Fernando Carrión M. y Lisa Hanley, editores

Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable

FLACSO
ECUADOR

Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

USAID

1 36 12
FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: noviembre 2005
Compra:
Proveedor:
FLACSO - Ecuador

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-097-1
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF C.A.
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: abril, 2005

Índice

Presentación 9
Adrián Bonilla y Joseph S. Tulchin

Agradecimientos 11

Prefacio
Renovación urbana y proyecto nacional 13
Fernando Carrión y Lisa Hanley

CENTROS HISTÓRICOS, ESPACIO PÚBLICO Y GOBIERNO

El rol del espacio público en el fortalecimiento de los estados nacionales: el caso Kiev y la revolución naranja 31
Blair A. Ruble

El centro histórico como objeto de deseo 35
Fernando Carrión

La relación entre estabilidad estatal y la regeneración urbana: el contraste entre la gestión presidencial y la gestión municipal de las grandes ciudades latinoamericanas 59
Gabriel Murillo

El problema de vivienda de los con techo 77
Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes

La política de identidad urbana:
patrimonio y memoria en el sistema democrático

El patrimonio como dispositivo disciplinario y la banalización de la memoria: una lectura desde los Andes 97
Eduardo Kingman y Ana María Goetschel

Estrategias culturales y renovación urbana: la experiencia de Barcelona 111
Josep Subirós

Guayaquil: renovación urbana y aniquilación del espacio público 147
Xavier Andrade

Patrimonio cultural e identidad urbana: una gestión compartida para el desarrollo económico 169
Silvia Fajre

Quito: los desafíos en los nuevos tiempos 179
Diego Carrión Mena

Los enlaces entre centros históricos y participación social

El "centro partido" 189
Paulo Ormindo de Azevedo

Los impactos sociales de la renovación urbana: el caso de Quito, Ecuador 209
Lisa Hanley y Meg Ruthenburg

Gobiernos participativos para la sostenibilidad de los centros históricos 241
Mónica Moreira

Los impactos sociales de la renovación urbana: el caso de Quito, Ecuador[1]

Lisa Hanley y Meg Ruthenburg*

Introducción

Los procesos de urbanización representan una de las nuevas realidades más vigorosas e insistentes del siglo XXI. Las ciudades son el motor del crecimiento económico y las promotoras de transformaciones culturales y políticas en los países del tercer mundo. Sin embargo, si las ciudades no son planificadas y gobernadas efectivamente su rol potencial como agentes del desarrollo social y económico no puede ser optimizado. Amética Latina constituye la región más urbanizada del tercer mundo. Más del 75% de su población vive en áreas urbanas (Banco Mundial 2002). Cerca del 70% de estos pobladores urbanos viven por debajo o en el nivel de la línea de pobreza y tienen acceso limitado a servicios básicos. Es creciente el número de residentes de escasos recursos que se aglomeran en barrios pobres y asentamientos irregulares (invasiones). Los pobladores están expuestos a: altos riesgos ambientales, acceso limitado a servicios, un manejo inadecuado de los desechos sólidos, deficientes servicios de alcantarillado y cloacas, acceso limitado a medios de transporte, congestión, escasa higiene debido al hacinamiento y deficiencias en las viviendas. Muchas de estas zonas también están sujetas a altos niveles de violencia y crimen.

Generalmente los barrios pobres y asentamientos irregulares se encuentran localizados en las zonas peri-urbanas o en las afueras de la ciudad. No

* Lisa Hanley. Proyecto de Estudios Urbanos Comparativos, WWICS-USA. Meg Ruthenburg. Programa de América Latina, WWICS-USA.

1 Texto traducido al español por Andreína Torres.

obstante, muchos centros históricos en América Latina empiezan a reflejar las características de los barrios bajos en la medida en que los residentes más pudientes se trasladan a otras residencias donde pueden contar con infraestructuras y servicios modernos. Este ensayo se concentrará en analizar el caso de la capital de Ecuador, Quito, y examinará los procesos de renovación y rehabilitación urbana en el centro histórico tomando en cuenta los efectos que han tenido el desarrollo y uso del suelo y las políticas públicas urbanas en todos los sectores de la sociedad, incluyendo a los grupos marginados.

En este texto se hará una revisión del desarrollo histórico de Quito con el fin de examinar los impactos que el proyecto de rehabilitación histórica ha tenido sobre la ciudad y los ciudadanos actuales. Se hará un análisis de los modelos de planificación y de reforma urbana en América Latina para determinar cómo los proyectos que se están llevando a cabo en Quito se ubican en relación al contexto más amplio latinoamericano. El caso de Quito refleja la constante confusión y forcejeo que existe entre la planificación y el orden y el sector informal. El proyecto de rehabilitación de Quito ha intentado unificar y recuperar un sentido de identidad y orgullo local y nacional. Conjuntamente, el proyecto ha intentado ordenar y formalizar el sector informal, el cual tenía un rol dominante en el centro histórico de Quito (CHQ). Sin embargo, es posible que la revitalización y el nuevo desarrollo de las áreas coloniales no beneficien a todos los sectores de la sociedad, en particular puede desfavorecer a los residentes pobres de la ciudad. El balance costo-beneficio de este proyecto aun debe ser evaluado de manera apropiada, particularmente se deben analizar los aspectos relacionados a aquellos que se encuentran en la periferia de la sociedad.

Para incluir el análisis de las consecuencias simbólicas de los proyectos, este trabajo explorará las problemáticas y el papel de los actores que forman parte de estos procesos, particularmente se hablará de la situación de los habitantes de la ciudad de escasos recursos, de los impactos en el sector informal y de los cambios drásticos que se han experimentado en el uso del suelo. Como conclusión se discutirán las implicaciones que este estudio pueda tener para un conocimiento más general sobre estrategias urbanas encaminadas a proveer un ambiente favorable para los sectores empobrecidos de la ciudad, particularmente para comerciantes informales.

Un recorrido por los modelos de planificación: la historia de la ciudad latinoamericana

En la historia de las ciudades latinoamericanas se pueden destacar por lo menos cuatro períodos de desarrollo: el período precolombino, el período colonial y de *Leyes de las Indias,* el período poscolonial y la expansión industrial. Los orígenes de la urbanización en las ciudades latinoamericanas no son recientes, más bien cuentan con cuatro siglos de historia y problemas urbanos.

La ciudad precolombina

Las civilizaciones precolombinas de los mayas, los aztecas y los incas construyeron ciudades prósperas en toda América Latina. Entre los años 500 y 1500 los primeros habitantes de Quito, los quitus, se asentaron en el valle que hoy en día constituye la capital moderna de Ecuador. Este fue el lugar donde se asentó la nación indígena Quitu y que se constituyó en el principal centro religioso y comercial de la región. Entre 1470 y 1500 el imperio Inca inició sus conquistas hacia la parte norte de los Andes y conquistó el poblado de Quito. El imperio Inca, que para 1500 se extendía desde el sur de Colombia hasta el norte de Chile y Argentina, era conocido como *Tawantinsuyo*,[1] éste estaba dividido en cuatro partes con su centro en Cuzco, Perú, y Quito en el centro de la parte norte. Después de la invasión de los Incas, la posición de Quito como ciudad central de la parte norte del imperio facilitó una fuerte relación con Cuzco lo cual resultó en la difusión del idioma Quechua en todo el Ecuador. Es importante señalar que el estilo de planificación de los Incas iba más allá del diseño físico de la ciudad ya que fueron los primeros, en el hemisferio oriental, en incluir la planificación económica lo cual generó un alto nivel de desarrollo social en las ciudades Incas, incluyendo a Quito. Una serie de factores contribuyeron al éxito de las ciudades incaicas, entre ellos están: la comunicación, el énfasis en el bienestar de la comunidad en general más que en el individuo y la planificación económica.

1 *Tawantisuyo* es una palabra quechua que significa cuatro (*tawa*) naciones o esquinas (*suyo*).

