

Quito:

# Una política urbana alternativa

FERNANDO M. CARRIÓN\*

## ■ Introducción

De un tiempo a esta parte, la problemática de los Centros Históricos se ha convertido en tema de debate y discusión dentro de las políticas urbanas en América Latina. Hoy, por lo menos, el caso de Quito es uno de los puntales de la polémica sobre la ciudad. Esta conversión tiene que ver con algunos de los siguientes aspectos que merecen ser destacados:

a. El creciente deterioro que vienen sufriendo los centros históricos como consecuencia de hechos sociales, económicos y naturales, así como de los procesos de modernización que se han desarrollado, en su momento, en cada uno de los países y ciudades de la región.

b. La degradación de las condiciones de vida de los estratos menos favorecidos de la población que tienden a concentrarse en zonas que cuentan con cierta dotación de equipamiento y servicios.

c. La formación de una conciencia que promueve el desarrollo y la conservación de los centros histórico-culturales de nuestras ciudades.

d. El avance de una nueva concepción de la planificación urbana que ha incorporado dentro de sus postulados la temática de los centros históricos al de la centralidad urbana y los nuevos análisis del problema nacional que consideran el respeto a las distintas identidades étnico-culturales.

e. Los aportes que vienen promoviendo diversas instituciones nacionales e Internacionales a través de la asistencia técnica y el financiamiento para el mantenimiento y mejora de las condiciones de vida de nuestros centros históricos.

Resultado de estas discusiones es la apertura de nuevas perspectivas analíticas y de definición de los mecanismos de intervención en centros históricos que propenden a

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

la superación de aquellos paradigmas que parten de lo monumental como hecho inicial y definitivo abstrayendo los contextos económico, social e histórico.

En este trabajo interesa plantear algunos aspectos básicos para discutir las ideas que permitan diseñar una política alternativa sobre el centro histórico de Quito.

Para ello hemos definido el artículo en tres partes complementarias: una primera que presentará el proceso de constitución del centro histórico como objeto empírico de estudio e intervención; una segunda que abordará los enfoques más difundidos sobre este objeto de pensamiento; y, una tercera y final que buscará relacionar al proceso real con el proceso de pensamiento, en la búsqueda de ciertos lineamientos tendientes a la formulación de un nuevo enfoque de política para el centro histórico de Quito.

### ■ El proceso real: Constitución del centro histórico de Quito como problemática específica

Para reconocer el proceso real de constitución del centro histórico de Quito como problemática específica, es importante tener un cuerpo conceptual que lo delimite y reconozca. El punto de partida será la siguiente pregunta:

¿Cuándo el centro histórico se convierte en objeto particular y específico de estudio e intervención dentro de la estructura urbana de la ciudad?

Es indispensable, al menos, tener presente dos aspectos interrelacionados: el primero, reconocer que la pertinencia de la interrogante proviene de la definición de centro histórico como concepto histórico, procesual y dinámico que tiene su origen y desa-

rollo y que, por tanto, requiere de una matriz conceptual que mantenga iguales consideraciones para captar el movimiento real.

Y, el segundo, la remisión a la Historia, aunque por lo pronto se lo haga a través de una periodización de su proceso de constitución y desarrollo. En principio, puede definirse, esquemáticamente, en los siguientes cuatro momentos: a) la configuración del área principal; b) la definición como problema; c) la distinción entre centro histórico y centro urbano y d) la crisis. Evidentemente que esta periodización no excluye a otros procesos que tienen una lógica y orígenes distintos; aunque si busca comprenderlos.

### Centro histórico: configuración del área comprendida

El primer período comprende a la configuración del área matriz, que se define en los albores del siglo pasado y a principios de este, lo cual no significa que los procesos que se den por fuera de ella y en etapas anteriores o posteriores, sean excluidos. Este planteo es de enorme importancia, en esta consideración radica, entre otras cosas, la desideologización de la temporalidad que el concepto encierra: ya no se referirá, exclusivamente, al período colonial como la única fuente determinante de la cualidad de centro histórico, así como tampoco desconoce la presencia de una ciudad multiétnica portadora de procesos históricos conflictivos.

A partir de la coyuntura de la Revolución Liberal (1895-1910) se inicia la constitución del proceso de urbanización bicefálica y la generalización del dominio de las relaciones capitalistas de producción en el Ecuador que, entre otros factores, explican la modificación sustancial del proceso urbano de la ciudad. Desde este momento, se transformarán dos de los principales agentes ligados di-

rectamente con la definición de la matriz espacial del centro histórico de Quito: por un lado, la modernización de los terratenientes agrarios a través de su conversión en terratenientes urbanos y, por otro lado, la consecuente urbanización del Municipio de Quito<sup>1</sup>, en tanto dirige su actividad fundamental hacia las zonas urbanas y con énfasis principal en los intereses manejados por la nueva fracción de la clase terrateniente.

Es un período bastante largo que culmina en un doble proceso interrelacionado que se caracteriza por:

1. Un crecimiento de la ciudad a la manera de expansión urbana, que conlleva el desborde de lo que fueron las barreras naturales de la ciudad: por el lado Sur, el Panecillo y al Norte, la loma de la Alameda. Es interesante señalar que en el período que abarca desde 1904 a 1922 se tiene un crecimiento del área urbana superior a las 4 veces<sup>2</sup>.

