de seguridad, salud y obra pública del MDMQ y establecer líneas de cooperación.



Edificios en las laderas del Pichincha



Espectáculo jazz en la plaza,
realizado en la Plaza del Teatro

- Álvaro Rodas, director de Desarrollo Social de la Municipalidad de Guatemala, visitó Quito para conocer la experiencia en recuperación del centro histórico y reubicación del comercio informal.
- En septiembre de 2007, funcionarios de Polonia llegaron a la capital para conocer el funcionamiento de la Fundación Museos de la Ciudad.
- Una delegación del Municipio de Ciudad del Cabo, Sudáfrica, vino en noviembre de 2007 para conocer la experiencia de Quito en el sistema de transporte Trolebús y demás proyectos de transporte público.
- En marzo de 2007, llegó a Quito una delegación de la Intendencia de Montevideo para conocer sobre el sistema de transporte.
- En marzo de 2006, una delegación del Municipio de Caracas visitó la ciudad para conocer los programas de salud que lleva adelante el MDMQ.

Reconocimientos nacionales y mundiales

En el ámbito internacional, se ha reconocido el trabajo desplegado por la Municipalidad y sus empresas, con distinciones de gran prestigio. La Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP) ha recibido numerosos reconocimientos, entre los que se cuentan: XIX Trofeo internacional de la construcción en Madrid; Medalla de oro a la excelencia en calidad total; Empresa quiteña de honor, declarada por Multimedios de la Universidad San Francisco; International Arch of Europe, en Frankfurt, Alemania; Premio Ekos a la calidad en el servicio público, edición 2008; Medalla de oro a la tecnología y calidad, New Millenium Awards, París, 2008; reconocimiento de los organismos multinacionales como una de las mejores empresas públicas de Latinoamérica.

Por su parte, la Empresa Municipal de Obras Públicas (EMOP) recibió el XIX Trofeo internacional de la construcción New Millenium Awards, España; y Yaku, Museo del Agua, fue reconocido con el Premio latinoamericano y del Caribe, Placa 2007, en Panamá. El Colegio Municipal Sebastián de Benalcázar recibió el Premio iberoamericano a la excelencia educativa, 2007. En mérito a las acciones ambientales, la Municipalidad recibió el Premio de las Américas sobre sustentabilidad del medioambiente, otorgado en Atlanta,

2007. Varios mercados municipales y parques públicos han sido reconocidos por parte de la OMS-OPS como espacios saludables.

La gestión local para la inserción internacional de Quito

La Municipalidad ha desarrollado un trabajo sostenido para mejorar las condiciones de vida de la comunidad quiteña y para generar condiciones favorables para el desarrollo del turismo y la cultura. Algunas de estas acciones han sido la recuperación del centro histórico, el mejoramiento del barrio la Mariscal y de barrios populares, la construcción de un nuevo aeropuerto internacional, la dotación de agua potable y alcantarillado, la creación de una importante infraestructura para cultura y turismo, entre las principales.

- **Recuperación del centro histórico.** Ahora es la admiración de turistas extranjeros y nacionales; comprende un área de 376 ha y una población residente de 60 mil habitantes; es visitado diariamente por 300 mil personas. Se ha trabajado en el rescate de la arquitectura monumental y religiosa, arquitectura civil, arqueología, valores tangibles, intangibles y culturales de la urbe. Como parte del proceso de recuperación del



Calle García Moreno



Calle Pinto, en el sector de La Mariscal

CHQ, se llevó a cabo la reubicación de más de 10 mil comerciantes minoristas del centro histórico. Se ha impulsado la instalación de establecimientos para el turismo y el comercio, con participación de sectores privados como los hoteles Plaza Grande y Patio Andaluz, y restaurantes como Pym's Panecillo e Itchimbía, Theatrum del Teatro Sucre, El Cucurucho, Mea Culpa, Hasta la Vuelta Señor, El Ventanal, entre otros.

- **Mejoramiento urbano de la Mariscal.** El Municipio implementó un programa para equilibrar las funciones y los usos del espacio físico; dotar de servicios y equipamientos y mejorar la calidad del entorno y la seguridad del barrio la Mariscal. Actualmente la "zona" se ha convertido en un importante espacio para el desarrollo de actividades relacionadas con residencia, turismo, comercio y servicios.

- **Mejoramiento integral de barrios populares.** "Mi barrio lindo", cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida y disminuir las condiciones de pobreza de habitantes de barrios periféricos de Quito, con el mejoramiento de infraestructura básica, equipamiento urbano y programas sociales. En una primera etapa se trabajó en 45 barrios populares donde habitan 30 mil familias, con una inversión de \$ 28,1 millones (\$ 25,9 millones préstamo BID y \$ 2,2 millones MDMQ).

condiciones de pobreza de habitantes de barrios periféricos de Quito, con el mejoramiento de infraestructura básica, equipamiento urbano y programas sociales. En una primera etapa se trabajó en 45 barrios populares donde habitan 30 mil familias, con una inversión de \$ 28,1 millones (\$ 25,9 millones préstamo BID y \$ 2,2 millones MDMQ).

- **Nuevo aeropuerto internacional.** El complejo aeroportuario que construye el MDMQ en Tababela es concebido como motor del desarrollo social y económico del DMQ, su región y el país. Con una inversión de \$ 413,7 millones, en su primera etapa tendrá capacidad anual para atender a 5 millones de pasajeros y 270 mil toneladas de carga; ocupará un área de 1.500 ha, 11 veces más grande que el actual aeropuerto Mariscal Sucre; con una pista de 4.100 metros de longitud que permitirá operaciones para vuelos intercontinentales. El aeropuerto se construye con tecnología de punta y sus operaciones son manejadas con las más exigentes normas internacionales de aeronavegación y calidad de servicio aeroportuario. La obra se encuentra en plena construcción y se espera que se inicien operaciones comerciales en el segundo semestre de 2010.

- **Agua potable y alcantarillado.** En los ocho años de administración municipal, la EMAAP construyó 3.249 km de redes de agua potable y 3.033 km de redes alcantarillado. Cerca de 2.100.000 habitantes del DMQ tienen acceso a agua potable de calidad; la ciudad cuenta con una cobertura del 97,68% de agua potable y 91,62%, cifras de cobertura comparables con las mejores ciudades de la región.

Conclusiones

Luego de ocho años de la administración de Paco Moncayo Gallegos es innegable que la imagen de la ciudad cambió notoriamente y adquirió una significativa presencia mundial. El reto ha sido ubicar a la ciudad en un sitio honroso dentro del concierto de ciudades del mundo y la capital del Ecuador ha podido mostrar su imagen dentro y fuera del territorio patrio.

Las actividades cumplidas por la ciudad y sus máximas autoridades, una vez como anfitriona de eventos internacionales y otras, con una activa participación en innumerables eventos realizados en diferentes países y ciudades del mundo, fue destacada y positivamente reconocida, y ha servido para promocionar la categoría de metrópoli moderna que hoy exhibe Quito, así como para hacer honor a su título de Primer Patrimonio Cultural de la Humanidad.

Se ha logrado presentar al mundo aquella invaluable riqueza cultural artística y arquitectónica que distingue a la capital del Ecuador, y además el aspecto humano, la calidad de su gente, su espíritu hospitalario, su convicción por la paz, por el respeto de los derechos humanos y el deseo sincero y resuelto para hacer realidad aquello de que Quito sea una ciudad para vivir.

La imagen que tiene ahora la ciudad es la de una metrópoli moderna, próspera, innovadora, y su presencia en el ámbito internacional ha alcanzado niveles jamás logrados ubicándola a la altura de las mejores urbes del planeta, circunstancia que es orgullo para quiteños y quiteñas.

Bibliografía

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2005). *Quito en el mundo*. Quito: Asesoría en Asuntos Internacionales del MDMQ 2000-2005 / Grupo Impresor.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2008). *Informe de labores del alcalde Paco Moncayo, 2000-2008*. Quito: MDMQ.



Cooperación internacional y gestión en el Municipio de Quito: logros y desafíos

Andreina Torres Angarita

María Fernanda Porras

El siguiente artículo analiza la experiencia que ha tenido Quito en el manejo de proyectos apoyados por la cooperación internacional. Se indaga en el proceso de fortalecimiento institucional que en sus inicios respaldó la gestión de estos proyectos, para luego hacer un mapeo de la situación actual de la gestión municipal en dicha materia. Para ello, estudiamos también las diferentes áreas de desarrollo que han tenido un apoyo importante de la cooperación internacional en la ciudad y ofrecemos un acercamiento a un caso concreto: el proyecto Construyendo ciudades incluyentes, de la Red 12 URB-AL. La experiencia de este proyecto da cuenta de las bondades que ofrece la cooperación descentralizada, pues fue una experiencia en la que Quito desempeñó un rol de liderazgo y fue seleccionada como “buena práctica” entre los proyectos inscritos en el programa de cooperación descentralizada URB-AL; pero, al mismo tiempo, revela las dificultades actuales en la gestión de este tipo de ayuda e intercambios.

El análisis se ha hecho a partir de entrevistas a personas que han estado involucradas en distintas instancias del manejo municipal de proyectos de cooperación internacional, estudio de documentos producidos por el Municipio en la materia, así como documentos de distintos organismos de cooperación, del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)¹ y de los proyectos específicos analizados.



Interiores del restaurado
Hospital Militar;
hoy Museo de Arte
Contemporáneo

¹ Hasta 2008, el INECI era el ente nacional encargado de coordinar los esfuerzos de la cooperación nacional en el Ecuador, así como de recopilar toda la información relativa a estos proyectos. Sus informes contienen datos actualizados hasta 2006.

Recorrido histórico²

La importancia de Quito como receptora de cooperación internacional fue potenciada por su nombramiento como Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de la UNESCO en 1978, por lo que ha sido y sigue siendo considerada como una ciudad importante para realizar acciones de cooperación descentralizada en pos del desarrollo local. Desde entonces, Quito ha mantenido relaciones internacionales con gobiernos de otras ciudades del mundo y con organizaciones de cooperación internacional para la ejecución de proyectos conjuntos. Pero este proceso también obedece a una gestión municipal que ha dado gran importancia al aprovechamiento de las posibilidades de cooperación con otros países y ciudades para el desarrollo local.

Así, en el contexto nacional, Quito es pionera en el manejo de proyectos con apoyo de la ayuda internacional para el desarrollo. A finales de la década de los años ochenta en el Ecuador, el manejo de una cooperación directa entre un gobierno seccional (Municipio o gobierno provincial) y los distintos organismos y países donantes, o descentralizada, era casi impensable, dado que era un tema de manejo exclusivo del Gobierno nacional. En la actualidad, la experiencia de Quito ha inspirado a otras ciudades –Cuenca, Cotacachi, Guamote, Loja, entre otras– a desarrollar estrategias agresivas de captación de recursos provenientes de la cooperación internacional, lo cual ha generado también una mayor competencia en la captación de recursos de la cooperación internacional al igual que mayores retos para la gestión de la misma en Quito.³

A escala latinoamericana, a principios de los años noventa, Quito fue señalada ya como un caso de estudio por su trayectoria en el manejo de proyectos de cooperación internacional, lo cual propició que se llevaran a cabo seminarios e intercambios nacionales e internacionales a través de los cuales se difundió aún más el recorrido de la ciudad en esta materia.

El uso de la cooperación internacional en Quito tiene auge en 1988, con la creación de una oficina de Asesoría en Relaciones Internacionales (ARI), establecida durante la administración del ex alcalde Rodrigo Paz (1987-1992), precisamente con el fin de gestionar y negociar los distintos tipos de ayuda y recursos provenientes de organismos internacionales y países/ciudades donantes. El contexto que rodeó la creación de esta ofi-

2 Gran parte de la información presentada en esta sección tiene base en una entrevista realizada a Ramiro Viteri, quien jugó un papel importante en la creación de la Asesoría de Relaciones Internacionales del Municipio de Quito y en sus primeros años de funcionamiento (1988-1998).

3 Con base en la entrevista a René Pinto, asesor en asuntos internacionales del Municipio de Quito, realizada en Quito el 21 de agosto de 2008.

Derecha: edificio restaurado del antiguo Hospital Militar



EL RICENTENARIO

CENTRO DE ARTE CONTEMPORANEO

cina fue el de un agotamiento del modelo centralista de manejo de la cooperación internacional, que se expresaba en la voluntad de los cooperantes de tener un interlocutor distinto del Gobierno central, sobre todo en un panorama como el de América Latina, caracterizado por la inestabilidad y falta de continuidad de las políticas impulsadas en la esfera estatal.

En la experiencia de Quito, muchos espacios de cooperación internacional vieron la posibilidad de tener una interlocución directa con el Municipio de Quito, por lo que, cuando se estableció la ARI, existía ya una predisposición de algunos entes de la cooperación para trabajar con el Municipio. Pero existía también una conciencia de que el manejo de la cooperación internacional requería de un fortalecimiento institucional importante; como afirma uno de los fundadores de la ARI, Ramiro Viteri:

si bien la cooperación internacional estaba ávida de trabajar con el Municipio, no era tampoco cuestión de buenas relaciones, de un buen almuerzo, sino de tener una dinámica sustentada en la capacidad técnica para presentar buenos proyectos con todos los elementos necesarios.⁴

Con la creación de esta oficina, se genera una gestión de la cooperación bajo algunos criterios. Uno de ellos fue que la ARI se constituyera principalmente en una instancia de características técnicas antes que políticas, es decir, que fuera manejada por personas con preparación en el diseño y manejo de proyectos y que trabajaran en la presentación de propuestas ante instancias de cooperación internacional. La oficina se constituyó entonces en un eje articulador de una serie de propuestas que provenían de las distintas instancias municipales, encargándose también de hacer seguimiento y evaluar la ejecución de las iniciativas apoyadas por la cooperación internacional.

En sus orígenes, la ARI se creó tomando en cuenta dos elementos importantes. Por un lado, se buscaba respetar la especificidad temática de los cooperantes, pues muchos cooperantes tenían la posibilidad o estaban interesados solo en cooperar en ciertos espacios. Por ejemplo, a la cooperación japonesa le interesaba cooperar en temas de transporte, la cooperación alemana se orientaba más al tema de control ambiental y la cooperación francesa estaba interesada en el tema organizacional y de funcionamiento institucional; por lo tanto, se tomaron en cuenta estas inclinaciones en la presentación de los proyectos para un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles. Otro elemen-

4 Entrevista a Ramiro Viteri, ex administrador general y asesor en Relaciones Internacionales del Municipio de Quito, realizada en Quito el 1 de octubre de 2008.

to considerado importante fue no participar en proyectos de cooperación sin presentar una contraparte, tanto económica como de capacidad de ejecución:

Lo que se buscaba era que la cooperación significase no solo un esfuerzo del donante o del contribuyente, sino también un esfuerzo del receptor; en este caso la Municipalidad y sus empresas y direcciones, incentivando a su vez una exitosa administración y ejecución del proyecto. Esos fueron los conceptos que estuvieron presentes en el despegue de esta experiencia y que representan las bases de una interlocución con la cooperación manejada de manera técnica y de la cual, hasta la presente fecha, el Municipio de Quito se nutre.⁵

En este proceso fue importante la existencia de algunos proyectos internacionales como el de Políticas públicas para el Municipio de Quito, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que consistía precisamente en apoyar al Municipio en la presentación de proyectos, con lo cual se apuntaló la capacidad de la ARI para generar políticas. En el marco de este proyecto, se contó con el apoyo de expertos en varios espacios de interés para el Municipio, tales como centro histórico, transporte, saneamiento y control ambiental, administración y organización municipal, entre otros.

Otro proyecto importante que se señala en la experiencia de Quito es el Programa de Gestión Urbana (PGU), ejecutado por Un-Hábitat⁶ y financiado por el PNUD. Este proyecto, que se inició en 1986, tuvo cuatro fases (1986-1992; 1992-1996; 1996-2001; 2001-2006) en la región de América Latina y el Caribe, constituyéndose en un programa de asistencia técnica a largo plazo. El objetivo primordial del PGU fue “apoyar a las ciudades de los países en desarrollo en sus esfuerzos para promover un desarrollo urbano sostenible basado en tres campos de acción”: reducción de pobreza, gestión medioambiental urbana y promoción de gobernanza urbana (DDC, 2004: 1). En este proyecto se creó la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PUG-LAC), con sede en Quito, entre cuyos ejes de trabajo se encuentra “el fomento al intercambio y la cooperación internacional” (Trivelli, 1998).

Patio de la iglesia y monasterio de Santa Clara, centro de Quito



5 Entrevista a Ramiro Viteri.

6 El PGU contó con el apoyo financiero de instancias como el Banco Mundial y la Cooperación de Alemania (GTZ), Holanda (DGIS), Suecia (ASDI) y Suiza (COSUDE).



Arriba y derecha: Centro de Convenciones Eugenio Espejo, en el antiguo Hospital Eugenio Espejo

Este último punto interesa en la medida en que los esfuerzos del PGU han sido importantes para la movilización de la cooperación en la región y su focalización en problemáticas urbanas, que fueron identificadas a través de la metodología de “consultas”, que consistía en introducir un enfoque participativo en la gestión urbana implicando a una gran variedad de actores en la definición de las prioridades de desarrollo, dando gran peso a la participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (DDC, 2004: 2). Por medio de ello, el PGU se convirtió en un referente importante para la cooperación internacional y ofreció un marco flexible de manejo de políticas y proyectos frente a una oferta relativamente “rígida” de la cooperación internacional (DDC, 2004: 2; Trivelli, 1998: 2-3).⁷ El PGU contribuyó también al intercambio de capacidades, la formación de grupos de trabajo en temáticas específicas tanto a escala nacional como internacional, la formación de personas en la formulación de políticas y en la gestión urbana y el fomento de la cooperación horizontal a escala regional, a través del apoyo técnico ofrecido para atraer y negociar los financiamientos (Trivelli, 1998).

En general, ha habido una valoración positiva de la cooperación internacional que ha recibido a lo largo de los años el Municipio: en 1996, Jamil Mahuad, ex alcalde de Quito (1992-1998), afirmó:

Visión estratégica y habilidad negociadora, sumadas a un eficiente uso de los recursos provenientes de la cooperación multilateral y bilateral, han consolidado un verdadero sistema de administración de la cooperación, rentable no solo para nuestro cabildo, sino también para los cooperantes, debido a los resultados tangibles de provecho ciudadano a los que ha dado lugar (AGMDQ, 1996: iii).

Se reconocen en la trayectoria de esta ayuda ciertos sectores de desarrollo que han sido fuertemente apoyados por la cooperación internacional.

Áreas de desarrollo

Los ejes de desarrollo impulsados en Quito con el apoyo de la cooperación internacional son muy amplios. Uno de los más importantes o emblemáticos es el caso de la “rehabilitación o

⁷ Cabe aclarar que las “consultas” en Quito se realizaron posteriormente en las últimas fases del proyecto.



regeneración” del centro histórico de Quito, que “constituye el orgullo contemporáneo” de la ciudad.⁸ En el período 1988-1995, para el cual actualmente se cuenta con datos sobre la distribución de los recursos de la cooperación internacional en la capital,⁹ los fondos gestionados por el Municipio ascendieron a \$ 253,67 millones (en dólares de valor constante de 1988), de los cuales el 13,54% fue destinado al desarrollo del centro histórico (AGDMQ, 1996: 5).

En el área de medioambiente y saneamiento, con todas las dificultades que tiene aún la ciudad en esta dimensión, se ha tenido también un apoyo importante de la cooperación, captando un 54,39% de los recursos recibidos en el período 1988-1995. En esta área han contribuido el BID, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), el PNUD, UNICEF, la Agencia de Cooperación del Gobierno Alemán (GTZ), el Banco Mundial, la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos (USAID), los gobiernos de Gran Bretaña, Japón, Suecia y ciudades como Luisville, Santiago de Chile, entre otras (AGMDQ, 1996: 32). Los recursos han sido invertidos en dos ámbitos importantes: “detener el deterioro ambiental y controlar la contaminación del aire, suelo, agua”, y el desarrollo de servicios de agua potable, alcantarillado y manejo de residuos sólidos (AGMDQ, 1995: 32).

Nuevamente estos esfuerzos han sido apoyados por el BID a través del Proyecto de saneamiento de la ciudad de Quito, un crédito reembolsable de \$ 170 millones aprobado en 1994, de los cuales \$ 136 millones fueron otorgados por el BID, \$ 24 millones por el Gobierno nacional y \$ 10 millones por el Municipio de Quito, para ser ejecutados durante cinco años, aunque se extendió hasta 2002 (INECI, 2004: 116). Este proyecto representó el 83% de los recursos invertidos en esta materia entre 1988-1995. El objetivo principal fue ampliar la cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado a los sectores más empobrecidos de la ciudad y fue ejecutado por la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP-Q). Este proyecto marcó un hito por ser uno de los préstamos más grandes recibidos por el Municipio hasta ese momento.

Señalética en la Plaza de Santo Domingo



⁸ Entrevista a Ramiro Viteri.