La ciudad colonial

Después de la conquista española del siglo XVI la ciudad incaica se convirtió en una ciudad colonial. La ciudad colonial europea era una ciudad funcional pues servía de centto de operaciones para el gobierno y el comercio, disminuyendo así su valor artístico y arquitectónico. Durante el período colonial todas las funciones urbanas estaban principalmente relacionadas a la administración imperial. La ciudad colonial era un lugar en el cual un representante de la corona española ejercía control cobre todos los aspectos de la sociedad, incluyendo aspectos económicos, políticos y socio-culturales. La principal función económica de la ciudad colonial era la de proveer materias primas para la madre patria ya que los españoles abrieron las puertas de las ciudades latinoamericanas al sistema mercantilista. No obstante, el crecimiento económico que experimentaron las ciudades latinoamericanas en este período fue limitado. En 1523 se escribieron las Leyes de las Indias las cuales se constituyeron en la primera legislación que normaba la planificación en la región. Las Leyes de las Indias estaban basadas en las leyes coloniales de construcción de Grecia y Roma, según las cuales la selección de los asentamientos se hacía en base a elementos como: la calidad del suelo, la disponibilidad de agua y las condiciones apropiadas para defensa, entre otros factores. Estas leyes establecían estándares consistentes para el diseño urbano que incluían el tamaño de las plazas, el ancho de las calles, la orientación de muros y entradas, la ubicación de los edificios administrativos y de gobierno y la subdivisión de las tierras en parcelas. Pocas ciudades de América Latina escaparon los patrones implementados bajo las Leyes de las Indias, muchas características de los patrones de diseño aun pueden ser vistas actualmente en ciudades de toda Latinoamérica. Durante el período colonial, como resultado de estas regulaciones, la distancia que se tenía con respecto a la plaza central, el área más exclusiva y conveniente de la ciudad, definía el estatus social y económico de los residentes. En la mayoría de ciudades larinoamericanas contemporáneas este principio ya no se cumple.

La expansión industrial

La ciudad poscolonial fue producto de los procesos de independencia en América Latina. Las capitales jóvenes y pequeñas fueron re-planificadas, in-

corporando elementos barrocos en un telón de fondo arquitectónico en el cual ya existían edificios y monumentos. Se crearon calles con árboles alineados y patques públicos, sin embatgo estas transformaciones fueron de menor alcance si se comparan con la experiencia Norteamericana y Europea. La ciudad poscolonial en América Latina se caracterizó por su naturaleza industrial y comercial, estaba equipada con más servicios y una variedad de funciones económicas. A pesar de la libertad política ganada, las antes colonias siguieron siendo económicamente dependientes de Europa. Adicionalmente, el área geográfica y la población eran mucho más extensas que en la ciudad colonial debido a la afluencia de inmigrantes rurales y la mejora en las condiciones de higiene y salud.

La expansión industrial de finales de siglo representó un tiempo de crecimiento y expansión. Se caracterizó por el crecimiento del disttito comercial central (DCC), el desarrollo de sistemas de transporre público, la rápida inmigración, la emergencia de una clase media y en algunos casos la adquisición de automóviles. El DCC o el centro histórico siempre ha sido, para la mayoría de las ciudades, el corazón de las actividades administrativas y económicas de la ciudad, sin embargo la mayoría de las ciudades latinoamericanas no experimentaron una expansión en sus DCC hasta 1930 en adelante. Los resultados se asemejan mucho a los de la experiencia anglo-americana, las clases altas que tradicionalmente residían en esta zona, se fueron alejando por dos razones: para evitar los establecimientos comerciales y la congestión y para evadir las disrupciones asociadas con el nuevo paisaje urbano. A pesar de que son pocas las ciudades latinoamericanas que pueden ser consideradas industriales en el sentido "clásico", la mayoría de ciudades albergan una serie de actividades como procesamiento de alimentos, plantas textiles e incluso el ensamblaje de automóviles. Estas actividades raramente se encuentran concentradas en las zonas céntricas pero si requieren de una ubicación urbana accesible. Esta industrialización ha causado una desorganización en el paisaje urbano puesto que alteró la estructura social tradicional y ha incrementado el costo de los espacios urbanos céntricos (Ford y Griffin 1980: 401). Esta transformación resultó en la pérdida de estatus del centro histórico y ha dado paso a las nuevas funciones de los centros urbanos.

La ciudad latinoamericana moderna típicamente ha ubicado a los emigrantes que se desplazan del campo a la ciudad en barrios bajos y asentamien-

tos irregulares caracterizados por viviendas precarias y la falta de servicios. Debido a que en la ciudad latinoamericana los servicios son costosos y no son distribuido de manera uniforme, aquellos que se encuentran en las periferias o en las zonas más pobres generalmente no se benefician de estos servicios. Nuevos asentamientos irregulares aparecen cerca de la periferia urbana por lo que las viviendas de menor calidad tienden a ubicarse en los márgenes de la ciudad. Los asentamientos más viejos, donde tienden a mejorar constantemente la calidad de las viviendas y los servicios, generalmente están en mejor estado y más cerca de los DCC que los nuevos asenramientos.

A pesar de que los centros históricos pueden ofrecer mejores servicios e infraestructura que las zonas peri-urbanas que los rodean, la presión demográfica, el deterioro de la infraestructura y la disminución de las bases económicas hacen que los gobiernos locales se enfrenten a grandes retos. Muchos gobiernos locales han tenido que enfrentarse a la tarea de lograr un balance entre la oferta de servicios básicos a los sectores empobrecidos que habitan los centros históricos y la preservación del patrimonio cultural de las ciudades. Es por esto que consideramos que la preservación del patrimonio cultural y los esfuerzos por reducir la pobreza están fuertemente ligados. Para contribuir a la lucha contra la pobreza y la exclusión social se requiere de un mejor análisis de los obstáculos que existen frente al desarrollo participativo y el empoderamiento de los sectores marginales de la sociedad. No puede haber participación y empoderamiento a menos de que se cuente con un sentido común sobre ciertos valores, objetivos y un "sentido espacial" compartido (Serageldin et al. 2001).

El caso de Quito

Los centros urbanos latinoamericanos han evolucionado de acuerdo a su especificidad cultural, reflejando las percepciones culturales sobre el espacio urbano y las condiciones económicas y sociales, propias de la localidad. La mayor parte de las ciudades mantienen un distrito comercial central dinámico, una columna vertebral comercial asociada a un sector tesidencial de élite y tres zonas concéntricas de menor calidad residencial (Ford y Griffin 1980). Entender la hisroria de los espacios y la cultura urbana es crucial para analizar la realidad contemporánea de una ciudad. Como se discutió an-

teriormente y de manera similar a lo que ha sucedido en otras ciudades latinoamericanas, la historia de Quito abarca cuatro fases de desarrollo las cuales develan elementos esenciales para entender lo que Quito, siendo la actual capital de Ecuador, representa en términos tanto físicos como simbólicos (de identidad nacional y local).

En 1779 Quito estaba conformado por 5 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales. Hoy en día Quito cuenta con 16 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales, siendo una ciudad pequeña tanto por su extensión espacial como por el tamaño de su población. Sin embargo Quito, como muchas otras ciudades latinoamericanas experimentó un súbito influjo de emigrantes durante los años cuarenta debido a la crisis del cacao y una recesión económica generalizada. Frente a estas nuevas presiones la ciudad luchó por proveer a los nuevos residentes urbanos de servicios, vivienda e infraestructura. En la década de los años cincuenta sobrevino una recuperación económica parcial junto con una mayor estabilidad política lo cual contribuyó a una repentina proliferación de obras de construcción. La ciudad se extendió principalmente hacia el norte y surgió un proceso de modernización que se enfocaba principalmente en la construcción de nuevos mercados, calles, edificios públicos y el aeropuerto. En la década de los años sesenta y setenta la industria petrolera experimentó un *boom*, mientras que al mismo tiempo la reforma agraria causó una nueva oleada de emigrantes rurales que se desplazaron hacia los centros urbanos. La ciudad comenzó a expandirse, más sin embargo las condiciones únicas de altitud y topografía que exhibe la ciudad han dificultado la cobertura de los servicios en muchas zonas, sobre todo en las de la periferia urbana. El crecimiento demográfico y espacial más pronunciado se dio durante los años setenta y ochenta debido a un masivo desplazamiento rural-urbano y a un aumento en la esperanza de vida de los habitantes. En 1962, Quito contaba con sólo 354,746 habitantes (Delaunay et al. 1990). Sin embargo, en 1974 la población aumentó a 599,828 y a 866,472 en 1982. La proporción de este crecimiento poblacional que se atribuye a la migración es de 42% y 43% respectivamente (Delaunay et al. 1990). Los datos del censo realizado en Ecuador en 1983 indican que de cada 10 personas que residían en Quito, 4 eran emigrantes (Dubly 1990). La reestructuración del sistema agrario y su integración al mercado capitalista en los años setenta redujo el número de empleos e incentivó la migración (Carrión F. 1992). También contribuyeron al movimiento migratorio la

presencia de un mejor sistema de comunicación y transporte y el crecimiento del mercado interno ecuatoriano (Carrión F. 1992).

