

Quito, desarrollo para la gente

Tomo II

Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores

Quito, desarrollo para la gente

Tomo II

Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores

Instituto de la Ciudad



Quito, 2009

Quito, desarrollo para la gente
Tomo II
Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores.

Corporación Instituto de la Ciudad

Luis Verdesoto Custode
Director

Cristina Jarrín Morán
Coordinación

Autores
Corporación Instituto de la Ciudad de Quito
Fundación Ciudadanos sin Indiferencia, Bogotá
Julio Echeverría Andrade
Felipe Burbano de Lara
Carlos Larrea Maldonado

Edición
Cristina Jarrín Morán

1ra. Edición: Instituto de la Ciudad
Venezuela N5-78 y Mejía
Teléfonos: 2958-875/2957-352
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-9995-3-0

Impresión: Ediciones Continente, 2009.
Quito-Ecuador

Índice de contenido

	Pág.
CAPÍTULO VII	
El papel de las regiones en los procesos de desarrollo y sus relaciones con el Estado	7
<i>Corporación Instituto de la Ciudad de Quito</i> <i>Fundación Ciudadanos Sin Indiferencia, Bogotá.</i>	
CAPÍTULO VIII	
Actores y estructuras de sentido en el Distrito Metropolitano de Quito	31
<i>Julio Echeverría Andrade</i>	
CAPÍTULO IX	
Quito y la caída de Bucaram -discurso, identidad y representaciones-	63
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
CAPÍTULO X	
Atlas social para Quito urbano	103
<i>Carlos Larrea Maldonado</i>	
Anexo 1	111
Análisis comparativo Constituciones 2008-1998 Régimen territorial	
<i>Instituto de la Ciudad</i>	

CAPÍTULO VII

El papel de las regiones en los procesos de desarrollo y sus relaciones con el Estado¹

*Corporación Instituto de la Ciudad de Quito²
Fundación Ciudadanos Sin Indiferencia, Bogotá.³*

Resumen

El presente documento propone un acercamiento a temas esenciales dentro de los procesos de desarrollo de un mundo globalizado, en el cual, las áreas metropolitanas, ciudades y regiones tienen un inmenso protagonismo, ya que están en una búsqueda diversa y permanente de autonomía para liderar y gestionar las nuevas demandas de su población y alcanzar la gobernabilidad de sus territorios.

Para ello deben desarrollar capacidades que les permitan desempeñar un doble papel: por un lado, enfrentar retos internos sobre gobernabilidad y desarrollo y, por el otro, hacer frente a un escenario global dentro del cual deben insertarse de forma competitiva. Un sentido de gobierno responsable que propicia acuerdos y alianzas entre los ciudadanos y las organizaciones económicas y sociales, basado en la comunicación permanente y en la cooperación público-privada y la apuesta de manera comprometida por una estrategia competitiva propia, que responde a sus potencialidades específicas, son algunos de los caminos.

Palabras clave: globalización, metrópolis, regiones, descentralización, gobernabilidad, competitividad.

¹ Este documento constituyó la base de la ponencia presentada en el 9º Foro de Biarritz, celebrado el 3 y 4 de noviembre de 2008.

² El Instituto de la Ciudad es una corporación municipal, cuyo objetivo es el análisis científico, conceptual y aplicado del desarrollo de Quito.

³ La Fundación Ciudadanos sin Indiferencia es una organización comprometida con el desarrollo social y la democracia local, con sede en Bogotá, Colombia. Trabaja en la construcción de agendas públicas orientadas al desarrollo de los habitantes y sus territorios.

Introducción

El presente documento propone un acercamiento a temas esenciales dentro de los procesos de desarrollo de un mundo globalizado, en el cual las áreas metropolitanas, ciudades y regiones tienen un inmenso protagonismo. La reflexión se centra en las implicaciones de este doble fenómeno referido a las funciones y competencias de los Estados nacionales frente a los entes locales o regionales.

Se plantea que más allá de la descentralización, estos territorios subnacionales están en una búsqueda diversa y permanente de autonomía, para liderar y gestionar las nuevas demandas de su población y alcanzar la gobernabilidad de sus territorios. Para ello, deben desarrollar las capacidades necesarias que les permitan desempeñar un doble papel: por un lado enfrentar retos internos sobre gobernabilidad y desarrollo y, por el otro, hacer frente a un escenario global dentro del cual deben insertarse de forma competitiva.

Frente a estos retos internos y externos, los nuevos territorios locales más que presentar una subordinación al Estado Nacional, pretenden crear y fortalecer relaciones de coordinación, para lo cual basan su gestión en la búsqueda de un propósito colectivo a partir de una concertación y cooperación entre las instancias territoriales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, el sector académico e instancias internacionales.

