

Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

From the Selected Works of Fernando Carrión Mena

January, 1996

Realidad urbana del Ecuador y crisis de las ciudades

Fernando Carrión Mena



LA CIUDAD QUE QUEREMOS

Experiencias de
participación barrial

ACJ
ECUADOR

I.

Realidad urbana del Ecuador y crisis de las ciudades

Intervención del Arq. Fernando Carrión, Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

En esta exposición, presentaré algunas ideas respecto de cómo percibo el tema urbano en el Ecuador y cuáles son las posibilidades para estructurarse un proyecto colectivo de ciudad en nuestro país.

Para eso debemos plantear tres puntos:

- La situación urbana del país
- La crisis urbana
- Perspectivas para la construcción de un gobierno de la ciudad

1. SITUACION URBANA DEL PAIS

El Ecuador es un país tradicionalmente concebido como agrario, como un país rural. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, por la información con que se cuenta, uno puede sostener

que el Ecuador es todo lo contrario. El último censo nacional nos mostró que algo así como el 56 ó 57% de la población ecuatoriana está viviendo en ciudades y que para fines de este siglo sobre el 60% de los ecuatorianos estaremos viviendo en el mundo urbano.

Esto significa que el modo de vida fundamental de los ecuatorianos es el urbano, pero no sólo porque la mayor cantidad de población vive en las ciudades, sino porque las ciudades a estas alturas del siglo son las que están estructurando el desarrollo económico, político, social y cultural del país.

Por poner simplemente un ejemplo, el caso de los medios de comunicación, las formas de difusión fundamentales, por ejemplo a través de la televisión o de la prensa, tienen origen urbano y esto hace que incluso las formas de vida del campo tiendan a asemejarse cada vez más a las que ocurren en nuestras ciudades.

Lo urbano no se relaciona con la industria ni con un mayor desarrollo urbano, o mejor calidad de vida, porque incluso dentro de las mismas ciudades en el mismo espacio coexiste la mayor cantidad de riqueza que tiene nuestro país, con la mayor cantidad de pobreza. Al momento, cerca del 78% de los pobres vive en las ciudades, así como la mayor cantidad de pobres en términos absolutos.

Esto no significa desconocer algunas realidades, como los mitos que se convierten en realidades, de la vocación agrícola del país, que han provenido incluso de modelos de desarrollo de exportación. O sea el modelo de agro exportación construyó ese mito que en la realidad no es así. Una cosa es lo que en realidad existe en el país, otra cosa es lo que queremos que sea y otra cosa es lo que podría ser. Hay que diferenciar el ser con el deber ser.

El Ecuador es fundamentalmente urbano no sólo por la cantidad de población que habita en las ciudades, sino porque la lógica económica la rigen las ciudades, desgraciada o favorablemente.

Sin embargo, a pesar de que el Ecuador es en la actualidad un país urbano, paradójicamente, el Estado ecuatoriano no ha reconocido esta situación al extremo de que en este momento se puede plantear énfaticamente que no existe una política urbana para el país. Cabe simplemente preguntarse:

¿Cuál es la propuesta que tiene el gobierno nacional respecto a las ciudades en el país?

¿Qué piensa el gobierno nacional respecto al rol que deben cumplir las ciudades?

¿Cuál es el papel que cumple incluso el desarrollo industrial o la economía urbana?

En definitiva, no tenemos una propuesta de ciudad para una propuesta de desarrollo nacional. No hay una política urbana. Y no sólo que el gobierno no ha reconocido la existencia de este nuevo país, a través de la formulación de propuestas para este país mayoritario, sino que esta porción de territorio fundamental se encuentra en crisis.

Los gobiernos nacionales, en algunos casos y en el pasado reciente, han definido algunas políticas de intervención sectoriales en la ciudad. Por ejemplo, respecto a vivienda se han hecho programas y proyectos. Igualmente, se han diseñado algunos sistemas masivos de transportación o elaborado propuestas respecto a la recolección de basura, los desechos sólidos, etc.

Pero estas propuestas sectoriales en ningún caso han sido generales para el país, ni han tenido una visión de ciudad. Se

han inscrito en algunas ciudades y no en las casi 200 que existen en el Ecuador. Como mecanismo de intervención en las ciudades, se ha planteado una política de inversión en cualquiera de estos servicios, pero sin articularla con la mejora de la calidad de vida de la población o con los esquemas productivos de una ciudad. No hay relación entre la producción industrial y la energética, ni entre el comercio y la producción de nuevas fuentes de agua potable o entre la disposición de desechos sólidos y la producción industrial.