Hoy en día Quito cuenta con una población de más de un millón de habitantes. A pesar de que Quito ha pasado de set una ciudad colonial para convertirse en un gigante metropolitano aún mantiene características de la cultura local y su pasado colonial. Quito podría ser considerada una ciudad de emigrantes ya que es una ciudad muy diversa que aun exhibe una mezcla de culturas tradicionales provenientes de diferentes zonas del país, a pesar de que en la última década el movimiento migratorio del campo a la ciudad se ha reducido. Un gran número de emigrantes urbanos representa a grupos indígenas tanto de la Sierra como del Oriente del país, de los cuales muchos aun hablan su idioma nativo y poco español, haciendo que el ámbito urbano sea aun más hostil. No obstante, Quito ciertamente constituye un reflejo del pasado colonial ecuatoriano y el centro histórico ofrece una muestra única de la diversidad cultural e histórica del pueblo ecuatoriano.

El centro histórico de Quito

El centro histórico está compuesto por 14 barrios y se extiende sobre una superficie de aproximadamente 606 hectáreas, de éstas 376 están ocupadas por edificios para uso residencial y comercial y 230 hectáreas son de áreas verdes. El núcleo central es de 54 acres y comprende un poco más de la mitad de los edificios históricos y monumentos del CHQ (BID 2004). Actualmente el centro histórico de Quito, como muchas otras capitales latinoamericanas, es el corazón de un sinnúmero de funciones administrativas y económicas de la ciudad, particularmente de aquellas que se relacionan con el gobierno. Es la sede tanto del gobierno nacional como del local y de la mayoría de las principales oficinas administrativas del gobierno municipal. Es el espacio del comercio popular y aun constituye una de las principales zonas residenciales, aunque ésta última función ha disminuido a lo largo del tiempo para dar paso a los pequeños comercios. En el 2001 la población residencial del CHQ era de aproximadamente 50,000 habitantes de los cuales la mayoría se concentraban en las periferias del centro (INEC 2001).

El principal terminal de autobuses (uno de los principales medios de transporte en el país) se encuentra en este distrito y es generalmente el pri-

mer lugar al cual arriban los viajeros provenientes de otras provincias. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), aproximadamente 250,000 personas viajan al CHQ diariamente por razones de trabajo, educación y comercio. Hasta el año 2003 el centro histórico siempre fue un polo de atracción para la economía informal y los mercados, esto era evidenciado por una gran concentración de mercados que prosperaban en parte por la proximidad de una gran población de bajos ingresos, la frecuencia de los servicios de transporte en el centro histórico y un gran movimiento pedestre. El centro histórico es una zona de múltiples intereses que compiten entre sí. La arquitectura colonial y los monumentos repartidos por las 54 hectáreas que conforman la zona central que contiene alrededor del 65% de los monumentos históricos y culrurales del centro son una muestra de la ciudad tal y como fue concebida en los tiempos coloniales. También constituye el principal distrito administrativo pues alberga al palacio presidencial y al congreso nacional. Durante la década de los años setenta y de los ochenta la descentralización de algunas actividades del gobierno y el desarrollo de nuevas oficinas y centros comerciales en el norte de la ciudad ha ocasionado que baje el valor del suelo y el estatus económico del centro histórico. Muchos residentes pudientes trasladaron sus residencias al norte de la ciudad donde pueden contar con viviendas modernas, calles más anchas que permiten el flujo del tráfico vehicular y servicios más modernos. En la medida en que los residentes de más altos ingresos abandonaron el centro histórico, los residentes de bajos ingresos comenzaron a ocupar este espacio, creando subdivisiones en viviendas amplias para crear múltiples unidades habitacionales, en las que generalmente se vive en condiciones de hacinamiento y con servicios inadecuados. A pesar de que Quito ha crecido significativamente, el CHQ aun cuenta con una ubicación central dentro de la ciudad moderna. Esto se debe tal vez a la particular geografía de la ciudad la cual constriñe el crecimiento de la misma.

El rápido crecimiento de Quito combinado con el declive económico que experimenta desde la década de los años setenta tuvo un impacto significativo en la economía informal y por lo tanto en el centro histórico. Dado que el centro histórico es el primer punto al que llegan los emigrantes una vez que arriban a Quito (puesto que el terminal de autobuses se encuentra ubicado en el centro y casi todos los medios de transporte de larga distancia pasan por este terminal) elemento que se combina con la emigración

de residentes de altos ingresos, el centro histórico se convirtió en el hogar de una creciente comunidad de emigrantes de escasos recursos. Adicionalmente, el terremoto de 1987 causó daños en algunos de los edificios y residencias del área los cuales se convirtieron en locales comerciales y bodegas por lo que algunos edificios residenciales pasaron a ser propiedades comerciales. La pobreza en la que vive esta creciente población ha determinado la continua dependencia en el sector informal para la obtención de empleos, de estos trabajadores la gran mayoría son mujeres y más de la mitad son emigrantes (Farell 1985:146).

Desde la década de los años noventa el centro histórico ha albergado una diversidad de actividades económicas, atracciones culturales únicas principalmente por la arquitectura histórica y algunas oficinas de gobierno. Según Rosemary Bromley, en 1990 alrededor del 23.6% de los residentes del centro histórico estaban empleados en actividades comerciales, comparado con el promedio de la ciudad de 15.5% (Bromley 2000). La mayoría de tiendas en el centro histórico son pequeños negocios familiares que están fuertemente vinculados a los vendedores de la calle.

Economía informal/vendedores de la calle

Los mercados informales están creciendo y representan un sector importante de la economía en muchos países del tercer mundo, se estima que entre 40 y 60 por ciento de los trabajadores urbanos en muchos países se ubican en este sector (Chen 2002). Por un lado, el mercado informal es una parte esencial de la economía y por otra parte su importancia es controversial dado que -por la diversidad de actividades que abarca- es propenso a la ilegalidad. El sector informal constituye una estrategia de supervivencia para aquellos que buscan empleo en un ambiente en el que las oportunidades de trabajo son limitadas e insuficientes. También es un espacio en el que los empresarios pueden evadir regulaciones de trabajo, leyes fiscales, estándares ambientales y otras políticas que pueden reducir las ganancias. No obstante, el mercado informal es un espacio en el que personas desempleadas pueden tener acceso a empleos inestables con salarios muy bajos.

En décadas recienres, el CHQ se convirrió en el punto principal de acogida de los emigrantes rurales, debido al bajo cosro de los alquileres, la cercanía al lugar de trabajo y el papel dominante de la economía informal. El

sector informal es un componente muy importante del mercado laboral, particularmente para los emigrantes del campo. Según un reporte reciente de la ILO, desde 1990 7 de cada 10 empleos nuevos en América Latina se crearon en la economía informal (ILO 2003).

En las décadas de los años setenta y ochenta el centro histórico de Quito se había convertido en una de las principales zonas del mercado informal, el cual ocupaba las plazas, los pasos peatonales y las calles ocasionando la congestión en el tráfico peatonal y vehicular. La intensa colonización de las calles, particularmente cerca de los mercados Ipiales y Tejar los cuales están ubicados en el corazón del centro histórico, era tal que las calles ya no funcionaban como un espacio público durante el día, más bien era una consecución de puestos comerciales improvisados que en su mayoría estaban hechos de materiales plásticos y de madera. Durante el día las calles en esta zona funcionaban bajo la organización de los vendedores, o esencialmente de "la mafia de los vendedores". Los puestos de venta temporales eran instalados y luego desmantelados al final del día y los productos eran almacenados en bodegas locales durante la noche. Según Bromley durante los noventa la acrividad comercial en el centro histórico se intensificó aún más por el aumento de mercados diarios y periódicos, la invasión de calles adicionales y la aparición de nuevos espacios para la instalación de mercados, tanto diarios como periódicos (Bromley 2000:254).

La pérdida del centro histórico frente a la economía informal y el continuo deterioro de la arquitectura colonial preocuparon a algunos ciudadanos, funcionarios locales y defensores de la preservación histórica a nivel internacional. No obstante, los vendedores informales no son solo un sector importante y aceptado en la economía del Ecuador sino que también constituyen un grupo de interés organizado y poderoso.

