



GOBIERNOS LOCALES Y DEMANDAS CIUDADANAS EN QUITO Y GUAYAQUIL

Fernando Carrión M.

1. INTRODUCCION

2. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ECUADOR

- 2.1. Los antecedentes municipales
- 2.2. La heterogeneidad Municipal
- 2.3. La multiplicidad de los poderes locales

3. LOS MODELOS DE GOBIERNO LOCAL

- 3.1. El complejo institucional
- 3.2. Quito y Guayaquil como paradigmas.

4. LAS DEMANDAS CIUDADANAS

- 4.1. La construcción de las demandas.
- 4.2. La conflictividad del procesamiento

5. REFLEXIONES FINALES A MANERA DE RETOS

1. INTRODUCCION

La ciudad fue la primera forma de participación ciudadana. La polis griega, fundada en la democracia integraba al ciudadano a su actividad. El a su vez, la asumía como suya, como propia. Este sentido histórico se fue perdiendo. A la par que el desmesurado crecimiento urbano alejó y distanció a esta relación; el Estado se fue complejizando hasta establecer una separación extrema que llevó en un primer momento a su diferenciación con la ciudad.

Pero poco a poco y de manera creciente se fue produciendo, por un lado, la separación del organismo político de la organización social -característico del Estado moderno- y por otro lado, el incremento de la responsabilidad de la sociedad civil por la reproducción social, propio de la actual crisis económica y sus políticas de ajuste. Uno y otro redefinen la participación social excluyendo a la población. Al extremo llegó esta situación que los mecanismos de participación se transformaron, en el mejor de los casos, en delegaciones o en sufragios simples que no comprometen en lo inmediato al votante.

La recuperación del sentido de la polis como expresión de una ciudad democrática debe seguir el propio devenir de su constitución, esto es, desde una perspectiva de futuro socialmente construido, ir formando consensos hegemónicos en su alrededor. De allí que el presente trabajo

busque rastrear, para el caso ecuatoriano, algunas hipótesis que permitan entender la relación entre gobiernos locales y demandas ciudadanas, entre poder local y participación.

Para el desarrollo expositivo de la ponencia se tendrán cuatro secciones interrelacionadas, a saber: a) las características de los gobiernos locales desde sus determinaciones iniciales; b) los modelos de gestión urbana dominantes, encarnados en los casos de los gobiernos locales de Quito y Guayaquil; c) las demandas ciudadanas y sus modalidades de procesamiento; y, finalmente, d) algunas reflexiones generales que merecen plantearse.

2. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ECUADOR

2.1. Antecedentes Municipales

El Municipio ecuatoriano tuvo su origen en el Cabildo colonial, constituido como instancia de gobierno local. Aunque seguía el modelo español traído por los conquistadores, tuvo mayor importancia que en España debido a la distancia que lo separaba del poder central. Sin embargo, no debe perderse de vista que, si bien esa apreciable autonomía se ejerció respecto de la Corona, era dependiente de ciertos grupos minoritarios locales (los criollos). De allí que no hubiera una clara separación entre los dominios de lo público y lo privado, al extremo de que ambas esferas compartían el ejercicio de la autoridad negando, de esta manera, los mecanismos y posibilidades de una más amplia participación y representación social.

Con la creación de las Reales Audiencias a partir del siglo XVII se inicia la pérdida de las autonomías de los Cabildos y la presencia simultánea de distintos órganos estatales de gestión urbana. Este proceso continuó con las guerras por la sucesión en el trono de la metrópoli, con la designación de los corregidores y la ampliación de las facultades en las Audiencias. En este proceso el Cabildo se vio también restringido en su autonomía y competencias por el aumento de los regidores perpetuos, disminución de sus niveles de representación originales, la escasez de recursos y el fortalecimiento de los organismos más directamente vinculados a la corona.

Pero también fue un período conflictivo en términos de la búsqueda de representación de grupos emergentes que finalmente desembocó en revueltas tales como: la rebelión de los estancos, de los barrios de Quito y la revolución de las alcabalas, entre otras más. En los procesos de Independencia, sin duda que el propio Municipio y estos factores antes indicados, jugaron un papel importante contra la dominación colonial.

En el período republicano se desataron una serie de conflictos respecto de la institucionalidad política de la nación y su conformación. Unos propugnaron el modelo federalista y otros el unitario, tesis que finalmente triunfó; pero respecto del municipalismo, primó desde aquellos días y dependiendo del momento y del tipo de régimen dominante, un constante movimiento oscilatorio entre el discurso descentralista y una realidad centralizada, que aún sigue vigente. En esta situación contradictoria se desarrolla el Cabildo hasta nuestros días: alta concentración del poder político y búsqueda de descentralización y autonomía.