El documento ha sido estructurado en seis secciones. En la primera, abordamos la influencia de la globalización sobre la estructuración de lo local y global. La segunda parte trata sobre el papel del Estado y los gobiernos subnacionales, lo que incluye un análisis de los procesos de descentralización y la reestructuración de las regiones. En una tercera sección se revisa el nuevo rol de lo local y regional en las relaciones transnacionales, como producto de los procesos de globalización y descentralización. En la sección cuarta se aborda el papel de los gobiernos locales sobre la planificación para el desarrollo económico y la competitividad. La quinta sección analiza el caso particular de las áreas metropolitanas frente a los procesos de descentralización. Una sexta sección reflexiona sobre la gobernabilidad y el buen gobierno frente a los procesos descritos en las secciones anteriores para finalmente presentar unas conclusiones generales.

1. Globalización y gobierno local

Mientras el mundo entero entró hacia ya varias décadas en el proceso de globalización, que sugiere un mundo sin distancias, las múltiples demandas por la sostenibilidad de los territorios y la búsqueda y mantenimiento del bienestar de la población continúan siendo la tarea en la que están concentradas ciudades y regiones.⁴

Estos dos fenómenos se dan en los territorios reorganizados como regiones o fortalecidos como ciudades. Para insertarse en las dinámicas económicas globalizantes, se establecen nuevos patrones de localización de las actividades y se forman redes de producción que estimulan la organización de *clusters* para la difusión del conocimiento, de la innovación y la reducción de costos de transacción. También los actores económicos negocian e intercambian entre sí más allá de las relaciones internacionales de los países.

Frente a esta transformación del papel de los Estados-nación en la regulación de sus relaciones comerciales, se puede advertir o que los Estados han perdido su soberanía o que, por el contrario, pueden asumir nuevos roles en el escenario global. *“La nueva geografía de la centralidad debió ser reproducida tanto en términos de las prácticas de los actores corporativos como en términos del trabajo del Estado en producir nuevos regímenes legales”* (Sassen, 1998).

Según Sassen, la globalización económica extiende la economía más allá de las fronteras del Estado-nación. El nuevo régimen legal que impone el Estado, negocia entre la soberanía nacional y las prácticas transnacionales de los actores económicos corporativos. El Estado tiene la función de velar por los derechos del capital, tanto domésticos como globales. *“El Estado continúa jugando un rol crucial en la producción de la legalidad en torno a las nuevas formas de actividad económica”* (Sassen, 1998).

El Estado, al mismo tiempo, no se concentra sólo en las reglas de un nuevo régimen económico, sino en atender problemas que también tienen un espectro mundial: el calentamiento global o las migraciones, como ejemplos. Sin embargo, la localización como otra cara de la moneda, tiene una estrecha relación con la descentralización, en el sentido en el que el Estado encuentra

⁴ “Los profundos procesos de cambio en el plano tecnológico, económico, cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente los territorios subnacionales y las dos tendencias — globalización y localización— se convierten en dos caras de una misma moneda”. (Moncayo, 2002)

en la entrega de competencias y funciones a los territorios el traslado de la responsabilidad de atender situaciones concretas y específicas.⁵

La dialéctica entre lo local y lo global es la que produce al mismo tiempo procesos de centralización y descentralización (Beck, 2007). Centralización, al velar por el cumplimiento de las normas del nuevo orden mundial frente a los intereses nacionales desde el nivel central. La descentralización se genera como el traslado de funciones y competencias a la esfera local y regional para atender demandas como la prestación de servicios públicos y sociales. La descentralización también se enmarca en discusiones en torno al desarrollo económico, la eficiencia fiscal y la construcción de democracia.

En este sentido, los territorios urbanos y regionales contemporáneos tienen grandes retos frente a su desarrollo económico y social. Asuntos como la seguridad de sus habitantes, los niveles de pobreza y exclusión, el desempleo, la calidad ambiental y la movilidad son temas centrales en la agenda pública, tanto de gestión como de interés ciudadano. Incluso la globalización ha aportado nuevas problemáticas.

Ha aparecido una nueva marginalidad periférica alrededor de ciudades y distritos industriales de alta tecnología. *“Dentro de las ciudades globales vemos una nueva geografía de la centralidad y de la marginalidad... mientras los centros de las ciudades globales reciben recursos, las zonas con bajos ingresos están ávidas de ellos, y esa inequidad no se atiende con las normas globales sino con la asignación de recursos y programas del gobierno local o regional”*.(Sassen, 2002).

Cabe entonces preguntarnos si esos territorios subnacionales tienen, por cuenta de la descentralización, las competencias y recursos suficientes para resolver las crecientes demandas de la población. O, si por el contrario, es sólo una manera de enfrentar la crisis del Estado central, que permite legitimar en la periferia las políticas del centro. *“Dicha descentralización se manifiesta en el otorgamiento a las entidades territoriales de una competencia únicamente administrativa”* (Rivera, 1998).