⁹ Actualmente la Asesoría de Asuntos Internacionales (AAI) tiene una sistematización de los convenios y eventos internacionales, mas no se maneja una base de datos que permita saber cómo se han distribuido los recursos de la cooperación internacional a partir de 1996.



Plaza de Santo Domingo



Avenida 24 de Mayo, parte de la recuperación del espacio público

Posteriormente, en 2002, se aprobó la primera fase del Programa de saneamiento ambiental para el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), con un aporte del BID de \$ 40 millones, y en 2006 se extendió la segunda fase con una asignación de \$ 70 millones (BID, 2006). Los principales objetivos de esta última fase fueron:

Asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo de los servicios de agua y alcantarillado en Quito; lograr eficiencia económica en la inversión y operación de los sistemas operados por EMAAP-Q; asegurar acceso global a servicios de agua potable, saneamiento y control de inundaciones para los residentes de Quito (muchos de los cuales se autoabastecen de agua de mala calidad); y disponer adecuadamente de las aguas servidas, reduciendo así el riesgo de enfermedades generadas en el agua. Los componentes del programa incluyen: obras de agua, alcantarillado y control de inundaciones, manejo de laderas, fortalecimiento institucional de la Gerencia de Operación y Mantenimiento y de la EMAAP-Q (BID, 2006).

La Corporación Andina de Fomento (CAF) igualmente ha apoyado este proceso a través de un Programa de agua potable y saneamiento, con un crédito por un monto de \$ 25 millones, aprobado en 2006 (Registro Oficial, 231).¹⁰ En este ámbito, los resultados han sido significativos y muy visibles pues se ha logrado proporcionar una cobertura de alcantarillado casi universal en la ciudad.

Otro espacio importante ha sido el de transporte, que en el período 1988-1995 recibió el 20,17% de los recursos provenientes de la cooperación internacional. En este período, el interés se concentró en el desarrollo de un Plan Maestro de Transporte y el Proyecto Trolebús, que se convirtió en un hito en Quito y un referente sustancial en América Latina. Estos proyectos contaron con el apoyo del PNUD, los gobiernos de Brasil, España, Japón y Rusia, la ciudad de Córdoba, entre otros (AGMDQ, 1996: 33). Posteriormente el Proyecto Ecovía recibió apoyo de la cooperación, en este caso sur-sur; pues Colombia, a través de Superbús Bogotá, otorgó un préstamo de \$ 6,9 millones entre 2002 y 2003 (INECI, 2004: 115; 2007: 63).

El desarrollo de la infraestructura de la ciudad también ha contado con un apoyo significativo de la cooperación, recibiendo un 8,14% de los recursos externos del Municipio en el período 1988-1995. Aquí ubicamos nuevamente el aporte del BID, con el proyecto Laderas del Pichincha, que se inició en 1996 con una asignación de \$ 20 millones y finalizó en 2002. Este proyecto “contempla obras civiles para proteger a la ciudad de las esco-

¹⁰ Disponible en: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/R.O.Marzo.17.2006.Sup.htm#anchor1203254>



Antigua fábrica en el centro-sur de Quito,
hoy edificio CONQUITO, sector Chimbacalle

rentías de las laderas del [volcán] Pichincha” (AGMDQ, 1996: 45). Luego, para el período 2002-2006, se aprobó el Programa vial del DMQ, con una asignación importante de la CAF de \$ 50 millones, y una segunda fase entre 2006 y 2008 con un préstamo de \$ 41 millones (INECI, 2007: 68; Registro Oficial, 231),¹¹ ambas ejecutadas por la Empresa Metropolitana de Obras Públicas de Quito (EMOP-Q). Igualmente, en 2008, se obtuvo un financiamiento de la CAF por \$ 110 millones para el “Apoyo a la construcción de la autopista Gualo-Pueumbo del Municipio del Distrito Metropolitano”.¹² Al comparar estos proyectos con los financiados por la CAF en Guayaquil, por ejemplo, la inversión en Quito aún sigue siendo baja e insuficiente (INECI, 2007: 67-68). La mejora de la vialidad aún es uno de los temas más urgentes de la ciudad y requiere todavía mayores esfuerzos de planificación e inversión.

Otro ámbito de desarrollo que se ha beneficiado del apoyo financiero y los intercambios sostenidos con la cooperación internacional es el de la gestión y desarrollo institucional municipal. Con apoyo de la cooperación, se ha fortalecido el modelo de administración a través de los procesos de desconcentración, descentralización y el impulso de la participación ciudadana, con innovaciones por las cuales el Municipio de Quito se ha convertido en un referente para otros municipios del país, como la creación de las administraciones zonales y el concepto de Distrito Metropolitano.¹³ Aquí se identifican los aportes del PNUD, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), BID, los gobiernos de España, Francia, de otras ciudades, organizaciones de gobiernos locales como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) y de organizaciones no gubernamentales como Konrad Adenauer y el Instituto Latinoamericano de Desarrollo e Investigación Social (ILDIS), entre otros (AGDMQ, 1996: 30-31).

En este ámbito, ha sido especialmente importante la cooperación e intercambio con países europeos, sobre todo en los esfuerzos de descentralización. También se trabajó, a partir de

¹¹ Disponible en: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/R.O.Marzo.17.2006.Sup.htm#anchor1203254>

¹² Documento electrónico de la CAF: http://www.caf.com/view/projects_caf.asp?act=view&id=50481

¹³ Entrevista a Ramiro Viteri.

Detalle del edificio CONQUITO



1988, en el fortalecimiento institucional para el manejo de proyectos de cooperación internacional en todas sus etapas (formulación, ejecución, seguimiento y sostenibilidad), y en la inclusión de la cooperación internacional en iniciativas municipales a través del proyecto del PNUD mencionado; en la modernización del sistema de catastro y de recaudación de impuestos prediales; y en la introducción de nuevos temas en la agenda de trabajo del Municipio, tales como “desarrollo social y económico total, descentralización, modernización, privatización, perspectiva de género, impacto ambiental, trabajo por la infancia, salud local, entre otros” (AGMDQ, 1996: 30).

Por último, el área de desarrollo social es señalada también como importante para los proyectos de cooperación internacional, pues se identifica aquí una serie de esfuerzos en una gran variedad de temas: ambiente, desarrollo comunitario, abordaje de problemáticas con perspectiva de género, protección de la infancia, apoyo a sectores populares, entre otros. No obstante, al hacer el balance se observa con preocupación que éste es quizás el área de desarrollo que menos atención ha recibido, sobre todo en términos presupuestarios. Estos proyectos son los que actualmente enfrentan mayores dificultades al momento de ser ejecutados.

La cooperación internacional en Quito: panorama actual¹⁴

Aunque en general ha habido una valoración positiva de la cooperación internacional gestionada por el Municipio de Quito, actualmente se observan algunas dificultades en el manejo de esta ayuda y un debilitamiento del rol inicial de la ARI. A partir de 1998, con el cambio de administración municipal,¹⁵ los énfasis cambiaron y la ARI, ahora denominada Asesoría de Asuntos Internacionales (AAI), se convirtió en una oficina de relacionamiento público, de identificación de oportunidades de cooperación y hasta de manejo de asuntos de protocolo. En este sentido, no se continuó con la línea de mantener un perfil esencialmente técnico que permitiera a esta unidad ser una interlocutora técnica y capacitada ante los espacios de cooperación. Este proceso puede obedecer a que, con el enriquecimiento profesional e institucional de muchos espacios de la Municipalidad, las direcciones, empresas, unidades e incluso las administraciones zonales se han convertido en interlocutores mejor calificados para relacionarse directamente con la cooperación.

¹⁴ Nos referimos aquí principalmente al período 2000-2008 que corresponde a la administración de Paco Moncayo.

¹⁵ En 1998 asumió la Alcaldía Roque Sevilla (1998-2000) y luego Paco Moncayo (2000-2009).



Vista de Quito desde
el parque Itchimbia



Hotel Plaza Grande, centro de Quito

Asimismo, puede obedecer a que gracias al proceso de fortalecimiento institucional, el Municipio ahora cuenta con mayores recursos¹⁶ y depende menos de los financiamientos externos, situación contraria a la de 1988, en que el Municipio contaba con magros recursos y se vio en la necesidad de atraer fuentes de cooperación internacional. Paralelamente ha aumentado la competencia por las fuentes de cooperación debido al desarrollo de estrategias de captación de recursos de la cooperación por parte de gobiernos seccionales de otras ciudades del país, tal como se señaló. Estos elementos pueden explicar, de alguna manera, el debilitamiento del rol de la AAI y su menor jerarquía al interior del Municipio.

Actualmente la ruta que dentro de la institución municipal tienen los proyectos de cooperación internacional deja de lado la presencia de la AAI, siendo este proceso liderado en primer lugar por el ex alcalde de Quito, Paco Moncayo (2000-2009), quien como principal representante de la ciudad debía decidir la participación o no de la capital en este tipo de proyectos,¹⁷ luego estos eran delegados en el Consejo Municipal a concejales, personas directoras de secretarías o direcciones y, de esta manera, se diseñaban y ejecutaban las iniciativas internacionales, comprobando lo mencionado en relación a que cada una de las administraciones, direcciones y secretarías del Municipio han desarrollado capacidades independientes para relacionarse con la cooperación internacional y administrar los fondos recibidos para además destinarlos a las necesidades específicas que cada una de estas instancias requiere en favor de toda la ciudad. Así, en este proceso cobran gran importancia técnicos y técnicas municipales e incluso personas contratadas específicamente para desarrollar las distintas propuestas y hacer los trámites iniciales para los proyectos que luego son puestos a consideración del alcalde.

Sin embargo, hoy en día se reconoce la necesidad de que la AAI siga desempeñando su rol de asesoría en la formulación de propuestas en el marco de un plan o programa previamente establecido por el Municipio y su alcalde, así como su rol de responsable por el seguimiento y evaluación del cumplimiento de metas de los distintos proyectos, de manera que el uso de la cooperación constituya un mecanismo de mejoramiento de la ciudad de manera coordinada. Actualmente se constata la ausencia de un registro minucioso de los convenios y proyectos que permita observar y evaluar cuál es la distribución

16 En las administraciones municipales anteriores se llevó a cabo un duro proceso de revisión de las finanzas municipales que implicó la revisión de tarifas de agua, aumento de los impuestos prediales, se creó la tarifa de alcantarillado, mecanismos que se elaboraron incluso para poder pagar créditos importantes como los otorgados por el BID. Luego se estableció el direccionamiento del 15% de los recursos del Estado hacia las municipalidades, que dotó aún de más recursos al Municipio. Entrevista a Ramiro Viteri.

17 La figura del ex alcalde Paco Moncayo cobró relevancia en la arena internacional por ser co-presidente de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).



Edificio de la antigua Universidad Central del Ecuador; actual Centro Cultural Metropolitano

Derecha: detalles arquitectónicos en el Centro Cultural Metropolitano

de los esfuerzos y recursos de la cooperación y su impacto en la ciudad.¹⁸ Paradójicamente, en un contexto de creciente competencia por los recursos de la cooperación, el Municipio debería replantearse estrategias de captación y aprovechamiento de estos recursos. Incluso hay dificultades que se afrontan en la ejecución de los proyectos que exigen de esta oficina una serie de roles que no está desempeñando.

Ramiro Viteri afirma al respecto que en el contexto actual —en el que además se puede esperar una disminución en los recursos del Municipio— es preciso:

Repensar las cosas para saber cómo ampliar el universo de acciones de cooperación: cierto es que el Municipio de Quito en los últimos años sí ha sido un sujeto legible para préstamos por ejemplo de la CAF, pero me da la impresión de que es un énfasis más hacia proyectos de naturaleza financiera pura y digamos que se requiere un mayor énfasis en otros proyectos de asistencia técnica; por lo menos, esto debería ser más visible a través de la ARI.

Preocupa también que los proyectos se dispersen en las distintas unidades municipales y no se otorgue la suficiente visibilidad a la cooperación a través una agregación de todos estos esfuerzos en la AAI, lo cual puede ser una credencial ante la cooperación internacional y un incentivo para que ingrese mayor cooperación al Municipio.

Según Patricia Palacios,¹⁹ coordinadora técnica de varios proyectos municipales relacionados con la equidad de género en las ciudades que han contado con apoyo de la cooperación internacional, es necesario que la AAI se encuentre en la capacidad de “transversalizar” enfoques establecidos como prioritarios en la gestión municipal, los cuales deberían ser consensuados al interior de éste y reflejarse en cada uno de los proyectos de cooperación internacional. Considera necesario tener una política clara y concreta para el manejo de la cooperación y las relaciones internacionales en el Municipio.

18 Existe una publicación titulada *Quito en el mundo* (2005), que presenta una rendición de cuentas general antes que un análisis minucioso de los proyectos desarrollados con apoyo de la cooperación, sus áreas de desarrollo más importantes y la distribución de los recursos por área.

19 Entrevista realizada a Patricia Palacios, ex asesora regional en equidad de género del Programa de Gestión Urbana (PGU-ALC/UN-HÁBITAT) (1998-2004), y coordinadora técnica de los proyectos municipales de cooperación descentralizada URB-AL (2004-2008): “Construyendo ciudades incluyentes” y “Las mujeres transformamos las ciudades”, realizada en Quito el 29 de agosto de 2008.





Calle García Moreno,
centro histórico de Quito

De igual forma, propone contar con equipos especializados para esta oficina, donde se encuentren profesionales del Derecho con conocimientos de políticas internacionales y públicas, economistas, sociólogos, urbanistas, personas que dominen las grandes tendencias de desarrollo de las ciudades y que además puedan relacionar estas políticas con otro tipo de corrientes para conectarse de forma efectiva y mutuamente beneficiarse. La AAI sería, entonces, una oficina a la cual se brinde la importancia del caso, pues se constituiría en la puerta de entrada y salida para todas las relaciones internacionales que se mantengan como ciudad, además que esto permitiría un trabajo organizado y coordinado entre el Municipio de Quito y las demás instituciones internacionales.

Se considera también que, para su mejor desarrollo, la AAI debería contar con autonomía administrativa y de gestión que le permita organizar toda la cooperación internacional en el Municipio y gestionar de una manera más ágil todas las actividades que esta demanda, como por ejemplo, la presentación de requisitos formales, garantías e informes tanto económicos como descriptivos. Todo ello generaría una mejor visión de los proyectos internacionales a nivel interno del Municipio, pues muchas veces las actividades que han sido planteadas en la organización de los proyectos han sido consideradas como un trabajo “extra” que no es remunerado para las personas que trabajan dentro de la institución municipal, generando malestar y retraso en la realización de las actividades ya planificadas.

Reforzar el rol que debería cumplir la oficina de AAI del Municipio haría posible que ésta pueda invertir, aprovechar y direccionar de mejor manera los financiamientos extranjeros para el desarrollo físico y social de la ciudad.

Para ilustrar de manera más minuciosa las distintas bondades que ofrecen y las dificultades que afrontan los proyectos de desarrollo social apoyados por la cooperación internacional en Quito, nos referiremos en la siguiente sección al programa Construyendo ciudades incluyentes, de la Red I2 de URB-AL. A pesar de ser una iniciativa relativamente pequeña, sobre todo si la comparamos con los megaproyectos analizados anteriormente, el caso fue escogido por ser considerado un proyecto “exitoso” que utilizó una metodología novedosa en un ámbito de incorporación reciente en la agenda municipal: la equidad de género. La culminación de este proyecto, bajo el liderazgo de Quito, ha conllevado a que la ciudad nuevamente sea reconocida por su trayectoria en el manejo de este tipo de proyectos y

Plaza de La Merced





Calle Guayaquil, centro histórico de Quito

a que se realicen otros esfuerzos en esta materia. No obstante, un acercamiento minucioso al proceso de implementación del programa permite ver el tipo de trabas que puede enfrentar un proyecto de este tipo, que se concentra en el área de desarrollo social que históricamente ha tenido menos importancia en la gestión municipal de cooperación internacional.

El caso Construyendo ciudades incluyentes, de la Red 12 de URB-AL.

Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales

El proyecto Construyendo ciudades incluyentes se enmarca dentro de las redes URB-AL impulsadas por la Comisión Europea para establecer proyectos comunes que permiten profundizar un tema en varias ciudades y proponer soluciones concretas. Así, “el objetivo principal de estos proyectos es desarrollar relaciones directas y duraderas entre las colectividades locales europeas y latinoamericanas, mediante la difusión, adquisición y aplicación de las mejores prácticas en el ámbito de las políticas urbanas”. Las redes temáticas propuestas por la Unión Europea tienen que ver con todos los ámbitos que son de interés para el desarrollo de las ciudades, por lo que cada proyecto que se haga en el marco de esta cooperación internacional debe cumplir los objetivos que cada una de estas redes propone;²⁰ en este caso, el proyecto que analizamos corresponde a la Red 12 sobre Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales.

El número de participantes en cada uno de estos proyectos puede variar entre cinco y 15 ciudades, además deben integrar a ciudades de América Latina y de la Unión Europea para crear el equilibrio geográfico. Estos proyectos son de dos tipos:

- Proyectos comunes Tipo A: buscan desarrollar intercambios de experiencias entre los participantes y permitir la difusión de las buenas prácticas.
- Proyectos comunes Tipo B: buscan concretar, mediante realizaciones tangibles en beneficio de una o varias colectividades locales, los resultados de los intercambios de las experiencias, y conllevan una fuerte dimensión de visibilidad para las poblaciones locales.²¹

20 Documento electrónico de los proyectos URB-AL: http://www.bilbao.net/nuevobilbao/jsp/bilbao/pwegb010.jsp?idioma=C&color=rojo&padre=*EU&tema=EUI&padresub=EUf&subtema=10&textarea=EUf

21 Para un listado de las distintas redes URB-AL, referirse al documento electrónico: http://www.bilbao.net/nuevobilbao/jsp/bilbao/pwegb010.jsp?idioma=C&color=rojo&padre=*EU&tema=EUI&padresub=EUf&subtema=10&textarea=EUf

Es así que Construyendo ciudades incluyentes se planteó en 2003 como un proyecto común Tipo A que perseguía promover “la incorporación del enfoque de equidad de género en la planificación y gestión local, fomentar la ciudadanía de las mujeres y desarrollar un sistema de intercambio local-local basado en exitosas prácticas latinoamericanas y europeas en la materia” (Comisión Europea-EuropeAid, 2003). El proyecto se propuso alcanzar estas metas a través de una

activa participación de grupos interesados como son el de mujeres autoridades locales; directivas/os o técnicas/os municipales responsables de la formulación e implementación de políticas públicas; organizaciones de mujeres que buscan la institucionalización del enfoque de equidad de género en la gestión de la ciudad (Comisión Europea-EuropeAid, 2003).

Fue aprobado en diciembre de 2003, pero entró en funcionamiento en junio de 2004 hasta noviembre de 2005 (Peralvo, 2005).

Todas las actividades planificadas del proyecto se cumplieron con buenos resultados y antes del tiempo acordado; todo ello al final determinó que este proyecto coordinado por la ciudad de Quito fuera considerado como una de las 33 “buenas prácticas” del programa URB-AL de la Unión Europea. Una de las razones de este reconocimiento recae en la metodología novedosa utilizada por el proyecto, la cual combinó teoría con práctica al hacer diagnósticos de género, proponer políticas públicas, sistematizar experiencias, interactuar con la ciudadanía a través de los medios de comunicación, hacer una campaña de difusión sincronizada a escala internacional, entre otras. Además se reconoce la capacidad que tuvo el proyecto para posicionar y legitimar, a nivel público y del gobierno local, la temática de género y las políticas públicas en la materia como un problema de desarrollo local, principalmente por medio de la visibilización de las inequidades de género en cada ciudad.

Esta experiencia dejó abierta la posibilidad de que Quito pudiera seguir coordinando proyectos internacionales que reciben cooperación de este organismo. El informe financiero demostró una buena capacidad de gasto, lo cual muestra la buena gestión realizada por la ciudad en el cumplimiento de todas las metas de este proyecto.

Otro de los reconocimientos que logró la capital luego de su ejecución fue la aprobación y financiamiento de un nuevo proyecto: “Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios municipales de atención a mujeres”. Este proyecto fue de Tipo B y se planteó para dar continuidad y complementar el proceso ya iniciado. Su objetivo principal fue “transformar las ciudades, fortalecer la ciudadanía de las mujeres y las capacidades institu-

cionales para promover equidad de género”.²² Por plantearse objetivos más ambiciosos, así como resultados tangibles ante la ciudadanía, el proyecto dispuso de mayores recursos tanto de la Unión Europea como de las contrapartes locales, superando el millón de euros para un lapso de dos años, que se completó en agosto de 2008.

A pesar de las bondades del proyecto Construyendo ciudades incluyentes, y su secuela, la experiencia también dejó en claro, al interior del Municipio, las deficiencias institucionales que afrontan proyectos de este tipo, que tienen una gran importancia simbólica, sobre todo en este caso por el reconocimiento internacional que ha recibido, pero que al momento de su ejecución enfrentan una serie de trabas. Por ejemplo, la poca disposición del personal municipal de “colaborar” con estos proyectos que son percibidos como algo “extra” y como una sobrecarga de trabajo o extensión no prevista de sus funciones, que ya mencionamos.