Así desde los tempranos días del municipio ecuatoriano tenemos un movimiento continuo de centralización que aún no ha culminado y, de manera paralela, un proceso de ampliación de su base social de sustentación, que tiene su momento culminante cuando se da el gran salto de la representación por la vía electoral, que irá de la concepción de "gran elector" al "elector univer-

sal" lo cual, a su vez, dará lugar a la transformación del "municipio de notables" al municipio de "ciudadanía restringida".

En definitiva la evolución del Municipio ecuatoriano es una historia conflictiva que expresa simultáneamente su encrucijada y potencialidad: autonomía sin independencia; participación sin democratización. Sin embargo se puede concluir que con el paso del tiempo progresivamente se ha ido ampliando la base de sustentación del Municipio, pero con un peso político que se ha visto desplazado por el proceso de centralización que aún continúa.

Por otro lado y ya en relación a los procesos actuales, las características del agudo proceso de urbanización (desigual, combinado, expansivo, concentrador y excluyente) tiene en la actualidad una doble expresión: la generalización del fenómeno urbano a la totalidad del territorio nacional y la concentración de la población en las ciudades, situación que a su vez ha convertido al Ecuador en un país de ciudades con población predominantemente urbana.

Por las propias modalidades de esta diseminación de la urbanización a lo largo del territorio nacional, con desequilibrios y desigualdades a toda escala, es factible reconocer las siguientes características generales: por un lado, la heterogeneidad municipal y la multiplicidad de los gobiernos locales y, por otro lado, algunos problemas específicos inherentes a la caducidad municipal como aparato y representatividad, que nos interesa analizar.

La doble condición de heterogeneidad y multiplicidad proviene de la confluencia de tres condiciones estructurales de segmentación: a) del Estado, porque se desdobra a través de varios órganos, uno de los cuales es el municipio; b) de la sociedad en su conjunto, porque la sociedad local es un ámbito específico de relaciones; c) del territorio, por que su jurisdicción espacial es el cantón y su competencia principal se circunscribe a la ciudad.

Estas segmentaciones se especifican coyunturalmente en una realidad concreta, donde la mayoría de las condiciones de la administración municipal se definen en las relaciones con el poder central, en que tiene un rol prevaeciente el clientelismo intraestatal. Un clientelismo que es unidireccional porque se desarrolla generalmente desde el poder nacional hacia el local, obligándole a éste a realizar las obras que el ejecutivo nacional lo requiere.

Si bien esta regla general ha venido operando desde el retorno a la democracia a fines de los setenta, su excepción tiene lugar en Guayaquil a partir de 1992 en que se invierten las relaciones debido a las condiciones reinantes en su Municipalidad. El peso de la escena local se aquilata, al extremo de que es posible una inflexión coyuntural en las relaciones nacional/local, gracias a la presencia en la Alcaldía de Guayaquil de un ex-presidente de la República que mantiene afinidad ideológica con el actual Presidente, a la existencia de un bloque parlamentario socialcristiano fuerte y a la crisis urbana que soporta la ciudad.

Es una excepción a la regla general que sin embargo encuentra significación nacional en la propia figura de su alcalde, el poder parlamentario y la aguda problemática de Guayaquil, todos de alcance nacional. En otras palabras, la revalorización de la escena local se consigue a través de la proyección de lo local hacia niveles nacionales.

2.2. La heterogeneidad Municipal

El Municipio, por provenir del triple recorte señalado y de las mediaciones y relaciones que lo definen es, por un lado, una realidad local con características específicas y, por otra parte, integrante del todo. Esto significa que el Municipio, como unidad político-administrativa, está sujeto a las propias condiciones de su realidad local (características de la sociedad local y de su propio aparato municipal) y a las relaciones con el ámbito que las contiene: el nacional.

Si estructuralmente están dadas las bases de la diferenciación, no es menos cierto que el peso de lo coyuntural y una concepción de régimen seccional igualitario, llevan a una competencia desigual y excluyente entre municipios, lo cual debilita a los pequeños y a la institución municipal como tal, así como también conduce a la presencia simultánea de varias formas de poder local.

Así tenemos que, por ejemplo, en cuanto al tamaño de las ciudades, el municipio y el conjunto del gobierno local de las ciudades primadas de Quito y Guayaquil son cualitativamente diferentes a los de las intermedias y pequeñas. Para ilustrar tal afirmación basta con señalar algunos de los rasgos más significativos: el aparato municipal en las ciudades primadas presenta un nivel de separación mayor de la participación social y un grado de complejidad más alto, expresado en la especialización funcional (división del trabajo): en la existencia de empresas, en el tipo de estructura administrativa (incluso reconocida por la Ley de Régimen Municipal al momento de hacer distinciones según el monto de ingresos y la cantidad de vecinos), en la existencia de comisiones, en el aislamiento de la técnico y lo político, etc. De igual manera, la constitución de la representación social por la vía electoral se desarrolla en las ciudades primadas a partir de una estructura política-clientelar, mientras en las ciudades intermedias y pequeñas surge desde relaciones de caciquismo-clientelar.