La municipalidad

Los mercados diarios y periódicos han planteado una serie de retos para las municipalidades, particularmente en términos de mantener el orden y condiciones higiénicas apropiadas. Las preocupaciones en torno a la higiene y el comercio informal constituyen una problemática importante a nivel mundial (Dewar y Watson 1990). La falta de infraestructura, incluyendo baños públicos, acceso a agua e instalaciones para la limpieza y la elimina-

ción de desechos son argumentos que hacen que las municipalidades decidan invertir en los mercados o remover a los vendedores. La congestión asociada a los mercados informales es otro problema. El tráfico vehicular y peatonal es obstaculizado por los puestos de vendedores que ocupan las aceras o los vendedores ambulantes que interfieren en el tráfico. Como afirma Hardoy y Dos Santos, la creciente congestión ha contribuido a la "descentralización" de los mercados informales, incentivando a las municipalidades a trasladar a los vendedores y mercados fuera de la ciudad con el propósito de aliviar el tráfico y la congestión (Hardoy y Dos Santos 1984). Por último, los vendedores generalmente son asociados a actividades delictivas, lo cual justifica aun más la intervención municipal. Los puestos comerciales fijos cuentan con una larga historia de regulación debido a su importancia para la provisión de bienes y servicios para la ciudad. Sin embargo, la intervención municipal generalmente se ha limitado a regular las horas, días y ubicación de los comercios y ocasionalmente se ocupa del precio y la calidad de los servicios. En Quito, no existían normas para los vendedores ambulantes hasta que en 1957 se les reconoció por primera vez como un problema (IMQ Dirección de Planificación 1976).

Quito fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1978, desde entonces ha habido un aumento considerable en la inversión pública e internacional para la conservación del centro histórico de Quito. Una percepción general de que un cambio en la imagen del centro histórico es fundamental para promover la inversión privada ha movido al gobierno local y a los ciudadanos a incentivar una serie de cambios en el uso del suelo en el CHQ. Esto también dio pie al primer debate sobre los conflictos que genera el uso del espacio en el centro histórico, en particular, entre la ocupación del espacio público por parte de vendedores y mercados informales y el uso alternativo de los espacios.

Al lo largo de los años setenta y ochenta el gobierno municipal de Quito tuvo una actitud de relativa tolerancia frente a los mercados informales y los vendedores de la calle. Los vendedores eran multados ocasionalmente, sin embargo la falta de claridad en las reglas y normas de zonificación hacía que el control fuera difícil e infrecuente (Farell 1983). En los años setenta y ochenta las plazas del CHQ eran espacios económicos pujantes. La imagen de las plazas como espacios para el ocio y entretenimiento había desaparecido. Es por esto que en los años noventa las autoridades municipales co-

menzaron a preocuparse cada vez más por la reconstrucción simbólica del centro histórico en su totalidad, esto impulsó la acción municipal y resultó en la prohibición del comercio en las plazas del CHQ las cuales están libres de comercios informales desde principios de los años noventa, esto se mantiene solamente gracias a la presencia policial (Bromley 2000). Las preocupaciones de política pública más amplias, las nuevas percepciones del espacio público, los planes de conservación -que se iniciaron en los años noventa- y la continua expansión de los mercados informales causaron que la municipalidad adoptara una visión menos tolerante en relación al comercio informal. Esta nueva actitud se demuestra más claramente en los planes municipales a partir de mediados de los años noventa.

Uno de los primeros planes municipales que propuso específicamente la preservación del patrimonio histórico-cultural y el fortalecimiento de la identidad nacional data desde 1994. El objetivo era lograr una mejora visible en la imagen urbana, con un énfasis particular en la promoción del turismo. La cteación de una nueva imagen urbana también era considerada como un componente crucial para la creación de nuevas economías en el CHQ. Este plan, más que cualquier plan presentado hasta el momento por la municipalidad, enfatiza la necesidad de eliminar el comercio informal. También perseguía reducir la sobre-utilización de los espacios del centro histórico, lo cual incluía la reubicación y desplazamiento de los usos comerciales tanto dentro como alrededor del centro histórico. A pesar de que el comercio informal fue incluido en el plan del año 1991, las preocupaciones en este plan se concentraron en la congestión mientras que la voluntad de crear y ejecutar políticas estaba ausente. Más aun, el plan de 1991 demostraba un alto nivel de tolerancia frente a los vendedores informales.

El plan de 1994 también coincidió con las negociaciones que se estaban llevando a cabo para acceder a un préstamo, garantizado por el gobierno ecuatoriano, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Municipalidad de Quito (MQ). Éste consistía en otorgar una suma de 41 millón de dólares US para asistir en la conservación y preservación del centro histórico. La descripción del proyecto afirma específicamente que los usos del suelo en el CHQ, en ese tiempo dominados por el sector informal y la presencia y expansión del comercio informal, han desplazado otras formas de inversión. "(Con el objeto de devolver) su importancia funcional, revitalizando las actividades comerciales y de servicios tradicionales, facilitando el ac-

ceso a los bienes y servicios que ofrece y promoviendo el correcto uso y mantenimiento de los edificios públicos y privados... Asimismo, se estimulará a través de este programa el turismo, la rehabilitación urbana y la conservación histórica, ayudando a detener el deterioro de problemas urbanos, tales como la congestión vehicular, la contaminación ambiental, delincuencia y hacinamiento...y promover inversiones privadas en el centro histórico" (IDB 1994: 1). La descripción del proyecto del BID afirma que la situación en ese momento facilitaba el deterioro ambiental y no estimulaba la inversión, la cual es un requerimiento fundamental para un proceso sostenible de conservación. El préstamo también otorgaba fondos, 100,000 USD, para un plan de acción y un programa de inversión para la reorganización de los mercados públicos, dado que la "ocupación por parte de los vendedores callejeros" era considerada un riesgo que podría poner en peligro la ejecución del proyecto (BID 1994:17). De hecho, una de las condiciones para los desembolsos que se harían después de los primeros 12 meses del proyecto era la implementación por parte del MQ de la versión modificada de la ordenanza municipal que regula la venta en las calles y el uso del espacio público (BID 1994; 20).

En 1994, la municipalidad y el BID crearon la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico, también una condición para la entrega del préstamo. En consecuencia, la municipalidad comenzó a reunirse con las asociaciones de comerciantes. Estas asociaciones constituyen grupos de intetés poderosos y muy bien organizados y el proceder con un proyecto de esa naturaleza sin el apoyo de la opinión pública podría crear barreras significativas en la ejecución de la rehabilitación del CHQ. En 1999 la municipalidad creó el Plan Operativo para el Comercio Informal y entre 1999 y el 2003 se firmaron acuerdos con una serie de asociaciones de comerciantes para la reubicación de más de 7,000 pequeños vendedores que se ubicarían en mercados municipales, en edificios que estarían ubicados tanto en el CHQ como en otras partes de la ciudad.

Lo prerrequisitos para registrarse en uno de los nuevos mercados municipales que albergarían los pequeños negocios eran: demostrar que se es un vendedor en el centro histórico que cuenta un puesto de venta, un carné de identificación y pagar la cuota de registro en el banco (Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito 2004). Muchos vendedores pequeños no cuentan una cédula o documento de identificación nacional puesto que

muchos son emigrantes y mujeres. A pesar de que la municipalidad subsidiaba el costo del registro en un 50%, muchos no contaban con el dinero para comprar un espacio en los nuevos edificios. Los panfletos distribuidos tampoco eran asequibles para los analfabetos, no tomando en cuenta que muchos vendedores no pueden leer o escribir o lo hacen a un nivel básico. Adicionalmente, puesto que las negociaciones y el proceso tomaron tanto tiempo, muchos de los vendedores simplemente no creyeron que la reubicación sucedería, a pesar de que fueron advertidos.

Gobierno y planificación

Según Aprodicio Laquian, la gobernanza urbana es definida como "...una visión compartida por los líderes políticos y la ciudadanía sobre el buen vivir, la inclusión -en procesos electorales, de diseño de políticas y adminisrrativos- de los ciudadanos, los grupos de interés y todos los participantes en juego, lo cual exige a los gobernantes responder a las demandas y deseos de los ciudadanos y los diversos grupos que conforman la sociedad; sobre la formulación, adopción, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos gubernamentales, lo cual requiere de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes frente a sus electores, dentro de un sistema de leyes, reglas, normas y estándares; sobre la movilización de recursos para alcanzar un ideal de desarrollo y lograr buenos resultados; y finalmente institucionalizar la resolución de diferencias y conflictos sin recurrir a la violencia física" (1995:241). Para establecer políticas urbanas incluyentes se requiere de todos los elementos señalados arriba. Sin embargo, las políticas urbanas contemporáneas no ofrecen las condiciones o los vínculos necesarios para hacer de estas políticas una realidad y los restringidos modelos de gestión urbana llevados por planificadores, arquitectos e intereses corporativos frecuentemente no logran responder de manera adecuada a los problemas urbanos y las divisiones sociales (Amin y Graham 1997).