Otra dificultad se refiere al manejo descentralizado de los recursos, un requisito a veces indispensable en este tipo de proyectos. Para el caso de la experiencia narrada, tanto en la primera como en la segunda etapa, ello ha significado no saber a ciencia cierta a través de qué instancia de la Municipalidad se pueden administrar los fondos. En la primera fase, esto se hizo a través de la Fundación Municipal Patronato San José y en la segunda a través de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, lo cual demuestra que fue posible encontrar una solución, pero también existe la percepción de que la falta de una instancia autónoma, que pueda manejar estos recursos de manera ágil y eficiente (rol que podría cumplir la AAI o rol que cumplen las empresas o corporaciones mixtas para el caso de saneamiento o centro histórico), este es un “favor” que se tiene que pedir a otras instancias de la Municipalidad, sobre todo en el caso de proyectos con fines sociales.

Lo anterior podría vincularse con las dificultades subsistentes para incluir el enfoque de igualdad de género en el trabajo del Municipio de Quito en general. Pese a que hay avances importantes (Comisión de Género, Plan Bicentenario con Enfoque de Género,



Procesos de renovación de vivienda en las casas tradicionales del centro histórico

²² Documento electrónico de los proyectos URB-AL: http://www.bilbao.net/nuevobilbao/jsp/bilbao/pwegb010.jsp?idioma=C&color=rojo&padre=*EU&tema=EU1&padresub=EUf&subtema=10&textarea=EUf



Centro Cultural Metropolitano

Unidad de Género dentro de la Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, Diagnósticos de Género, entre otros) aún la mayoría de instancias no están sensibilizadas al tema.²³

Por último, a través de la experiencia fue notorio que, a pesar del liderazgo de Quito en estos proyectos y de que se logró cumplir con el mismo a cabalidad, existía una serie de limitaciones institucionales que se subsanaban o aprendían en el camino. Se percibe nuevamente que la AAI podría cumplir una función más preponderante en este sentido pero que no lo está haciendo. Incluso han habido cruces y fallas de coordinación en la postulación a proyectos URB-AL que han puesto en riesgo oportunidades de financiamiento, lo cual podría ser prevenido con un rol más activo de coordinación de la AAI.

Conclusiones

Durante el análisis, hemos visto cómo la cooperación internacional, sobre todo la reembolsable, ha desempeñado un papel importante en ciertas áreas de desarrollo que han sido identificadas como importantes y prioritarias para Quito. Ello ha exigido una serie de esfuerzos orientados hacia la consolidación de una institucionalidad que permita una gestión apropiada de los proyectos apoyados por la cooperación internacional y también una coordinación de las distintas iniciativas que han emanado de este intercambio con agencias, organismos y ciudades que cooperan con Quito. No obstante, la presencia de una institucionalidad consolidada en el manejo de la cooperación internacional ha sufrido cambios en el tiempo, tal vez por una evolución de las necesidades del Municipio de Quito y de una transformación de su relación de dependencia con respecto a estas fuentes de financiamiento e intercambio. De allí que, en la actualidad, se reconocen falencias necesarias de corregir para poder seguir aprovechando las oportunidades de cooperación, que entre otras de sus bondades han permitido ampliar la agenda de acción municipal y enfocar áreas que antes no eran consideradas de su competencia, como el ámbito del desarrollo social.

Es preciso que en el momento actual en que Quito sigue posicionada, a través de experiencias puntuales, como una ciudad que tiene liderazgo a nivel internacional en el manejo de este tipo de proyectos, se pueda repensar y esclarecer la política municipal en relación con la cooperación internacional, pues ello permitiría desarrollar estrategias para proponer una agenda local ante la cooperación internacional y no simplemente

²³ Documento electrónico del proyecto "Las mujeres transformamos las ciudades", de URB-AL: <http://www.quito.gov.ec/mujerestc/proyecto.htm>

someterse a las que son impuestas y establecen prioridades de manera rígida y estricta.²⁴ Según el mapeo realizado, un fortalecimiento de la AAI sería un paso indispensable en esta meta.

La posibilidad de fortalecer este tipo de gestión permitiría incentivar a que ciudadanas y ciudadanos puedan cogestionar la ciudad, apropiarse de los cambios logrados y participar activamente en el desarrollo de la ciudad.

Bibliografía

- AGDMQ (1996). "La cooperación internacional en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito". *Cuadernos de la Administración General*, 4. Quito: Administración General del DMQ.
- AAI (2005). *Quito en el mundo. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2000-2005*. Quito: Asesoría de Asuntos Internacionales, MDMQ.
- BID (2005). "BID aprueba \$ 8 millones para segunda etapa del programa para la revitalización del centro histórico de Quito". Comunicado de Prensa, 15 de junio. Documento electrónico: <http://www.iadb.org/NEWS/detail.cfm?language=Spanish&id=262> [consulta: 22 de octubre de 2008].
- BID (2006). "BID aprueba \$ 70 millones para Programa de Saneamiento Ambiental en Ecuador". Comunicado de prensa, 15 de noviembre. Documento electrónico: <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=3415> [consulta: 22 de octubre de 2008].
- BID (2008). "EC-L1006: rehabilitación del centro histórico de Quito, segunda etapa". Documento electrónico: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=EC-L1006&Language=Spanish> [consulta: 22 de octubre de 2008].
- DDC (2004). "Un programa mundial pionero: el Programa de Gestión Urbana". *Urbanews*, 10, junio: 1-2.

24 Entrevista a Patricia Palacios.



Quito en la economía nacional y su articulación en un mundo cada vez más interrelacionado

Pablo Samaniego

En los últimos 15 años, Quito se ha transformado significativamente, lo que ha sido posible por un grado aceptable de continuidad en el gobierno local, tanto por la reelección de los alcaldes como porque los grandes proyectos no han sufrido la interrupción que suele ocurrir con los cambios de administración. El primer gran proyecto fue la dotación de agua potable,¹ a la que siguieron la modernización del sistema de transporte masivo y de la vialidad, la generación de espacios verdes para la recreación, la ampliación de la red de alcantarillas² junto con el control de inundaciones en las faldas del volcán Pichincha, el rescate del centro histórico para convertirlo nuevamente en el eje de la centralidad de la capital y, en el último tiempo, la construcción del nuevo aeropuerto.

Este conjunto de obras estuvo acompañado de avances en la prestación de servicios de salud y educación, especialmente en calidad más que en cantidad, por el fomento de las actividades culturales como una forma de mejorar los niveles de acceso y provecho de la transmisión de información para la ciudadanía.

Sin embargo de estos esfuerzos, que se han visto reflejados en que la ciudadanía de Quito goce de los mejores estándares de vida del país, poco se conoce de la estructura y la evolución de la economía de la ciudad. Este es un tema central que debería ser parte de la preocupación permanente de las autoridades municipales, pero ello no ha ocurrido en gran medida porque no existe un sistema de indicadores económicos –tampoco sociales específicos– que no sean los que producen el Instituto Nacional de Esta-



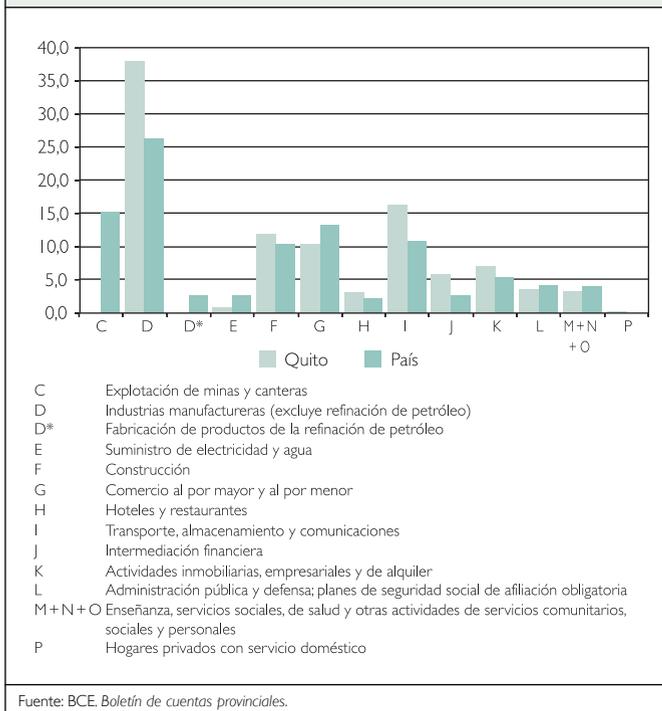
Interior del centro comercial
El Condado

Izquierda: almacenes
a un costado de la plaza
de San Francisco

¹ Según información de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP-Q), la cobertura del agua potable del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) pasó del 86,8% al 93,3% de la población. Esta información consta en la siguiente dirección electrónica: http://www.conquito.org.ec/observatorio/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=54

² La población servida con alcantarillado aumentó del 65,4% al 85,9% en el DMQ. La fuente de esta información se encuentra en: http://www.conquito.org.ec/observatorio/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=54

Gráfico 1. Distribución del PIB por rama de actividad en 2006 (porcentajes)

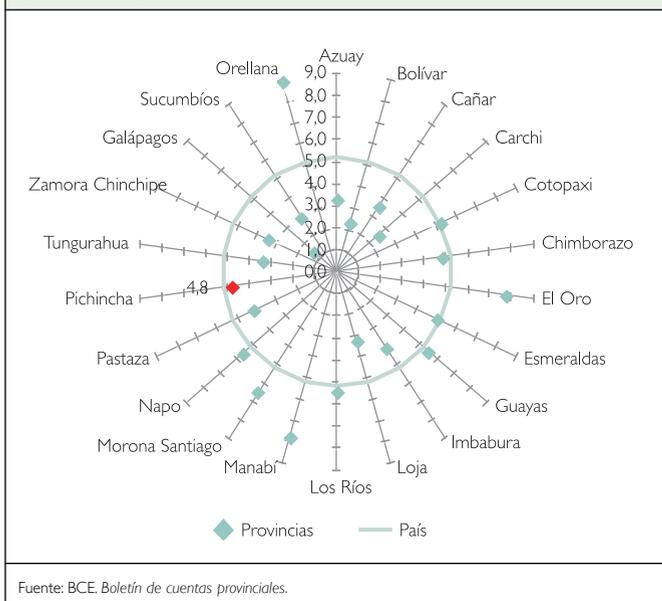


dísticas y Censos (INEC), el Banco Central del Ecuador (BCE), la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUPTTEL), entre otras. Es decir que la elaboración de un sistema apropiado de información económica no ha sido parte de este proceso de cambio de la ciudad.

Por ello, en este artículo se presenta un conjunto de indicadores que pretenden, por una parte, mostrar cómo está conformada la economía de la ciudad y, por otra, proporcionar pistas para mostrar que existe la capacidad para construir bases de datos e indicadores que permitan realizar un monitoreo permanente de lo que ocurre en la ciudad, aunque en algunos casos la información existente no sea suficiente, lo que sugiere un compromiso por conformar sistemas de información de este territorio en particular.

El PIB

Gráfico 2. Crecimiento del PIB por provincia, 2001-2006 (porcentajes)



El BCE produce, con algún rezago, el PIB por provincia. A pesar que los datos se refieren a toda la provincia, para aislar lo que sería Quito se excluyó el PIB de la agricultura y pesca, pues en el cantón dominan el resto de actividades, en tanto que en Santo Domingo de los Tsáchilas –antiguo cantón de Pichincha–, Cayambe y Mejía deben tener más peso en su estructura productiva las actividades primarias que las otras.³ Con esta excepción en la distribución del PIB por rama, en 2006 la actividad más importante del cantón fue la industria manufacturera, seguida por el transporte, almacenamiento y comunicaciones. La distribución de las actividades en el país es similar a la de Quito, pero en este cantón la importancia de la industria manufacturera es mucho mayor. Se pudo haber previsto que la administración pública, defensa y planes de seguridad social obligatoria tuvieran más

3 Los datos de la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) corroboran lo anotado. En efecto, en las actividades agrícolas, pecuarias, silvícola y de la pesca, la PEA asentada en Quito cubrió menos del 50% del total provincial. En cambio, en el resto de ramas, Quito concentró siempre más del 80% de la PEA provincial.



Elaboración de juguetes y artefactos de madera, fábrica Playhouse



Sector bancario en la avenida Amazonas,
norte de Quito

importancia en el cantón que en el agregado nacional, por ser la sede de las funciones de una capital nacional. La información indica que ello no es así.

Considerando que, en la provincia de Pichincha, Quito marca la tendencia de la evolución del PIB, se puede considerar que el crecimiento del PIB provincial es similar al de la ciudad. En el gráfico 2 se muestra la tasa de crecimiento anual del PIB por provincia. En este se observa que el PIB de Pichincha, asimilable al del cantón Quito, creció entre 2001 y 2006 en un 4,1%, porcentaje inferior al nacional. Es decir que en este período la evolución de la economía de la ciudad fue menos dinámica que la del país.

Las actividades más dinámicas entre 2001 y 2006 fueron la industria manufacturera, las actividades inmobiliarias y la intermediación financiera, que mostraron tasas de variación del promedio anual superiores al 8%. En cambio, el suministro de electricidad, gas y agua es la única rama que se contrajo en el período.

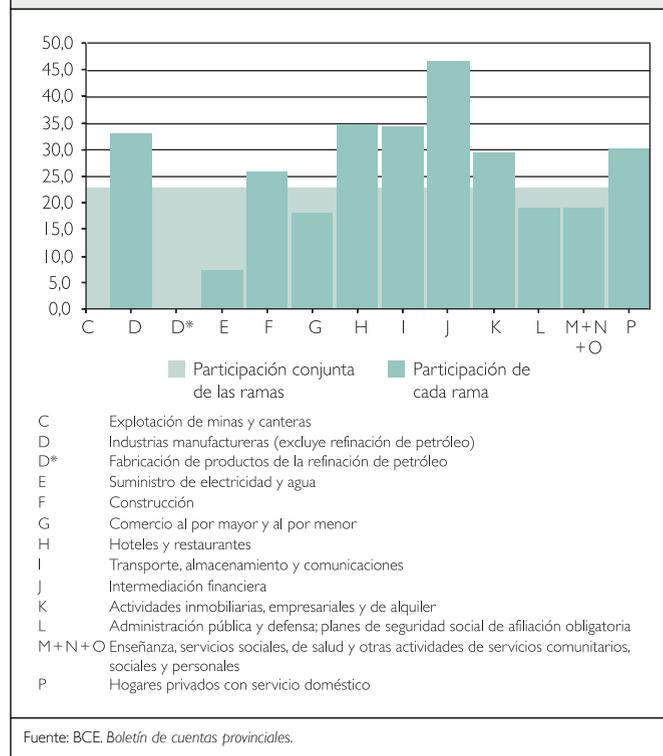
Por otra parte, la participación de las ramas de actividad de Quito en el total nacional dan cuenta que la ciudad se especializa en la intermediación financiera, hoteles y restaurantes, actividades inmobiliarias, industria manufacturera y la construcción.

Vistas en conjunto, estas cifras muestran que Quito está especializada principalmente en tres actividades: industria manufacturera, intermediación financiera, y transporte y almacenamiento. La importancia de la intermediación financiera en la ciudad es una herencia de la crisis económico-financiera de 1998-1999, en tanto que la presencia de la industria es el legado del modelo de sustitución de importaciones.

Por la relevancia que tiene el turismo en Quito, también se observa en los últimos años una importante ampliación de la oferta de hoteles y restaurantes. Sin embargo, y a pesar que la característica principal de la ciudad en términos urbanos es su patrimonio histórico, parecería que aún existe un margen para el crecimiento de esos servicios.

Lo relatado hasta aquí, que es lo que normalmente mira la economía, en realidad corresponde a lo que produjeron un conjunto de empresas, las que tienen distintos tamaños, diferencias en la dotación de tecnologías, especializaciones particulares, entre otras. Ese conjunto de disparidades conforman lo que se denomina heterogeneidad estructural, aspecto que se trata enseguida.

Gráfico 3. Participación del PIB provincial por rama de actividad en el total (porcentajes)





Embarque de flores de exportación
en el aeropuerto Mariscal Sucre de Quito

Heterogeneidad productiva

Según una estimación realizada en 2005, contando con información de la encuesta de empleo del INEC, una encuesta desarrollada por Hábitus para estimar el número de microempresas y los registros de la Superintendencia de Compañías (Hábitus, 2005), en Pichincha (incluido el hasta esa fecha cantón Santo Domingo de los Colorados) están asentadas 46 mil de las 143 mil empresas que habrían en el país: una participación del 32,3%. Nuevamente, sin considerar la agricultura y pesca, se asumiría que la participación de Quito en el total de empresas a escala nacional es del 33,7%.

Pero lo que interesa de esta estimación es conocer cuán heterogénea es la estructura productiva de Quito, asumiendo que por la importancia económica del cantón, lo que se observa en Pichincha es similar a lo que ocurre en la ciudad.

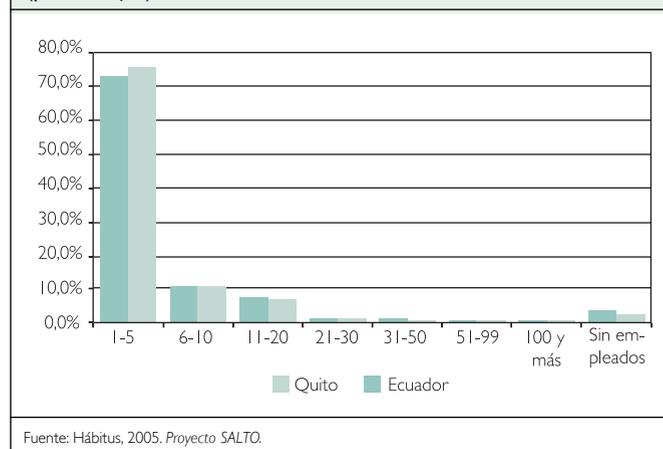
La distribución de las empresas por número de empleados no difiere significativamente entre Quito y el país. La concentración en los establecimientos más pequeños, aquellos que tienen de uno a cinco empleados, es abrumadora en los dos casos.

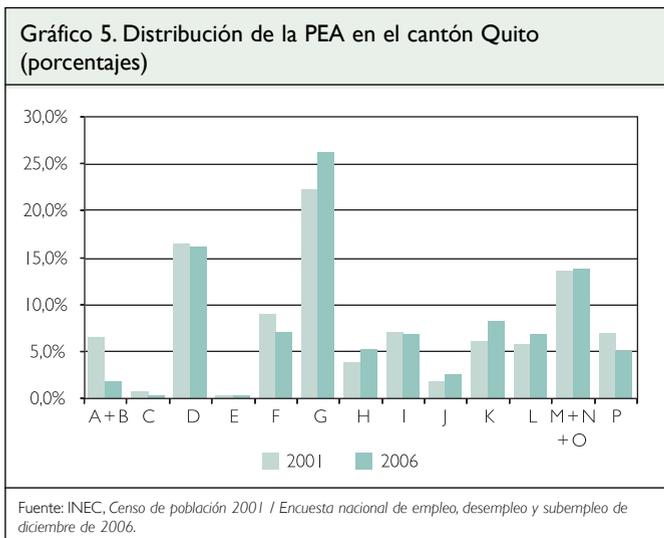
Estudios anteriores han mostrado que la micro y pequeña empresa (las que tienen hasta diez empleados), demandan alrededor del 80% del empleo, en tanto que ese mismo porcentaje concentra la producción de los establecimientos medianos y grandes. Es decir, al igual que en el país, en Quito la mayor generación de empleo corresponde a las empresas pequeñas pero el mayor valor de la producción a las medianas y grandes. Esta estructura productiva indica, además, la diferencia en la productividad laboral pues en los establecimientos pequeños se genera mucho menor producción por ocupado, lo que los diferencia con los grandes. De igual forma, los niveles de producción y la concentración por rama de actividad son distintos. En efecto, los pequeños establecimientos se concentran en la producción de alimentos, confección de prendas de vestir, actividades en minas y canteras, imprentas, entre otras.

La heterogeneidad de la estructura productiva es un elemento a considerar pues implica que las políticas de fomento para el sector productivo deben incorporar esta característica con el fin de buscar el crecimiento de los pequeños y el fortalecimiento de los grandes. Una estrategia de ese tipo podría tener contradicciones pero la búsqueda de complementariedad entre los distintos estratos haría posible alcanzar un estilo de crecimiento de beneficio conjunto.⁴

⁴ Algo que nunca se ha discutido en Quito es, por ejemplo, la incidencia que tiene la apertura de grandes centros comerciales sobre la viabilidad de los comercios pequeños. En los primeros, por lo general, pocas firmas concentran la mayor

Gráfico 4. Estructura de las empresas según tamaño (porcentajes)





Población Económicamente Activa

En el cantón Quito, el 64% de la PEA está empleado en cuatro actividades: comercio al por mayor y al por menor; industrias manufactureras; enseñanza, servicios sociales, de salud y otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales; y en la administración pública, defensa y planes de seguridad social de afiliación obligatoria.