⁵ *“Los Estados nacionales han entrado en un proceso de reconfiguración y aunque seguirán cumpliendo un importante papel en la creación de condiciones políticas y macroeconómicas... disminuyen su poder frente a los bloques multinacionales y lo ceden frente a sus propias regiones. Y esto es así porque resultan demasiado grandes para responder a las demandas ciudadanas y a los procesos de reestructuración de las demandas productivas locales”*. (Pineda, 2002)

2. El papel del Estado y los gobiernos subnacionales

2.1. Procesos de descentralización

En América Latina, así como en Europa, los asentamientos urbanos se ajustan a nuevos sistemas de gobierno debido a la complejidad de las redes y relaciones que se desarrollan en sus territorios. Se vive una mudanza de paradigmas de desarrollo acerca de los roles del Estado, la sociedad y el mercado. Estos cambios generan nuevos modelos de gobierno nacional descentralizado y desconcentrado para, entre otros asuntos, facilitar la gestión de servicios y competencias de los gobiernos subnacionales y también para crear nuevas sinergias entre los actores regionales que generen propuestas de desarrollo. Y, finalmente, estos procesos de descentralización se enfocan en el fortalecimiento de las autonomías de los gobiernos subnacionales para asumir relaciones globales directas en la búsqueda de oportunidades y especialidades productivas.

Al revisar los procesos de descentralización en América Latina se encuentra que existen diferentes aproximaciones y enfoques, existiendo la descentralización política, la operativa y la económica. La descentralización política trata los temas de transferencia de competencias en cuanto a poderes de decisión a niveles de gobierno u organizaciones sociales. La operativa asume la transferencia de competencias a nivel administrativo funcional y territorial, como son las delegaciones o administraciones zonales de un distrito metropolitano y la descentralización económica se refiere a la transferencia de procesos productivos relacionados con la provisión de servicios públicos. (Finot, 2001).

Los procesos de descentralización se enfocan hacia el desarrollo de las capacidades institucionales para aumentar la competitividad territorial, a través de factores básicos como infraestructura, innovación tecnológica, desarrollo del capital humano, calidad del ambiente económico y natural todo con el objetivo de garantizar el desarrollo sostenible de las actividades productivas (Rausch, 2007). Estas actividades se vuelven complejas cuando los gobiernos abarcan una amplia variedad de entidades con potestad sobre el territorio de una nación e incluyen territorios y gobiernos subnacionales.

Descentralizar también tiene el objetivo de promover la eficiencia funcional de los gobiernos en Estados federales o unitarios, y puede mejorar *“la gestión de los servicios públicos y de recursos fiscales, la participación social, la transparencia y responsabilidad en la gestión pública, la equidad en la asignación del gasto social, la democratización y el equilibrio e integración territorial”* (Rausch, 2007).

La eficiencia funcional depende de la capacidad institucional de los municipios y gobiernos subnacionales para poder asumir responsabilidades. En este caso el panorama en América Latina es muy variado puesto que existen municipios con poblaciones mucho más altas que la población entera de otros países Latinoamericanos, como es el caso de Ciudad de México o Buenos Aires. Los procesos de descentralización aún deben alcanzar una mejor distribución de la gestión de los recursos en América Latina puesto que actualmente solo el 15% de los gastos de los gobiernos está en manos de las autoridades locales, mientras en países más industrializados este porcentaje sube al 35% (Rojas, 2006).

A nivel de democracia y participación también se ha avanzado en los territorios subnacionales. Un estudio del Banco Mundial indica que “...cerca del 95% de las democracias [de América Latina] actualmente tienen autoridades subnacionales elegidas democráticamente, y los países en todas partes, grandes, pequeños, ricos, pobres, están devolviendo poderes fiscales, políticos y administrativos a los niveles subnacionales de gobierno” (Grupo Biarritz, 2005).

Es alentador el hecho que los procesos de descentralización supongan grados de autonomía para los niveles subnacionales, principios de subsidiariedad, mecanismos concretos de solidaridad y equidad territorial, flexibilidad en la conformación de niveles subnacionales y sistemas democráticos. Es necesario tomar en cuenta que a nivel de jerarquías siempre estará primero la nación, y los niveles de gobierno se definen por una especialidad en sus objetivos y funciones. Esto conforma un territorio consolidado a través de procesos autonómicos que no elimina las diferencias de funciones ni permite la adopción arbitraria de competencias. Generalmente, los subniveles de gobierno se establecen democráticamente, adquiriendo capacidad legislativa en el marco de una constitución del Estado nacional con sus correspondientes bases fiscales y estructura administrativa.