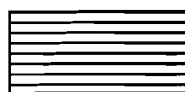
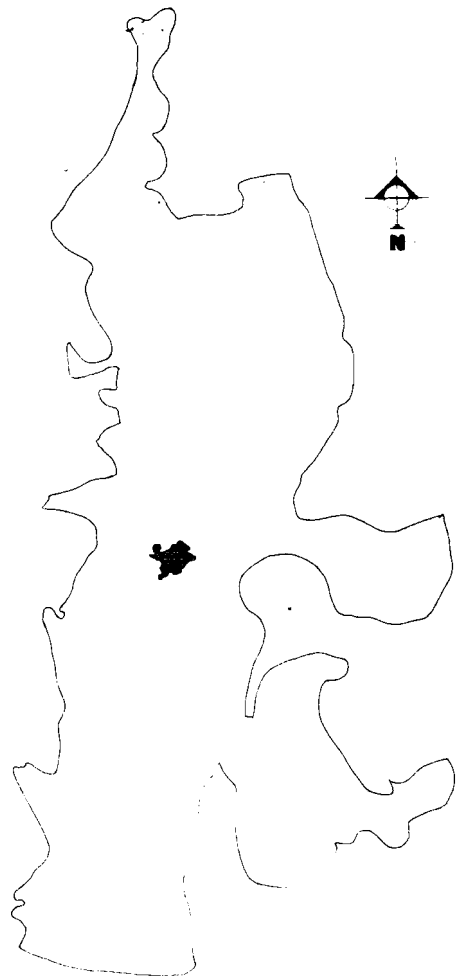
2. Una compactación, consolidación y saturación extrema de la ciudad, en 1904 la urbe alcanza su más alta densidad histórica (276 habitantes por hectárea)<sup>3</sup>.

Estos dos procesos conducirán a la diferenciación entre centro histórico y ciudad. Mientras la densificación y consolidación establecen los límites de la zona homogénea hoy conocida como centro histórico de Quito, la expansión urbana introducirá los factores de heterogeneidad externos, propios de una sociedad así mismo desigual. De esta forma, se gestan las condiciones internas (calidades propias) y externas (oposición y contraste) que permiten definir el objeto empírico o proceso real: centro histórico.

### **Centro Histórico: la consideración como problemática**

El segundo período se inicia en la década del 30 con el primer proceso de renovación

### **Evolución del crecimiento físico de la Ciudad de Quito**



SEGUN PLANO DE 1888

Fuente: I. Municipio de Quito "Plan Quito, 1980" y Carrión Fernando "Crisis urbana y organización territorial" Quito, 1985.

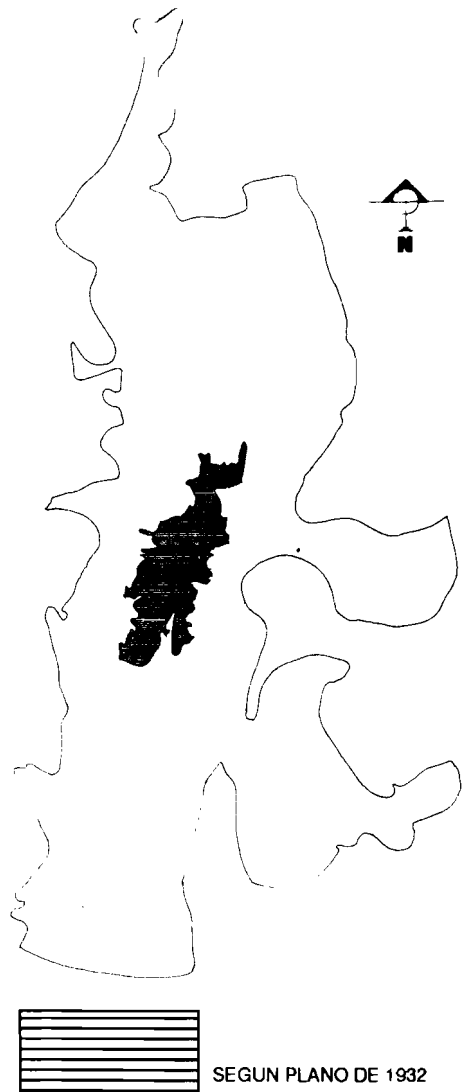
Elaboración: Autor

urbana de la zona<sup>4</sup>, que se instaura bajo la lógica principal de la tugarización: hacinamiento, densificación, inquilinato, etc., redefiniendo el espacio homogéneo no solo por su notable riqueza y valor histórico, sino también por la concentración de la pobreza social. Esta tensión la convertirá en problemática de pensamiento e intervención con particularidades propias.

La tugarización comienza con la crisis del modelo de agroexportación y su consecuente impacto en la urbanización bicefálica ecuatoriana, a través de la agudización de la migración hacia Quito y Guayaquil, básicamente por la expulsión de la población agraria-campesina ubicada en las zonas en crisis de la hacienda serrana y de la plantación costeña. También, dando lugar a la emergencia de un fenómeno que tiende a variar históricamente la composición social de nuestras ciudades: la presencia del subproletariado y el apareamiento concomitante, de nuevas y diversas formas de inserción urbana por parte de estos actores, traducido en la formación del suburbio en Guayaquil y el tugurio en el Centro de Quito<sup>5</sup>.

La tugarización en el centro histórico se desarrolla sobre la base del incremento de las rentas territoriales (diferenciales y de monopolio) y de la creciente desigualdad social que se expresa en una demanda urbana estratificada según los ingresos y acorde a una oferta limitada por el bajo nivel de producción. En la formación de esta demanda estratificada confluyen los migrantes campesinos, la pauperización de las masas urbanas, la emergencia del proletariado en nacimiento y el desarrollo de ciertos sectores medios, formando el "sujeto social" capaz de pagar, entre muchos, el alquiler de vivienda, las rentas territoriales de la zona central e iniciar la lógica económica de la tugarización<sup>6</sup>.

### Evolución del crecimiento físico de la Ciudad de Quito



Fuente: I. Municipio de Quito "Plan Quito, 1980" y Carrión Fernando "Crisis urbana y organización territorial" Quito, 1985.

Elaboración: Autor

Este proceso permite a los terratenientes agrario-urbanos, trasladar la crisis económica a los sectores de bajos ingresos ubicados en el centro y también, consolidarse con la venta de la propiedad inmobiliaria circundante, gracias a que la tierra adquiere un valor mercantil especulativo, en un contexto de generalización del mercado inmobiliario que se desarrolla de manera anárquica hacia las zonas del Norte.

Por otro lado, y dentro de este mismo proceso, el Municipio ve la necesidad de introducir cierta racionalización en la ciudad a través de la formulación de un Plan Director. A fines de la década del treinta se contratan los estudios del Plan, cuyos resultados se caracterizan por una propuesta global para la ciudad, que puede sintetizarse en la formulación de una diversidad de centros funcionales: el religioso, el administrativo, el comercial, el universitario, entre otros.