Esta distribución es diferente de aquella establecida en el PIB y muestra en qué grado es intensiva en mano de obra cada una de las actividades o, en otro sentido, la productividad del trabajo, el que está condicionado por la inversión de maquinarias y equipos además de características propias del trabajador como el

grado de instrucción y la experiencia en la rama en la que labora.

En el siguiente gráfico se compara la distribución de la PEA de Quito en 2001 y 2006. La información de 2001 proviene del censo de población, en tanto que la de 2006 corresponde a la Encuesta de empleo y subempleo de 2006, que es aplicada por el INEC.

Según el censo de 2001, Quito concentra el 83% de la PEA de la provincia de Pichincha (considerando al antiguo cantón Santo Domingo de los Colorados). Con excepción de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, en la que el resto de cantones de Pichincha participan con el 59% de la PEA, en las actividades económicas restantes la capital alberga a más del 80% de la población trabajadora.

Asumiendo y previniendo que la comparación entre la información de 2001 y 2006 debe contener errores pues se trata de un censo y una encuesta, la PEA de la ciudad habría crecido a un ritmo del 2,6% promedio anual, valor superior en 0,7 puntos porcentuales al crecimiento poblacional. Ello indica que, dentro de la población de Quito, paulatinamente los de menor edad tienen menos peso que el resto. Ello, a su vez, implica un cambio en la demanda de servicios de educación, salud y otros de distracción y esparcimiento.

Relación entre PEA y PIB

La productividad de la mano de obra tiene importancia fundamental pues muestra cuánto produjo cada empleado y ello, como se señaló, indica diversas formas de organización

parte de la oferta, ya sea de alimentos como de vestimenta y otros bienes, en tanto que la gran cantidad de negocios pequeños permiten que subsista una clase media y, de esa manera, que la distribución del ingreso sea distinta.



Elaboración de harinas,
molinos San Martín



Panadería Los Andes

de la producción en cada una de las ramas. Unas son más intensivas en capital, mientras que otras lo son en trabajo.

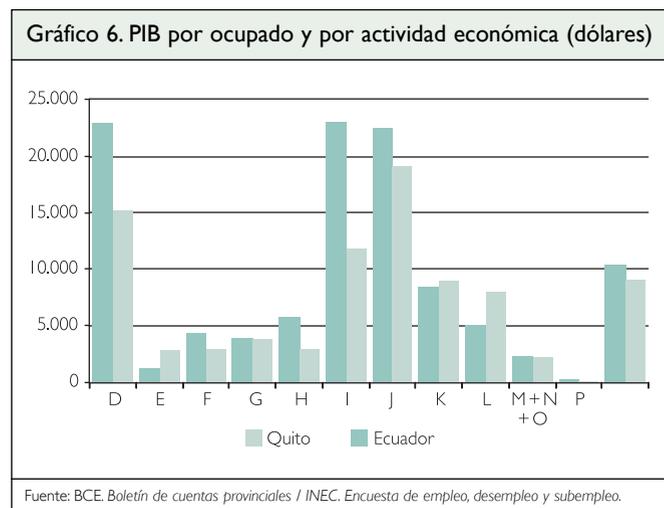
Para realizar esta comparación se empleó la información del PIB y la PEA provincial. Como la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca tienen una baja representación en el cantón Quito, al menos desde la perspectiva del empleo, se excluyeron del análisis con el propósito de evaluar la productividad de la mano de obra en las otras ramas en las que la capital tiene una alta representación y, por ello, se supondría que el valor promedio que se obtendrá en cada rama está sesgado por lo que ocurre en Quito.⁵

Un primer aspecto a resaltar es el espectacular incremento de la productividad laboral entre 2001 y 2006 en el país, pero especialmente en Quito.⁶ A escala nacional pasa de \$ 6.458 por empleado a \$ 9.021 por empleado, lo que implica un incremento del 7% aproximadamente. En Quito, en cambio, la productividad laboral crece de \$ 6.601 a \$ 10.471, a una tasa de variación promedio anual del 9,7%.

La mayor diferencia entre el cantón Quito y el resto del país se observa en la actividad de minas y canteras. Mientras en la capital la producción por empleado de esa rama fue en 2006 de \$ 2.486, en el Ecuador fue de \$ 292.362. Ello se debe a que en esta actividad está incluida la extracción de petróleo y de metales preciosos como el oro, lo que da lugar a que las provincias de la Amazonía y algunas de la Costa y Sierra del sur del país sean las que exhiben los más altos niveles de productividad del trabajo.

En el gráfico 6 se reporta la productividad del trabajo para Quito y el país en 2006. Se ha excluido la rama minas y canteras con el fin de observar las diferencias en el resto de actividades.⁷

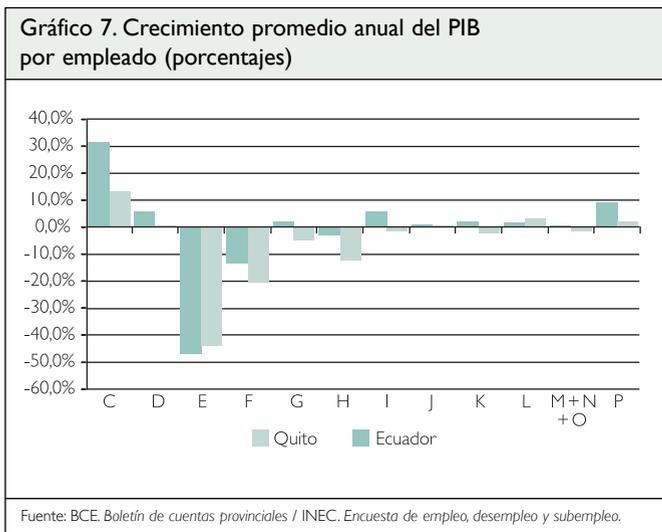
La variación del PIB por ocupado entre 2001 y 2006 permite observar la dinámica productiva en un período en el que la economía se adaptó y funcionó dentro del rígido esquema de la dolarización. Ésta trajo aparejada en un primer momento la depreciación del tipo de cambio real (entre enero de 2000 y noviembre de 2001) porque la cotización a la que se fijó la paridad del dólar estaba por encima del precio del mercado en ese momento. Luego, como la inflación no cedió con la rapidez con la que los defensores de la dolariza-



5 Tampoco está considerada la refinación de petróleo pues esta actividad está ausente en la producción de la provincia de Pichincha y del cantón Quito.

6 Es preciso recordar que la información del PIB está en valores constantes de 2000.

7 Por el alto valor de la producción por empleado en minas y canteras, que es diez veces superior al de la manufactura, no se habrían observado las diferencias en las demás.



Derecha: interior del centro comercial Quicentro

ción habían previsto, el tipo de cambio real comenzó a apreciarse y así permaneció por algunos años (de enero de 2002 a enero de 2005) para luego volver a depreciarse por la conjunción de una baja tasa de inflación y la depreciación nominal del dólar.

En este contexto, como se está analizando el período 2001-2006, se podría esperar que los bienes y servicios no transables, es decir, aquellos que no son objeto de comercio exterior por sus características intrínsecas (suministro de agua, salud y la mayoría de servicios) sean los que mayor crecimiento tuvieran, porque al ser los sectores más rentables la inversión se dirige más hacia ellos. Sin embargo, la apreciación del tipo de cambio no necesariamente induce a un aumento de la productividad laboral. Eso es precisamente lo que dejan ver las cifras.

En efecto, no existe una reacción unívoca entre los bienes y servicios transables (los que se comercian internacionalmente) y los no transables. En Quito, los mayores incrementos de productividad laboral se observan en minas y canteras, seguidos por transporte, almacenamiento y comunicaciones y, finalmente, por la industria manufacturera. En el país, en cambio, descontando la explotación de minas y canteras, se observan caídas en la mayor parte de las actividades.

Lo ocurrido en Quito podría indicar que las empresas que explotan minas y canteras, las de la industria, el transporte y comunicaciones, y el comercio al por mayor y por menor afrontaron con éxito un momento en el que se volvieron más rígidas las condiciones de competencia, tanto por la apreciación del tipo de cambio cuanto por la apertura de la economía (en este período, la estructura arancelaria heredada de la década de los años noventa continuó sin modificaciones).

¿Estos indicadores son suficientes para afirmar que Quito se internacionalizó con éxito dentro del esquema económico que se impuso desde 2000? En parte se puede afirmar que sí. Sin embargo, un análisis más preciso requeriría de información más detallada, la que no está disponible. El Observatorio Económico de CONQUITO da cuenta, con información para el período 2000-2005, que en promedio el 44,1% de las empresas exportadoras registradas a escala nacional por la Superintendencia de Compañías⁸ está radicado en el cantón Quito. Si bien ese es un porcentaje significativo, no es concluyente respecto a la incorporación de las empresas al mercado mundial, pues no se conoce lo que sucedió antes de la presente década. No obstante, más adelante se presenta con

⁸ Pese a que la información que proporciona esa entidad pública tiene problemas de rigurosidad, es la única fuente disponible sobre este tema.

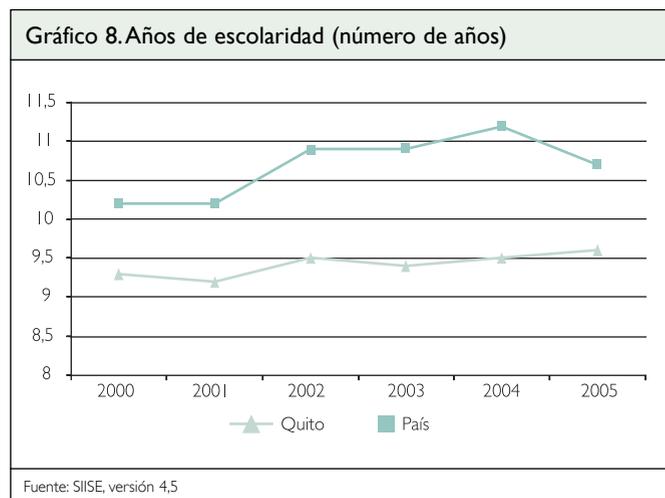




detalle lo que ocurrió con los sectores de comunicaciones (transporte aéreo, telefonía y uso de Internet), pues el estilo de crecimiento mundial requiere de esos medios, entre otros, para el desarrollo de las actividades productivas.

Ahora bien, una de las formas de justificar esos cambios en la productividad laboral es a través de los años de escolaridad de la población. Si bien este no es el único ni necesariamente el principal elemento que define la cantidad producida por unidad de trabajo, es un indicador robusto pues muchas investigaciones han encontrado que un grado más alto de educación de la población trae aparejados un aumento en la productividad y en el crecimiento.

La información disponible muestra que Quito siempre mantiene un nivel más alto de escolaridad si se la compara con el promedio nacional. En los últimos años, exceptuando 2005,⁹ se observa que la diferencia aumentó, de forma que aproximadamente la población de la capital tiene 1,5 más años de escolaridad que el promedio nacional.



Izquierda: interior del centro comercial Granada

Del crecimiento económico al desarrollo humano

En el país se han hecho dos mediciones del Índice de Desarrollo Humano (IDH) siguiendo la metodología del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹⁰ La primera, que data de 2001, fue elaborada por el SIISE-PNUD (2001) y la segunda fue construida en 2007 por el SEMPLADES (no publicada).

Asumiendo, una vez más, que los índices que componen el IDH son los que prevalecen en Quito por la concentración de la población en este cantón en relación con el resto,¹¹ entonces es posible conocer la forma cómo se modificó este indicador de desarrollo para la ciudad.

9 Esa reducción puede responder a fallos en la recolección de la información ya sea en 2004, año en el que se observa el valor más alto, o en 2005. Parecería que no es muy creíble que de un año a otro se produzcan variaciones tan importantes en los promedios; los grados de escolaridad promedio de Quito deberían tener una evolución más parecida a la que se obtiene a escala nacional, es decir, una línea mucho más estable (gráfico 8).

10 Esta es una de las medidas más completas para conocer el desarrollo de un país o de sus regiones o provincias. Pese a las deficiencias que pueda tener, no existe por ahora un método que recoja a la vez variables cualitativas y cuantitativas. El método fue desarrollado por el PNUD siguiendo la teoría del Nobel de Economía Amartya Sen.

11 Si fuera posible contar con información por cantón de la provincia de Pichincha, cosa que no es posible por ausencia de fuentes primarias, eventualmente las cifras para Quito serían algo mayores y también se podrían observar las diferencias que existen al interior de la provincia.

El IDH está compuesto por tres índices. El primero mide la longevidad o, en términos del PNUD y del indicador empleado, la esperanza de vida al nacer, la que está determinada, entre otros factores, por el control en el embarazo y en el parto, por la dotación de servicios en el primer año de vida y por la salud de la población a lo largo de la vida. El segundo se refiere a los conocimientos y es calculado agregando con distintas ponderaciones un índice de alfabetización y la matriculación bruta combinada en primaria, secundaria y universidad. El tercero de los componentes se refiere al consumo¹² por persona (un sustituto del ingreso por persona), y trata de evaluar la capacidad de llevar una vida decente.

En el caso de la longevidad, en las dos versiones se empleó información que no es necesariamente comparable. En 2001 se estimó la esperanza de vida al nacer empleando un método de las Naciones Unidas pues, a la fecha en que se elaboró ese IDH, no se contaba aún con la información del censo de 2001. En la versión de 2006, en cambio, se empleó la información de ese censo. Se debe precisar que la esperanza de vida al nacer no presenta cambios sino en el mediano plazo.

La comparación de las dos publicaciones permite observar que el índice de longevidad es casi igual para los dos años. El valor de 74 (en 2006 es menor en 0,16 al de 2001), ubica a Quito en el segundo lugar en 2006, frente al primer lugar que ocupó en 2001. A escala nacional, el índice fue de 71 (de 100 posibles) y, además de Quito, están sobre ese valor Guayas, El Oro, Los Ríos y Manabí.

En cuanto a los conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización y la tasa bruta de matriculación en los distintos niveles de enseñanza, Quito ocupa el primer lugar en los dos casos y en los dos años. Es decir que tiene una población con mayores niveles de educación, lo que podría explicar, como se señaló, que la productividad del trabajo sea la mayor del país.

Finalmente en el último índice, el que se refiere al consumo por persona, también Quito se mantuvo en el primer lugar en los dos años. En 2006 el consumo por persona fue de \$ 95,32 mensuales, valor bastante superior al promedio nacional que estuvo en \$ 53,49 y también mayor en cerca del 20% al de la segunda provincia.

12 En la metodología original del PNUD se emplea el ingreso por persona. En los dos cálculos del IDH en el Ecuador se empleó el consumo porque es una medida más estable que el ingreso y, además, es recogido a través de la Encuesta de Condiciones de Vida.

Derecha: parque industrial en Calderón

Parque industrial en Carcelén







De esta forma, Quito se ubicó en los dos años en el primer lugar en el IDH, lo que deja ver que, además de la importancia económica de la ciudad, se destaca el grado de desarrollo humano alcanzado. Por ello, Quito presenta también uno de los valores más bajos de incidencia de la pobreza en el país. Según la información de la *Encuesta de condiciones de vida*, la pobreza afectó al 13,4% de quiteños y quiteñas, una cifra bastante inferior a la del área urbana del país que se ubicó en 24,9%. Sin embargo, ello no significa que no deba ser un tema de preocupación, pues más de una de cada diez personas es pobre.

Este logro se ha alcanzado a pesar de que Quito es uno de los cantones más desiguales del país. En efecto, el coeficiente de Gini,¹³ calculado a partir de la *Encuesta de condiciones de vida*, ubica al cantón en el noveno lugar, contando desde los más concentrados a los menos concentrados, y presenta un coeficiente de 0,46.

A su vez, dentro del cantón, Tumbaco y los Chillos son los más desiguales con coeficientes Gini de 0,5 y 0,46, en tanto que los menos desiguales son las administraciones zonales Quitumbe y Eloy Alfaro con un coeficiente de 0,35.

La distribución del ingreso es un tema aún pendiente, tanto a escala nacional como local. Aunque no se dispone de información sobre el tema, se podría suponer que buena parte de aquellos empresarios y trabajadores que se ocupan en microempresas son los que menos ingresos reciben. Por eso, es necesario estructurar una política de desarrollo que vuelva más equitativa la distribución del ingreso pues, de esa manera, se puede expandir el mercado interno de la ciudad y, especialmente, lograr un desarrollo humano de mejor calidad para todos los y las habitantes de Quito.

Las conexiones

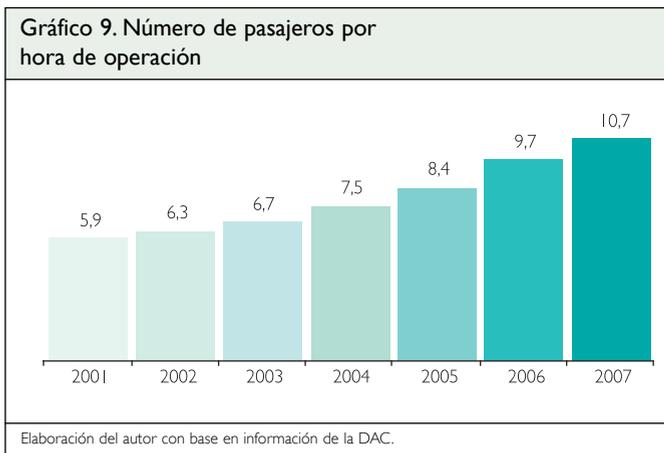
Toda ciudad, al igual que los países, para bien o para mal, tiene lazos importantes con el mercado mundial y se interrelaciona con el resto del mundo en cuanto a información y acceso a la cultura y conocimiento universal. La inserción al mundo tanto a los mercados



Restaurante y heladería
San Agustín, centro histórico

Izquierda: discoteca
en la Mariscal

¹³ Este coeficiente toma valores continuos entre 0 y 1. Mientras es más cercano a 0 hay menos desigualdad y mientras más se acerca a 1 hay más desigualdad.



internacionales como al mundo de la información y el conocimiento son un hecho que debe merecer atención pues se trata de obtener el mejor provecho de esa interrelación, escogiendo para ello la forma de articulación en cada uno de dichos ámbitos.

En esta parte, una vez conocida la estructura productiva de la ciudad y su evolución, su grado de desarrollo relativo con respecto al resto del país y los problemas que persisten, se presenta información que da cuenta de la articulación económica de la ciudad con el resto del mundo.

Transporte aéreo

El transporte aéreo significó para Quito la capacidad de acceder directamente al mundo. Hace muchos años, los y las habitantes de la ciudad debían articularse al resto del planeta a través del transporte marítimo. De ahí la característica conyuntural de la ciudad, es decir que permanecía en una situación de gran aislamiento.

Según la Dirección de Aviación Civil (DAC), el transporte aéreo de Quito es intenso y ha crecido sostenidamente. En cuanto a los vuelos internos, de las 37 rutas regulares que existían hasta 2007, 27 salen de la ciudad o llegan a ella.

Desde 2001 a 2007, el crecimiento del tráfico aéreo de Quito ha sido sobresaliente. En el último año, el 65,2% de los pasajeros transportados correspondió a vuelos nacionales (regulares e irregulares), en tanto que el porcentaje restante a pasajeros provenientes de vuelos internacionales. En los últimos seis años, el número de pasajeros transportados dentro del territorio del Ecuador llegó a 3 millones de personas, con un incremento desde 2001 del 108,7%. De Quito salieron o arribaron 2,7 millones de personas, lo que representa un aumento del 113,7%.

El número de pasajeros transportados desde y hacia el exterior aumentó menos en esos años, pero la tasa de variación es muy importante. Considerando a todos los aeropuertos del país, los arribos y salidas hacia el exterior contabilizaron 2,6 millones de pasajeros, con una tasa de variación entre 2001 y 2007 del 47,5%. La información relativa a Quito señala que se transportaron desde o hacia la ciudad 1,5 millones de personas en 2007, con un crecimiento del 41,5% en el mismo período.

Contabilizando tanto los vuelos nacionales como los internacionales, para 2007 se tiene que a escala nacional el número de pasajeros fue de 5,6 millones, en tanto que en Quito fue de 4,2 millones al año. Comparado con 2001, ello significa que el número de



Transporte pesado para carga,
materiales y productos



Oficina en CONQUITO,
Chimbacalle

personas transportadas se incrementó en 72,3% a escala nacional¹⁴ y en 77,4% en Quito.

Para tener una idea más precisa de lo que ha significado la expansión del tránsito de por vía aérea en la ciudad, se observa que el número de pasajeros por hora de operación¹⁵ aumentó de 5,9 a 10,7 personas, lo que implica que cada año el número de personas que utilizaron el aeropuerto Mariscal Sucre creció en 10,4%.

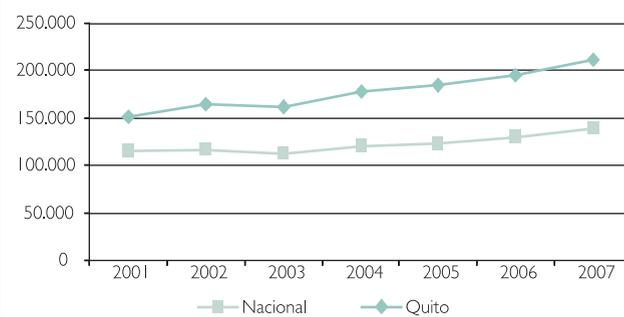
Suponiendo que esa cifra de crecimiento continúe en los próximos años, en 2010 el nuevo aeropuerto de la capital daría servicio a 5,7 millones de personas al año. De esa manera, el número de pasajeros por hora de operación aumentaría a 14,4.