Como afirma John Friedman, el escenario urbano esta formado por múltiples fuerzas que interactúan entre sí en formas que no son del todo predecibles, estos factores incluyen los procesos socio-espaciales de urbanización, el crecimiento y cambio económico regional, la construcción urbana, la diferenciación y cambio cultural, la transformación de la naturaleza, y las políticas urbanas y de empoderamiento (Friedman 1998). Cuando se

trabaja en este tipo de contexto, los planificadores deben tener un buen conocimiento de cómo crecen y se forman las ciudades antes de implementar estructuras urbanas o de mediar entre los diversos intereses de la comunidad. Es importante destacar que el significado de comunidad y sociedad civil ha cambiado en décadas recientes. Hoy en día, los brotes de protesta civil parecen estar indicando que el mundo se está moviendo gradualmente hacia la conformación de ciudades inclusivas y modelos de democracia participativos. El nuevo rol de la sociedad civil, junto con una aparente retirada del rol tradicional de los gobiernos centrales ha cambiado dramáticamente el papel de la planificación.

Hoy en día la planificación tiene muchas caras y nombres. Sin embargo, tradicionalmente los planes maestros, estratégicos, integrales y participativos han sido las herramientas más comúnmente utilizadas en el tercer mundo. Según UNHABITAT, los planes maestros se basan en un plan fijo de largo plazo que permite determinar el futuro, formular las condiciones ideales y a su vez sirve de base para la inversión y el desarrollo de infraestructura (UNHABITAT 2002). El plan maestro generalmente enfatiza la planificación física e incluye características como sistemas de transporte y carreteras, esquemas para la entrega de servicios que incluyen agua potable y sanidad y códigos de zonificación y regulación. No obstante, los planes maestros han probado ser inflexibles y rígidos. Dado que las ciudades en el tercer mundo tienden a crecer más rápido que su infraestructura y servicios, los planes maestros en el sentido estricto tienden a ser inapropiados e inefectivos. En muchos casos, están muy alejados de la realidad puesto que la falta de información adecuada y la incapacidad para predecir condiciones futuras adecuadamente ofrecen un escenario erróneo para la planificación. En muchos casos, los sectores empobrecidos no son ni consultados ni incluidos en el proceso de planificación. En última instancia, los planes maestros probaron ser demasiado inflexibles para responder al rápido crecimiento de asentamientos irregulares y en muchos casos más bien contribuyeron a su proliferación.

En la década de los años setenta y principios de los ochenta, fueron introducidos los planes estratégicos e integrales con lo cual se incorporó un enfoque más amplio y flexible que buscaba incluir dimensiones sociales, económicas y ambientales. Los planes son diseñados para que puedan adaptarse a las circunstancias dinámicas de las ciudades y se busca que el proce-

so de planificación sea completamente participativo asegurando que los actores y los grupos involucrados no sólo sean consultados sino que sean también incluidos en todas las fases del proceso. La planificación estratégica ha seguido evolucionando incorporando elementos fuertes de la planificación participativa y promoviendo involucrar a los actores e incorporar los diversos elementos del escenario urbano. Más importante aun, los planes estratégicos e integrales se sitúan teóricamente en el contexto de actividades económicas, sociales y otras, que son accesibles, eficientes y equitativas.

Tendencias en el gobierno local

Desde los años ochenta el papel de los gobiernos locales en los países de América Latina ha cobrado importancia ya que estos enfrentan el reto de proveer los servicios y el apoyo necesarios para el desarrollo local, especialmente en términos de la planificación urbana, regulación, inversiones y la administración urbana. El que se haya devuelto estas responsabilidades a los gobiernos locales fomenta mayor eficiencia en la oferta de servicios y el uso de los recursos. Los gobiernos locales tienen la habilidad de ofrecer un cálculo más certero sobre la oferta de bienes y servicios públicos, basado en las preferencias de las comunidades. También se encuentran en una posición aventajada para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil local en aras de ampliar las oportunidades económicas y de promover alianzas entre el sector público y el privado, fomentando niveles más altos de compromiso en la comunidad y la apropiación de los programas de desarrollo local. Esto puede dar como resultado una mayor transparencia y gobernanza en la medida en que las decisiones se están tomando en conjunto con la comunidad. Sin embargo, el marco legal y fiscal que está acompañando estos procesos no es perfecto y suele ocurrir que la capacidad institucional de los gobiernos locales no es adecuada para asumir estas responsabilidades y enfrentar el reto que presenta el rápido crecimiento de las zonas urbanas. Los gobiernos municipales en América Latina han tratado de enfrentar estos retos a través de la inclusión de la sociedad civil en los procesos de desarrollo por medio de la planificación participativa y buscando alianzas público-privadas con el objeto de aliviar las presiones financieras que encara el gobierno local. Los gobiernos locales también han buscado crear una mejor manera de

gobernar enfatizando el rol de la participación ciudadana y la construcción de una ciudadanía democrática que pueda sostener ciudades democráticas y vibrantes.

Ejemplos de innovaciones en el gobierno local

En España y América Latina se observan esfuerzos por fortalecer la gestión de los gobiernos locales. Uno de los ejemplos más exitosos de gobierno local en un período de transición post-autoritaria ha sido el de Barcelona, España. Por medio del uso de la cultura y el patrimonio urbano Barcelona fue capaz de crear un gobierno local eficiente y con un pleno compromiso cívico. Haciendo un recorrido por la experiencia de Barcelona es posible ver que el gobierno post-franquista se apoyó en la preservación histórica y cultural como un medio para fomentar el desarrollo económico local. Barcelona, en su esfuerzo por crear una democracia sólida también logró crear una gran ciudad. En la experiencia de Barcelona se encontró un punto en común que motivó a los residentes a involucrarse activamente en el proceso político por lo que se ha convertido en un modelo para la rehabilitación urbana en otras ciudades. Sin embargo, aun falta dererminar si este enfoque puede funcionar en ciudades que cuentan son estados débiles.

Otro ejemplo importante que ilustra el papel de una ciudadanía participativa en el gobierno local lo ofrece Brasil donde más de cien municipalidades han iniciado procesos de presupuestos participativos que permiten a los integrantes de una comunidad establecer prioridades para el gasto público y monitorear el manejo presupuesrario del gobierno. Adicionalmente, en todo el país se han creado más de 35,000 concejos tripartitos dándole oportunidad al ciudadano común de trabajar con funcionarios del gobierno y los proveedores de servicios con el objeto de monitorear la oferra pública de servicios de salud, educación, vivienda, reducción de la pobreza y otras áreas. Casi todas las municipalidades de Brasil cuentan con por lo menos un concejo tripartito y su presencia es, tal vez sorpresivamente, más común en las zonas más pobres del país.

En Bogotá, Colombia, dos períodos sucesivos de gobiernos independientes se han caracterizado por la fuerte inversión en el espacio público. Estas administraciones también han impulsado la idea de la "cultura ciudadana" lo cual hace que los ciudadanos se conviertan en co-autores de y parti-

cipantes activos en la vida de su ciudad. Ejemplos de esta cultuta ciudadana los dan iniciativas como la creación de los "Caballeros de la Cebra" y la campaña "Bogotá Coqueta". El proyecto de los Caballeros de la Cebra incluyó a los taxistas de Bogotá. Los buenos conductores, aquellos que consistentemente respetaban las leyes y normas de tránsito eran invitados a ser miembros de la Orden y se les otorgaba el poder de extender la membresía a otros taxistas que también respetaran las leyes de tránsito de manera consistente. En un proyecto similar- la campaña Bogotá Coqueta- los ciudadanos recibían una tarjeta mostrando un dedo pulgar en gesto de aprobación por un lado y por el otro un pulgar en gesto de desaptobación. Los ciudadanos eran incentivados a usar la tarjeta para sancionar o criticar la conducta de otros ciudadanos de una manera no violenta.

En Ecuador, el caso del gobierno de Cotacachi bajo el liderazgo del alcalde indígena Auki Tituaña ha sido objeto de interés a nivel internacional. En el año 2000, debido a sus innovaciones en el ámbito de la planificación y el uso de presupuestos participativos, la ciudad ganó el Premio Internacional de Dubai a las Mejores Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida y en 2000-2001 ganó el premio "Ciudades por la paz" de UNESCO.