La búsqueda de autonomía se ha convertido en el componente clave para ejercer el gobierno, la planificación y la gestión de los gobiernos subnacionales. Estos gobiernos corresponden a diferentes escalas territoriales. En América Latina hay ciudades que abarcan territorios urbanos con diferentes centros, conformando áreas metropolitanas con gobiernos que abarcan competencias sobre la extensión de su territorio. Por otro lado, las regiones son un conjunto de ciudades, zonas agrícolas y naturales que demuestran una relación económica, social, urbana y ambiental. Estos elementos en relación y con sus propios gobiernos se convierten o se los reconoce como un territorio regional que busca un tipo de organización política que se ajuste a los temas y culturas del territorio.

Uno de los principales obstáculos para el buen gobierno de territorios metropolitanos y las regiones es el marco legal y la dificultad de coordinación entre las diferentes instancias gubernamentales. Los países de América Latina se encuentran en esta búsqueda de formas de traspaso de funciones con la adecuada asignación de recursos sin reforzar la dependencia al gobierno central. Sin embargo, aún no se encuentran fórmulas plenamente idóneas para incentivar la autogestión de los niveles subnacionales de gobierno en coordinación con el gobierno nacional.

En particular, las relaciones intergubernamentales se deben diseñar como un sistema que responde a los recursos y múltiples demandas competitivas para que los gobiernos locales, regionales y nacionales se desarrollen en conjunto. Rojas (2006) propone que esta definición debe responder a preguntas como:

- a. ¿Quién hace qué? Corresponde a la “claridad en cuanto a la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno” (Rojas, 2005).
- b. ¿Quién cobra qué impuestos y tasas? Determina la asignación y corresponsabilidad de generar recursos para asumir responsabilidades.
- c. ¿Cómo resolver la inevitable falta de equilibrio entre ingresos y gastos en los gobiernos locales? Aborda los sistemas de transferencias y principios de subsidiariedad.
- d. ¿Cómo igualar los niveles de servicio entre jurisdicciones territoriales? Plantea el tema de los desequilibrios horizontales.
- e. ¿Se deben endeudar los gobiernos locales? Trata sobre disciplina de crédito y el no rescate de los gobiernos locales insolventes

2.2. Las Regiones

La región como espacio físico, político, económico, ambiental y cultural se presenta frente al Estado-nación como un sujeto autónomo, más que como instancia a la que se delegan competencias vía descentralización. Tomamos el concepto de región dentro del contexto de la globalización, como una red de ciudades y pueblos que estructuran un territorio donde viven ciudadanos con identidad cultural propia, donde se desarrolla la economía, se organiza la sociedad civil y se crea una institucionalidad que reconoce nuevas formas de expresión políticas y jurídicas.⁶

⁶ La Mesa de Planificación Regional de Bogotá y Cundinamarca definió la región como “una fracción de la realidad territorial del país compartida por diferentes entidades territoriales, cuya conformación y particular fisonomía está determinada por la densidad de las relaciones que surgen de la interacción de factores comunes ambientales, económicos sociales y culturales” (De las ciudades a las regiones:290)

Se reconoce que la región es una realidad política en los países de Europa, pero no en la mayor parte de América Latina, donde las regiones se configuraron y desarrollaron incluso antes que el Estado-nación. Luego, con la construcción del Estado-nación, las regiones fueron integradas jurídicamente, creando figuras como municipios, distritos o departamentos.

Esta región, entendida así desde el discurso contemporáneo, está en capacidad de asumir su propia gestión. Su fortalecimiento se basa en darle paso a las múltiples relaciones entre entidades territoriales contiguas y al desarrollo de la concertación público-privada con la sociedad civil. En consecuencia, las relaciones tradicionales gobierno central-región se transforman de subordinación a coordinación.

En otras palabras, lo que se busca con la construcción socio-política de la región en cualquier país del mundo es:

1. Que la región adquiera estatus autónomo contando con capacidad para autogestionarse. El gobierno central y la región se necesitan y por tanto requieren estrategias de coordinación.
2. Que la región garantice la gobernabilidad, porque es donde se construye la concertación y cooperación entre los gobiernos, ya sean nacional o territoriales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. La diferenciación de roles de los diferentes niveles de gobierno, no se basa en una distribución legal de competencias.

Romano Prodi, al presentar el Libro Blanco al Parlamento Europeo argumentaba que *“tenemos que dejar de pensar en términos jerárquicos de competencias separadas por el principio de subsidiaridad y comenzar a pensar en arreglos en red entre todos los niveles de gobierno, los cuales conjuntamente enmarcan, proponen, implementan y supervisan las políticas”*. (Estrategia regional y gobernanza territorial. La gestión de redes de ciudades)⁷

Este planteamiento político para los países de América Latina significa el reconocimiento de la región como realidad política y socio-económica, porque el desarrollo de las ciudades (urbanización) y la necesidad de su integración con su entorno, es un fenómeno y una tendencia ineludible; un modelo de gestión concertada (público-privada-sociedad civil) y de formas novedosas de relacionarse con el gobierno central a través de acuerdos.