Si bien la imagen de ciudad, contenida en el Plan, es una forma de evasión hacia el futuro, carece de fundamentación en la realidad, muestra el reconocimiento municipal a la "problemática" en cuanto tal, y es el comienzo de la diferenciación con la centralidad urbana.

### **Centro histórico vs. centro urbano**

El tercer período se caracteriza por la diferenciación entre centro urbano y centro histórico. Tiene lugar como consecuencia de los tardíos procesos de modernización capitalista que vive el país y es el efecto, además, de la crisis de la centralidad urbana que tiene lugar desde la década del sesenta<sup>7</sup>. En cierto sentido, es una ventaja que haya existido una crisis de centralidad tardía en Quito, pues permitió mantener el centro histórico con vida y en condiciones relativamente buenas. Si se revisan los procesos que sufrie-

ron otros centros históricos en América Latina -Buenos Aires, Santiago, Montevideo- es evidente que su declinación provino de la velocidad del proceso de urbanización, del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, del desarrollo del comercio y la banca y de la fuerte oleada migratoria<sup>8</sup>.

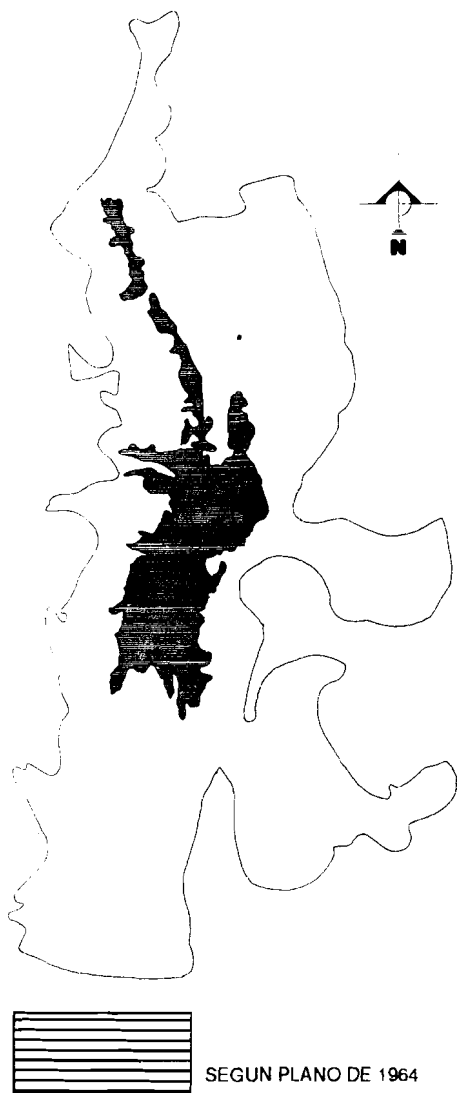
Pero, hay que reconocer, también, que en aquellos momentos hubo falta de conciencia y carencia de políticas de preservación de los valores histórico-culturales en esas ciudades, así como escasas voces levantadas en contra de una mal comprendida modernidad. Hoy gracias a aquellos procesos históricos iniciales y a las experiencias que los sustentan, ciudades como Quito están en mejores condiciones de defenderse.

A partir de la década del '60 comienza un nuevo proceso: la desconcentración de las actividades urbanas del centro histórico, hacia la zona de la Mariscal Sucre, que se inicia, principalmente, bajo la forma del comercio, de la administración, de la banca, de la capacidad estatal, de la burocracia, de la tecnocracia, etc.

Esta desconcentración de las funciones urbanas principales, modifica las relaciones entre el centro y la periferia, conduce al apareamiento de un germen de centralidad, que con el paso del tiempo ya no se confunde con el centro histórico, sino que es una centralidad compartida con la Mariscal Sucre.

De esta manera, aparece históricamente, por primera vez y gracias a la crisis de la centralidad, la distinción entre centro histórico y centro urbano, lo que conduce a la definición de una nueva problemática urbana y al reconocimiento expreso en la formulación de políticas, tal como lo atestigua el Plan de 1967. La definición de la problemática en la década del 60 permitió al Municipio reconocer el centro histórico como un campo que

### Evolución del crecimiento físico de la Ciudad de Quito



Fuente: I. Municipio de Quito "Plan Quito, 1980" y Carrión Fernando "Crisis urbana y organización territorial" Quito, 1985.

Elaboración: Autor

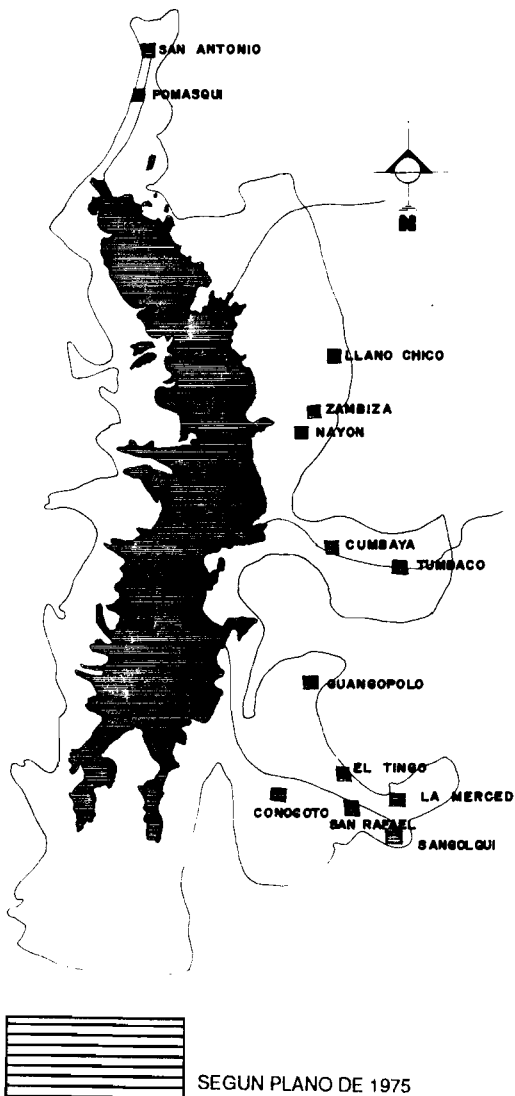
debe ser enfrentado desde la perspectiva de la planificación. Este es un indicador importante, implica un reconocimiento como problema local con características propias y particulares. El enfoque que prima aquí, no es como el de la década del cuarenta que vio la problemática desde su perspectiva de centro, sino más bien como un área homogénea con características especiales, que debe ser tratada con políticas físico-espaciales, con énfasis turístico-monumental.