Entonces, por el crecimiento significativo de la población, la demanda es cada vez mayor y no se satisfacen las necesidades básicas de la población. La calidad de vida no sólo que se ha deteriorado sino que incluso cada vez hay menos posibilidades de cobertura en los servicios.

Si en la década del 70 se generó cierta oferta importante de los servicios y equipamiento en nuestras ciudades, con la crisis de los años 80 y las políticas de ajuste, se produce mas bien una reducción relativamente significativa de esta oferta.

2. LA CRISIS URBANA

Estos factores influyen para que actualmente vivamos una crisis urbana que en el Ecuador se expresa en cuatro aspectos:

a. Crisis de Inserción de los sectores populares

Esta crisis tiene su máxima expresión en la Costa, en particular en Guayaquil, a partir de la década de los 30, con la migración de población del campo y de ciertas ciudades intermedias a Guayaquil, Manta, Portoviejo, Machala y Esmeraldas. La crisis de inserción de esta población se resuelve fundamentalmente a través de las invasiones. ¿Por qué se resuelve bajo este mecanismo? Porque se encuentra una solución a una demanda senti-

da de la población de búsqueda de localización y de inserción de amplias capas de la población en la ciudad.

Si bien eso se vive a partir de la década del 30 y 40 con mucha fuerza en la Costa, en la actualidad, Quito está viviendo ese proceso. En la década del 30, el proceso migratorio a la ciudad de Quito se concentró en el centro histórico de la ciudad, a través de los procesos de tugurización, es decir, los procesos de alta densificación y de concentración de la población en el centro. Pero esa lógica se ha saturado. Ya no hay posibilidades de que más gente entre en el centro histórico de Quito.

A partir de la década del 70 empiezan a desarrollarse de manera generalizada los llamados barrios periféricos y así aparecen nuevas opciones de inserción residencial para los sectores populares en Quito.

Pero esa etapa del 70 al 80 encuentra también su límite en la actualidad por la incapacidad de construir una demanda solvente a través de la compra de terrenos por parte de los sectores populares y también porque se ha reducido significativamente la oferta de vivienda y sobre todo de suelo para estos sectores.

Por ello, en este momento en Quito la invasión aparece como un mecanismo de solución de lo que he definido como crisis de inserción de los sectores poblacionales mayoritarios en la ciudad.

b. Crisis de los servicios

Una vez que estos sectores se han asentado en las grandes ciudades, carecen de los más elementales servicios e infraestructura para la vida humana: no tienen agua ni luz, la accesibilidad es precaria, la basura no se recoge, los desechos líquidos se esparcen por las propias vías que han sido construidas muy artesanalmente.

Esta crisis de los servicios tiende a resolverse parcialmente en algunas de las ciudades y sobre todo en las intermedias a través de los paros cívicos o levantamientos populares que permiten que el clientelismo encuentre una salida y provoque rupturas en el proceso de organización de la población a través de solventar ciertas demandas particulares y no globales.

Entonces la crisis en algunos lugares se resuelve por la vía de los paros que son en principio un mecanismo de negociación para la constitución de relaciones clientelares.

c. Crisis de representación

En la actualidad, los partidos políticos, las instituciones tradicionales y ciertas organizaciones de base, han dejado de representar al grueso de la población urbana.

Aparecen dos formas de salida a esta crisis de representación: una es el proceso acelerado de cantonización que existe en el país; desde el 1979 hasta ahora, se ha producido como 46% de fundación de nuevos cantones en el país. Actualmente hay 199 cantones.

Este proceso de cantonización persigue la construcción de espacios de representación que originalmente en los otros cantones, en las provincias y la institucionalidad vigente impiden que se desarrollen. Sin embargo, la construcción de cantones y de poderes tiene limitaciones porque el poder municipal en general en el Ecuador es un poder real pero muy limitado. Entonces, si bien acceden a puestos de representación, estos se inscriben en poderes absolutamente restringidos donde las competencias son muy escasas y sobre todo los recursos económicos son inexistentes.

La otra forma de salida es mediante la recientemente aprobada reforma constitucional que permite la participación de los independientes en las elecciones. Esta reforma a nivel local puede traer cambios interesantes en vista de que en general los partidos políticos no han sido contruidos sobre la base de una fuerte expresión urbano poblacional.