El transporte de carga es otra de las formas mediante la cual Quito se articula al mercado mundial. Ello es especialmente importante para aquellos productos perecibles como las flores, que requieren llegar a su destino en pocas horas.

La demanda de transporte aéreo de carga debe estar muy relacionada con el éxito que tienen las empresas en colocar sus productos en los mercados del exterior; lo que depende de un conjunto de factores que tienen relación con las decisiones microeconómicas de sus administradores, con las facilidades que existen en el país para invertir e innovar, con la productividad de la mano de obra y con la compleja trama de relaciones económicas internacionales.

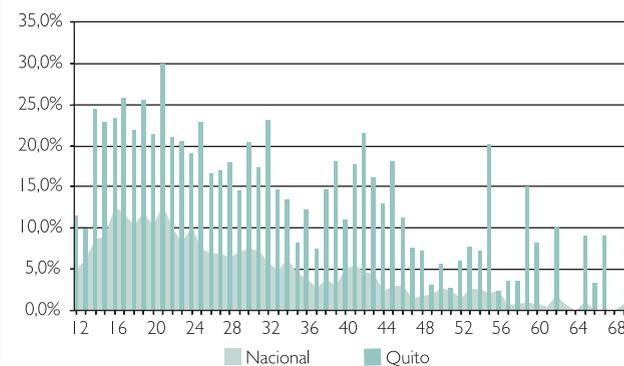
Por ello, la evolución del transporte aéreo de carga tanto a nivel nacional como de Quito debe ser mirado desde la óptica de las oportunidades que tienen en el mercado internacional cada uno de los productos que se exportan por esta vía. En primera instancia, se pudo haber considerado que el tráfico de carga desde Quito habría sido más intenso que a escala nacional, pues la lejanía relativa de los puertos marítimos pudo ser un factor decisivo para comerciar por esa vía. Si se considera la carga total transportada en 2007, el 66,2% partió o entró a Quito. Sin embargo, la información recabada muestra que las toneladas métricas de carga transportadas a escala nacional aumentaron en 39,5% y en 21,5% en Quito.

Gráfico 10. Entrada y salida de carga (toneladas métricas)



Fuente: Dirección de Aviación Civil (DAC).

Gráfico 11. Uso de Internet por edad (porcentajes)

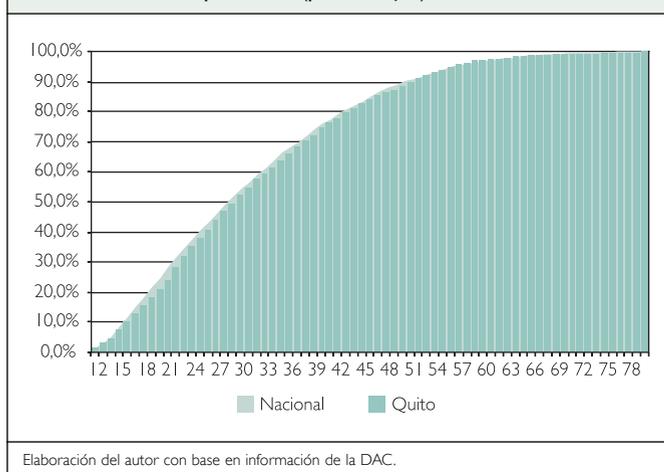


Fuente: INEC. Encuesta de condiciones de vida 2006.

14 Separando a Quito del resto del país, el total de pasajeros transportados llegó en 2007 a 1,4 millones de personas. Esa cifra aumentó en 61,5% desde 2001.

15 Para el cálculo se supuso que el aeropuerto de Quito tiene 18 horas de operación.

Gráfico 12. Frecuencia acumulada de tenencia de uso de telefonía móvil por edad (porcentajes)



En 2007, la entrada y salida de carga a escala nacional fue de 211 mil toneladas métricas. De ellas, el 66,2%, es decir, 139 mil toneladas métricas salieron de Quito. Si bien por el aeropuerto Mariscal Sucre se transporta el mayor volumen, este descendió del 76% registrado en 2001. Es decir que a nivel nacional la dinámica fue mucho mayor:

Comunicaciones

Por la disponibilidad de información, en esta parte se presenta la situación de Quito y la situación nacional del acceso a Internet y a la telefonía móvil. La Internet, en buena medida, es un instrumento de acceso al conocimiento, aunque no se pueden despreciar las funciones de entretenimiento y diversión a través del acceso a recursos multimedia.

También es relevante para las empresas, pues es un medio para hacer negocios o informarse sobre la competencia o las nuevas tecnologías a disposición, aunque no es menos importante la búsqueda de información estadística relativa al negocio.

En promedio, según la *Encuesta de condiciones de vida* del INEC, los ecuatorianos y ecuatorianas que no viven en el cantón Quito utilizaron 3,8 horas semanales en promedio en la Internet, en tanto que los quiteños y quiteñas emplearon 6,4 horas. Ello se explica por las diferencias de acceso. Mientras en Quito el 15,2% utilizó la red en la última semana en que se realizó la investigación, en el resto del país ese porcentaje apenas llegó al 5,8%.

La distribución por edad de quienes sí utilizaron la Internet es algo diferente en Quito en comparación con el país. En el gráfico 9 se muestra el porcentaje de personas que utilizó la red con respecto a la población de esa edad. Los mayores usuarios están entre los 13 años y 32 años de edad. En el resto del país, la distribución es similar pero el acceso es mucho menor:

El acceso de la población a la Internet está condicionado por muchos factores; el más importante podría ser los ingresos, pues en gran medida se requiere poseer un equipo de computación y algún tipo de conexión (sea telefónica o por cable). Sin embargo, en ausencia de estos requisitos, el acceso puede ocurrir a través de los negocios que brindan esta posibilidad.

La información muestra que el 35,8% de Quito tiene un equipo de computación, en tanto que en el resto del país solamente tienen uno el 25,2%. De igual manera, en el primer caso el 61% tiene línea telefónica versus el 28%. Si esta información es replicable también para las empresas, entonces se podría concluir que en la capital el acceso es



Megamaxi, supermercado en el norte de Quito

mayor que en el resto del país. Con ello se puede afirmar que la conectividad y posibilidades de acceder a las herramientas que brindan las tecnologías de la información es mucho mayor.

En cuanto a la dotación de telefonía móvil, el 53,2% de los quiteños y quiteñas cuenta con ese servicio, en tanto que en el resto del país lo tienen el 35,3%. A más de ello, los habitantes del cantón Quito, en 2006, gastaron \$ 12,24 en promedio, en tanto que la población restante invirtió \$ 10,9 en promedio en el mes.

En la distribución de teléfonos móviles por edad no existen grandes diferencias. En el gráfico 12 se reportan las frecuencias acumuladas de acuerdo con la edad de los individuos.

Conclusiones

El cantón Quito muestra entre sus rasgos característicos una economía basada en la industria, los servicios financieros, el transporte y almacenamiento, y la hotelería y turismo. A partir de la dolarización, se observó un crecimiento de la ciudad menor al del país, pero ello estuvo acompañado de un aumento de la productividad del trabajo, lo que podría indicar que las actividades productivas de la ciudad lograron mejores niveles de competitividad. Al igual que en el país, en la ciudad la estructura productiva es muy heterogénea, en el sentido que conviven una mayoría de establecimientos económicos muy pequeños con unos de gran magnitud para los estándares de la economía nacional.

Pese a que la economía de la ciudad no fue de las más dinámicas en el país, a nivel de desarrollo humano se conservó la mejor posición, lo que a su vez se reflejó en bajos niveles de pobreza urbana. Sin embargo de este dato halagador, la ciudad es una de las más concentradas a escala nacional, por lo que políticas distributivas pueden, especialmente, hacer que el consumo se generalice, lo que permitiría más dinamización de la economía.

La interconexión con el mundo ha crecido en intensidad en los últimos años, tanto a través de la Internet –lo que implica posibilidades de acceso a más información– como también por la dinámica de la aviación, que es el medio que logra internacionalizar a Quito. El crecimiento del número de pasajeros que llegan al país desde el exterior o de los ecuatorianos y ecuatorianas que salen a otros países ha sido muy importante e indica que por necesidad para establecer negocios, por el contacto de los emigrantes con el país o por razones de esparcimiento, el transporte aéreo es un factor importante.

Un diagnóstico más profundo y menos sintético como el presentado serviría para varios propósitos. En primer lugar, para conocer dentro de la economía cuán densa es la estructura productiva, cuáles son las oportunidades y cuáles las limitaciones. De ese estudio y contando con elementos adicionales, sería posible diseñar la Quito que se desea y que es posible en términos económicos. En segundo lugar, profundizar en el conocimiento de las condiciones de vida de la población para que ella alcance mejores niveles de vida, lo que en parte estará atado al desarrollo de la economía y también al acceso y uso de las tecnologías de la información. En tercer lugar, se precisa examinar la relación con el exterior, tanto con las demás regiones del Ecuador como con el mundo, con el fin de lograr el tipo de articulación que provea los mejores réditos en relación a las opciones de desarrollo económico con las de desarrollo social. En definitiva, ¿cuál es la estrategia de desarrollo económico y humano que puede desplegar la ciudad para los próximos años?

Bibliografía

BCE. *Boletín de cuentas provinciales*.

Hábitus (2005). "Principales características de la pequeña empresa urbana en el Ecuador y estimación del número de establecimientos". *Proyecto SALTO*.

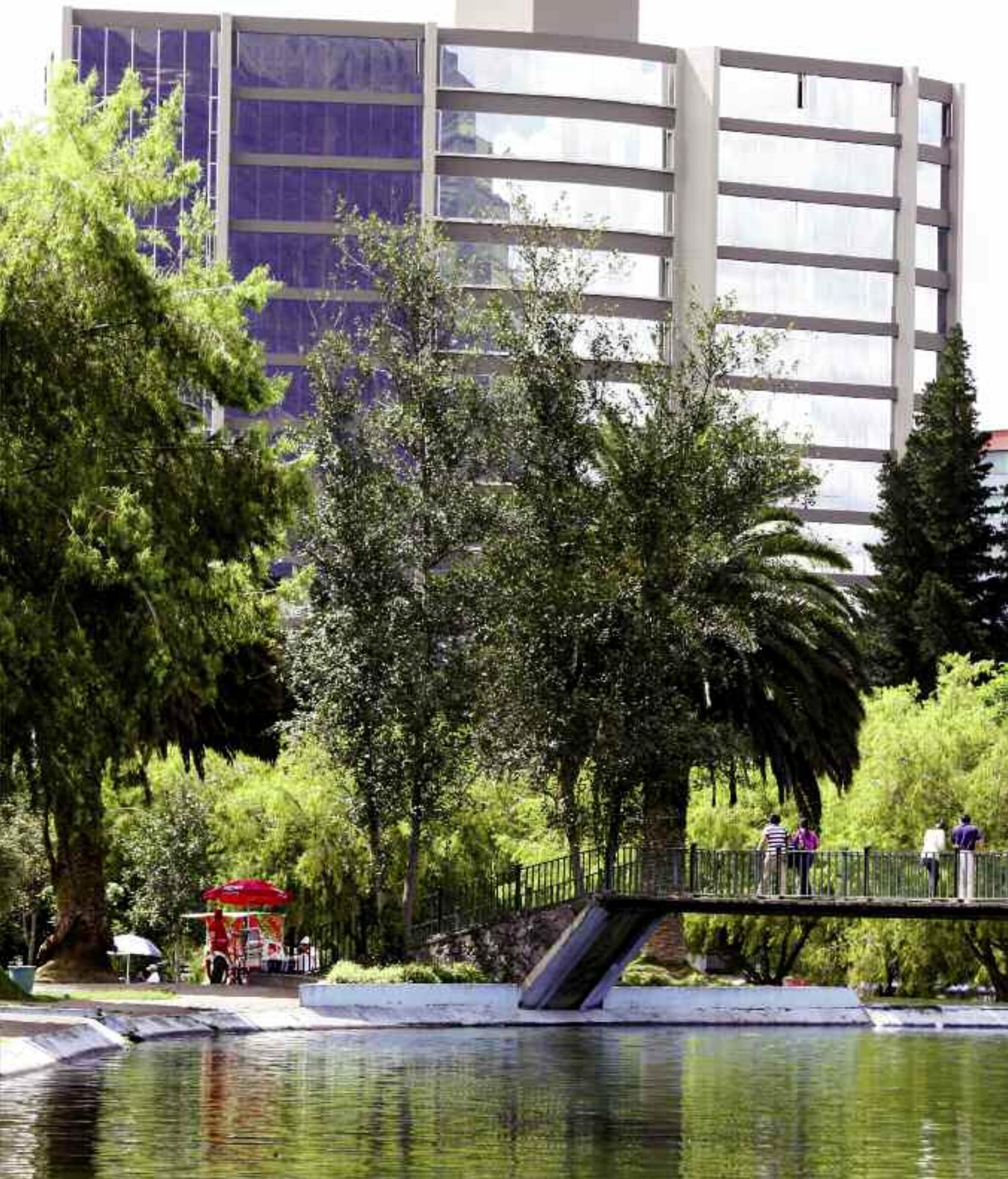
INEC. *Censo de población 2001 y Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo de diciembre de 2006*.

INEC. *Encuesta de condiciones de vida 2006*.

INEC. *Encuesta de empleo, desempleo y subempleo*.

PNUD (2001). *Informe sobre desarrollo humano 2001: las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo humano*. Quito: PNUD.





¿Cambio tecnológico y desarrollo?

Pablo Salazar Canelos

Desde la década de los años ochenta, el concepto de desarrollo ha variado significativamente. Los antiguos conceptos basados en la ventaja comparativa y en la autarquía, dos pilares fundamentales de diversos modelos que rigieron la política económica, los paradigmas de desarrollo y la política de industrialización a partir de los años treinta, comenzaron a sufrir frente a la evidencia que demostraba que ya no eran válidos.

El desarrollo de los medios de transporte, las comunicaciones y los mercados financieros, así como de los cambios en las preferencias de los consumidores, iniciaron un proceso de cambio estructural en las relaciones económicas internacionales.

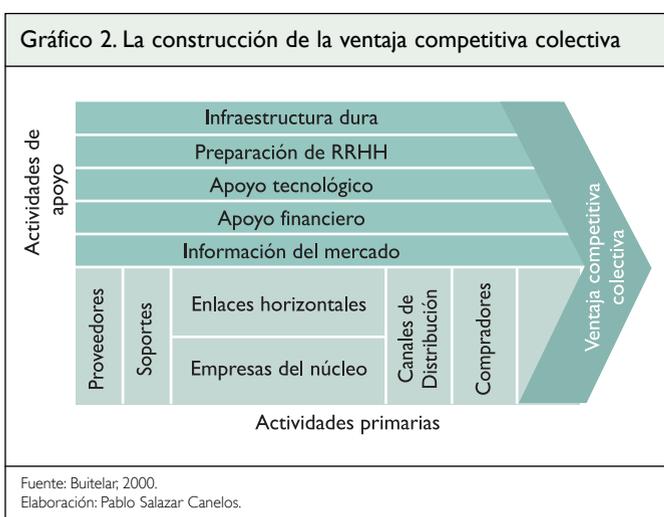
En el caso específico del Ecuador, es necesario recordar que a la época se produjo una fuerte crisis en la inversión pública, en buena medida asociada con los niveles de sobreendeudamiento del Gobierno central, fruto de una política expansiva del gasto que se heredó desde la década de los años setenta. No es sorprendente, por lo tanto, que el modelo de desarrollo se haya sustentado en la posibilidad de diversificar los productos de agro-exportación, en los cuales el Ecuador presentaba ventaja comparativa. La política pública se orientó al establecimiento de apoyos a través de la política cambiaria, de comercio exterior y laboral: depreciación de los salarios reales, apertura comercial y en la sistemática depreciación del tipo de cambio.

Este modelo de desarrollo, cuyos rasgos persisten hasta la actualidad, tuvo que afrontar, durante la década de 2000, las restricciones impuestas por el modelo de dolarización implementado desde 2001. Las restricciones básicas del modelo son dos: i) se descarta la posibilidad de control de la paridad cambiaria, lo que elimina factores espurios de competitividad; y ii) se observa una tendencia al crecimiento de los salarios en términos reales.



Instalaciones Acero de los Andes, Quito

Izquierda: parque La Carolina



En el campo teórico, durante la época se desarrollan nuevas visiones sobre el desarrollo, particularmente desde los años noventa, donde el escenario se dominó, en principio, por la influencia de la teoría de la *ventaja competitiva de las naciones* (Porter, 1998) y la recuperación de la visión del desarrollo endógeno¹

La primera es alentada desde las vertientes que analizan la formación de las aglomeraciones productivas (“clusters”) durante los años noventa y 2000, y que proponen una relación sinérgica entre el sector público y privado, que debe ser potenciada para la creación de ventajas que permitan ganancias cooperativas de competitividad, mientras que la segunda visión, asumida por las vertientes más alternativas, enfatiza la necesidad de crear entornos que permitan la innovación, tanto a nivel de los procesos productivos como de su gerencia y, por ende, la creación de condiciones para un crecimiento económico sostenido.

Cabe indicar que, en la práctica, las dos visiones se complementan y encuentran un horizonte teórico común en varios aspectos, en las visiones del denominado desarrollo económico territorial, el mismo que parte de una constatación de que crecientemente la competitividad corresponde a territorios específicos y relativamente homogéneos que cuentan con la capacidad de establecer visiones compartidas de desarrollo, en función de lazos económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales comunes.

Diversos estudios² demuestran la importancia de la participación y la corresponsabilidad de diferentes escalas de gobierno, no solo por su capacidad reguladora y de establecimiento de políti-

cas sino también por su capacidad de incentivar la cooperación de los actores, un típico bien público que no es provisto suficientemente por el sector privado.³

¹ En varios de sus aspectos básicos, esta teoría se desarrolla en J. Shumpeter (1911). “Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung”.

² Por ejemplo, I. Silva (2007). “Desigualdades regionales, territorios y formulación de políticas en América Latina. CEPAL-ILPES”.

³ Los bienes públicos son aquellos que cumplen simultáneamente tres condiciones: 1) el costo de la exclusión de un consumidor es muy alto o no deseable; 2) el bien no puede ser rechazado por el consumidor; y 3) no son excluyentes en el con-



Pista de embarque en el aeropuerto Mariscal Sucre de Quito



Procesos de producción industrial en
Acero de los Andes, Quito

En este contexto, el modelo básico de competitividad se puede resumir en los gráficos 1 y 2.

El gráfico 3 indica que en la base de la competitividad se encuentran las dotaciones de factores: i) recursos humanos, ii) tecnología, iii) capital, iv) infraestructura física, v) clima de negocios, y vi) tecnologías de la información. Estos recursos son provistos en un entorno territorial por los proveedores de factores básicos para el desarrollo y los proveedores de insumos y servicios, a los productores y comercializadores que enfrentan los mercados.

La clave de la posición competitiva no se encuentra solo en los costos relativos de los factores básicos sino en la capacidad de cooperación efectiva y asociativa de los actores en la industria y el mercado.

Al analizar desde cada uno de los factores, se observa que la formación de la ventaja competitiva colectiva (gráfico 4) es una responsabilidad de la empresa, la industria y el entorno, que permiten la conjugación de actividades de apoyo y actividades primarias de producción.

Esta sinergia consiste en la aplicación de acuerdos privados dentro de la industria que posibilitan el encadenamiento horizontal y vertical⁴ de la producción, la creación de ventajas de escala para la industria a través de acuerdos entre las empresas del núcleo, la optimización de canales de distribución y de accesos a los mercados.

Sin embargo, la posición competitiva también depende de la eficiente articulación de las actividades de apoyo, típicamente provistas y reguladas desde el Estado, en sus diversos niveles de gobierno, con los esfuerzos de la industria a través de la provisión de servicios de educación, tecnología, financiamiento, infraestructura e información de mercado.

Así, además del clima de negocio y de las oportunidades exógenas, es necesario un esfuerzo sistemático y consciente de muchos actores que faciliten que estas condiciones se transformen en crecimiento económico sostenido y que éste, a su vez, se transforme en bienestar.

Más allá de la semántica, una ruta sostenida de crecimiento y desarrollo económico no se basa en factores aleatorios externos. Se sustenta en la construcción de un tejido institucional, empresarial y estatal de acciones de colaboración que permitan aprovechar estas oportunidades (externas) y transformarlas en realidades productivas.

Por lo tanto, la problemática del desarrollo y la incorporación de tecnología y de la infraestructura de comunicaciones en la ciudad deben analizarse desde una perspectiva

sumo. Estas condiciones producen que la provisión privada del bien público sea insuficiente y, por lo tanto, justifica la participación del Estado en el mercado con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia y de bienestar de forma simultánea.