Otro aspecto altamente ilustrativo tiene que ver con las modalidades de distribución territorial de la población que imprime el proceso de urbanización en el país: las sociedades locales asentadas en las ciudades primadas son más nacionales (burguesía, proletariado) que aquellas de las ciudades intermedias (pequeña burguesía tradicional e intermediaria, campesinado). En el primer caso, se trata de la expresión hegemónica de lo que O'Connor (1981) define como intereses particulares (básicamente alrededor de la renta del suelo y el capital inmobiliario), mientras en el segundo, es más el catalizador del conjunto de la hegemonía de la sociedad local. Las ciudades intermedias presentan, en términos relativos, una mayor homogeneidad social y económica que en los centros urbanos mayores, lo cual induce a construir un poder local con canales de integración, representación y legitimación social más directo, fácil y personal que establece una mayor proximidad (no participación popular).

Si bien existen estas diferencias marcadas entre los gobiernos locales de las ciudades primadas con los de las ciudades intermedias, es notoria también al momento de presenciar la distinción que se observa según:

- a) La implantación regional: por cuanto el municipio serrano es más tradicional que el de la costa y están inscritos en contextos circundantes de producción hacendaria y de plantación, respectivamente.
- b) La composición social: porque, por ejemplo, los municipios con relaciones interétnicas como Otavalo o Riobamba ó con alta inmigración por colonización propios de la Amazonia, son distintos a los que tiene presencia de clases nacionales como Guayaquil.

- c) La formación histórica: porque la creación de concejos municipales se ha realizado en distintas, épocas cada una de las cuales imprime su propia caracterización (ver nota 8).
- d) La jerarquía político-administrativa: la ciudad según sea cabecera cantonal, capital provincial o de la República tiene un rango diferencial.

La existencia de esta diversidad de gobiernos locales debe llevarnos a cuestionar la generalización extrema que se hace al momento de englobarlos bajo el genérico de “el municipio ecuatoriano”. Primero, porque el municipio no es el único poder local y segundo, por que el nivel de abstracción es tal que desconoce los procesos particulares que le dan sustento.

Pero lo más importante reside en que es una de las fuentes originarias de modelos distintos de gestión urbana, a pesar de que existe una visión homogenizadora dominante que esconde estas características y que por ello tiende a potenciar la diferenciación de los municipios y los respectivos modelos de gestión.

Es interesante notar que como consecuencia de esta diferenciación, en la actualidad se produce un proceso de reagrupamiento municipal que tiene su caja de resonancia en la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Así tenemos que hasta mediados de los ochenta fue un organismo de segundo grado, representativo de todas las municipalidades ecuatorianas, pero que poco a poco ha ido, en unos casos enriqueciéndose y en otros debilitándose, producto del proceso de desarrollo de asociaciones de municipios por afinidades regionales, por marcos provinciales, por tamaños de ciudades, etc.

Mientras las municipalidades de Quito y Guayaquil operan prácticamente al margen de la AME, las asociaciones por afinidad regional o provincial asumen que la AME es una entidad de tercer grado, que es una instancia de reivindicación o, en otros, simplemente la desconocen.

Pero será también la propia Constitución y la Ley General del Régimen Seccional permiten una concurrencia de poderes por cuanto no reconocen la heterogeneidad municipal, con lo cual dan un trato igual a los diferentes municipios, acrecentando sus desigualdades y conduciendo a la multiplicidad de poderes locales.

2.3. La multiplicidad de los poderes locales

Pero no sólo que los municipios son distintos unos de otros, sino que también en la gestión de la ciudad intervienen múltiples poderes de origen diferente. Ya no es la época extrema que la ciudad y el Estado se confundían en uno sólo.

Hoy se tiene una fragmentación de poderes locales originado a partir de las tres determinaciones interrelacionadas: la organización social, la organización estatal y la organización territorial.

1. La organización social se ha nutrido gracias al crecimiento de la población y a la complejización de sus relaciones. Hay nuevos grupos y actores sociales que tienen su expresión vía autogestión (“marginalidad”), demandas (reivindicación) y participación (privada o popular). Indudablemente que cada uno de estas formas se expresa en diversas y concretas instituciones de gobierno local, tales como: las mingas, los comités barriales, cooperativas, ONG’s, empresas, etc.

2. La organización estatal ha crecido y diversificado a partir de varios órganos, aparatos, políticas y territorializaciones aparentemente desestructuradas y desestructuradoras, con lo cual el Estado hace aparecer a la realidad como si fuera, y de hecho así resulta, no estructurada. Es decir que el Estado al tener múltiples formas institucionales, no sólo que su presentación y representación se complejizan, sino que también recorta la sociedad civil de manera tal que impide que la realidad misma se reconstituya, se organice y que la sociedad se unifique.
3. La aceleración de la urbanización plantea un nuevo problema al municipio ecuatoriano: el desborde a su capacidad de respuesta que, incluso, le supera al Estado en su conjunto. Es un desborde por el crecimiento de la población y su distribución, pero también por la presencia de nuevas formas de organización y representación sociales.