En México, diversas ciudades y pueblos, incluyendo Tijuana y Guanajuato, han establecido concejos municipales de planificación que permiten a los ciudadanos tener voz sobre las prioridades en la agenda del gobierno local. También se han credo Consejos Comunitarios que dan a los ciudadanos la oportunidad de aconsejar a los funcionarios municipales sobre las prioridades del gasto público que pueden garantizar mejoras en las condiciones de las comunidades. Adicionalmente, algunas ciudades pequeñas, como Cuquío y Beriozabal, han implementado procesos participativos en el diseño presupuestario similares a aquellos que se están llevando a cabo en Brasil.

En Guatemala, diversas municipalidades, incluyendo Quetzaltenango y Sololá, las dos ciudades de población mayoritariamente indígena, han establecido un proceso de planificación comunitario que permite a las asociaciones de vecinos presentar planes pata la inversión municipal de manera que ésta responda a las propias demandas de los ciudadanos. Estas iniciativas han sido reconocidas por reorientar el gasto hacia zonas de escasos recursos y generalmente han sido implementadas en ciudades y pueblos de gobiernos independientes.

En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1992 que descentralizó gran parte de los fondos del gobierno para canalizarlos hacia gobiernos locales también ordenaba la creación de comités para el monitoreo y veeduría obligando la rendición de cuentas por parte de los gobernantes electos, haciéndolos responsables por el uso transparente de los recursos. Se sabe que estos comités, cuyos integrantes cuentan con una diversidad de afiliaciones políticas, juegan un papel importante en el funcionamiento de los gobiernos locales.

Todos estos ejemplos demuestran que a nivel local en América Latina se están gestando innovaciones importantes para la gobernanza democrática y para mejorar la relación entre estado y sociedad. Mientras esto puede ser dicho del nivel local, la política a nivel nacional en la región, particularmente en la región Andina, está en crisis. Los gobiernos nacionales siguen siendo cuestionados por su ilegitimidad, corrupción y por los bajos niveles de satisfacción en la ciudadanía. Más aun, mientras algunos gobiernos locales están haciendo un esfuerzo mancomunado por modificar las dinámicas negativas entre actores del estado y la sociedad civil, los gobiernos nacionales no parecen estar haciendo los mismos esfuerzos.

Ciudadanía y participación

Las investigaciones recientes sobre las democracias latinoamericanas se han concentrado en el estudio de los movimientos sociales, el papel de la sociedad civil y el estudio de la ciudadanía. Sin duda, el estudio de la ciudadanía está a la vanguardia de los debates sobre teoría democrática, esto tal vez se debe principalmente al enorme impacto que ha tenido en años recientes el ejercicio de la ciudadanía en América Latina a través de diversos medios de participación ciudadana. Las movilizaciones masivas en Ecuador, Bolivia, Venezuela, Perú y Argentina, entre otros países latinoamericanos, han tenido un impacto significativo en los procesos democráticos. Sin embargo, la protesta es sólo un medio de participación ciudadana. Los ciudadanos también se han vuelto más activos en los gobiernos locales, como se demostró en los casos anteriores.

Para entender la problemática de la participación ciudadana es necesario que examinemos el concepto mismo de ciudadanía, el cual se ha empezado a tratar sólo recientemente en la teoría democrática dominante. La ma-

yor parte de los análisis modernos sobre la ciudadanía se basan en el marco, planteado por T.H. Marshall, de los derechos ciudadanos, que comprenden los derechos civiles, políticos y sociales. Sin embargo, este esquema no deja de ser problemático. Por ejemplo, en los años ochenta cuando "los derechos civiles y humanos básicos ya no podían ser ignorados o tomados por sentado" (Jelin y Hershberg 1996:3) la tríada de los derechos civiles, políticos y sociales empezaron a ser cuestionados. Las demandas de los pueblos indígenas y el debate sobre derechos individuales y colectivos presentan otro tipo de retos frente al marco propuesto por Marshall. Adicionalmente, ha sido demostrado que los distintos tipos de derechos ciudadanos pueden estar distribuidos de manera desigual resultando en un tipo de democracia que podría ser definido como "disyuntivo" (Holston y Caldeira 1998), un adjerivo utilizado para referirse a la expansión y contracción de diferentes áreas de los derechos ciudadanos. Mientras la transición democrática en la mayor parte de los países latinoamericanos ampliaron los derechos políticos de los ciudadanos a través del sufragio, la mayoría de los latinoamericanos no gozan plenamente de sus derechos civiles, sin mencionar siquiera los derechos sociales o de bienestar en una región que sigue siendo vergonzosamente reconocida por tener los niveles más altos de inequidad en la distribución de la riqneza. Los derechos civiles de los ciudadanos se ven reducidos por un estado de derecho débil, que se evidencia por la conducta inadecuada de la policía y los sistemas legales inefectivos, mientras que los derechos políticos son obstaculizados por instituciones o partidos deficientes, o por estados corruptos o ineficientes.

A pesar de que el debate aun sigue en pie, la concepción de los derechos ciudadanos de Marshall sigue siendo fundamental en el tema de la gobernanza democrática. Por consiguiente, debe mantenerse un esfuerzo por refinar la definición de los derechos ciudadanos, definir su importancia relativa y explorar la desigual distribución de los mismos. No obstante, existe un riesgo en los esfuerzos por "fijar el concepto y asociar los derechos ciudadanos con un grupo concreto de actividades- votar, gozar de la libertad de expresión, recibir beneficios públicos de diverso tipo, etc." (Jelin 1996:104). Sin duda, la ciudadanía no se agota en los derechos ciudadanos por lo que se deben explorar otros aspectos de la ciudadanía. ¿Acaso la ciudadanía no debería abarcar también, por ejemplo, las responsabilidades y deberes de los ciudadanos? La democracia es una calle de doble vía y requiere de un estado es-

table capaz de garantizar tanto los derechos ciudadanos como una ciudadanía comprometida que es capaz de cumplir con las responsabilidades y obligaciones requeridas para el funcionamiento de una sociedad democrática.

Con el objeto de ubicar la participación ciudadana en el contexto apropiado debemos empezar por una nueva visión del concepto de ciudadanía. Democracia y ciudadanía deben ser concebidas como inherentemente conectadas, y ambas traspasan el ámbito de lo político para incluir los aspectos sociales y económicos (Holston y Caldeira 1998). Dicho de otro modo, tanto democracia como ciudadanía deben ser vistas y estudiadas como parte de un contexto, considerando la situación cultural, histórica y económica particular de cada país. Debemos estudiar "la experiencia plena de una ciudadanía democrática" (Holston y Caldeira 1998:288).

Durante los años noventa la participación comenzó a ser enunciada como una condición de la gobernanza democrática, por parte de los teóricos de la democracia, y como un elemento necesario para el desarrollo, por parte de los agentes del desarrollo. El cuarto Informe de Desarrollo Humano publicado por el PNUD en 1993 se enfocó en la participación ciudadana y recomendaba la creación de mecanismos de participación (PNUD 1993). Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de desarrollo han publicado documentos en los cuales se subraya la importancia de incluir mecanismos de parricipación en sus programas. Publicaciones recientes como *Historic Cities and Sacred Sites* (2001) del Banco Mundial, *Heritage Conservation in Latin America and the Caribbean: Recent Bank Experience* (1998) del BID, y el estudio *2004/2005 State of the World's Cities Report: Globalization and Urban Culture* (2004) demuestran la importancia de la relación entre cultura, espacio, desarrollo y democracia. Incorporar la identidad y la cultura en el desarrollo urbano, como se demostró en el caso de Barcelona, así como tomar en cuenta la relación entre desarrollo y gobernanza ha demostrado ser componentes invalorables de proyectos sostenibles y exitosos.

La participación en Quito

En Quito organizaciones no gubernamentales han fomentado la participación a rravés de iniciativas de capacitación y empoderamiento. Algunas ONG ya habían mostrado algunos esfuerzos por implementar planes parti-

cipativos, tal vez la que más se destaca es el Centro de Investigaciones CIUDAD. Un ejemplo de procesos de planificación participativa llevados a cabo por CIUDAD lo constituye el proyecto para barrios populares de Quito desarrollado a través de Servicios Integrales para Sectores Populares (SIPSEP) (Pirkin 1997). La municipalidad de Quito, sin embargo, no utilizó sistemáticamente o institucionalizó la participación ciudadana sino hasta febrero del 2001, cuando comenzó a implementar el Sistema de Gestión Participativa (SGP). El SGP fue posible por reformas anteriores como la Ley Especial del Distrito Mettopolitano de Quito de 1993, que permitieron la descentralización de los servicios y los poderes locales (Torres 2002).