### Centro histórico: crisis.

El último periodo se inicia en la década del '70, cuando con la producción y exportación petrolera el Estado logra generar una capacidad de respuesta inusitada y la sociedad civil tiene una expansión sin precedentes en la demanda. Quito, en este contexto, por ser la capital de la República y asiento principal del Estado, sufre un profundo impacto.

Existe un flujo de inversiones altamente significativo, principalmente para obras viales, que producen fisuras en la traza urbana del centro histórico de la ciudad<sup>9</sup>. Los precios de los terrenos del sector recuperan transitoriamente su valor: mientras para el año 1974 los precios del suelo en el centro histórico y la Mariscal Sucre eran relativamente similares, en la actualidad la diferenciación a favor de la segunda es definitiva, con lo que se demuestra que la crisis de esta área es real<sup>10</sup>. Estas inversiones, directa e indirectamente, generan un violento proceso de expulsión de la población tugurizada hacia los extramuros de Quito, dando lugar a la formación de los llamados barrios periféricos, que unidos a la liberación de ciertas ataduras de la urbanización, producen una expansión urbana sin precedentes y nuevas relaciones entre el centro y la periferia.

**Evolución del crecimiento físico de la Ciudad de Quito**



Fuente: I. Municipio de Quito "Plan Quito, 1980" y Carrión Fernando "Crisis urbana y organización territorial" Quito, 1985.  
 Elaboración: Autor

Para mediados de la década del '70, se generaliza el proceso de descentralización de ciertas funciones urbanas sobre la base de la creación y/o traslado de algunas matrices comerciales, bancarias y administrativas hacia la Mariscal Sucre, con lo cual el CHQ recibe un golpe importante. De alguna manera, el CHQ se convertirá en el centro popular de la informalidad a todo nivel y de la simbología de un poder religioso y político en decadencia dando paso a nuevas formas de representación e identidad.

Este proceso busca, inútilmente, ser revertido cuando ciertos actores sociales redescubren que el centro histórico es un mercado que no se lo debe descuidar, como se lo había hecho. Es así que se inicia la llamada reconquista entendida, no como el regreso de ciertos sectores de altos ingresos a residir en la zona mencionada, sino mas bien como la búsqueda de los mercados perdidos por parte de ciertas formas de capital (bancario y comercial, principalmente).

En este contexto se produce la declaración de Quito como Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de la UNESCO, sus valores trascienden el nivel local y nacional al ámbito internacional. Sin embargo, justo es reconocer que se trata de una propuesta externa que no tiene referente en una política interna.

El advenimiento de la recesión económica, a inicios de la década del ochenta, aportará nuevos elementos a la crisis, principalmente por la subordinación de las políticas sociales al sector externo de la economía, por la restricción financiera y crediticia, por la contracción de la capacidad de respuesta estatal, entre otras. Pero, también, por la presencia de una crisis de gobernabilidad en el marco de una administración municipal con manifiesta incapacidad de gestión.

Finalmente, el terremoto de marzo de

1987 confirma el nivel más alto que alcanza la crisis en la zona y evidencia que este tipo de sucesos no pueden ser vistos como fenómenos episódicos y naturales, puesto que trascienden de lo coyuntural a lo histórico y de lo natural a lo social. Sus efectos devastadores continúan hasta la actualidad<sup>11</sup> en los órdenes sociales, económicos, arquitectónicos y tienen mayor repercusión en los sectores populares. De esta manera, el sismo añadió un factor natural a los socio-económicos y sus secuelas marcan el nivel más alto al que llega la crisis.

## ■ El proceso de pensamiento: los enfoques

En general, el desarrollo teórico y conceptual sobre el campo de los centros históricos es muy escaso, hasta el grado que campea la empiria y el voluntarismo. Más que un proceso de conceptualización que permita definir el quehacer teórico-práctico, lo que existe son un conjunto de recomendaciones surgidas de reuniones que operan como referentes teóricos para la comprensión e intervención en los centros históricos; con lo cual se suplantán los marcos teóricos y se los acoge acríticamente y esquemáticamente como si fuesen normas<sup>12</sup>.

La discusión respecto de las visiones dominantes tienen sentido en la medida en que conduzca a redefinir el concepto de centro histórico (por ser el objeto donde recae una acción de intervención puntual). Concientes que no se puede solventar este vacío de un día para otro, es dable, por lo pronto, tener un objetivo y una disposición: desarrollar el campo a la par que se interviene en él, desde una perspectiva integral y con énfasis en la defensa de la nacionalidad.

En esta perspectiva y para avanzar, es im-

portante disociar la definición del objeto empírico centro histórico con la de su intervención, existe el equívoco que conduce a la indiferenciación entre el objeto a intervenir, su conocimiento y la lógica de la intervención, con lo cual cada una de ellas se desnaturalizan y terminan confundidas como si fuesen lo mismo.

Inicialmente analizaremos por separado los conceptos de centro y de historia para, posteriormente, integrarlos y verlo como ha sido analizado.

## De la espacialidad a la territorialidad<sup>13</sup>

Centro es definido como un lugar, como un espacio, como un escenario, y en la relación con lo histórico, por la concepción espacialista subyacente, es la parte determinante. De esta manera, lo constitutivo de "la cuestión central" son los valores arquitectónicos y, por extensión, urbanos a la manera de atributos de "centralidad" y no como lo que es: una relación social.