En síntesis, se transforman las estructuras tradicionales del gobierno de la ciudad, en un contexto de redefinición del poder en su conjunto (la crisis, la modernización y el ajuste), dando lugar a la constitución multicéfala de poder local. Así el municipio va dejando de ser el organismo encargado por excelencia de la gestión urbana y va asumiendo un papel secundario en un marco multinstitucional concurrente de competencias.

La gestión de las ciudades se la hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo y origen, donde el Municipio es un órgano adicional, que cumple un rol marginal de intermediación del poder central hacia la población. Incluso en este último caso su papel será variado: podrá jugar el rol de colchón de resistencia de los conflictos locales, de cordón de transmisión unidireccional a la sociedad civil, de distribución de ciertas cargas, de espacio de compensación del ajuste, etc.

De todas maneras se debe relevar que en cada caso, dependiendo de las características de la ciudad y de la afinidad política de la representación de la hegemonía local con la nacional, cada municipio irá encontrando su peso específico en la coyuntura.

En definitiva, nos encontramos con una realidad urbana en la que su gestión se realiza a partir de una constelación de poderes (con distinto origen: local, regional, nacional) que hace que la administración de la ciudad se realice desde una conjunto desarticulado de instituciones, donde las competencias no se expresan de manera armónica.

3. LOS MODELOS DE GOBIERNO LOCAL

3.1. El complejo institucional

Si partimos, entonces, de que las realidades urbanas son heterogéneas y de que la administración urbana es multicéfala, convendremos en que es posible encontrar distintos tipos de gobierno local, que se inscriben dentro de una lógica general: la del complejo institucional de gestión urbana, producto de las relaciones de las instituciones públicas, privadas, mercantiles, estatales y populares que surgen de ciertas formas sociales de representación.

Este complejo tiene una concurrencia institucional que da lugar a modelos de gestión que surgen bajo dos vías: una articulada, en la que uno de estos poderes locales hace de eje visible de

la hegemonía local y, otra desarticulada, en la que el predominio se encuentra disperso en el conjunto institucional.

El proceso de modernización capitalista que vive el Estado ecuatoriano en estos últimos años redefine los ámbitos de poder según los órganos a que se refiera; la expresión vendrá dada, para el caso que nos ocupa, por la redistribución de competencias de los distintos órganos y niveles del Estado y por el control del gasto público. De esta manera, desde el auge petrolero se comienza a percibir claramente un doble proceso interrelacionado: la concentración de ciertas funciones anteriormente privativas de los organismos municipales en instancias superiores, nacionales y/o regionales, y la distribución de los ingresos petroleros al margen del presupuesto nacional.

Este proceso es factible por que la propia estructura general del Estado ecuatoriano, contenida en su Carta Fundamental y por la misma Ley de Régimen Municipal, define dos niveles: uno centralizado y otro descentralizado, pudiendo tener cada uno de ellos una base funcional o un carácter territorial.

El nivel en el que se encuentra el municipio es el del régimen descentralizado autónomo y seccional, correspondiente al ámbito territorial. Esto significa que se puede, como de hecho así ocurre, establecer un proceso de descentralización funcional contrario al territorial o viceversa. En otras palabras, a través de la creación de organismos vinculados al ejecutivo nacional, pero descentralizados funcionalmente, se restan competencias a los municipios. Esta es una forma *suigeneris* de descentralizar, que conduce a una mayor centralización.

Algunos ejemplos pueden ilustrar este proceso de centralización por resta de funciones a las instituciones seccionales. Tenemos la creación de instituciones financieras como el Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), el Banco del Estado (ex BEDE), que tienen la finalidad de canalizar recursos económicos para financiar proyectos regionales y locales; el fortalecimiento de organismos financieros como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (JNV-BEV), el Instituto de Seguridad Social (IESS), las mutualistas, etc. para vivienda; en esta misma línea se encuentra la consolidación de las entidades productoras de servicios, infraestructura y equipamientos antes privativas de los municipios, tales como energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), educación (DINACE, DINADER), comunicaciones (EMETEL, MOP), entre otras. De igual manera se debe destacar que a través de ministerios, gobernaciones y otros organismos centrales existentes se persigue iguales fines.

La paradoja llega al extremo de que cuando se busca fortalecer los organismos territoriales lo hacen a través de las llamadas corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR), que son dependientes del gobierno central, en detrimento de los gobiernos seccionales constituidos por el voto popular: Consejos Provinciales y Concejos Cantonales o Municipales.