4 Es decir, una articulación entre proveedores de insumos y productores (integración vertical) y entre productores de una misma industria (horizontal).

Gráfico 3.

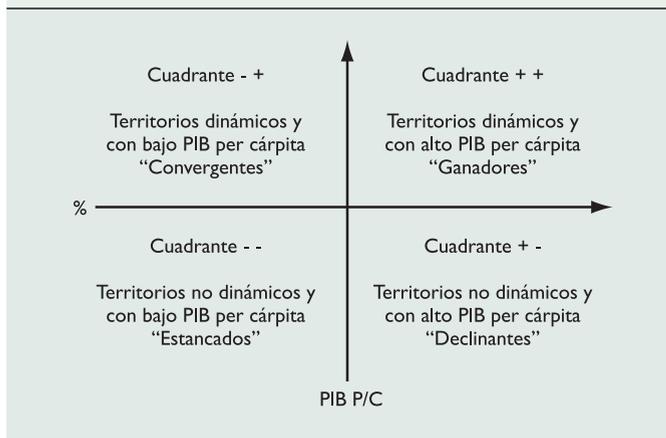


Gráfico 4.

Cuadrantes - +: Convergentes	Cuadrantes + +: Ganadores
<p>Argentina: Catamarca, Córdoba, Buenos Aires</p> <p>Brasil: M. Grosso, Rondonia, Tocantins, Gijás, MT Soul, RG N. Orte, Paraíba, Bahia, Sergipe, Pernambuco, Roraima, Piauí, Maranhao</p> <p>Bolivia: Potosí</p> <p>Chile: Maule, Los Lagos, Coquimbo</p> <p>Colombia: Córdoba, Vaupés, César, Caldas, Huila, Bolívar, Tolima, Boyacá, Cauca, Nariño, Magdalena, Sucre</p> <p>Ecuador: Carchi, Tungurahua, Cotopaxi, Los Ríos, Cañar, Chimborazo, Loja, Manabí, Bolívar</p> <p>México: Zacatecas, Guanajuato Durango, San Luis, Michoacán, Puebla, Yucatán, Tlaxcala</p> <p>Perú: Cajamarca, Ayacucho, Ancash, Junín, La Libertad, Puno, Huanuco, Cusco</p>	<p>Argentina: C. de Buens Aires, Neuquén, Santa Cruz, Chubut, La Pampa</p> <p>Brasil: DF, Río de Janeiro, Amazonas, Paraná, Espírito Santo</p> <p>Bolivia: Tarija, Oruro, Pando</p> <p>Chile: Antofagasta, Tarapacá, Atacama, Aysén</p> <p>Colombia: Casanare, Santander, La Guajira, Meta</p> <p>Ecuador: Pastaza, Azuay</p> <p>México: DF, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Aguas Calientes, Querétaro, Tamaulipas, Sonora</p> <p>Perú: Moquegua, Tacna, Pasco, Arequipa, Madre de Dios</p>
Cuadrantes - -: Estancados	Cuadrantes + -: Declinantes
<p>Argentina: Río Negro, La Rioja, Sta. Fe, Entre Ríos, Mendoza, San Juan, Misiones, Tucumán, Stgo. Estero, Formosa, Salta, Comrientes, Chaco, Jujuy</p> <p>Brasil: Minas Gerais, Pará, Acre, Ceará, Alagoas, Amapá</p> <p>Bolivia: Cochabamba, La Paz, Chuquisaca, Beni</p> <p>Chile: Araucanía, O'Higgins, Valparaiso, Bio Bio</p> <p>Colombia: Atlántico, Quindío, Risaralda, N. Santander, Caquetá, Chocó, Putumayo, Guariá, Amazonas, Vichada, Guaviare</p> <p>Ecuador: Imbabura, Zamora, Morona, Guayas, El Oro</p> <p>México: Jalisco, Colima, Veracruz, Chiapas, Hidalgo, México, Oaxaca, Sinaloa, Morelos, Guerrero, Tabasco, Nayarit</p> <p>Perú: Lambayeque, San Martín, Uycali, Apurimac, Loreto, Huancavelica, Amazonas, Piura, Tumbes</p>	<p>Argentina: San Luis, Tierra de Fuego</p> <p>Brasil: Sao Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina</p> <p>Bolivia: Santa Cruz</p> <p>Chile: RM, Magallanes</p> <p>Colombia: Cundinamarca, Antioquia, Valle, Bogotá, D.C., San Andrés</p> <p>Ecuador: Pichincha, Napo, Galápagos, Sucumbios</p> <p>México: Baja California Sur, Campeche, Baja California, Quintana Roo</p> <p>Perú: Lima</p>

global y no como hechos aislados del entorno general en el que se desenvuelve la ciudad, la región y el país.

Implica, como indica Bossier (1997) en la metáfora de la cometa, diseñar y construir una infraestructura y una superestructura institucional y lograr una visión que conduzca los procesos.

Solo en dicho contexto, si todo el esfuerzo es consistente se logrará que el viento favorable (las oportunidades) impulse la cometa hacia su objetivo (volar). La brisa favorable, por lo tanto, no es suficiente si no existe experticia, destreza y conducción.

Quito y el siglo XXI

La gestión de Quito en los últimos cinco años ha estado enmarcada el Plan Equinoccio 21 (visión de largo plazo a 2020) y el Plan Bicentenario (2005-2009). Cabe indicar que el Plan Equinoccio 21 se construyó a través de un proceso consultivo y que este es el marco de referencia del Plan Bicentenario.

El citado Plan propone varios ejes entre los que se destacan, para efectos del presente análisis, los ejes económico y territorial (anexo 1), aunque sin dejar de considerar la problemática social y política.

Como se observa, el eje económico del plan gira fundamentalmente alrededor de programas de promoción de emprendimientos, innovación, desarrollo turístico, generación de recursos, abastecimiento y comercialización y empleo.

En términos de los proyectos de mayor impacto que se prevén y que se encuentran en implementación, cabe decir que estos son consistentes con las necesidades globales de la región.

Tomando como referencia la clasificación de territorios realizada por Silva (2007), se observa que la provincia de Pichincha, desde el análisis de las cuentas provinciales, es una zona región poco dinámica⁵ pero de relativamente alto PIB per cápita en el contexto nacional, donde su mayor fortaleza está constituida por la fuerte población con-

5 Durante los años 2003, 2004 y 2006, el ritmo de crecimiento de la provincia de Pichincha fue hasta de seis puntos menos que el promedio nacional, con excepción de los sectores de actividades inmobiliarias y empresas de alquiler, administración pública, transporte y almacenamientos, y hoteles y restaurantes.

centrada que brinda la oportunidad de un crecimiento importante del sector servicios y un potencial de integración en sectores dinámicos de la economía mundial con base en el aprovechamiento del capital humano y del sector terciario.

Las políticas de “texto” recomendadas para el desarrollo –que se han construido como fruto de la sistematización de buenas prácticas de regiones que han logrado mejorar con altos ritmos de crecimiento sostenido– proponen el énfasis en una secuencia de acciones que potencian la citada competitividad desde el punto de partida de la región.

En el contexto general de Quito y de la provincia, el Plan Equinoccio 21 recoge, más allá del eje económico, varios elementos que permiten el potenciamiento del sistema urbano y su relación con el mercado global, particularmente en lo relacionado con la fortaleza que implicará a futuro la infraestructura aeroportuaria y la Zona Franca adjunta, la misma que se prevé complementada con un parque tecnológico.

En general el tratamiento de la problemática de Quito en el Plan Equinoccio 21 es más consistente con la idea de Quito como un territorio convergente o incluso ganador; antes que de un territorio que presenta problemas de estancamiento.

Tabla I		
Tipo de territorio	Políticas críticas	Propósito
Estancado	a. Inversión en capital natural. b. Inversión en infraestructura. c. Inversión en capital humano.	Reconvertir la base económica territorial sobre la base de acciones de rápido impacto y establecer procesos de crecimiento sostenible a futuro.
Convergente	d. Conformación de institucionalidades locales de desarrollo (agencias). e. Construcción de una visión común. f. Construcción de capacidades políticas autónomas (autoridad).	Aprovechar la inercia de crecimiento para potenciar las capacidades competitivas que permitan mantener una inserción ventajosa.
Ganador	g. Fortalecimiento de las universidades y de centros de investigación. h. Construcción de cultura asociativa. i. Servicios a la producción.	Sostener los niveles de bienestar y crear mecanismos de innovación que dilaten los ciclos potencialmente declinantes.
Declinante	j. Fomento de PYMES. k. Potenciación del sistema urbano. l. Capital intelectual. m. Capital empresarial.	Incentivar el crecimiento económico sin descuidar el stock de factores de competitividad.

Fuente: Silva, 2007.



Potencial impacto de la tecnología en el desarrollo metropolitano

El desarrollo sin duda es un fenómeno que tiene un concepto mucho más amplio que el crecimiento económico. Sin embargo, no se puede negar que el crecimiento económico es uno de los importantes elementos del desarrollo. Cabe la pena concentrarse en el potencial beneficio económico que las propuestas de incorporación de tecnología puedan brindar a la ciudad.

Al respecto, se pueden analizar los resultados de tres estudios entre 2007 y 2008. El primero (De la Torre, 2008) analiza el potencial de exportación de servicios de la economía de Quito y su región de influencia, mientras que el segundo (Suárez, 2007) analiza el potencial exportador de la región hacia los Estados Unidos a través de Miami y Houston, y el tercero (López y Carrión, 2007) analiza la aplicación de las TIC en las actividades productivas de la región.

La conclusión básica del primer estudio es que, incluso si se logra superar el problema de posicionamiento del país y la región en la prestación de los servicios analizados (servicios informáticos de manejo de bases de datos y extracción de información en línea, servicios profesionales no tradicionales de asesoramiento tributario, contabilidad y finanzas, servicios médicos, dentales y franquicias), el incremento de producción previsto del impulso de estos sectores se transformaría en flujos exportables de \$ 80 millones en 2020, en un escenario con inversión en promoción. Al respecto cabe indicar que el *valor agregado bruto* de la región representó, en 2006, \$ 4.100 millones constantes del año 2000, por lo que se observa que todo el citado potencial es limitado. El estudio agrega:

De este análisis (fortalezas y debilidades de los sectores estudiados), se descubre que la principal limitación competitiva entre los exportadores y potenciales exportadores desde Quito y Pichincha está en aislamiento y operación en pequeña escala de los distintos proveedores de servicios, el desconocimiento de sus posibilidades de penetración en nuevos mercados y la carencia de mecanismos de promoción tanto en los posibles mercados de destino, como localmente. Respecto a esta condición común entre los distintos conglomerados de servicios, aparecen como soluciones directas el fomento de acciones asociativas como el desarrollo de acciones de promoción, incluyendo la propia generación de sistemas de inteligencia comercial y su difusión.

Por otra parte, De La Torre concluye: "La investigación ha demostrado que hay un grupo específico de ofertas de productos que hoy en día se producen en la región Quito-Pichincha, con altas probabilidades de exportación inmediata, a corto y mediano plazo, hacia los mercados de Houston, Texas y Miami, Florida." Además remarca que:

Izquierda: Intersección de las avenidas Amazonas y Naciones Unidas, norte de la ciudad

La investigación permitió identificar 36 categorías que contienen 80 productos con potencial de exportación inmediata, 39 con potencial a corto plazo y 40 con potencial a mediano y largo plazo a los mercados de Houston, Texas y Miami, Florida. Esto permite ratificar que en la región de Quito-Pichincha, existe una oferta exportable suficiente para lograr hacer de la exportación un representativo generador de desarrollo económico, laboral y social.

Para poder acceder a los dos mercados de exportación analizados, se debe desarrollar un proceso de identificación de productores de estos productos. Simultáneo a esto se debe iniciar un segundo proceso de investigación que permita identificar las condiciones físicas y comerciales que deben cumplir los productos para ser competitivos en el mercado de los Estados Unidos.

Este proceso permitirá conformar la oferta exportable de la provincia y cronograma de disponibilidad para exportar. Basado en el conocimiento de estos dos puntos, se debe proceder a crear programas de capacitación y formación de los empresarios y sus productos para ser ofertados, negociados y exportados a los Estados Unidos.

Definida la oferta exportable y el cronograma de disponibilidad, se podrá iniciar el diseño y preparación de programas de presentación y negociación de los productos en el mercado. Este programa de presentación seguramente consistirá de una mezcla de actividades de exposiciones y agendas de negocios en las diferentes ferias especializadas por producto y frente a empresas y comerciantes en las áreas metropolitanas de Miami y Houston.

Solo después de desarrollados estos pasos, se podrá llegar a conformar un programa de oferta exportable desde la región Quito-Pichincha que se pueda llevar a comercializar a los mercados de Miami y Houston.

Finalmente en el estudio de López y Carrión se concluye que:

La hipótesis de que hay bajo uso de las TIC por las empresas en el DMQ no se corrobora de manera certera. Las empresas usan en diversos grados estas tecnologías, lo cual se evidencia en el uso de la computadora y en la conexión a Internet para diversos propósitos. Incluso la casi totalidad de los entrevistados están de acuerdo en el uso de Internet para la gestión. Esto es particularmente evidente en las empresas grandes.

Aunque no se puede afirmar que el sistema de información es el centro nervioso de gestión de las empresas, poco a poco, las empresas grandes y medianas transitan hacia mejores prácticas de gestión que tienen encarnadas la gestión de conocimiento, es decir la transformación de la información en conocimiento para mejorar el negocio. Muchas de las empresas familiares están haciendo una transición generacional que está llevando



Vía Interoceánica; parte del anillo vial que circunda a Quito, facilita las operaciones industriales y de comercio



a la innovación tecnológica por parte de sus nuevos gerentes. La visión que se tiene sobre la computadora como extensión de la máquina de escribir se conserva en muchos negocios tradicionales. Pero evidentemente eso parece estar cambiando a juzgar por los datos recogidos de las encuestas. Las microempresas de todos modos están a la zaga. Un dato así lo revela: el alto uso de servicio *dial up*.

Hay un cierto capital social que está empezando a crearse en torno a las TIC y sobre el cual hay que diseñar una estrategia de capacitación que acelere la adopción y adaptación de nuevas tecnologías, como lo mostraremos más adelante. La apropiación y uso intensivo de las TIC por parte de los empresarios tiene las mismas exigencias que se les demanda a los emprendedores: planes de negocios, evaluación de riesgos, entre otros.

Sin duda las empresas tienen que avanzar en la realización de negocios digitales. En el uso de las herramientas disponibles para vender por Internet. No basta con un sitio informativo con una dirección electrónica de contacto para que los clientes aparezcan. Es imperativo reorientar los sitios web y colocarlos como fundamentales en el sistema nervioso del negocio.

El núcleo del problema, con una coincidencia generalizada, pasa por limitaciones competitivas institucionales y de capacidades empresariales, típicamente características de las “economías regionales en declive”.

Por lo tanto, los proyectos de la incorporación de tecnología representan una alternativa interesante, aunque restringida desde el punto de vista de impulsar un proceso de desarrollo sostenido de la economía de la región.

Eventualmente es necesario considerar la posibilidad de crear alternativas de políticas generalizadas de impulso de la competitividad regional, solucionando otros cuellos de botella en infraestructura, dotación de recursos humanos, acceso a información de mercados, desarrollo de capacidades empresariales, fortalecimiento de la cohesión social y apoyo tecnológico a mayor escala.

El éxito del proceso del parque tecnológico y de la Zona Franca de Quito —el mismo que contará con los servicios preferentes aeroportuarios—, es una interesante alternativa, pero al igual que en otras zonas y regiones del mundo, estará condicionada al entorno, confianza, posicionamiento y oferta de servicios conexos.



Vitrina en uno de los centros comerciales del centro-norte

Izquierda: bodega tradicional de especies en el centro histórico

Es importante que Quito no centre sus expectativas de desarrollo en el citado proyecto, el mismo que en principio está, además, orientado hacia empresas existentes que deben ser calificadas por parte de la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ), ejecutora del proyecto, previo a su establecimiento en la zona.

Dado el entorno económico del país y la región así como su posicionamiento internacional, el clima de negocios imperante y la ausencia de una visión de desarrollo futuro compartida entre los diversos actores,⁶ además de la dotación relativamente escasa de recurso humano calificado respecto a otras regiones de mayor dinamismo dentro de Latinoamérica, cabe esperar, respecto al impacto del proyecto, que se oriente mayoritariamente a la presencia de empresas nacionales y filiales de empresas internacionales ya establecidas, tales como las relacionadas con la industria petrolera, por ejemplo.

En tal contexto, es poco probable que el proyecto se transforme en un fuerte eje de crecimiento en el mediano y largo plazos, particularmente si se considera que los parques tecnológicos e industriales exitosos a escala mundial se basan en estrategias de absoluta libertad de movilidad de capitales, sistemas ad hoc de seguridad social, condiciones específicas y diferenciadas para la mano de obra calificada (que incluye regímenes escolares especiales e incluso la creación de servicios urbanos, sociales, comerciales y de vivienda dentro de las zonas francas), y por supuesto en la selección estricta del número y tipo de empresas que se involucran en el proyecto (usualmente al menos 60% de empresas del grupo de FORTUNE 500 y universidades internacionales de primera línea).⁷

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) durante 2007 invitó a empresas nacionales y extranjeras con experiencia en el desarrollo de emprendimientos como el planteado para la Zona Franca, con el fin de conseguir apoyo en la promoción del proyecto. Al momento (2009), el citado socio no ha sido ubicado y es previsible que no lo sea por las limitaciones en las que actualmente se desarrolla este emprendimiento y el clima regional.

6 Para ejemplificar, cabe mencionar la existencia de un plan propio desarrollado por la Cámara de Comercio de Quito que es contradictorio con el Plan Nacional de Desarrollo y que propugna cambios en la institucionalidad local que no se encuentran en proceso de implementación.

7 Por ejemplo, el caso del Parque Industrial del Municipio de Suzhou en China.



Centro comercial El Recreo,
sur de la ciudad

Conclusiones

En términos generales, parece que la revisión del enfoque de desarrollo del eje económico del Plan Equinoccio 21 y cómo se instrumenta en la política municipal de mediano plazo es un proceso necesario.

Además, es imposible que Quito logre una visión de desarrollo sin que ésta sea compartida y construida en el contexto de la política nacional, la misma que ha cambiado fuertemente en varios aspectos durante los últimos cinco años.

Por lo tanto, la circunstancia actual de la política pública requiere, probablemente, de una revisión de los pasos previstos en la teoría del desarrollo territorial, con el fin de retomar los procesos de fortalecimiento de las instituciones que orientan los esfuerzos locales de desarrollo, el reforzamiento (en el mediano plazo) de las capacidades humanas, sociales, empresariales e intelectuales, así como el mejoramiento del sistema urbano, con un rol aún más activo del Municipio como promotor de los procesos de desarrollo territorial.

Respecto al cambio tecnológico, cabe rescatar que los estudios especializados demuestran un enorme potencial de incorporación de las TIC en la gestión de la ciudad, circunstancia que permitirá crear una de las fortalezas necesarias para que la economía de la región aproveche una serie de oportunidades que se pueden generar mediante una acción cooperativa de los diferentes actores.

Bibliografía

- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2004). *Plan Equinoccio 21. Quito hacia el 2025*. Quito: documento base para discusión, julio.
- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2004-2008). *Quito: Plan hacia el bicentenario. Plan maestro de producción y empleo*.
- Banco Central del Ecuador (BCE) (2001-2006). *Cuentas provinciales*.
- Banco Mundial (2004). *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo: debates de un foro de desarrollo del sector público y privado*. Santiago de Chile, 25 al 27 de julio.
- Boisier, Sergio (1997). *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Serie Ensayos-ILPES, documento 97/37, 31 de enero.
- Buitelaar, Rudolf (2000). *¿Cómo crear competitividad colectiva? Marco para la investigación de políticas de cluster*. CEPAL, enero.

- Caicedo Carlos (2008). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia*. Santiago de Chile: ILPES, julio.
- Cámara de Comercio de Quito (2007). *Agenda interna Ecuador es posible*. Quito.
- Cámara de Comercio de Quito (2008). *CEAInfo*, 50. Quito, julio.
- CONCOPE-AECI (2008). *Informes provinciales de Desarrollo del Milenio: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo, Cañar y El Oro*, enero.
- Dante, Sica (2001). "Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires". Serie *Gestión Pública*, 8. ILPES.
- De la Torre, Carlos (2006). *Servicios exportables: una alternativa para Quito*. Quito: Corporación de Promoción Económica CONQUITO.
- López, Hernando y Hugo Carrión (2007). *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la competitividad de Quito*. Quito: Corporación de Promoción Económica CONQUITO.
- Porter, Michael (1998). "The Competitive Advantage of Nations". *Free Press*.
- Silva, Iván (2007). *Desigualdades regionales, territorios y formulación de políticas en América Latina*. Viña del Mar: ILPES.
- Suárez, Mario (2007). *Identificación de productos de la región Quito-Pichincha con potencial exportador en las ciudades de Houston y Miami-Estados Unidos*. Quito: Corporación de Promoción Económica CONQUITO.