Las visiones más difundidas parten del privilegio que se asigna a lo físico-espacial, a través de cuatro acepciones secuenciales: primera, la consideración de monumentos arquitectónicos aislados e interiores, inicialmente religiosos y luego civiles; segunda, la visión de lo monumental dentro de un entorno urbano exterior (v.gr. su plaza); la tercera, el reconocimiento de este entorno (estructura urbana) como monumento; y la cuarta, que propugna la inexistencia de continuidad espacial entre monumentos singulares y no exclusivos del período colonial. Este avance se consigue cuando se incorporan ciertos núcleos urbanos y monumentos aislados provenientes de los períodos colonial y republicano, sin que necesariamente exista proximidad espacial; pero, por desgracia se re-



torna a la visión original bajo una visión maniquea de la historia que reserva su exclusividad a los lugares donde habitan los sectores pudientes (historia oficial).

### **De la temporalidad a la historicidad**

Congruente con lo anterior, lo histórico ha sido conceptualizado también como un lugar, un hito, un momento o un período. De esta manera, no solo que se termina privilegiando una etapa, generalmente la de su “génesis”, sino que también se congela su proceso, con lo cual el propio fenómeno es visto como inmutable y la política, por tanto, como el necesario retorno a las condiciones iniciales de constitución.

Respecto a la temporalidad existente en las visiones, se privilegia al pasado, como reminiscencia idílica de que “todo tiempo pasado fue mejor” y como propuesta que en última instancia pretende la recuperación de los privilegios que el mismo proceso social se encargó de reducir a ciertos actores sociales.

En esta necesidad de recrear el pasado se privilegia el período colonial, al extremo que se asocia, como si fueran símiles: centro histórico y centro colonial, con lo cual lo colonial pierde su condición de relación social histórica particular y queda restringida a lo espacial, incluso como estilo arquitectónico. Esta desdeologización de la temporalidad es importante, porque no debe referirse exclusivamente al período colonial como la única fuente determinante de la cualidad de centro histórico, éste, así como ni comienza ni termina en la colonia, tampoco se reduce a lo espacial. Su definición implica un reconocimiento de la presencia de una ciudad multiétnica portadora de procesos históricos contradictorios y conflictivos que tiene miles de años de existencia en perma-

nente transformación<sup>14</sup>.

Esta proposición temporal tiene dos versiones: una, tecnocrática, que expresa posiciones conservacionistas a ultranzas mediante una jerga que utiliza los conceptos de restauración, reconstrucción, rehabilitación, rescate, revitalización, reconquista, etc.<sup>15</sup>; y otra, más ideológica, que la concibe como testimonio histórico, que se concreta, por ejemplo, en las propuestas de peatonización, en la realización en museos, en la eliminación del vendedor ambulante, etc.<sup>16</sup>.

Si se relacionan los conceptos centro e historia, bajo esta definición, se tiene que centro histórico termina siendo un lugar homogéneo, primero arquitectónico y luego urbano, producto de un proceso que se construyó en un momento determinado<sup>17</sup>.

Pero intentando ir más allá de esta revisión crítica debemos, en primer lugar, entender al centro histórico como una relación social compleja y particular; que define el ámbito territorial que lo contiene a partir de los flujos y senderos que provienen de relaciones socio-culturales que caracterizan y dominan fases particulares del proceso urbano y no solo de una cierta homogeneidad proveniente de su carácter monumental.

Por tanto, el área considerada como centro histórico debe ser ampliada a niveles históricos mayores (que superen lo colonial), así como espaciales (que sobrepasan lo arquitectónico). La comprensión temporal o la historicidad del concepto de centro histórico, debe ser entendido como el lugar de encuentro o eslabón que integra el pasado con el futuro deseado, a través de su actual presencia<sup>18</sup>.

### **De herencia o legado al patrimonio**

Dentro del concepto de centro histórico aparece, con notable peso, la noción de here-

dad sea de un período específico o de una comunidad hacia el presente y a una sociedad homogénea (nacional o mundial). Lo patrimonial pierde su condición histórica, porque se homogeniza o naturaliza, desapareciendo el sujeto patrimonial. Su rescate significa, justamente, recuperar su condición social y por tanto histórica. Debemos responder a las preguntas de “quién”, o sea el sujeto social al que le pertenece el valor (por haberlo producido), y “para quién”, o sea el destinatario final.

El sujeto social patrimonial ha sido definido, ideológicamente, bajo dos perspectivas analíticas que provienen de una misma matriz: una en relación al Estado y otra al área propiamente dicha. En el primer caso, tenemos, por ejemplo, las políticas y las declaraciones de custodia nacional y mundial realizadas por los estados nacionales y ciertos organismos internacionales (UNESCO). Allí deben ubicarse los inventarios que se realizan, ciertos planes y proyectos específicos.

Dentro de la segunda perspectiva, se puede ver cómo, endógenamente, se perciben dos propuestas, una propia de los llamados genuinos habitantes o trabajadores del CHQ<sup>19</sup> y otra, más elaborada, propuesta por ciertas posiciones académicas<sup>20</sup> que propugnan que la significación social del hecho material sólo se garantizará si los elementos culturales allí contenidos se preservan a través de la participación de los habitantes que allí residen y/o trabajan<sup>21</sup>.

Exógenamente, y dependiendo de los grupos sociales de que se trate, se expresará a través de la “reconquista”, propias de los sectores de capital, o la “toma”, de los sectores medios. En uno y en otro caso, estas posiciones se han generalizado a partir de ciertos portavoces prestigiados que, en última

instancia, lo que reivindican es una posición de sectores externos a la zona en mención<sup>22</sup>.

## ■ Elementos de política urbana en la zona especial del centro histórico de Quito

Definir una política urbana en áreas históricas es sumamente difícil porque es un ámbito que condensa un cúmulo de tensiones y contradicciones propias de un proceso complejo donde coexisten la riqueza de la historia y de la cultura con la pobreza social y económica de la población; donde las determinaciones provienen del pasado y del presente; donde los factores principales de su proceso son endógenos y exógenos.