Es importante revisar la presencia de los independientes en el caso colombiano, que ha permitido un refrescamiento de la expresión de ciertos poderes a nivel local. En Colombia el bipartidismo ha tenido una fuerte hegemonía en todas las instancias; sin embargo, con esta reforma hay nuevos movimientos cívicos, femeninos y otros, que están accediendo a y reconstruyendo nuevas formas de poder. Actualmente hay 5 curules como alcaldes de ciudades. La alcaldía de Bogotá, la ciudad más grande de Colombia, no está administrada ni por un liberal ni por un conservador, sino por un independiente con distinto perfil.

d. Crisis de gobernabilidad

Por estas tres condiciones de la crisis urbana, hay una crisis de gobernabilidad. Si los gobiernos locales no son representativos, no tienen una política urbana explícita, no tienen mecanismos de participación de la población, cada vez más tienden a generar problemas de gobierno de esas propias ciudades.

Quizá el caso más significativo es el de Guayaquil, no en este momento, sino en el período anterior donde el municipio no significaba nada en la gestión de la ciudad. Febres Cordero llegó a la alcaldía de Guayaquil y, en un hecho paradójico e interesante, a los dos meses cerró físicamente la municipalidad con candado para hacer una remodelación del edificio, y la ciudad siguió funcionando. Esto significa que esa municipalidad podía o no existir porque la ciudad prescindía de su aparato fundamental de gestión como es el municipio.

Entonces hay una crisis de gobernabilidad de nuestras ciudades por la falta de representación, de participación, de políticas y por la imposibilidad de construir un proyecto colectivo de ciudad.

3. PERSPECTIVAS PARA LA CONSTRUCCION DE UN GOBIERNO DE LA CIUDAD

Frente a esta situación es imprescindible y necesario empezar a pensar en la construcción de nuevas formas de gobierno para nuestras ciudades.

El gobierno de la ciudad ecuatoriana no se realiza únicamente a través de un solo poder local. Son múltiples los poderes locales que intervienen en la gestión, en el gobierno y en la administración de nuestras ciudades.

En el caso de Quito, participan el municipio metropolitano, los ministerios de Obras Públicas, de Educación, de Industrias, la empresa privada, las organizaciones de base territorial, las distintas organizaciones barriales, entre otras.

En definitiva, en el gobierno de la ciudad hay un conjunto de poderes locales que tienen distinto origen: unos se constituyen desde el gobierno nacional (ministerios), otros desde el nivel provincial (gobernación o consejo provincial) y otros del nivel local (municipios). Los poderes locales no sólo provienen del Estado, sino también de la sociedad civil y de la empresa privada. Es imprescindible entender la lógica de la empresa privada en la ciudad para entender cómo tiende a gobernar.

El conjunto de instituciones públicas, comunitarias, nacionales, locales, provinciales y otras, definen el gobierno de la ciudad. La correlación de estos distintos poderes locales define el modelo de gestión y de gobierno particular en cada ciudad.

En Ecuador hay dos modelos de gobierno de las ciudades, el de Quito y el de Guayaquil. Estos ejemplifican las formas de articulación de los distintos poderes locales. En Quito la relación entre éstos se produce de manera articulada, porque uno de los poderes locales, el municipio de Quito, tiene la capacidad de articular alrededor suyo la mayoría de poderes locales.

Frente a esta realidad, tenemos a Guayaquil que es un caso inverso, pues tiene diferentes articuladores, y no sólo el municipio. Hay distintas expresiones del poder local. Por ejemplo, el club de fútbol Barcelona tiene política urbana y local no sólo en términos de generación de una identidad, sino que tiene política cultural, de recreación, etc.

Entonces es importante tener en cuenta que hay distintos modelos de gestión. En Guayaquil hay un modelo disperso en el cual, según la coyuntura, uno de los poderes locales es el articulador, mientras en Quito se concentra al interior o en relación al municipio. Esto tiene explicaciones históricas y de la propia sociedad civil que hacen que estos dos sociedades locales vayan estructurando sus poderes locales de una manera distinta.

¿Cómo operar para la construcción de un nuevo modelo de gestión, un nuevo modelo de gobierno de la ciudad ecuatoriana? En primer lugar hay que respetar la heterogeneidad, no se debería tratar de formular un mismo modelo de gestión para todas las ciudades porque las realidades son distintas. La sierra y la costa tienen modelos distintos.