⁷ Por su parte, EUROCITIES en su contribución al libro blanco mencionaba que *“nuestras ciudades vienen desarrollando asociaciones entre el sector público, voluntario y privado sobre bases cada vez más sistemáticas. Estamos abandonando un gobierno de arriba abajo”* (En el libro Estrategia regional y gobernanza territorial. La gestión de redes de ciudades:47)

Frente a ese escenario, “en el plano regional y local el gobierno tiende incluso a convertirse en socio, facilitador y árbitro de consorcios público-privados, alianzas para el desarrollo y múltiples agencias con propósitos especiales”. (Moncayo, 2002) O como señala Ulrich Beck, “debe haber un espacio para una nueva política transnacional, inventando nuevas formas de cooperación entre los Estados, entre la sociedad civil, actores que incluyan contextos nacionales diferentes, para tener una visión del mundo globalizado y localizado al mismo tiempo” (Beck, 2007).

3. Relaciones transnacionales

La globalización ha significado para los Estados nacionales, entre otras cosas, una re-definición de la concepción y del manejo de fronteras, donde las áreas metropolitanas aparecen como actores principales en la competencia por mercados internacionales. Por estas razones, las áreas metropolitanas, regiones o ciudades se convierten en ejes de relaciones que se superponen a las fronteras nacionales. Estas nuevas condiciones generan una gran expectativa por lograr los niveles de competitividad requeridos internacionalmente, pero sujetos a las políticas económicas de sus gobiernos nacionales (Boisier, 2005).

Del mismo modo como el proceso de globalización ha incidido en el fortalecimiento de los territorios dentro de cada país, en la perspectiva de proyectar sus ventajas competitivas hacia afuera, se han creado “cuasi-Estados subnacionales” (Boisier, 2005). Estos cuasi-Estados proyectan sectores del interior de un país con reglas de relacionamiento propio y, de este modo, crean un único espacio de relacionamiento global, sin que esto afecte la soberanía de los Estados. Se establecen además espacios de producción en red, sin la necesidad de una geografía física continua, donde “el sistema restringe el establecimiento de fronteras y mecanismos que pudieran entorpecer las relaciones comerciales” ya que éstas demandan un “espacio único de mercadeo” (Boisier, 2005).

Esta forma del desarrollo ha posibilitado el aumento de la autonomía para tomar decisiones desde los gobiernos locales, con el objetivo de mejorar las ganancias obtenidas como fruto de las actividades productivas y/o prestación de servicios. Es en esta perspectiva, que las áreas metropolitanas han creado mecanismos de relacionamiento y participación en *sistemas locales, regiones urbanas o metropolitanas y regiones transnacionales*. Además, las áreas metropolitanas han contribuido a la conformación de nuevos espacios de integración, marcados por un redimensionamiento de las relaciones y acuerdos internacionales que sirven de marco para este proceso.

De este modo, las ciudades y regiones tienden puentes por medio de acuerdos internacionales, donde los territorios y sus relaciones funcionan bajo una lógica de “regionalismo abierto” (Boisier, 2005), rediseñado de acuerdo con la economía global. Las áreas metropolitanas también buscan mecanismos para posicionarse en esta situación de transición que puede incluso devenir en un nuevo centralismo a nivel de la economía internacional.

Sin embargo, este nuevo rol conocido como “devolución” o “aumento de la localización de las decisiones” (Boisier, 2000), mantiene relaciones sinérgicas con el proceso de internacionalización y no se superpone ni confronta con los marcos decisorios nacionales, así como tampoco debilita a los Estados nacionales (Moncayo, 2002). Las áreas metropolitanas respetan la soberanía del Estado nacional y dependen de él y de las garantías que promuevan para su relacionamiento internacional⁸. Este proceso también implica que en dichas inserciones los Estados nacionales no asuman condiciones de desventaja para ninguno de los grupos sociales de la población involucrada.

Es más, la proyección internacional de regiones y ciudades ha llevado incluso a los gobiernos centrales a promover nuevos espacios y dinámicas de relaciones intergubernamentales, en la medida en que ante un incremento de la demanda de mecanismos de apoyo y cooperación se ha hecho necesaria la definición de políticas públicas en este sentido. (Freres, 2008) e.g. En Argentina, desde el gobierno central, se puso en marcha la federalización de la política exterior, con el objeto de instrumentar la participación de las provincias, municipios y regiones en la política exterior, mientras que en Brasil se creó la Oficina de Asesoría Internacional, con el fin de dinamizar las relaciones internacionales de los Estados y municipios.