Una política sobre el centro histórico debe inscribirse en la propuesta general sobre la ciudad y la sociedad local que la prefigura y debe identificar los actores que la sustentan. De allí que la propuesta de derecho a la ciudad democrática que hemos planteando, sostenido y desarrollado dentro de la planificación del Distrito Metropolitano<sup>23</sup>, sea la conjunción.

Los habitantes de la ciudad tienen derecho al disfrute y mejora del centro histórico, porque no es exclusivo y único de sus habitantes o de sus propietarios y mucho menos de los actores externos. Sin embargo, se reconoce como derecho prioritario de los habitantes que moran en el centro histórico, por cuanto sus condiciones de vida son una determinación de existencia del área histórica y el punto de arranque de su puesta en valor.

La declaración realizada por el Primer Concejo Municipal del centro histórico como Patrimonio Popular implica: un reconocimiento a los sectores populares como constructores del centro histórico, como expre-

sión cultural en sentido amplio; una reafirmación del hecho cuantitativo de que es uno de los pocos centros históricos de América Latina donde todavía lo habitan y la idea subyacente de que el rescate del patrimonio nacional es un medio de defensa de la *nacionalidad*, que tiende a fortalecer nuestras identidades.

Pero, por otro lado, el centro histórico de Quito tiene dimensiones histórico culturales de grandes proporciones que, incluso, trascienden la sociedad local y nacional a lo internacional. Es por ello que la UNESCO lo declaró Patrimonio de la Humanidad en 1987.

En este contexto general, debe tenerse en cuenta que las zonas históricas del Cantón Quito están inmersas y son parte de las crisis urbana y de gobernabilidad de la ciudad; esto significa que no pueden abstraerse de las condiciones globales de la sociedad local y nacional.

Para balancear el gran valor histórico-cultural que tienen, con las necesidades sociales de sus usuarios, se plantea el objetivo general que se sintetiza en lo siguiente:

Se busca una ciudad diferente, venida de la diferencia y que transita hacia la diferencia; es decir una ciudad que respete las identidades culturales y sociales. Queremos una nueva ciudad que respete el pasado histórico, que construya desde hoy un futuro socialmente equilibrado. Que permita una vida digna, justa y creativa. Que respete la naturaleza. Una ciudad que exprese el "derecho a la ciudad". Una ciudad democrática. Queremos una ciudad más humana donde los niños, los jóvenes, los ancianos organizadamente (la ciudadanía) haga suya su ciudad y su futuro. Es por ello un problema para la mayoría y una responsabilidad de todos.

Es así que, bajo este principio rector general, nos hemos propuesto desarrollar los

siguientes objetivos de planificación respecto al centro histórico de Quito:

## 1. Objetivos generales

### **Profundizar la democracia**

Las modalidades del proceso urbano de Quito han determinado que su territorio se caracterice por una marcada segregación urbana, que se expresa en la presencia de un gran déficit de vivienda y servicios, en la existencia de tugurios y barrios periféricos y, por otro, una minoría que tiene todos los servicios y equipamientos, configurando áreas socio-territoriales homogéneas en su interior y heterogéneas en sus relaciones.

Hay una falta de legitimidad y representación, que ha generado un distanciamiento mayor de la sociedad civil respecto del Municipio. En ello mucho tiene que ver el crecimiento de la ciudad y sus problemas respecto a una estructura de gestión anacrónica que, incluso, cuestiona la vigencia del Municipio como el órgano más idóneo para administrar la sociedad metropolitana.

El objetivo de la propuesta es la democratización, entendida como: a) una gestión y administración de la ciudad en la que la sociedad local se encuentre más próxima y mejor representada. b.) una definición de política urbana y social tendiente a reducir las distancias económicas y sociales que se expresan a nivel del territorio. c.) la constitución de un nuevo Municipio que surja de bases socio-territoriales más representativas.

### **Promover la descentralización**

Las características del proceso de urbanización ecuatoriano, concentrador y excluyente, han determinado que en la ciudad de Quito se centralice un conjunto de activida-

des de la esfera política, social, cultural y económica, en detrimento de otras zonas, regiones y ciudades del país. Este hecho ha conducido a profundizar los crecientes desequilibrios regionales y por tanto, socio-ambientales, al grado de que el proceso centralizador se expresa también al interior de la ciudad.

Así tenemos, por ejemplo, el debilitamiento de los organismos de gestión directamente ligados a la vida social como las juntas parroquiales, juntas vecinales, cabildos comunales. El centro histórico es, además, centro urbano con especificidades nacionales.

Se requiere un nuevo derrotero del proceso urbano de Quito, partiendo del objetivo de la descentralización, en los siguientes términos: a) que se fortalezca el Municipio dentro de la estructura global del Estado; b) Que el Municipio sea más próximo a la sociedad civil que al Estado, con el fin de que asuma una política mucho más proteccionista y menos intervencionista frente a la sociedad; c) que los desequilibrios socio-territoriales se reduzcan.

### **Auspiciar la participación**

La separación del organismo político de la participación social, característico de la modernización del Estado, y la responsabilidad creciente de la sociedad civil por la reproducción social, propios de la actual crisis, han redefinido, al excluir a la población, la participación social.

Así mismo, se debe reconocer que Quito desde épocas pre-incaicas cuenta con formas de organización social donde la participación de la población ha sido uno de los motores fundamentales de su desarrollo. Sin embargo, instituciones como la minga, la comuna, el ayllu, los ejidos, los comités barriales, ligas deportivas, clubes culturales y so-

ciales y centros de madres han sido relegadas y marginadas de la administración de la ciudad, sin tomar en cuenta que son los agentes urbanos con mayor importancia en su constitución y desarrollo.

De la necesidad de profundizar la democracia, de buscar una mayor descentralización y de retomar las características de la sociedad Metropolitana, surge la necesidad de la participación, comprendida como: a) socialización de los beneficios de las políticas; c) generalización de la ejecución y la toma de decisiones; d) elección de sus representantes; e) fiscalización de las acciones; f) fortalecimiento de los organismos locales de gestión así como las formas de representación popular.