La creación e impulso de esta serie de organismos adscritos al gobierno central añaden nuevas caras al poder local y logran al menos, tres efectos concretos: a) que se centralice y homogenice el "desarrollo" urbano a nivel nacional; b) que el municipio pierda recursos, poder, competencias y legitimidad, y que asuma papeles subsidiarios como el de mediatizador de conflictos sociales a nivel local gracias al clientelismo que se desarrolla al interior del propio estado y hacia la población; c) la pérdida de la soberanía popular y de representación política al delegarse

ciertos poderes en organismos locales constituidos indirectamente y mediados por el gobierno nacional.

Si esta diáspora de poderes locales surge de la propia dinamia estatal, no se puede dejar de mencionar lo que ocurre en su relación con la sociedad civil. Indudablemente que luego de la crisis del Estado de Bienestar y de las llamadas políticas de ajuste que se diseñan, se redefinen las relaciones estado/sociedad asumiendo un rol mas protagónico la sociedad civil en la gestión urbana, sea por la via de las llamadas privatizaciones, informalizaciones (economía, urbanización, etc) o de las estrategias de sobrevivencia.

En otras palabras, se tiene una problemática municipal desbordada que proviene de su propia debilidad institucional, inscrita en un contexto de comportamiento contradictorio entre la dinámica poblacional (crecimiento vegetativo, migraciones, etc.) y el crecimiento de la economía urbana; entre el incremento de la demanda social y la restricción relativa de la oferta de servicios; entre la variación cualitativa de la necesidad y las posibilidades tecnológicas de satisfacerlas, etc. De esta manera, en las ciudades se incrementan la población y las demandas, sin un correlato real de desarrollo, lo cual le convierte en un espacio altamente conflictivo.

Resultado de ello, los espacios de poder local que le correspondían por Ley al Municipio han sido paulatinamente copados por otras esferas estatales y de la sociedad civil.

3.2. Quito y Guayaquil como paradigmas.

El último proceso electoral que definió los nuevos gobiernos que se posesionaron en agosto del año pasado, marcó un hecho suigeneris en la historia nacional: un ex alcalde de Quito asumió la Presidencia de la República (Durán Ballen), un ex Presidente se convirtió en Alcalde de Guayaquil (Febres Cordero) y un ex candidato a la presidencia asumió la alcaldía de Quito (Mahud).

El hecho llama aún más la atención si se comprueba que los tres gobernantes provienen de tres partidos políticos distintos y de que el proceso electoral arrojó un nivel de polarización inédito a nivel nacional y local, con una votación nunca antes conocida y un consenso que incluso superó las barreras locales.

En todas las estrategias de campaña se podía percibir el discurso de la valorización del municipalismo y una peculiar concepción del mismo: el servicio, el pragmatismo, la obra física, que en suma, presentaban una imagen despolitizada del candidato y su propuesta. Así, Durán Ballén apelaba en la campaña electoral a su experiencia administrativa basada en los exitos alcanzados, entre otras y con más fuerza, en el Ministerio de Obras públicas, la Alcaldía de Quito, y en el Banco y Junta de la Vivienda.

Si esto ocurría a nivel nacional, localmente en las campañas de los municipios de Quito y Guayaquil, cada candidato ponía énfasis en las valoraciones socialmente construidas respecto de las características de su ciudad. Mientras en la Capital de la República, luego de una admistración calificada como exitosa y de la caracterización tradicional como ciudad del orden, la propuesta lógica debía ser el prolongar el proyecto a través de una campaña de continuidad administrativa, mucho más si el candidato Jamil Mahud era del mismo partido político que el ex-alcalde.

En Guayaquil, en cambio, debía ser todo lo contrario porque se requería de una “propuesta de ruptura” que implicaba, por un lado, sacar a la ciudad de la peor crisis y anarquías urbanas de su historia y, por otro, rescatar la municipalidad de la inmoralidad, la politiquería, etc. Lo uno y lo otro expresaban la ingobernabilidad de la ciudad y su constitución en uno de los problemas prioritarios de alcance nacional. De allí que el ex-presidente Febres Cordero sea visto como el único capaz de resolver este caos y mucho más cuando en su campaña reivindicaba los aportes que hizo como Presidente de la República, al grado de que fue calificado en su período presidencial como el mejor alcalde de la ciudad.

Sin duda que es muy ilustrativa la campaña y sus resultados electorales, ya que nos están mostrando que se buscaba despolitizar la imagen de los candidatos, en un contexto de desprestigio de lo político, y rodearles de éxitos visibles a sus realizaciones en medio del pragmatismo reinante. Los municipios y por extensión el gobierno nacional, son entidades de servicio que exigen una “conscripción cívica”. Pero también es ilustrativo el peso nacional y el carácter particular de las dos ciudades, así como la generalización de un diagnóstico maniqueo en el sentido de que Guayaquil es la ciudad del caos y Quito del orden.

Ahora bien, lo que interesa analizar, dentro del hilo conductor que hemos venido desarrollando, es el modelo de gestión urbana que se implanta en cada ciudad, en vista de que cada una de ellas lo asumen de manera distinta, pudiendo incluso aparecer como dos paradigmas claros en el país. En otras palabras, si bien los gobiernos locales en las dos urbes se desenvuelven dentro de lo que hemos llegado a definir como el “complejo institucional” de gestión urbana, Quito y Guayaquil aparecen como modelos diferentes.