En la sierra el sustento básico del municipio actual es el cabildo colonial, el municipio tiene más de 400 años. En la costa, por el proceso de migración de la población, el municipio es de este siglo. Incluso en ciertas ciudades, como Santo Domingo de los Colorados, el municipio tiene apenas 15 ó 20 años, y un 46% de los municipios no tiene más allá de 15 años, por el reciente pro-

ceso de cantonización. La institucionalidad es en realidad muy frágil.

Hay que respetar esta heterogeneidad. Cada ciudad tiene que ir encontrando la mejor forma de gestión de la misma. Para esto hay que establecer formas de articulación de estos distintos poderes que no pueden estar liberados a su propia fuerza, o a la fuerza del mercado político o económico. Para articular hay que ver el rol de la ciudad en el contexto nacional e internacional. La articulación de estos distintos poderes no es un proceso técnico, sino político porque realmente se trata de la correlación de fuerzas.

Entonces hay que ver cómo ciertos poderes que este rato son minoritarios, o en la balanza tienen un poder más bajo que otros, y que queremos que tengan una mayor expresión, pueden efectivamente construir esta nueva expresión y correlación de fuerzas en el marco de esta articulación.

Para eso hay que plantearse la necesidad de buscar nuevas formas de representación política. Desgraciadamente las existentes no permiten que los sectores mayoritarios logren ciertos equilibrios mayores o mejores posiciones en esta articulación del conjunto de poderes locales. Se requieren nuevas formas de representación: políticas, gremiales, territoriales, funcionales, las de género,

Pero no sólo es necesario mejorar los niveles de representación, sino también las formas de participación. Si la representación en los consejos provinciales se hace a través de los concejos cantonales y de los partidos políticos, y estos tienen su base fundamental en la capital de la provincia o del país, lo lógico es tender a romper esta inercia de los partidos para que otros sectores puedan representar. La representación de los concejos cantonales pudiera seguir una lógica que tiene el Congreso Nacional, con una representación nacional y provincial.

Si nosotros seguimos con una propuesta de este tipo a nivel provincial, se puede plantear que haya un número determinado de consejeros que sean elegidos por el conjunto de la provincia y otros por los respectivos cantones. ¿Qué ganamos con esto? Que no todos los consejeros provinciales surjan de las capitales provinciales, que es lo que ocurre actualmente.

En el caso de los concejos cantonales, son elegidos de la cabecera cantonal o de ciertas zonas, incluso de la ciudad. Si nosotros planteamos, igual que en el Congreso Nacional, que una parte del concejo municipal sea elegida por todo el cantón y otra parte por parroquias o zonas, la representación va a ampliarse. Las ciudades grandes tienden a fraccionarse en, por ejemplo en el caso de Quito, zonas metropolitanas. Allí se pueden construir nuevos referentes de representación.

Si bien existen problemas con la ley de distrito metropolitano de Quito, es un proceso que puede generar nuevas posibilidades y que nos debería llevar a discutir el tema de la identidad, la representación y la participación.

En el caso de la representación hay problemas porque la persona que está en ese puesto está delegada, lo cual significa que hay desconcentración, no descentralización. La discusión ahí es cómo construir esta representación. ¿Se construye por la vía electoral directa o indirecta a través del concejo municipal?

El hecho de tener un poder zonal que se va construyendo, establece mayores proximidades frente a la institución municipal que permite vinculaciones más estrechas. No hay que plantearse negar ese proceso, sino mas bien profundizarlo y trabajar para dotarle de ciertas características para que el marco institucional signifique una nueva correlación de fuerzas.

De las experiencias latinoamericanas, tanto en Colombia como en Bolivia, se están produciendo esquemas muy interesantes

de nuevas formas de representación y de participación, que han optado incluso por formas más próximas a la sociedad civil que no son los municipios.

En algunas ciudades del país estamos discutiendo una ley que plantea la posibilidad de que las juntas parroquiales puedan ser mecanismos de participación mucho más amplios, de que los cabildos ampliados puedan tener efectivamente nuevas formas de representación al igual que los cabildos abiertos.