## **2. Objetivos particulares**

Por tener las zonas históricas del cantón Quito dimensiones histórico-culturales de grandes proporciones sus problemas deben ser afrontado por el conjunto de la sociedad nacional e incluso internacional. Por no ser sólo historia pasada, sino también presente y futura, debe balancear las necesidades sociales de sus habitantes con el gran valor histórico-cultural que encierran. Por ser esta una problemática compleja ha de ser asumida de manera integral, donde los aspectos económicos y sociales no son los únicos ni pueden separarse del resto. Para ello, se deben tener en cuenta los siguientes objetivos generales:

—En vista de que las zonas históricas adquieren su cualidad en las determinaciones del proceso urbano global, es imprescindible que se propugnen reformas a nivel del gobierno de la ciudad y de la estructura urbana.

Modificación de las formas de gobierno de la ciudad inscriptas dentro de la propuesta del DMQ. Definición de ciertos ámbitos te-

ritoriales de planificación y de gestión que tengan como base la construcción de ciertos órganos municipales de administración. Dentro de esta propuesta se tiene prevista la creación de la Zona Especial del centro histórico de Quito.

Modificación de ciertas condiciones de la centralidad urbana, que hacen que las zonas históricas tengan una presión social y económica demasiado fuerte, actuando como un factor degradante. Se inscriben en la propuesta pollicentral que se han definido en la nueva estructura urbana de la ciudad y del DMQ.

—Por cuanto en las zonas históricas se expresan contradictoriamente ciertas particularidades tales como: preservación\desarrollo; pasado\futuro; agentes sociales internos\externos; organización social\organización territorial, es necesario trabajar en lo siguiente:

### **Preservación histórico-cultural**

Las áreas históricas son el lugar donde se condensan un conjunto de valores culturales propios de una etapa o de la totalidad del proceso urbano. De allí que la preservación histórico cultural deba ser entendida, por un lado, como el rescate del proceso urbano global y no sólo de uno de sus componentes y, por otro lado, como la síntesis necesaria entre el pasado y el futuro deseado.

### **Desarrollo socio-económico**

Las áreas históricas se hallan sujetas a una profunda conflictividad marcada por el juego de los más diversos intereses, que han conducido al deterioro creciente de las condiciones de vida de sus habitantes y del medio ambiente. Las áreas históricas se inscriben dentro del contexto nacional y regional,

lo que marca ciertos límites a su solución, pero posibilita, al mismo tiempo, realizar intervenciones puntuales que coadyuven a desencadenar procesos sociales más generales.

Se asume el desarrollo como un proceso democrático que busca mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población (que en el caso de la zona central ha sido definida como predominantemente popular). Así como también, por que las zonas históricas son lugares donde se expresan y relacionan diversas identidades étnico-culturales, el desarrollo implica la supervivencia y dinamización de ellas como garantía del funcionamiento de la ciudad: cualquier política que se plantee debe basarse en su respeto y no en la exclusión. Por eso, la participación social en la planificación y en el manejo de los proyectos propuestos garantizaran la integralidad, el balance y la realización del Plan Maestro.

### **Gestión del centro histórico**

Crear una institucionalidad que permita ser un puente de retroalimentación entre la sociedad civil y el Estado. Fortalecimiento de la Comisión Municipal del centro histórico que cuenta con representantes de distintos sectores sociales (partidos políticos, Iglesia, Colegio de Arquitectos) y que su misión principal es de decisión política; la Fundación Caspicara creada para promover los valores y obtener financiamiento, es presidida por el Alcalde de la ciudad y cuenta entre sus miembros distintos sectores de la sociedad civil; el Fondo de Salvamento maneja recursos económicos creados por el Congreso Nacional y de administración municipal a través de la Dirección de Planificación; la oficina del Plan Maestro que realiza estudios y proyectos; la Jefatura que emprende activi-

dades de administración y asesoría; y la Comisaría que se encarga de las sanciones.

### Esquema de planificación

Entenderemos por planificación a la organización colectiva de un conjunto de decisiones e intervenciones que involucran y provienen de una diversidad de actores sociales. Estas decisiones e intervenciones se deben dirigir hacia un futuro deseado, entendido más a la manera de un principio rector que de una suerte de simulación de imagen objetiva.

Participación dentro del sistema de planificación Municipal, asumiendo los objetivos generales en los niveles correspondientes. No debe ser concebida como una unidad cerrada en sí misma (tecnocrática), sino más bien como una parte activa y actuante en las decisiones y acciones del conjunto de la ad-

ministración de la ciudad.

La planificación propuesta debe ser concebida como un proceso continuo y no como una propuesta lineal donde su fin sea del tipo "plan libro". Ello implica estatuir a la planificación como un proceso en constante retroalimentación entre los efectos alcanzados y los resultados propuestos, de suerte de tener un monitoreo de situaciones permanente. Esto porque las políticas municipales son de corto plazo -sujetos a la política regional y nacional-, mientras que los lineamientos de la planificación buscan réditos en el largo y mediano plazo.

Hacer de la planificación una práctica técnico-política que permita concertar intereses alrededor de propuestas específicas. Actuar en un ámbito socialmente diferenciado donde se buscará un consenso hegemónico. Superar el ámbito de la planificación física.