Mientras en el caso de Quito podemos afirmar que su estructura de gobierno tiene como eje principal a un municipio caracterizado por ser centralizado en su interior y descentralizado en relación al Gobierno Nacional; en Guayaquil será todo lo contrario: disperso en el manejo de la ciudad y centralizado respecto al Estado Central. En ese sentido, Guayaquil es una ciudad más centralizada que Quito.

En Quito las relaciones interinstitucionales se estructuran alrededor del Municipio como eje vertebrador y hegemónico, asumiendo, de esta manera, la condición de unidad articuladora de la gestión local. Siguiendo a Pérez (1991), se podría decir que la Municipalidad de Quito asume la condición de núcleo funcional del complejo institucional.

En la ciudad de Guayaquil el complejo institucional que define el modelo de gestión se estructura de una forma difusa, al grado de que la trama de relaciones de poder no es percibida por la población, fragmenta la demanda social y añade nuevos factores adversos para la constitución de las identidades. No existe una institución u órgano que asuma la condición hegemónica de núcleo funcional, lo cual conducirá a que dependiendo de la coyuntura varíe el eje del marco institucional; así por ejemplo, unas veces será el propio Municipio de Guayaquil, otras la Gobernación de la Provincia o la Junta de Beneficencia la que jueguen este rol.

En parte ésta red de instituciones y el rol particular que ha desempeñado el Municipio de Guayaquil es el que le ha llevado a tener, en el último cuarto de siglo, un promedio de más de un alcalde por año. Sin duda que el conjunto de la red institucional y su modelo de gestión disperso y difuso se encuentran en crisis, encontrado una salida momentánea en la representación que os-

tenta el Alcalde Febres Cordero. Es más su presencia personal que le convierte en núcleo funcional, que la construcción institucional del municipio en cuanto tal.

Mientras en Quito el Municipio es el heredero de los órganos coloniales de gestión y es el germen del nuevo poder nacional, en Guayaquil, una primera constatación en términos históricos a la que se puede arribar, es que aún no ha concluido el proceso de formación del Municipio en el poder local. Es como si hasta la presente fecha aún no se construyera una hegemonía local. Por lo pronto y de manera hipotética, se puede buscar una explicación en el hecho de que Guayaquil vive una gran segmentación social compuesta por múltiples estratos que no le permiten constituir un sólo poder local con hegemonía y generalizar la noción de ciudadanía. Una fragmentación que genera una permanente y rápida movilidad social que impide constituir identidades sociales, de identificarse estable y permanentemente como parte de una colectividad.

De allí que la hegemonía local en Guayaquil se manifieste, mas claramente que en Quito, en un conjunto de poderes desarticulados, que son el resultado, por un lado, de las características particulares de la diferenciación y segmentación de su sociedad civil, donde cada sector social se expresa en su respectiva construcción institucional y, por otro, del tipo de relaciones que se definen desde el nivel nacional. De esta manera, en la gestión de la ciudad coexistan distintas expresiones institucionales, unas más antiguas que otras, surgidas de diferentes niveles. Así tenemos, entre otras las siguientes:

- a) Los propiamente locales, como la Junta de Beneficencia de Guayaquil que mantiene una política de tierras, salud, cementerios, educación; el club Barceloma que tiene una propuesta de identidad y de recreación; el Municipio, la Junta Cívica, los Bomberos.
- b) Los de origen provincial o regional como la Comisión de Tránsito, la Empresa de Agua Potable, el Consejo Provincial, la Corporación de Desarrollo del Guayas.
- c) Los de constitución nacional como la Gobernación, los ministerios, el Fondo de Desarrollo Urbano, entre otros.

Como resultado se tiene un poder local altamente fragmentado a la manera de un complejo institucional público-privado y, como consecuencia, un modelo disperso de gestión de la ciudad. Esta ha sido la lógica de la administración urbana que se ha venido desarrollando en Guayaquil y que hoy se encuentra en crisis. Porque no es solamente que el Municipio de Guayaquil esté en crisis, es el modelo global de gestión y cada una de sus instituciones públicas y privadas las que en su conjunto y sus partes muestran la crisis de gobernabilidad de la ciudad.

Sin duda que este proceso inacabado de construcción del poder local y su lógica de gestión han terminado por hacer crisis: de gobernabilidad y de modelo. No puede estar peor la ciudad y sus instituciones: las públicas y las privadas, las locales y las nacionales.