Páginas web consultadas

www.corpaq.com

www.quito.gov.ec





LA RONDALEA
Café-Restaurant

ESTACIONAMIENTO

Quito como ciudad global, metrópoli en transición*

Luis Verdesoto

La conformación republicana del pacto territorial ecuatoriano estuvo marcada por varios elementos. Hacia mediados del siglo pasado, la especialización impuesta por las dinámicas de acumulación a las regiones básicas –Sierra y Costa– configuró un patrón de urbanización: la dinámica migratoria de la Sierra como oferente de fuerza de trabajo, la producción de mercado interno asociado a la construcción de instituciones estatales; y la Costa basada en la especialidad de Guayaquil como puerto de acceso al mundo y sede del capitalismo. Esta configuración regional se rompió con la emergencia del Estado rentista.

La circulación de la renta petrolera reconfiguró los roles de los territorios. De un lado, se consolidó la emergencia de las ciudades intermedias como momentos de la migración y ejes de la configuración regional. La migración dejó de ser el vínculo interregional y se convirtió en lazo intrarregional y fuente importante de legitimidad política. De otro lado, se formaron circuitos de producción y reproducción con enorme vigor local. Este estilo de modernización tuvo un ciclo.

La crisis de la modernización ecuatoriana, que alcanzó su momento más alto al finalizar el siglo pasado, encontró a los territorios en un tiempo de transición. El pacto territorial en que se asentó la nación no correspondía con las hegemonías políticas emergentes luego de la crisis de las representaciones tradicionales.¹

* Este artículo es una contribución al proyecto de Quito: ¿metrópoli mundial?, del Programa de Estudios Urbanos de FLACSO, sede Ecuador, 2008

1 El partido político Social Cristiano (de matriz de desarrollo conservadora, de protagonismo mercantil y con base en Guayaquil) y el partido Izquierda Democrática (de matriz de desarrollo social demócrata, de protagonismo de regulación estatal, con base en Quito) colapsan como sostenes de la institucionalidad pública. Este derrumbamiento abrió espacio a nuevas formas de representación ligadas a distintas formas de informalidad política, de corte empresarial, popular o criolla, según el énfasis de la representación buscada, cuyos referentes territoriales se construyen en la actualidad.



Sector noroccidental

Izquierda: calle La Ronda,
centro histórico

Globalización en el Ecuador, una lectura territorial

El Ecuador vive una crisis nacional. Como momento de transición, la incertidumbre marca las interpretaciones del sentido y orientación del cambio, así como las propuestas interpretativas (Verdesoto, 2007b). No se puede avizorar que se haya empezado sólida y uniformemente con la construcción de los nuevos paradigmas. La evidente inequidad que acompaña a la globalización no necesariamente indica que se deba (re)instalar la interpretación del país dentro de los paradigmas de la relación centro-periferia, en que la exacción era la explicación vertebral del subdesarrollo y el despliegue de la vocación endógena, la reacción necesaria.² Reinstalar estas orientaciones supone, por su carácter defensivo, impedir la vigencia moderna del Estado-nación y la posibilidad de nuevas ecuaciones –más justas– de inserción internacional como puentes hacia el desarrollo.

El punto central es el papel del Estado en la construcción de los nuevos paradigmas. Inicialmente debe plantearse que es inadmisibles la ausencia del Estado frente al funcionamiento del mercado y la construcción de la sociedad. Sin embargo, de esa reacción no se deriva cualquier concepción acerca del rol activo del Estado. La mera presencia estatal o un dirigismo exacerbado sobre el mercado y la sociedad no son sinónimo de desarrollo y, peor aún, de equidad. Los instrumentos de la sustitución de importaciones no hacen por sí mismos desarrollo. Las políticas cambiarias, el manejo de aranceles, los esquemas tributarios y de incentivos fiscales, las orientaciones del crédito pueden reiterarse con similares resultados que en el pasado. En el momento actual del Ecuador (2009), los meros gasto público y discurso estatal no hacen ni permiten la construcción de nuevos paradigmas de lo público como orientación del desarrollo.

Cabe poner especial énfasis en la configuración de la demanda social. La dinámica de la urbanización profundizó las desigualdades entre el campo y la ciudad, y hoy el campo asume roles diferentes en la nueva configuración del desarrollo. Esto implica, por un lado, que éticamente deba reconocerse la extrema exclusión social de la población rural, con la consiguiente necesidad de que la nación asuma compromisos para remediar la pobreza extrema; y, de otro lado, que bajo las actuales circunstancias desde la dimensión de las políticas públicas, el campo siga siendo el espacio de menor atención de servicios y de menores ingresos. Esto, sin embargo, no conlleva el retorno a las políticas de la sustitución de importaciones ni a herrumbrados instrumentos para conseguir el reordenamiento espacial.

² La vigencia moderna de la nación es su inserción desde ecuaciones particulares de Estado, sociedad y mercado en la globalización; de aprovechamiento desde las particularidades étnico-culturales en las oportunidades de la globalización.



Parque de La Alameda, centro de Quito, antiguamente constituyó su límite norte



Arriba y derecha: esculturas
en el Parque Metropolitano, norte

Del débil momento sustitutivo y de urbanización acelerada, el Ecuador pasó a la conformación de una red urbana basada en ciudades intermedias, con enormes potencialidades en la modernización política³ que acompañó finalmente a la reinstalación democrática, al tiempo que fue una base del desarrollo posterior. Es posible sustentar que, en el caso ecuatoriano, esta base urbana impidió que en la crisis financiera y estatal de finales del siglo pasado, los núcleos urbanos y sus entornos rurales –siempre de modo diferenciado– no sufrieran consecuencias catastróficas ni retrocesos definitivos. El predominio abusivo del mercado y la ausencia estatal fueron compensados con los emprendimientos de esa red urbana. La vitalidad de las ciudades intermedias y pueblos marcó al desarrollo interno.

Generalmente son conocidos los efectos del proceso sustitutivo en el hipercrecimiento, la hipertrofia del Estado y la reacción de radical predominio del mercado. El sentido de lo público –que antes había estado confiado al Estado– quedó en manos del mercado y obviamente en consecuencia de sus componentes privados. En este ambiente, en el Ecuador se viven algunas consecuencias del rentismo petrolero. La responsabilidad del desarrollo tiende a asentarse en la caja fiscal, la que también tiende a actuar como el “gran elector” de la política.

Por un lado, el Estado no fue enteramente desmontado –el proceso de privatización fue más bien débil– pero sí se debilitó el sistema de control y regulación pública. Se mantuvo una dinámica de dependencia de la acumulación del excedente petrolero. En ese período, la acumulación se asentó en los servicios. La mejor expresión fue la fomentada expansión de los servicios financieros sin ningún sistema de regulación pública, origen económico de la crisis ecuatoriana.⁴

De otro lado, la crisis estatal tiene sus más visibles exponentes en el blindaje político de una función ejecutiva que acompaña a una altísima incapacidad de gestión,⁵ una pérdida de memoria pública para las políticas⁶ y una baja calidad de la administración.

3 Fundamentalmente la conformación de un “centro político” que actuó como soporte de la modernización del sistema político hasta la crisis.

4 Existen otros orígenes y dimensiones de la crisis nacional que no los analizamos. Las dimensiones políticas de la crisis nacional fueron decisivas en el desencadenamiento de la crisis financiera.

5 Esta es la característica institucional del presidencialismo ecuatoriano, encadenamiento perverso que frena el desarrollo económico y la modernización política (Verdesoto, 2007a).

6 La expresión mayor fue el desmontaje de la planificación nacional.





La calle Juan Rodríguez en La Mariscal

De este modo, en el Ecuador los servicios financieros se convirtieron en asignadores territoriales, además de sectoriales, del excedente. Esto robusteció, a su modo y en su ritmo, la dinámica de las ciudades intermedias. Y, no necesariamente, produjo un estancamiento rural masivo y uniforme, aunque se mantuvieron los desequilibrios urbano-rurales. Como consecuencia, el impacto de la crisis fue “mayor” en las ciudades grandes –Guayaquil y Quito– y ha habido una capacidad de recuperación de las regiones que se encuentran en conformación.

El excedente petrolero alivió los efectos de la “década perdida” en este país. Si bien de la etapa sustitutiva no emergió una economía industrial, sí se produjeron bolsones regionales articulados por las ciudades intermedias, de pequeñas economías vinculadas con el agro, aunque no dependientes en su totalidad de esa dinámica. Esta es la base de la dinámica que se observa en la actualidad.⁷

Conviene enfatizar que estas dinámicas económicas –que actuaron como formas de reaseguro en la crisis de los inicios del siglo actual– no necesariamente redistribuyeron de forma voluntaria el ingreso ni protagonizaron un desarrollo formal del empleo.

El desarrollo político no acompañó las tendencias de reorganización de la sociedad, con las que se soportó la transición a la democracia y el predominio abusivo del mercado. El sistema de partidos políticos, que reproducía en sus principales vertientes y de modo correlativo las tendencias del desarrollo en el Ecuador, no pudo responder a las expectativas de la sociedad y solo alcanzó a responsabilizarse del fracaso estatal y del mercado. El neopopulismo que acompañó a la crisis y a la emergencia de la informalidad económica y política, parece ser el nuevo parámetro público en esta transición de paradigmas de desarrollo.

Si las dos décadas posteriores a los años sesenta se caracterizaron por una tendencia sustitutiva bajo fuerte cobertura del Estado –que finalmente crearon ciertas bases de la acumulación y de oferta de servicios públicos–, las décadas posteriores a los años ochenta marcaron una tendencia de predominio del mercado y el desmontaje del Estado, que pudo ser sostenida por la red de ciudades intermedias y chicas.

Este siglo, en cambio, está signado por la crisis nacional que no encuentra fondo e iniciada por una crisis financiera: las dos crisis más grandes en su rango de la historia republicana. Las respuestas a las crisis consisten en búsquedas de la sociedad por lograr nuevas ecuaciones entre Estado y mercado, en que las que la sociedad tenga participación.

Este momento es un punto de inflexión en el desarrollo que requiere de nuevas líneas de estímulo público e institucional al mercado y a los territorios. Por un lado, la

⁷ Se trata de una combinación entre incipientes economías propiamente urbanas y dormitorios agrarios.

reconformación estatal a escala funcional; y, por otro lado, de nuevas coaliciones público-privadas en el marco de un proceso de concertación nacional y regional sostenible.⁸

Las instituciones territoriales, desde sus precariedades, han logrado limitadas respuestas a la ausencia del nivel nacional de gobierno, es decir, han sabido crear instituciones formales –e incluso prácticas informales– para responder a la crisis de estatalidad de la que son parte. En unos casos se trata de empleo, en otros de normatividad local o de estímulos a las iniciativas sociales. Pueden ser respuestas “ligeras” frente a la dimensión de la agenda que plantea el desarrollo local, pero se trata de esbozos de gestión acordada de una forma estatal territorial emergente.⁹ Esta forma territorial mixta de Estado y sociedad corresponde a las capacidades de respuesta que se han experimentado y se experimentan en las regiones para afrontar la poscrisis.

Además las instituciones territoriales deben ser estímulos para que los actores encuentren respuestas al desarrollo y a la democracia.

Las instituciones estatales territoriales –básicamente la Municipalidad y el gobierno Provincial– participaron en menor medida del desmontaje estatal. Ciertamente la presencia del Gobierno nacional disminuyó en las regiones, pero esos niveles de gobierno conservaron sus capacidades de organización –aunque limitada– de la vida local. Dicho

de otra forma, encima de un grado de organización (densidad) de la sociedad civil local, las instituciones territoriales pudieron estimular iniciativas y disminuir el impacto de la ausencia de políticas nacionales, especialmente económicas, de empleo y de protección social.

Las instituciones territoriales dependen, en grado variable, de las transferencias intergubernamentales. Las transferencias se han alejado en alguna medida del clientelismo y la discrecionalidad, las cuales fueron afectadas durante todo el desmontaje del Estado. Esto ha permitido que puedan sostener mínimamente su participación en la vida pública local, pero fundamentalmente sostener el dinamismo económico y social frente al vacío de gestión y política pública del Gobierno nacional.

Conjuntos habitacionales rodeados de bosque al norte de la ciudad



8 Esta propuesta no corresponde a las políticas públicas en curso en la actualidad.

9 Esta forma territorial emergente busca una forma de “gestión mixta del desarrollo”, que no se percibe en el país pero que se atisba en sus regiones.



Edificios multifamiliares
al sur de Quito

El Consenso de Washington (1989) fue un intento de ortodoxia económica que impactó diferencialmente a los países de América Latina. De un lado, por la asimilación de la totalidad del paquete sugerido por la ortodoxia o la parcialidad con que se lo aplicó; y, de otro lado, por las disponibilidades con que cada país reaccionó ante esos estímulos. En todo caso, los impactos del Consenso de Washington fueron diferentes en los países (Iglesias, 2006). Cualquier generalización es simplemente un argumento pero no una lectura adecuada de la realidad.

Lo propio puede extenderse hacia los territorios dentro de los países. En el caso ecuatoriano, la gama de instrumentos del Consenso de Washington no tuvo una aplicación integral ni profunda. La más importante adopción de mecanismos de mercado ocurrió en el sistema financiero, a la que se complementó con un desmontaje de las capacidades de regulación y control, que devino en su quiebra al terminar el siglo. El sistema financiero reasignó territorialmente los recursos que había captado, y por esa vía asignó territorialmente las consecuencias de la crisis.

Como se mencionó, en el Ecuador no se ha aplicado una generalizada privatización, quedando en manos del Estado una fracción importante de la producción y servicios petroleros. Tampoco se registró un ingreso superior al rutinario de financiamiento externo, ni de inversión extranjera directa, salvo la relacionada con el petróleo. La apertura

comercial externa se verificó con sistematicidad desde la década de los años ochenta y alcanzó muy importantes logros durante la siguiente década.

La liberación de precios y la estabilización fueron instrumentos que se utilizaron con fuertes impactos sociales, los cuales se profundizaron junto con la crisis financiera de finales de siglo. Sin embargo, cabe afirmar que el más fuerte impulso liberalizador en el caso ecuatoriano fue la dolarización. Esta implicó una equiparación relativa de precios locales e internacionales de los principales bienes de consumo inmediato, una apertura a la importación junto con una explosión del consumo y una relativa estabilización, en contraste con el impacto social.

En el Ecuador, durante el desmontaje estatal —que define la etapa previa—, los territorios si bien se vieron afectados por la desaparición de políticas nacionales, pudieron alcanzar cierta activación económica y social a partir de la gestión de los gobiernos locales, como hemos planteado antes. Existía una capacidad instalada que les permitió desarrollar pequeñas eco-

Edificios multifamiliares al norte de Quito





Sector El Dorado, centro



Arriba: Plaza de las Américas, centro norte
Izquierda: la Calle Calama en La Mariscal

nomías locales y buscar articulaciones a mercados más amplios. A su vez, la dolarización supuso un aceleramiento sin precedentes de los estímulos que unas regiones/provincias pudieron aprovechar mejor que otras.¹⁰

En una comparación limitada, al igual que los países, las regiones/provincias ecuatorianas exhibieron capacidades diferentes para reaccionar frente a la crisis y a los estímulos del mercado-dolarización. En general, las regiones/provincias recibieron de modo heterogéneo los impactos de la crisis y mostraron una buena disposición para responder a ella, aunque con reacciones diferentes en el período de “rebote” o recuperación.

No solo cabe estimar cuantitativamente la respuesta a la crisis. Unas regiones/provincias fueron más afectadas que otras y también unas fueron más dinámicas que otras en la recuperación. Pero, fundamentalmente, grupos de regiones/provincias se encuentran en proceso de configuración de tipos de desarrollo local que se ven estimulados por la apertura y la misma dolarización. De este modo, se puede avizorar que se están formando cuencas regionales ligadas a esos tipos de desarrollo, en cuyos procesos juegan roles importantes diversas variables.

Ciudades, territorios y crisis ecuatoriana

Los territorios y las ciudades con sus entornos agrarios son nuevas formas en que reside el Estado ecuatoriano. Son sedes de innovadas relaciones productivas, sociales y políticas de cara a la globalidad. Sin embargo, deben ser los nuevos asientos de la democracia que den origen de un nuevo pacto institucional, que aproxime a la sociedad hacia el manejo sustentable de recursos y a una incidencia en las decisiones que permita una orientación equitativa en el acceso a los servicios básicos.

América Latina y el Ecuador viven una mudanza conflictiva de paradigmas de desarrollo acerca de los roles del Estado, la sociedad y el mercado, como se ha planteado antes. El contexto regional y mundial muestra solamente experiencias pero no se han configurado modelos. En el caso ecuatoriano, se puede afirmar rotundamente que las provincias, el Distrito Metropoli-

¹⁰ Empresas exportadoras sin competitividad fueron afectadas principalmente, salvo la calidad de los recursos naturales, que conseguían su tasa de ganancia gracias a la política cambiaria.





En las calles de Quito se pueden encontrar expresiones culturales emergentes como el grafiti o el *street art*

tano de Quito (DMQ) y las ciudades presentan nuevos roles en el desarrollo que deben ser estimulados por la política pública nacional y local.

En las últimas décadas, el Ecuador ha conformado una red urbana con base en ciudades intermedias y grandes, con potencialidades de modernización política. La red urbana impidió que la crisis financiera tuviera consecuencias catastróficas y que el proceso de modernización presentara retrocesos definitivos. El predominio abusivo del mercado y la ausencia estatal fueron compensados con los emprendimientos de esa red urbana. En el caso del DMQ, se produjeron intentos de una gestión territorial emergente que apuntaba hacia una “gestión mixta del desarrollo”, con algunos casos que pudieron ser muestra eficiente de este proceso.

A su vez, las ciudades y provincias exhibieron diferentes capacidades para reaccionar frente a la crisis de fin de siglo y los estímulos del mercado. La dolarización (1999) fue un catalizador de debilidades y fortalezas de actores y territorios, además de un estímulo económico sin precedentes.

Las incipientes respuestas institucionales y las erráticas respuestas de mercado han configurado diferentes tipos de desarrollo local. Cada una de las provincias y ciudades es parte de diferentes matrices de cohesión social e identidad territorial, que trascienden o no se reducen al denominado con frecuencia “bicentralismo” de Quito y Guayaquil.

La crisis estuvo acompañada de un vacío institucional. Las cifras afectaron desigualmente a los territorios al tiempo que las respuestas a la crisis también fueron heterogéneas. De allí surgieron situaciones territoriales disparejas, que corresponden a órdenes distintos en que es preciso conocer cómo las provincias, el DMQ y las ciudades esbozan respuestas institucionales (y de desarrollo) desde la diversidad de los territorios.

El desarrollo de los mercados, la organización de la sociedad civil y la presencia diferenciada del Estado forman una combinación particular que debe ser estimulada por las instituciones en búsqueda de su optimización. Las respuestas institucionales deben ser flexibles para que acojan los ritmos de la articulación de las regiones/ciudades con la apertura externa e interna, y la articulación positiva con los modelos de gestión eficientes con los cambios regionales y urbanos.

Parque La Carolina
norte de Quito





Arriba y derecha: los cines en Quito modernizaron sus servicios en la última década

Descentralización en la modernización ecuatoriana

La modernización ecuatoriana ha sido cuestionada por sus pobres resultados. Inicialmente fue solo privatización. Luego únicamente la creación de instituciones para la apertura. Después se demandaron reformas al régimen político orientadas hacia la gobernabilidad. Ahora predominan la óptica y la urgencia de crear instituciones para la redistribución.

Se confrontaron dos versiones y productos de la descentralización. De un lado, se aspiró a la eficiente provisión de servicios, condiciones institucionales para el mejoramiento de la productividad local, control de la corrupción y nuevas variantes en la relación Estado-empresa privada, como punto final de la subsidiariedad y del desmontaje de un nivel central que ahoga a las regiones. De otra parte, se planteó a la descentralización como un nuevo género de relaciones entre Estado y la sociedad civil, control social de la gestión pública, participación social complementaria a la participación política, redistribución territorial

de los recursos y beneficios, desarrollo local como alternativa a las imposibilidades del desarrollo nacional y privilegio de la organización social en el otorgamiento de servicios públicos.

No obstante, permanece la matriz de la descentralización como reforma del Estado en la perspectiva estratégica de una nueva relación entre Estado, sociedad y mercado. Esto es, representación –liderazgo de procesos– de los territorios (componente político), participación social en los servicios (componente organizacional) y apertura territorial con los mercados (componente mercantil), que debe expresarse bajo una forma normativa que conduzca a todos los actores institucionales al ejercicio de competencias.

La agenda actual de la descentralización se encuentra afectada por la “fetichización” de la capacidad de cambio de la descentralización, la ausencia de una evaluación seria del proceso y la falta de tiempo para instalarse en las estructuras administrativas de los territorios y en las culturas institucionales de los ciudadanos. Y, sin embargo, se encuentra urgida por la necesidad de construir una definición de autonomías.¹ Las regiones, por las más diversas vías, expresan la necesidad de crecientes niveles de decisión sobre los procesos económicos y sobre la conducción de los procesos políticos territoriales. Su principal desafío es modificar la omnipresencia de ciertas políticas públicas nacionales, al tiempo de encontrar formas colaborativas con los otros niveles de gobierno, especialmente el nacional.