Para los diversos tipos de ciudades y regiones, esta nueva, y aún en construcción, dinámica de relacionamiento, implica un abanico de oportunidades desde diversas posibilidades, ya que al ser centros de dinamismo y articulación económica, constituyen enlaces para vinculaciones regionales, transfronterizas o transnacionales. De este modo, las ciudades pueden reconocerse de acuerdo con sus características de tamaño, funcionalidad e implicaciones en la política territorial, que marcan la intensidad de sus relaciones: (BID, 2004; Ortega, s/f).

⁸ “En este marco, en la década de los noventa, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay (y posteriormente Chile), constituyen el MERCOSUR con el objeto de formar un espacio económico... donde sea libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos... donde se establezca un sistema de tarifas externas comunes con coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y con armonización de las legislaciones de los países miembros...”

Ciudades y regiones metropolitanas: como “ciudades puerta”, con funciones de centralidad de la inversión, capitalidad, vinculación, difusión y enlace de procesos e integración. Presentan gran concentración de actividades económicas y características de infraestructura y servicios globales de alta calidad que permiten relaciones escaladas a nivel regional, nacional e internacional.

Ciudades y regiones intermedias: como “ciudades captadoras de procesos” o “ciudades corredores”, con funciones de conexión y comunicación entre áreas metropolitanas y ciudades pequeñas, así como conexiones transfronterizas. Son portadoras de identidades y patrimonios fuertes y constituyen además ejes “estructuradores e inductores del desarrollo” y articulación con ciudades pequeñas, para lo cual requieren desarrollar mecanismos de complementariedad y trabajos en redes que permitan su operatividad.

Ciudades y regiones pequeñas: con funciones de organización y estructuración de las potencialidades internas de los territorios. Por lo general son ciudades suministradoras de servicios a nivel territorial y generalmente en conexión con zonas rurales.

Frente a estas transformaciones, los territorios subnacionales más avanzados están desarrollando, sus propias estrategias internacionales, “una especie de paradiplomacia o política intermística (*intermestics*) tendiente a asegurar recursos económicos y forjar alianzas con otras regiones” (Moncayo, 2002). En este escenario es donde aparece la cooperación descentralizada como un “instrumento para el empoderamiento mutuo que toma a la descentralización y a la autonomía local como principios universales” (Zapata, 2008).

Además de los beneficios directos de emprender programas conjuntos o contar con asistencia técnica o transferencia de conocimiento, las ciudades y regiones han visto los beneficios de hacer parte de instrumentos y espacios de cooperación y relaciones internacionales, en la medida en que han servido como medio de promoción: promoción para atracción de inversiones extranjeras, como destino turístico o difusión a nivel mundial de un modelo de ciudad y de políticas públicas exitosas. El relacionamiento entre ciudades es una especie de benchmarking, para aprender de los errores y replicar las buenas prácticas.

Es por ello, que se ha desarrollado tanto en Europa y América Latina una fuerte institucionalidad dedicada a tender puentes entre los gobiernos locales para que éstos desarrollen capacidades y conocimientos para incidir en los

procesos y agendas que habían sido exclusivas de los gobiernos centrales. (Zapata, 2008) De esta forma, el horizonte del quehacer global pierde fronteras y los gobiernos locales enlazados, a través de los diferentes instrumentos de cooperación, hacen efectiva su posición frente a los temas vigentes en la agenda mundial.

4. Planificación del desarrollo y competitividad

La planificación territorial para el desarrollo aborda las relaciones y conceptos que se despliegan entre las redes económicas, infraestructura, condiciones medio ambientales y desarrollo territorial. Dependiendo de las necesidades, del ambiente político y de las prioridades de desarrollo de cada territorio, la planificación generalmente se enfoca en ciertos ejes para garantizar un consumo y disfrute apropiado de las ciudades, así como un uso adecuado de sus recursos.

Esos ejes de la planificación del desarrollo de las áreas metropolitanas se concentran en temas como hábitat, movilidad, servicios públicos, comunicaciones y temas del medio ambiente. Pero también la planificación y la intervención del Estado puede garantizar las vías necesarias para acceder a ingresos y mercados, empleo, estándares medioambientales, seguridad social, seguros contra riesgos naturales, salario mínimo, asistencia técnica para incrementar la productividad (Sanyal, 2008), entre otras necesidades.

El objetivo es encontrar una fórmula adecuada que se adapte a la dicotomía local y global que tome en cuenta una combinación entre los temas de competitividad económica, la identidad cultural, la planificación del medio ambiente y sostenibilidad social. Estos temas orientan la creación y funcionamiento de las instituciones adecuadas para un desarrollo balanceado y sustentable que soporte las necesidades de infraestructura e innovación requeridas para el desarrollo.