En Quito se pueden extraer algunas distancias. En primer lugar, por su condición de Capital de la República y asiento principal del aparato estatal nacional tiene, al menos, las siguientes características:

- a) La presencia de clases nacionales y de una clase media vinculada a la burocracia estatal, que se convierte en el eje de la integración social de la noción de la "quiteñidad". A dife-

rencia de Guayaquil -donde la población crece a un ritmo mayor y en base a fuertes aledañas migratorias que no logran cimentar fuertes relaciones político-culturales- en Quito la sociedad es más tradicional en términos de que sus identidades están constuidas menos sobre la economía.

- b) La mayor proximidad a los aparatos estatales lleva, en unos casos, a confundir la funcionalidad de la ciudad con ellos y, en otros, a que existan menos aparatos estatales. Pichincha es la única provincia que carece de Gobernación que, en el caso del Guayas, la tradición política ha definido a su Gobernador como un verdadero Vicepresidente. De esta manera, el Gobernador en Guayaquil es más un representante de la hegemonía nacional que se incrusta en la ciudad, que una construcción local de su propia correlación de fuerzas.
- c) La ciudad de Quito cumple varias funciones, siendo la más significativa la de Capital del Ecuador. Esta condición de capitalidad exige un marco institucional que incluso trasciende lo típicamente local: son relaciones especiales, claras y consolidadas de gobierno.

Por tanto, no es casual que de la Municipalidad de Quito haya salido un Presidente de la República y mas bien del gobierno nacional un Alcalde para Guayaquil.

Frente a estos dos modelos de gestión urbana el Congreso Nacional, recogiendo una propuesta del Municipio de Quito, aprobó la Ley del Distrito Metropolitano. La Ley introduce el criterio de régimen especial para las ciudades mayores a los dos millones de habitantes, es decir, para Quito y Guayaquil. Redefine el papel de núcleo funcional del municipio en el complejo institucional de gestión local.

Quito ha asumido la Ley y Guayaquil no. En este último caso, más bien se avisa la propuesta de la ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos. Un modelo de gestión urbana sobre la base de un modelo privatizador basado en una triple crítica: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, b) lo estatal es centralización, lo privado descentralización y c) Quito es el centro, Guayaquil la periferia.

Este planteamiento, creemos, que conducirá a profundizar el modelo fragmentado de gestión urbana con los consiguientes problemas hacia el futuro: el municipio como totalidad desaparecerá con el componente adicional de la privatización. La pérdida de contenido de lo municipal como referente político-cultural, irá acompañada por la suma de la clientela política a la clientela económica. La privatización de los servicios conducirá a una mayor atomización de la gestión urbana y a la transformación de poblador en consumidor. Se construirá una ciudad ordenada de acuerdo al esquema costo-beneficio, en el que el habitante es un cliente-consumidor de la política y la economía.

4. LAS DEMANDAS CIUDADANAS

4.1. La construcción de las demandas y sus prioridades

EL Municipio es el organismo estatal más descentralizado del Estado y por lo tanto el más próximo a la Sociedad civil. Es en esta proximidad que se construye la legitimidad de origen y de soberanía popular, y se mantiene en su devenir a través de la participación, la representación y la satisfacción de las necesidades de la población.

Si bien estas tres formas de vinculación de la sociedad al municipio están interrelacionadas, no puede perderse de vista que en la actualidad son las demandas más sentidas de la población y componentes consustanciales de la condición de ciudadanía. Las demandas se estructuran a partir de actores sociales y en coyunturas específicas. Sin embargo en algunos momentos y en algunos casos, ciertos segmentos de la ciudadanía se expresan aparentemente sin un actor visible que asuma tal o cual demanda.

Ese es el caso de la expresión de la demanda como opinión pública. Al respecto, se puede ilustrar con una encuesta corrida en el mes de marzo de 1992 en Quito y Guayaquil por Informe Confidencial. Mientras en Quito los tres principales problemas que reconoce la población son: la inseguridad (20.7%), el agua potable (20.6%) y el costo de vida (16.9%); en Guayaquil en cambio son la basura (63.0%), el agua potable (9.5%) y el costo de vida (7.3%).

De los principales problemas detectados, sólo el agua potable y la basura pueden ser considerados típicamente municipales; los restantes se definen como de incumbencia estatal nacional (seguridad y costo de vida). Esto significa que las demandas ciudadanas tienen múltiples interlocutores estatales, con lo cual su reivindicación tiende a ser más difícil de satisfacerse. En otras palabras, la existencia del complejo institucional y las características particulares del modelo de gestión terminan por fragmentar la demanda social y ésta, a su vez, por la diversidad y las pocas posibilidades de ser satisfechas, debilitan al gobierno local.

Si se compara la información de Quito y Guayaquil, lo primero que llama la atención es que en la Capital se resalte a la inseguridad como el problema número uno, cuando las estadísticas y la opinión pública consideran a Guayaquil como la ciudad más insegura. Sin embargo, es el incremento relativo de los hechos delictivos que se vive en estos últimos años, lo que ha producido este quiebre en la opinión de la población.