El SGP representó un esfuerzo por alcanzar una mejor comunicación entre el gobierno municipal y la población a través de reuniones organizadas en base a cuatro niveles territoriales: la ciudad como un todo, las zonas metropolitanas, las parroquias rurales y los vecindarios. Además de estas reuniones (basadas en el territorio) rambién se llevaron a cabo reuniones con mujeres, jóvenes, niños, poblaciones indígenas y la población afro-quiteña (Torres 2002).

El proceso del SGP concibió la participación como un diálogo, más no modificó de manera significativa la capacidad que podrían tener los ciudadanos que participaron de influir en los procesos de toma de decisión. Tampoco alteró significativamente las relaciones de poder clientelistas que buscaba eludir. En muchos casos, a los participantes les resultaba difícil entender la importancia del diálogo pues deseaban programas concretos de obras públicas. En la medida en que los ciudadanos no tuvieron mayor oportunidad de influir en las políticas, el SGP como sistema participativo colocó a los ciudadanos en la posición de receptores pasivos de las políticas. A pesar de que el SGP buscaba permitir a los ciudadanos convertirse en coautores activos de las políticas y comprometerlos en el proceso, otras iniciativas municipales han sido más exitosas en el cumplimiento de estos objetivos.

Discutiremos una serie de ejemplos de iniciativas municipales que han fomentado una mayor participación ciudadana. Un sinnúmero de campañas han hecho uso de la creciente conciencia que tienen los estudiantes de secundaria y universitarios sobre las normas de tránsito. Los estudiantes de escuelas secundarias públicas han participado en este tipo de proyectos, particularmente en el centro donde el tráfico vehicular y peatonal generalmente entran en conflicto. En estas campañas los esrudiantes se ubican en inter-

secciones importantes del centro y crean una barrera para impedir que los peatones obstaculicen el tráfico. Con estudiantes universitarios, la municipalidad ha reproducido la campaña "Bogotá Coqueta" en la cual se distribuyen tarjetas que muestran un pulgar en gesto de aprobación y desaprobación para que luego los ciudadanos las usen para mostrar aprobación o auto-corregir ciertas conductas.

Una parte importante de los procesos de rehabilitación en Quito están ocurriendo a un nivel simbólico. Una parte integral de la campaña que lleva a cabo la municipalidad la constituye la recuperación de la identidad y el orgullo quiteño. La consigna "recuperemos nuestra identidad" ha sido ampliamente usada en años recientes. En la medida en que los ciudadanos empezaron a notar cambios tangibles, particularmente en la rehabilitación del centro histórico, ellos mismos se han vuelto más responsables. De esta forma, los ciudadanos están en camino de convertirse en los principales garantes del estado de derecho. En relación a lo anterior, los resultados de una campaña que busca hacer de Quito una ciudad libre de basura ofrecen un buen ejemplo. La campaña fue anunciada y la idea de que existiría una multa por botar basura circuló ampliamente y a menudo fue aplicada. Adicionalmente, la municipalidad mejoró los servicios de aseo en el centro e inclusive implementó el uso diario de barredores modernos para limpiar las calles y plazas del centro. Los ciudadanos comenzaron a sentirse orgullosos de este centro recientemente rehabilitado y limpio. Con esta creciente conciencia producto de la campaña y por el hecho de que los ciudadanos podían observar que la municipalidad también estaba poniendo de su parte, los ciudadanos comenzaron a corregir conductas entre ellos mismos y comenzaron a pedir a otros que depositaran la basura en los nuevos contenedores, en lugar de botarla en la calle. Este es simplemente un pequeño ejemplo de cómo las iniciativas dirigidas a incrementar un sentido de identidad urbana también han resultado en un incremento de la participación ciudadana en el funcionamiento diario de la ciudad. Han comenzado a generar el tipo de "cultura ciudadana" que persiguen las administraciones recienres de Bogotá. En suma, este tipo de cambios culturales pueden ser los más difíciles de llevar a cabo pero también pueden mostrar resultados más duraderos y eficaces.

Alianzas público-privadas: las corporaciones metropolitanas

Otra tendencia que se observa en los gobiernos locales de toda América Latina ha sido el aumento de alianzas entre el sector público y el privado para estimular el desarrollo. Sin embargo, si se busca atraer la inversión del sector privado el sector público debe promover la estabilidad y ser un socio fuerte e innovador. El gobierno debe estar en una posición que le permita ofrecer esrabilidad en el ámbito normativo porque los inversionistas "siempre temen enfrentar el riesgo asociado con entrar en un área con un futuro incierto" (Rojas 2001:397). Paralelamente, el sector público debe ser capaz de demostrar que la inversión en mercados aun no explorados puede ser viable. A pesar de que estas asociaciones se basan en la colaboración económica también estimulan la estabilidad de los estados al ptomover la conformación de un ambiente normativo más estable.

Quizás el ejemplo más importante de alianzas publico-privadas en Quito lo constituye la Empresa del Centro Histórico (ECH), una compañía mixta que pertenece a la municipalidad y a una organización no gubernamental, la Fundación Caspicara. La ECH se inició con un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo complementado con algunas fuentes de financiamiento local y ha sido el principal responsable por la rehabilitación del centro histórico de Quito.

En 1978, como un reconocimiento al centro histórico mejor preservado y menos alterado en Latinoamérica, la UNESCO declaró al centro histórico de Quito Patrimonio Cultural de la Humanidad. En 1992 con la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, el Instituto Nacional del Patrimonio Cultural otorgó a la municipalidad la custodia del patrimonio histórico del centro. Junto con la ECH el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL) es una de las principales entidades responsables por el mantenimiento del centro histórico. En la última década, FONSAL ha ejecutado más de 350 proyectos de rehabilitación y restauración en el centro histórico.

Otras corporaciones metropolitanas se encargan de los servicios básicos y utilidades. Ellas son: la Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP); la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO); la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable; y la Empresa Metropolitana de Servicio y Administración de Transporte.

Conclusiones

Los cambios en el uso del espacio público del centro histórico han tenido tanto efectos positivos como negativos. En relación a los aspectos positivos se puede decir que ha aumentado la seguridad ciudadana, el valor del suelo y el acceso a los espacios públicos, también ha disminuido la congestión y el tráfico y ha mejorado la infraestructura. Estos efectos positivos benefician a toda la sociedad quiteña, incluyendo a los miembros de la economía informal. No obstante, los impactos económicos de los proyectos de rehabilitación no han sido tan uniformes. Por una parte, la formalización de las economías informales constituye una fuente de ingresos para el municipio a través de los impuestos y cuotas que deben pagar los vendedores que tienen puestos de mercado fijos en los nuevos mercados municipales. La formalización del sector informal también ha debilitado a las asociaciones de vendedores ilegales y al crimen organizado, que anteriormente ejercía un gran control sobre la economía informal. Por otra parte, la eliminación total de la economía informal no deja de ser problemática. Tradicionalmente la economía informal ha sido un espacio de la economía que se muestra abierto e inclusivo frente a todos los sectores de la sociedad. A pesar de que los empleos que ofrece el sector informal no siempre generan ingresos estables o suficientes y pueden exponer a los trabajadores a situaciones de riesgo, éstos llenan un vacío en el mercado laboral y por lo menos proveen ingresos marginales a sectores de la sociedad que pueden ser excluidos de la economía formal. A pesar de que todos los miembros de la economía informal del centro histórico tuvieron la oportunidad de comprar un puesto de venta en los nuevos edificios comerciales de la municipalidad, los costos eran altos y requerían de un capital inicial. El requerimiento de este capital excluyó a muchos comerciantes puesto que la economía informal se caracteriza por requerir de poco capital de inversión.