La clave de la planificación para el desarrollo consiste en encontrar las conexiones entre las diferentes esferas de acción de un área metropolitana, por ejemplo la relación entre empleo y transporte o entre producción y distritos industriales. Los nuevos enfoques en la planificación incentivan la planificación estratégica como método para actuar en términos específicos en el marco de procesos de descentralización y ejercicio de autonomía. A través de este método de planificación se puede identificar y formar alianzas estratégicas entre sectores privados, públicos y sociedad civil (Maguire, 2006).

Las alianzas estratégicas se han convertido en el método de gestión y promoción de sectores claves para el desarrollo local, nacional y global. A través de este método, los gobiernos metropolitanos logran identificar los factores, lugares y grupos sociales que necesitan empuje, atención o regulación para fortalecerlos y formar parte de redes económicas y sociales más amplias, abiertas y competitivas.

Por esta razón, el camino para desarrollar áreas metropolitanas competitivas no es único. La forma de hacerlo depende de varios aspectos, como su dotación de factores productivos, la capacidad de innovación en sectores específicos, y del papel que los gobiernos locales jueguen. Sobre la mesa de debate está el rol de los gobiernos locales dentro de su área de jurisdicción (para hacerla competitiva) y hacia afuera liderando una inserción adecuada de su ciudad en los mercados mundiales.

Las nuevas teorías de crecimiento económico hacen énfasis en los aspectos micro como factores determinantes del crecimiento. Según estas explicaciones, la innovación en procesos de producción y en nuevos bienes y servicios es el motor que permite que una región produzca más y mejor (Ray, 1998). La generación de innovaciones es crucial porque genera capacidad para competir (competitividad) en dos niveles: el sector económico y la zona geográfica en la que tienen lugar.

En este contexto, la competitividad de una región deja de tener su base en la diversidad de su economía, sino en su capacidad de especialización en el contexto del mercado mundial. De hecho, el desarrollo de enclaves productivos (*clusters*) se ha convertido en el paradigma del desarrollo y competitividad local (Todaro y Smith, 2006: capítulo 7, Ossenbrügge, 2003). Además, los centros urbanos también impulsan el crecimiento económico y la innovación dentro de sus países, básicamente como consecuencia de las economías de aglomeración, i.e. concentración de capital humano, físico y conocimientos (Cuadrado-Roura y Fernández Güell, 2005).

De esta manera, se puede decir que los *clusters* se han convertido en elementos estructurantes de la ciudad-región global y posibilitan la orientación de las instituciones en un vasto territorio. (Pineda, 2002). Si bien ciudades como Tokio, Nueva York o París se caracterizan por la concentración de servicios modernos y actividades clave, la economía informacional ha llevado al surgimiento de nuevas estructuras urbano-regionales como la región de Randstad en Holanda o de Emilia Romagna en Italia, que cumplen un papel estratégico a partir de su conexión a las redes de la economía global.

Una de las características económicas más importantes de las áreas metropolitanas de Latinoamérica se deriva de las dos ideas anteriores. Por un lado, el desarrollo de enclaves productivos permite una inserción especializada dentro de los mercados mundiales; por otro, es el motor del desarrollo económico dentro de sus países. A partir de esta idea se entiende la concepción de que la ciudad es el nodo de una red productiva internacional además de ser un centro económico nacional (Montoya, 2004).

La capacidad de generar innovación en dos ejes (nuevas formas de producción y nuevos bienes y servicios finales) determina dos aspectos a través de los cuales se puede promover competitividad. La innovación puede ejecutarse a través de la integración vertical (entre demandantes y productores de insumos, productos o servicios intermedios) y horizontal (entre firmas productoras del mismo bien o servicio). A partir de las condiciones de estas formas de integración se puede determinar el potencial técnico de competitividad de un sector.

Sin embargo, existen otros criterios que se deben considerar para la determinación de sectores competitivos. Estos criterios reúnen aspectos económicos, como la capacidad de generar bienes o servicios exportables, pero también otros factores adicionales, especialmente sociales (e.g. generación de empleo o reducción de pobreza) y ambientales (e.g. limitar el uso de recursos naturales no renovables).

¿Qué factores sociales o ambientales considerar para determinar sectores competitivos? ¿Quiénes los definen? Son dos preguntas claves que deben estar en la agenda de los gobiernos locales. Las respuestas deben definir las estrategias de desarrollo de las ciudades en el futuro. El centro del problema es ponderar los beneficios económicos frente a la sostenibilidad social, política y ambiental del desarrollo.

Además, existe un punto en el cual los gobiernos locales pudieran tener mayor participación para la atracción de inversiones. La evidencia empírica de Rodrik *et. al* (2004)⁹ muestran que la definición y el respeto de los derechos de propiedad (garantías a la inversión) tienen un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Consecuentemente, a medida que los gobiernos locales adquieran más capacidades para la garantizar los derechos de propiedad, pudieran tener en sus manos una herramienta clave para su promoción económica.