Así no sólo estarían representados (como establece este momento la ley de régimen municipal) los ex-alcaldes, las cámaras, los medios de comunicación y los diputados de cada provincia, sino sectores más amplios a través de las juntas parroquiales. Hay que pensar en crear una asamblea provincial o cantonal, donde estos mecanismos de participación puedan darse.

Si tenemos nuevas formas de representación y canales de participación, va a ser factible construir un proyecto colectivo de ciudad. Caso contrario, los proyectos de ciudad, si se llegan a elaborar, serán formulados por las oficinas correspondientes de la municipalidad o de las consultorías privadas contratadas para el efecto.

La construcción de este proyecto colectivo debe aplicar incluso nuevas metodologías de diseño de las ciudades y nuevos consensos estatégicos, buscando acuerdos entre los distintos actores respecto a un tema puntual o al devenir que podría tener una ciudad.

Es imprescindible que la población exija a través de los mecanismos de organización, de representación, de participación, etc., la formulación de este proyecto estratégico.

Pero aquí aparecen problemas estructurales: las ciudades ecuatorianas y en general de América Latina, son segregadas,

divididas, los ricos acá y los pobres allá, el comercio aquí y la industria acá. Esto hace que la vida de la ciudad o la forma en que se vive en la ciudad sea segmentaria.

No todos vivimos toda la ciudad, sino que nosotros vivimos parte de la ciudad. Por ello, es imposible, sobre todo para los sectores populares, tener una perspectiva global de su clase, porque estructuralmente, por la misma característica de la ciudad, le impide tener una visión más allá del barrio.

Es imprescindible que los sectores populares construyan organizaciones intermedias entre el barrio y la ciudad para que puedan dar el salto de lo micro a lo macro, por eso es que la mayoría de propuestas que plantean los sectores populares son de barrio y no de ciudad.

¿Qué propuesta tienen, por ejemplo, frente al transporte global de la ciudad, al rol económico y a las políticas sociales de la ciudad? Es necesario tener conciencia de esta situación, de la ruptura que tienen nuestras ciudades que impiden que se dé este salto y vínculo del barrio en el que se vive, a la ciudad que se quiere construir.

Es muy importante comprender lo que significan temas como la descentralización y la desconcentración, entendido como un reparto de recursos de una manera distinta en beneficio de aquellas ciudades que no tienen procesos tan centrales como Quito y Guayaquil. Con la desconcentración se logra que los pobladores de las capitales provinciales y del resto de cantones, no tengan que venir a Quito a hacer gestiones, que en la práctica establecen un esquema centralizado. La desconcentración es establecer un proceso de delegación de funciones, de competencias y de recursos dentro del propio aparato estatal.

La descentralización es el paso de atribuciones y recursos del régimen nacional a un régimen seccional autónomo, es decir a

los municipios y consejos provinciales. Aquí hay que hacer la apuesta por los municipios, por el régimen de representación fundamental a nivel local.

Y es por eso que hay que pensar simultáneamente a este proyecto colectivo en un nuevo marco institucional. No se trata exclusivamente que en las instituciones y poderes actuales, nosotros tengamos más o menos peso o poder frente a los otros, sino que incluso las propias organizaciones que este rato existen no permiten dar este salto cualitativo. Ese es uno de los retos fundamentales que tiene la mayoría de la población ecuatoriana en este momento. Sólo entonces habrá la posibilidad de construir un proyecto colectivo y consensuado, un proyecto de articulación de la ciudad con el desarrollo nacional.

Es fundamental no quedarse exclusivamente en el tema de la participación, porque tiene limitaciones y porque no todos pueden participar en todo. Es imprescindible, como un principio de la democracia, buscar nuevas formas y canales de representación, en la cual la población tenga sus distintas expresiones. Yo creo que ahí hay que ser mucho más creativos de lo que hemos sido hasta ahora; la participación generalmente sólo se la reivindica, pero no se construyen canales para que eso ocurra.

Entonces, cuando se plantea el asunto de los consejos cantonales o municipales, por qué no pensar en eso o en otras formas. Como ya existe la elección de los independientes, se puede plantear que los municipios o los consejos provinciales no sean exclusivamente de partidos políticos y que haya representación de la mujer, del movimiento cívico y de movimientos funcionales.

Eso ya ocurre en Brasil, Colombia y Bolivia. Sería importante recoger esas experiencias y encontrar mecanismos para hacer lo que está planteado como lema de este seminario: la ciudad que queremos, que en definitiva va a ser la ciudad que podamos construir.