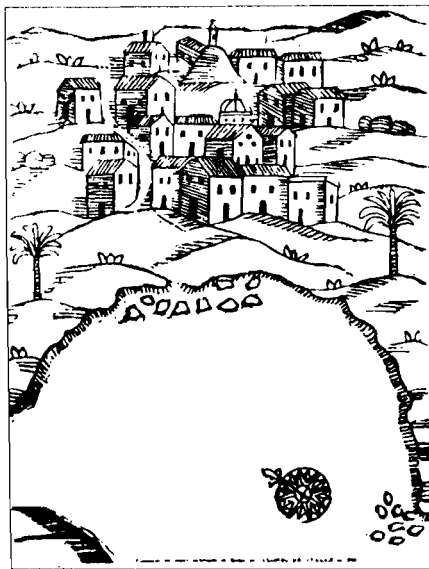
### Notas

1. Hasta este momento el Municipio era más bien un órgano de poder urbano-regional.
2. Fenómeno parecido, en términos relativos por las condiciones históricas diversas, al que se observa en la década del '70 en la ciudad, cuando se tiene un crecimiento en igual proporción y con características netamente especulativas.
3. "Se dice que Quito tuvo 20.000 habitantes en 1780; alrededor de 35.000 cuando la Independencia. Si esto es así, en 1905 apenas había recuperado el tamaño que tuvo siglos antes". (Salgado: 1978, 22). Para tener una visión espacial del mismo hecho, se puede consultar en Paz y Mino (1960) lo concerniente a la Cartografía de 1748 realizada por Jorge Juan y de 1904 por la Misión Geodésica.
4. Lo entendemos como renovación urbana en vista de que se producen cambios en: los sectores sociales que lo habitan (de altos ingresos a sectores populares), la utilización-tenencia de los soportes materiales y la funcionalidad que cumple esta porción del territorio urbano.
5. Haciendo un paralelo con lo que sucede en la actualidad, se puede ver que, mientras en Guayaquil se asiste al proceso inverso, esto es, la expansión de los barrios periféricos a la ciudad.
6. Su forma provendrá, tal como lo indica el aforismo popular que dice: "muchos pocos hacen un mucho"; es decir, la localización de ingentes cantidades de habitantes con pocos recursos en lugares privilegiados, es factible porque permite incrementar-pagar las rentas territoriales y los alquileres a los dueños de la propiedad inmobiliaria.

7. Por centralidad urbana entendemos al proceso que expresa por un lado, una determinación ecológica, proveniente de la concentración de ciertas funciones urbanas fundamentales como: el comercio, la banca, la administración pública y privada; y por otro lado, una determinación de centralización que proviene de la confluencia de cierto tipo de relaciones que se establecen entre el centro y su periferia.
8. Al respecto se puede consultar los trabajos de Hardoy, Gutiérrez, Azevedo, entre otros.
9. Allí pueden mencionarse los proyectos de los túneles de la Av. Occidental que incluso generan una ruptura de la continuidad ecológica hacia las construcciones de las laderas del Pichincha. En esa misma perspectiva están la Av. Pichincha, la Av. 24 de Mayo, la Av. Oriental, entre otras.
10. *Cfr. Carrión, F., 1987.*
11. El sismo nos muestra la potenciación de la tensión existente entre desarrollo y preservación, al transformarse en sobrevivencia y preservación.
12. El campo se ha ido definiendo sobre la base de las denominadas cartas, normas de Venecia, Quito, Cuzco, etc.
13. *Cfr. Coraggio, J., Sobre la espacialidad y el concepto de región, Ed. Ciudad, Quito, 1987.*
14. Esta ciudad tiene presencia desde épocas precolombinas hasta la actualidad, sea como resistencia, articulación o subsumida en ciertas relaciones de re-producción capitalista. De allí que nosotros estemos reconociendo como centro histórico a la comuna de Santa Clara de San Millán, donde ni urbana ni arquitectónicamente ha significado ningún aporte, ni existe homogeneidad espacial; al camino del Inca; y a edificios de reciente data.
15. Es interesante notar que la mayor parte de los conceptos utilizados tienen al prefijo re como parte de su definición; ello nos muestra la tensión existente entre dos tiempos y el privilegio que se asume por el pasado.
16. Es más una visión de un sujeto social exógeno al área histórica, generalmente asociado al turismo, donde se la percibe como memoria.
17. En el caso nuestro este momento privilegiado fue el de la Colonia, con todo lo que ello supone.
18. Por ejemplo la propiedad comunal, que si el Municipio la reconociera como una forma urbana se tendrían muchas proyecciones hacia el futuro; tal el caso de los efectos que se producirían en la reglamentación de la ciudad al incorporar como un hecho y como una posibilidad, que se sumaría a la hoy hegemónica y dominante: la propiedad privada bajo formas como la horizontal, el condominio, la cooperativa, etc.
19. Nos referimos por ejemplo al Comité de Defensa del Centro Histórico o a las organizaciones de vendedores ambulantes o comerciantes.
20. *Cfr. Hardoy y Do Santos.*
21. Allí se ubica la declaración de Patrimonio Popular que hizo el I. Concejo Municipal de Quito en septiembre de 1988.
22. El sujeto patrimonial adquiere contenido con la propuesta del derecho a la ciudad democrática, hecha por la actual administración municipal.
23. Nos referimos a la Ley de creación del Distrito Metropolitano que hemos presentado al Congreso Nacional y a las directrices que de allí devienen.

# CARTOGRAFIA URBANA COLONIAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

*Jorge E. Hardoy*



Instituto Internacional de Medio Ambiente  
y Desarrollo -IIED- América Latina  
Grupo Editor Latinoamericano

Durante su primer viaje a América, Colón dibujó un croquis de la costa norte de la isla Española en el que señaló la ubicación de Fuerte Navidad, el primer asentamiento español en América que se vio obligado a construir después del desafortunado naufragio de la Santa María. El asentamiento y el croquis indican el comienzo de la historia urbana colonial y de la historia de la cartografía europea en América. Durante los tres siglos siguientes, españoles, portugueses, holandeses, ingleses, franceses, daneses y suecos construyeron en los actuales territorios de América Latina y el Caribe, centenares de asentamientos de todo tipo. Varios tuvieron corta existencia, pero muchos han perdurado hasta nuestros días constituyendo la base de los sistemas urbanos actuales en cada país y región.

Esta obra analiza el proceso fundacional en América Latina y el Caribe a través de un cuidadoso texto y selección de planos de ciudades seleccionados en más de cincuenta archivos y bibliotecas de Europa y las Américas. Es más que una historia de la evolución de las técnicas de relevamiento y representación de los planos de ciudades, para convertirse en una importante contribución a la historia urbana del continente americano.

La obra está ilustrada con 220 planos de ciudades, la mayoría de ellos originales. Varios no han sido nunca reproducidos, otros son de muy difícil consulta. En diferentes apéndices se dan referencias sobre la vida y actividades de los principales cartógrafos, editores e ilustradores mencionados y sobre las características de los planos.