La prioridad de la basura en el Puerto Principal se construye en base a una necesidad real, a la formación de una opinión pública creada por los medios de comunicación y a los problemas propios de la gestión, principalmente vinculados con las denuncias alrededor de los escándalos de inmoralidad (píones, procesadora de basura) y de las polémicas políticas de privatización.

Si bien la basura es un problema real en Guayaquil, el papel de la coyuntura es determinante para que la opinión pública haga subir o bajar la percepción de un problema frente a otros no menos complejos, como el agua potable, alcantarillado, inseguridad, etc.

El hecho de que el Municipio de Quito sea el eje del “complejo institucional” de gestión de la ciudad, le corresponde un ámbito de influencia en distintos campos, lo cual explica la mayor dispersión de funciones percibida por la ciudadanía, al extremo de que le asigna un rol global. En cambio la municipalidad de Guayaquil que tiene más bien pocas competencias, hace que la población perciba pocas responsabilidades: aseo y vías.

4.2. La conflictividad del procesamiento

La conflictividad del procesamiento de las demandas surge de las características de su propia constitución, de la estructura institucional, y de las relaciones y mediaciones que se establezcan entre ellas.

Así en una sociedad altamente fragmentada, es difícil construir demandas que se forman alrededor de las necesidades. Pero su correlato, la existencia de una estructura institucional que muestra múltiples órganos y caras -que incluso se superponen entre ellas- hace que cada una de las demandas se atomicen o dispersen en esta maraña institucional, con lo cual su canalización no encuentra respuesta.

La situación es más difícil por la precaria legitimidad del poder local en su conjunto y de su constitución por la vía electoral. Las campañas electorales que tienden a construir demandas e identidades relativamente importantes y progresistas, ni bien concluyen con un resultado electoral que define un grupo en el poder, se inicia el desencanto y la disolución de las demandas. Con ello se pierden condiciones de gobernabilidad y de legitimidad. De esta manera, las identidades que se definen alrededor de necesidades y/o de reivindicaciones, son un factor adverso tanto a la construcción como a la satisfacción de las demandas sociales.

Pero también por la gran proximidad existente entre la sociedad y el municipio, el eslabón más débil de la relación tiende a subsumirse en el otro. De allí que la informalidad reinante en la sociedad penetre al municipio, detnando que el clientelismo sea la forma primordial de "satisfacción" de las demandas. Sin embargo la demanda social es de tal magnitud que no hay otro camino que su interiorización en la sociedad civil, quedando la reproducción social bajo su responsabilidad

5. REFLEXIONES FINALES A MANERA DE RETOS

Indudablemente que Guayaquil como totalidad vive una crisis del modelo de gestión y de gobernabilidad, y la salida privatizadora que se presenta al momento, parece que profundizará un modelo que históricamente a mostrado sus debilidades. En Quito, en cambio, se está buscando con la Ley del Distrito Metropolitano, un fortalecimiento del gobierno local en su conjunto, con base a un proceso de descentralización/desconcentración.

Una y otra propuesta deben establecer un proceso en doble línea: por un lado, romper con el modelo fragmentado de gestión, fortaleciendo al municipio como poder local, pero bajo una estructura más cercana a la sociedad civil, que sea más democrática y más representativa. Y por otro lado, modificar la lógica del desarrollo urbano expansiva, segregacionista y especulativa que tiene al momento. De esta manera se dará paso a la satisfacción de las demandas sentidas de la población y se construirá un vía distinta a la actual, en la que el eje sea la constitución de la ciudadanía: expresión del derecho a la ciudad y de la ciudad del derecho.

No cabe la menor duda que se trata de buscar una salida para la ciudad, que permita enfrentar los retos que nos plantea el fin de este siglo. En esta perspectiva y durante estos últimos años, se percibe en América Latina un intento de reflexión de la ciudad desde nuevos horizontes que, en principio, surgen de las expectativas de gobierno municipal o de su propio ejercicio. Allí están los casos de Lima (Una ciudad para todos); Porto Alegre (ciudade constituyente), Quito (Una ciudad democrática), entre otros.

1. Fortalecer la democracia a nivel local, en base a un rediseño del poder, lo cual hace imprescindible la búsqueda de un régimen especial para la ciudad: formulación de una propuesta de Distrito Metropolitano de Guayaquil.

2. Reducir la pobreza dotando de servicios, empleo, equipamiento, transporte, vivienda. Recuperar el carácter de las políticas sociales.
3. Producir ciudad sobre la base de una nueva lógica general: uso intensivo de suelo, equitativa distribución de las inversiones, policentralidad, respecto al ambiente natural y al construido.
4. Generar nueva tecnología y opciones tecnológicas, lo cual implica un reto a las universidades, al sector privado y a la tecnoburocracia.

Retos que deben ser enfrentados dentro de un criterio de unicidad de la ciudad y su gestión. Caso contrario, siguiendo a Maquiavelo, convendremos que: “En verdad, el único medio seguro de dominar una ciudad acostumbrada a vivir libre es destruirla”.