Parque de La Alameda

Quito en la globalización

La capital ecuatoriana, junto al resto de ciudades ecuatorianas, trasciende desde un primer momento de régimen urbano asociado al rentismo estatal (transferencias y liderazgo del Gobierno nacional en la articulación externa) a un acelerado vínculo ligado con la dolarización, que prescinde de la política monetaria y se filtra por todos los intersticios sociales y factores económicos. Se pasa de la apertura como una función de estímulo público, a la articulación global sin mediaciones de otros actores.

La globalización no solo es la pérdida de una capacidad de manejo de instrumentos de la política económica o de soberanía para las decisiones, sino una radical reorganización de los procesos. Esto implica la redefinición del panel de instrumentos de gestión como consecuencia de una reorganización del régimen económico y social, en los límites del Estado nacional. Este radical reordenamiento se realiza en el marco de una forma primaria exportadora, como columna vertebral de la organización territorial.

En el caso del Ecuador, por la composición del capital y de los servicios, el origen de las decisiones territoriales se mantiene, no se ha extranjerizado. Las nuevas condiciones son producto de las articulaciones de los procesos territoriales. Los operadores de los procesos atados a la globalización son actores nacionales, quienes procesan las modificaciones en las decisiones.

Los nuevos paradigmas pesan en la producción del territorio a través de los actores locales, quienes funcionan como articuladores de los “*in put*” externos, como sus procesadores materiales o simbólicos. De este modo, la organización territorial es un producto complejo que no se reduce al reflejo del rentismo petrolero o a la dolarización. El patrón de metropolización que se observa en Quito no se reduce a esos factores, sino que asume la búsqueda de destino del conglomerado en el contexto de la globalización.¹¹

Las dimensiones de la economía urbana y la significación política de la sociedad urbana del Ecuador hegemonizan el escenario nacional, pese a que las actividades rurales y extractivas son las que más vínculos tienen con el mercado mundial. Por un lado, la globalización permea al país a través de numerosas vías especialmente urbanas; y, por otro lado, si bien los pobres urbanos no son “los más pobres de los pobres”, son los más numerosos por la importancia demográfica de las ciudades. Así, el peso cualitativo de las dos principales urbes del país ha cambiado de significación, pero conserva la importancia a través de nuevas dimensiones.

Quito y Guayaquil han bajado las tasas de crecimiento que las caracterizaron, pero alojan a los mercados laborales y de servicios más importantes del país y, por esa vía,

11 Ver los ejercicios de planificación del DMQ.



Cumbayá, parroquia en la parte oriental de Quito

incorporan importantes relaciones con poblaciones y territorios vecinos, y de una amplia área. Estas relaciones configuran territorios que asientan una gama de relaciones que trascienden a la configuración administrativa de esas ciudades. Tienen particularidades en la configuración urbana y rural de esos territorios, y en la comprensión que las élites exhiben acerca de sus responsabilidades.

Quito ha asumido formalmente la institucionalidad de Distrito Metropolitano. La legislación data de 2001 y su característica más importante es la propuesta de un orden administrativo dentro de un limitado campo competencial, quedando pendiente una agenda compuesta por nuevas capacidades de competencia y gubernativas como nivel de gobierno.

Las particularidades regionales del DMQ constituyen: a) la conurbanización de dos cantones –Mejía y Rumiñahui–, los que son virtuales “dormitorios” de la fuerza laboral que trabaja en Quito, consumen una significativa cantidad de servicios del DMQ y cuya dinámica productiva está asociada funcionalmente a Quito; b) la oferta de servicios de exportación para dos cantones –Cayambe y Pedro Moncayo– asientos de la producción de flores, articulación global significativa de la agroexportación nacional; y c) los cantones de tierras bajas –Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito y Los Bancos– que producen para mercado interno y externo, ofrecen servicios turísticos a la población de Quito y son un residuo territorial en la Costa, luego de la formación de la provincia Santo Domingo de los Tsáchilas, desborde histórico de la provincia de Pichincha hacia otro piso ecológico.¹²

Las particularidades urbanísticas de Quito son el crecimiento longitudinal –norte-sur– y perpendicular centro-norte/oriente (valle de Tumbaco) complementado con dinámicas nuevas de urbanización reciente en los valles de Calderón y Guayllabamba, y de urbanización más tradicional en el Valle de los Chillos, que se conecta espacialmente con los cantones conurbados mencionados.¹³

Se puede afirmar que la aglomeración metropolitana de Quito asume virtualmente la mayor proporción del territorio administrativo de la provincia de Pichincha, especialmente los cantones conurbados que presentan un crecimiento importante asociado con



Ciclovía El Chaquiñán, entre Cumbayá y Puembo

12. Históricamente las provincias de la Sierra se formaron espacialmente con desbordes hacia la Costa y el Oriente a través de los cuales se formaron rutas migratorias, se expandieron zonas de colonización y formaron canales de asentamientos humanos.

una prestación indiferenciada de rutas y servicios, y con la facilidad de acceso a los mercados del DMQ. A su vez, las perspectivas de contar con servicios y una articulación más funcional con Quito, atrae a los cantones de vocación más agraria de la provincia. Estos cantones configuran su oferta de productos orientada a Quito, de la que precisan, además, servicios mercantiles.

Este fenómeno de metropolización de la capital todavía espera resolución. Quito es una ciudad-región que comparte dinámicas con las provincias y con los cantones del país.¹⁴ La jurisdicción territorial del DMQ es estrecha; sin embargo, la administración metropolitana no ha formulado propuestas de modificación de la división político-administrativa de la provincia.¹⁵

Las particularidades de la “urbanización de la pobreza” en el Ecuador se modifican continuamente desde la crisis de finales de siglo y la capacidad de respuesta que han mostrado las diferentes regiones y las ciudades. Ciertamente Quito, que fue menos impactada por las dimensiones financieras de la crisis, ha evidenciado un tipo de recuperación que anuncia un estilo regional de su desarrollo. Por un lado, en lo que va del presente siglo, el DMQ ha logrado remontar la caída sufrida por la crisis, y hacia 2006¹⁶ redujo la extrema pobreza a la mitad mientras consiguió mantener las dimensiones de la pobreza (lo que supone un desplazamiento fuera del estrato de pobreza de un rango igual a la extrema pobreza que redujo). Este logro en materia de pobreza –asociado con

La Marín es un barrio tradicional de Quito. Entre sus lugares más importantes están el Mercado Central y el Coliseo Julio César Hidalgo



-
- 13 No existe información suficiente acerca de la estructura social y de los costos del “crecimiento urbano periférico de baja densidad” y, por consiguiente, de la respuesta fiscal correlativa para el mantenimiento de la infraestructura, la conexión vial y otros servicios públicos. Sin embargo, cabe mencionar que, en el caso de Quito, no se ha registrado un vaciamiento, por ejemplo, de algunas tierras altas en la cuenca del volcán Pichincha, enorme macizo que marca aún el crecimiento longitudinal. Ciertamente la localización industrial sigue una lógica dispersa, aunque se haya regulado la localización y aunque probablemente buscará asociarse con la oferta del aeropuerto internacional y su parque tecnológico en construcción. Los centros comerciales –especialmente los de reciente construcción en los extremos norte y sur– siguen marcando pautas de crecimiento longitudinal, en particular para el asentamiento residencial de segmentos de clase media.
 - 14 A esta particular característica obedece la propuesta de reforma constitucional a la Asamblea Constituyente, realizada por la Alcaldía de Quito, de conformar las competencias del DMQ como una suma de las competencias cantonales y provinciales, y la propuesta de la Asamblea Constituyente de conformar a los distritos metropolitanos como niveles de gobierno que asuman funcionalmente competencias de las regiones (nivel de gobierno nuevo propuesto), provincias y cantones.
 - 15 La propuesta de reforma constitucional presentada por la Alcaldía del DMQ, no obstante, contiene un procedimiento para que cantones conurbados puedan asumir, mediante su libre determinación, su incorporación al DMQ, mediante un estatuto temporal especial que les permita adecuaciones administrativas y de sus particulares dinámicas socio-políticas.
 - 16 Esta apreciación surge del *Informe sobre Objetivos del Milenio*, basado en las cifras de la Encuesta de Hogares.



Barrio La Villaflores en la zona centro-sur

ingresos e infraestructura— por otro lado está acompañado de una significativa concentración de ingresos¹⁷ y una clara segregación espacial.¹⁸

La identidad territorial del DMQ está en formación, siendo su núcleo básico el corazón urbano de Quito, particularmente las zonas de alta interacción entre sectores medios y sectores de altos ingresos, particularmente las partes centro y norte de la ciudad y el cono de descenso hacia el aeropuerto en construcción, que presentan percepciones de alta homogeneidad y cohesión. Las zonas de interacción entre sectores de ingresos medios y bajos presentan mayor polarización y menor cohesión identitaria.

Algunas constataciones

Quito es una de las ciudades de reciente ingreso al grupo de conglomerados urbanos metropolitanos de América Latina. Más allá de las connotaciones demográficas, recibe y se asienta en su territorio un conjunto muy grande y complejo de relaciones políticas, sociales y económicas, nacionales y locales. Ejerce el rol de distrito capital, encargado por la historia, liderazgo urbano legítimo asentado en el proceso de desarrollo del país.

El DMQ ofrece servicios modernos a la empresa pública y privada, y se ha planteado una inserción en el desarrollo del país que supera la mera importancia de los agregados de su economía urbana. Es el eje de una extensa cuenca de desarrollo que comprende enlaces internacionales con Colombia, y nacionales que no se limitan a su piso orográfico.

La ciudad-región Quito busca sinergias con la economía nacional y su Municipalidad busca complementariedades con el Gobierno nacional. La competitividad que busca el DMQ no se basa en la opresión —económica o política— de otros territorios, sino en una racional distribución y uso de las capacidades. Para ello, entiende que los roles del nivel nacional del gobierno son insustituibles, tanto como lo son las potencialidades de las localidades. En conjunto, los niveles de gobierno deben encontrar formas cooperativas, complementariedad y construcción colectiva del sentido de la nación.

Quito es una ciudad de logros actuales y de expectativas de logros de desarrollo. Tiene capacidades institucionales y disponibilidad directa e indirecta para lograr la cohe-

17 Es necesario investigar con mayor profundidad las causas de este estilo de desarrollo regional, seguramente asociadas a la “curva de salida” de la crisis.

18 Sin embargo, las cifras acerca de la localización de las inversiones públicas en infraestructura y servicios no son correlativas con esa segregación. La más equitativa distribución del equipamiento urbano no alcanza a contrarrestar otros factores, muchos de ellos de arrastre, en la conformación del mercado de suelos.

sión social de su población. Pretende convertirse en una ciudad con alta cohesión social y está consciente de que el objetivo de “cohesión social” es prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión, y promover la integración y participación de toda la población en la vida económica y social. El DMQ ha atacado la pobreza desde varios ángulos, siendo especialmente exitoso en sus programas ambientales (cobertura y acceso a servicios básicos de agua potable y alcantarillado), de salud (desnutrición), de inclusión (participación e igualdad de género), educación (acceso, cobertura, matriculación y tecnología) y empleo (bolsa de trabajo, créditos, capacitaciones, entre otras).¹⁹

El crecimiento medido a través del producto ha dejado de ser el único indicador de bienestar. Por ello, se entiende que la pobreza tiene un carácter multidimensional. La importancia de educación, sanidad, infraestructura básica como agua potable y un empleo decente, y la participación en la vida política y social son indicadores de importancia y acciones de valor similares. Los factores de la exclusión social como la imposibilidad de encontrar un lugar en la sociedad, la escasa representación política y la falta de acceso a la justicia están en la agenda distrital en relación con sus específicas competencias.

La región de la capital tiene una composición socio-territorial compleja, sin polaridades socioeconómicas claras. El gasto público distrital se orienta tanto hacia la creación de economías externas de estímulo al proceso productivo, como a la satisfacción de las necesidades de los más pobres; lo muestran las cifras agregadas. Pero es preciso que se profundice un proceso redistributivo, ya que el país está aquejado de una profunda concentración del ingreso.

La gestión

Las ciudades del país deben ser de economías y sociedades sustentables, gobernadas con criterios de justicia y equidad para que puedan ejecutar principios de solidaridad, libertad y dignidad. Deben pensarse a sí mismas como espacios de tolerancia, interculturalidad y



Avenida Amzonas,

¹⁹ No obstante, queda por establecerse, con precisión y desde un análisis de causalidad, los grados de responsabilidad directa e indirecta de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito en el desarrollo y prestación de servicios básicos y sociales.



Interior del Mercado Central

de equilibrios urbano-rurales. La calidad de vida urbana debe alcanzar a la vivienda urbana y rural, la redistribución espacial de los recursos, en especial de la renta urbana y el acceso a la tierra y el agua rurales.

La ciudad no debe reproducir las discriminaciones de una sociedad excluyente en cuanto a género, edad, salud, educación, etnia o ingresos. Al contrario, junto con promover estratégicamente la inclusión social, debe desarrollar la identidad de los habitantes y la apropiación ciudadana del espacio público.

Los derechos ciudadanos sobre los territorios son correlativos con los derechos civiles y con las diferentes generaciones de derechos individuales y colectivos. Entre ellos, el derecho a organización social; gestión de los servicios; control de la gestión pública; participación; acceso a los medios de comunicación; y, fundamentalmente, el derecho a seguridad y convivencia pacífica.

Los derechos agrarios se integran funcionalmente a los derechos urbanos como partes del territorio. Las ciudades son también responsables del desarrollo armónico, integral y sostenible; de las garantías a la función social, económica y productiva de la tierra en sus entornos; del acceso a los recursos mediante dotación a los campesinos pobres y mediante el mercado para la empresa; y de la eficiencia en la función social, económica y productiva de la propiedad.

Los modelos de gestión de las municipalidades deben buscar, por un lado, alineamiento y coherencia de los proyectos y áreas con las ideas matrices de la planificación subnacional; y, de otro lado, sujetarse a sistemas de seguimiento que optimicen los resultados. En todo caso, los “viejos” temas de la gestión urbana deben conseguir nuevos tratamientos, mientras que los “nuevos” temas deben ser tratados desde innovadas perspectivas metodológicas.

Desde la gestión pública subnacional ecuatoriana, es importante vincular las instituciones territoriales y la reducción de la pobreza con el proceso de descentralización. La estrategia de descentralización que se acordó en el pasado y que acuerde el país hacia el futuro, no pudo tener –y ahora necesariamente deberá tener– un marco competencial claro, que permita optimizar aún más la gestión del desarrollo.

Las administraciones municipales deben acelerar la transición hacia las formas de gestión de la ciudad con mayores grados de modernidad y democracia. En el caso de Quito, si antes la gestión se caracterizó por la burocratización asentada en un fuerte sistema de clientelismo barrial, una primera renovación consistió en incorporar criterios gerenciales a la administración y convocar a los usuarios de la ciudad. Para profundizar la tendencia de modernización y cambio, es imprescindible perfeccionar y complejizar el modelo de gestión urbana, estimulando las disposiciones basadas en los derechos de los ciudadanos asentados en Quito, pero sin que se imponga ningún modelo de gestión.

Los ciudadanos asentados en la capital deberán encontrar autónomamente las respuestas administrativas a los procesos en que se ven inmersos. La globalización ha impuesto la necesidad de recrear los términos urbanos de la convivencia, en perspectiva de una comunidad moderna. El territorio es fuente de nuevas formas de identidad, las que se sobreponen y gobiernan las formas clásicas del ordenamiento territorial. Las características del Distrito Metropolitano han impuesto nuevos enlaces con el entorno agrario y las zonas conurbadas. Las dimensiones y la calidad del desarrollo han incluido, además de las variables del desarrollo humano, las específicas del desarrollo sostenible.

La oferta de servicios que presta la Municipalidad de Quito debe orientarse estratégicamente entre la racionalidad urbana y la necesaria redistribución social y espacial. Los costos de los servicios deberán fijarse con base en la eficiencia y la necesidad social. A su vez, el equipamiento deberá determinarse con sustento en criterios técnicos de inversión cruzados por una adecuada medición de la eficacia. Los criterios financieros deberán buscar la autosuficiencia en plazos aceptables, mientras que la asignación procura la intervención participativa de los ciudadanos.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (Estados Unidos) (2004). *Los desafíos de un continente urbano. La acción del BID en desarrollo urbano*.
- Banco Central del Ecuador (BCE) (s/f). *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador* (Chauvin, Salva y Ramiro Pérez).
- Carrión, Fernando (s/f). *Ciudad, comunicación y cultura*. Ensayo: Nueva Sociedad.
- Catalá, Joan Prats (2004). "Globalización, democracia y desarrollo en América Latina". *IX Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Madrid.
- CISMIL, MDMQ (2006). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, estado de situación 2006*. Quito: Imprenta Noción.
- CONCOPE (Ecuador) (2007). *Informe final: descentralización y gestión territorial dirigida hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.
- Cuervo G., Luis Mauricio (2003). "Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte". *Serie Gestión Pública*, 37. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Friedmann, John (1979). "Basic needs agropolitan development and planning from below". *World Development*, VII. Gran Bretaña: Pergamum Press Ltd.
- Gonzales de la Rocha, Mercedes (2001). "From the resources of poverty to the poverty of resources? The erosion of a survival model". *Latin American Perspectives*, Issue 119, XXVIII, 4.
- Iglesias, Enrique (2006). "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 90.
- Keese, James R. y Marco Freire Argudo (2006). "Decentralisation and NGO-municipal government collaboration in Ecuador". *Development in Practice*, XVI, 2.
- London, Bruce (1987). "Structural determinants of third world urban change: an ecological and political economic analysis". *American Sociological Review*, LII, febrero: 28-43. Disponible en:
<http://www.jstor.org>
[consulta: 13 de agosto de 2005].
- Montoya, Jhon Williams (2004). "Sistemas urbanos en América Latina: globalización y urbanización". *Revista Cuadernos de Geografía*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2001). *Memoria técnica del Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito*.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2004). *Plan Equinoccio 21: Quito hacia el 2025*.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2007). "El Distrito Metropolitano de Quito". *Foro de Biarritz*. Santiago, octubre.

Ossenbrugge, Jurgen (2003). "Formas de globalización y del desarrollo urbano en América Latina". *Revista Iberoamericana* III.

Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo (2001). "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 34. Santiago: CEPAL.

Rojas, Eduardo; Cuadrado, Juan R. y José Miguel Fernández Güell (eds.) (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Verdesoto, Luis (2007a). *Procesos constituyentes y reforma institucional*. Quito: FLACSO / Abya Yala.

Verdesoto, Luis (dir.) (2007b). "Instituciones: diseño y gestión para los Objetivos del Milenio". *Informe final de la investigación: descentralización y gestión territorial dirigida hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito: PRO-ODM / CONCOPE (inédito).





Polo Guerrero

Fotógrafo y comunicador social con experiencia en áreas de cultura y ciudad. Trabajos publicados en torno a ciudades de Europa y EUA. Fotógrafo desde 1995. Actualmente dedicado a la docencia universitaria y al trabajo fotográfico, con temas urbanos, prensa y moda; prepara una investigación sobre fotografía y ciudad en Quito.

Fotografías en páginas:

32-57, 60-61, 65-67, 69, 73-74, 76-77, 83-85, 87, 95, 100-101, 103, 106, 108-110, 113, 120-121, 123-124, 126-127, 129-130, 132, 134-135, 137-138, 141, 143-144, 146-147, 152-153, 155, 157-158, 161-162, 172, 179, 184, 203-204, 207-208, 210, 276, 285

Antonio Mena

Diseñador gráfico ecuatoriano. Su trabajo ha sido seleccionado para las Bienales Internacionales del Cartel en México, Colorado International Invitational Poster Exhibition, Estados Unidos y la Bienal Iberoamericana de Diseño en Madrid. En los últimos años ha incursionado en la fotografía.

Fotografías en páginas:

2, 5-6, 9-10, 13, 15, 17-31, 79, 82, 105, 119, 151, 166, 183, 185, 214, 216, 243-244, 261-263, 268, 277, 280-282, 287, 291-293

Karla Villaizán

Artista ecuatoriana comprometida con el entorno fotográfico y audiovisual. Colabora con diferentes artistas en performances, cortometrajes y documentales, así como en fotografía para diferentes publicaciones turísticas y culturales. Expuso el fotomontaje "Los conejos en el camino de Luz y Fer". En 2008 se incorpora a la agencia fotográfica Archivo Criollo.

Fotografías en páginas:

188-189, 191, 194-195, 200-201, 217, 219-220, 222, 225-226, 229-230, 232-235, 237-238, 241, 245, 247-248, 252, 255-257, 259, 266-267, 270-275, 278-279, 283-284

Fotografías de archivos MDMQ en páginas:

88-90, 92-93, 96-98, 111, 116-117, 167, 169, 170, 174-176, 193, 196-197, 213