También existían otras barreras que obstaculizaban la entrada a la economía formal. El proceso de desconcentración de los mercados informales del centro histórico comenzó a principios de los años noventa. De alguna manera la misma prolongación del proceso de formalización del sector informal constituyó un obstáculo para muchos comerciantes. Muchos vendedores pensaron que el cambio nunca se llevaría a cabo dada la dilación de las discusiones y las pocas acciones que se tomaban al respecto. Otros no lo-

graban entrar en una lógica de planificación a largo plazo puesto que la economía infotmal se define más por fines laborales de corto plazo y no por la planificación e inversión a largo plazo. Adicionalmente, muchos cometciantes informales no quisieron establecerse en los nuevos edificios porque pensaban que no tendrían éxito. Algunos también se mostraban reacios a que sus vidas fueran reguladas y a ser responsables del pago de impuestos y cuotas a la municipalidad. A pesar de que los comerciantes solían hacer pagos a las asociaciones por el alquiler de los puestos de venta, electricidad y servicios, la incertidumbte que provocaba un cambio hacia una economía formal controlada por el gobierno- que desde su punto de vista tradicionalmente ha favotecido a las elites- hizo que muchos reubicaran sus actividades o servicios en los mercados periféricos alejados del centro histórico. Esto puede generar un aumento en los costos de transporte puesto que el centro antes ofrecía un lugar céntrico en el cual se podía vivir y rrabajar, convirtiéndolo en una elección conveniente y económica para los vendedores informales. Por otta parte, los comerciantes que se insertaron en los nuevos mercados municipales también enfrentan una serie de retos. Mientras que los edificios están en buenas condiciones, son seguros y atractivos, también son espacios extensos conformados por una serie de puestos de ventas ordenados en múltiples pisos. Esto desanima a los compradores, que no llegan a visitar todos los puestos lo cual coloca en desventaja a los vendedores localizados en los pisos más altos.

La rehabilitación del centro histórico dio como resultado una recuperación del espacio público que antes estaba dominado por las actividades del sector informal. Esta recuperación ha generado un sentido compartido del espacio para miembros de diferentes sectores de la sociedad quiteña. A pesar de que la ciudad sigue estando marcadamente dividida entre norte y sur, el centro rehabilitado ofrece un espacio central en el que todos pueden hacer sus compras, comer, socializar y disfrutar del patrimonio cultural que incluye tanto las raíces indígenas como españolas de la ciudad.

El tema de la identidad siempre ha sido objeto de debate en el Ecuador, un país en el cual la identidad se ve fragmentada por las clases sociales, la etnicidad, el idioma, la raza y la región. El regionalismo, particularmente la rivalidad entre Quito y Guayaquil, define –o socava- lo que significa ser ecuatoriano. Estas pujas han colocado el tema de la identidad en el primer plano del imaginario nacional (ver Radcliffe y Westwood 1996, y Silva

1995). Por estas razones, el aspecto identitario del proceso de rehabilitación urbana en Quito es particularmente importante. Mientras más ciudadanos de distintas clases, razas y etnicidades puedan identificarse como quiteños y sentir orgullo por su ciudad, más se avanzará en la creación de una ciudadanía que es capaz y tiene la voluntad de comprometerse para encarar las responsabilidades y obligaciones que se requieren de los miembros de una sociedad democrática.

A pesar de que la política a nivel nacional en Ecuador se ha caracterizado por el caos en años recientes, pues los presidentes han sido removidos por medio de golpes de estado y la protesta popular, la municipalidad de Quito ha sido capaz de comprometer a los ciudadanos y proveerlos de un alto nivel de satisfacción lo cual rebasa en gran medida lo que ha podido ofrecer el gobierno nacional. Debido a que los gobiernos locales han sido capaces de generar una mayor conexión con sus electores éstos tienden a mantener un cierto nivel de estabilidad en el país, en este sentido Quito no es una excepción. La importancia política, cultural y económica de Quito en el contexto nacional significa que un mejor gobierno y una mayor estabilidad a nivel local no sólo son fundamentales para la nación sino que pueden representar un primer paso hacia una mayor estabilidad nacional. En años recientes el Ecuador ha experimentado altos niveles de insatisfacción con el gobierno nacional, esto se demuestra por la irrefrenable movilización social que ha conllevado, en parte, a la expulsión de dos presidentes. Por lo tanto, los altos niveles de insatisfacción están directamente relacionados con la inestabilidad política. Este panorama también demuestra que la ciudadanía ecuatoriana tiene expectativas con respecto a la responsabilidad social de sus funcionarios gubernamentales. Una vez que los ciudadanos observan que el gobierno puede funcionar a nivel local y pueden confiar en que el gobierno local llevará a cabo sus funciones y responsabilidades de una manera transparente, los ciudadanos podrán empezar a crear la apertura política que de paso a un gobierno nacional más estable y eficienre.

Bibliografía

Amin, Ash y Stephen Graham. 1997. "The Ordinary City," *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 22, No.4, p411-429.

Banco Intetamericano de Desarrollo, *Quito Historic Center Rehabilitation Project* 822/OC-EC, 1994.

Carrión, Diego. 1987. "La renta del suelo y segregación urbana en Quito". En Fernando Carrión ed. *El Proceso Urbano en el Ecuador*, 83-122. Quito: ILDIS.

Carrión, Fernando. 1992. *Quito en Cifras*. Quito: Ilustre Municipio de Quito, Dirección de Planificación.

Castro-Klarén, Sara y John Charles Chasteen, eds. 2003. *Beyond Imagined Communities: Reading and Writing the Nation in Nineteenth-Century Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press.

Chen, Martha Altet, Renana Jhabvala, y Frances Lund. 2002. "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework," *ILO Employment Sector Working Paper on the Informal Economy* 2.

Cira, Dean A. 2002. "Urban Upgrading in Latin America and the Caribbean," En Bteve, Banco Mundial, No.3.

Delaunay, Daniel, Juan León, y Michale Portais. 1990. *Transición Demográfica en el Ecuador*. Quito: CEDIG.

Dewar, D. y V.Watson. 1990 *Urban Markets: developing informal retailing*. London: Routledge.

Farrell, G. 1983. *Los trabajdores autónomos: el caso de los pequeños comerciantes de Quito*. Quito: ILDIS.

Ford, Larry y E. Griffin. 1980. "A Model of Latin American City Structure," The Geographical Review, pp. 397-422.

Friedmann, John. 1998 "*Planning Theory Revisited,*" European Planning Studies, Vol. 6, Issue 3, p 245-254.

Holston, James y Teresa P.R. Caldeira. 1998. "Democracy, Law, and Violence: Disjunctures of Brazilian Citizenship." En Felipe Aguero y Jeffrey Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, 263-298. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Ilustre Municipio de Quito (IMQ). 1976. Informe sobre el censo de vendedores fijos, feriantes y ambulantes de los mercados y calles de Quito. IMQ.

INEC. 2001. *Pre-Censo Nacional de Población y Vivienda*. INEC.

——— *Documento Conceptual del Proyecto Rehabilitación del Centro Histórico de Quito*, Segunda Erapa, 2004.

International Labour Organization 2003. 2003 *Labour Overview. Latin America and the Caribbean.* Lima: Regional Office for Larin America and the Caribbean.

Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg. 1996. "Introduction: Human Rights and the Construction of Democracy". En *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America.* Boulder: Westview Press.

Jelin, Elizabeth. 1996. "Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights". En *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America.* Boulder: Westview Press.

Laquian, Aprodicio. 1995. "The Governance of Mega-urban Regions". En T.G. McGee y Ira M. Robinson, eds., *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia* Vancouver: University of British Columbia Press, 215-41.

Marshall, T.H. 1950. *Citizenship and social class, and other essays.* Cambridge: Cambridge Universiry Press.

Municipio del Disttitio Metropolitano de Quito, Adminisrración Zona Centto "Manuela Sáenz." 2004. *Espacio Público: Memoria de la recuperación del espacio público del Centro Histórico.*

Pitkin, Bill. 1997. "The Urban Environment and Participatory Planning in Quito's *Barrios Populares,"* presentado ante la Association of Collegiate Schools of Planning Conference en 1997.

PNUD. 1993. *Informe sobre desarrollo humano, Participación popular.* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Radcliffe, Sarah y Sallie Westwood. 1996. *Remaking the Nation: Place, Identity and Politics in Latin America.* London:Routledge.

Rojas, Eduardo. 2001. "Revitalization of Historic Cities with Private Sector Involvement: Lessons from Latin America". En Ismail Serageldin, Ephim Shluger y Joan Martin-Brown, eds. *Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures.* Washington, DC: Banco Mundial.

Serageldin, Ismail, Ephim Shluger, y Joan Martin-Brown eds. 2001. *Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures.* Washington,DC: Banco Mundial.

Silva, Erika. 1995. *Los mitos de la ecuatorianidad.* Quito: Ediciones Abya-Yala.

Torres D., Víctor Hugo. 2002. "La participación ciudadana en Quito". En Víctor Hugo Torres D., Viviana Maldonado P., Inés Martínez M., y Lola Vásquez S., eds., *La participación en Quito: Miradas plurales.* Quito: Ediciones Abya Yala.

UNHABITAT. 2002 *Urban Development and Shelter Strategies in Favour of the Urban Poor.*

UNHABITAT. 2004. *2004/2005 State of the World's Cities Report: Globalization and Urban Culture.* London:UNHABITAT.