Una vez que un área metropolitana ha definido qué sectores de su economía son los más competitivos se enfrenta al reto de promoverlos. En

⁹ Así como las referencias en Rodrik *et al* (2004).

este punto cabe otra discusión sobre el papel directo e indirecto que puede tener el gobierno local. Por un lado, existe cierto consenso en que el gobierno (local y nacional) debe participar directamente como el proveedor de bienes y servicios públicos u otros que generen externalidades positivas y efectos de desborde (*spillovers*) para los sectores más dinámicos (Ray, 1998); también puede participar indirectamente creando instancias y canales de comunicación entre actores privados y entre actores públicos y privados. Por otro lado se afirma que el sector privado debe financiar directamente las actividades productivas porque la rentabilidad derivada es enteramente privada. Esto implica que los gobiernos locales no deberían involucrarse directamente en este aspecto. Sin embargo, ésta no tiene por qué ser una política rígida, en la medida en que los sectores competitivos se definan también a partir de criterios sociales o ambientales, el gobierno local puede invertir directamente (o adquirir más competencias) para la promoción de estos sectores, que a su vez generarían rentabilidad social.

El financiamiento para la competitividad local requiere la promoción internacional de las ciudades. Al respecto es importante destacar la heterogeneidad de las ciudades latinoamericanas, que se manifiesta en múltiples aspectos, e.g. recursos naturales, población o tipo de producción. Esta heterogeneidad tiene implicaciones en las necesidades para el impulso a la competitividad local; específicamente, los sectores más competitivos no siempre serán los mismos, así como la infraestructura para promocionarlos y la rentabilidad de las inversiones públicas o privadas realizadas para su promoción (Escofet, 2006).

En resumen, los requerimientos para la competitividad de una metrópoli latinoamericana de más de 10 millones de habitantes son distintos a los requerimientos de aquellas ciudades que no sobrepasan los 5 millones, el monto para financiarlo también diferirá y seguramente los retornos de la inversión tampoco serán los mismos. Una implicación de esta característica de las áreas metropolitanas de la región es que no compiten necesariamente entre sí por la atracción de inversiones, porque sus sectores competitivos y sus requerimientos son diferentes.

Dicha heterogeneidad de las ciudades latinoamericanas conlleva dos consecuencias importantes sobre su competitividad. La primera es que su inserción al mercado mundial se realiza como un nodo dentro de una red productiva global, a través de sus sectores más competitivos y simultáneamente son el motor del desarrollo nacional. La segunda consecuencia es que las ciudades de la región tienen diferentes requerimientos de inversión, consecuentemente, estas ciudades no deben tener una estrategia única para su inserción a los mercados mundiales. En

manos de los gobiernos locales queda el rol de qué sectores escoger, cómo promocionarlos y cómo liderar la atracción de financiamiento.

Igual sucede con aquellos territorios que han optado por el modelo de ciudad región global con estrategias económicas competitivas diversas y variadas formas de enlace con los esfuerzos locales. Señala Pineda que “*no se puede decir que exista una ciudad región global que cumpla con todos los criterios del éxito*”, sin embargo menciona siete criterios que pueden contribuir a explicar la prominencia de estas regiones, luego de analizar varios ejemplos: (Pineda, 2002)

- a. Fuerte sentido de identidad cultural que estimula a las comunidades locales a crear alianzas productivas exitosas. (Barcelona, Portland)
- b. Superación de la fragmentación territorial para lograr la cooperación. (Portland, Toronto)
- c. Estilo de gobierno basado en la comunicación y la cooperación público-privada. (Barcelona)
- d. Instituciones regionales competitivas y gobiernos locales con capacidad de convocatoria. (Curitiba)
- e. Soporte a la estrategia competitiva regional de los gobiernos regionales y locales en los aspectos del entorno y financiero. (Toronto, Curitiba)
- f. Compromiso con la estrategia de competitividad de las organizaciones políticas para darle continuidad. (Barcelona, Portland)
- g. Elegir una estrategia competitiva que lidere el proyecto de ciudad región global. (Área de la Bahía de San Francisco).

5. Distritos metropolitanos y procesos de descentralización

Las áreas metropolitanas cumplen un rol importante y de colaboración con los objetivos locales, nacionales y globales. Su principal competencia es la gestión y entrega de servicios públicos, los cuales se convierten en insumos fundamentales para garantizar el bienestar de la población y el desarrollo de capacidades. En este proceso se identifica las áreas donde el desarrollo se puede potenciar, los lugares, los actores y funciones que pueden (o deben) convertirse en competitivos para generar un ciclo sustentable de desarrollo.

En América Latina se encuentran 15 de las ciudades más grandes del mundo, entre ellas Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro y cuenta con 45 núcleos urbanos de más de un millón de habitantes, algunos de los cuales superan los 5 millones como Bogotá, Lima y Santiago y otros muchos con casi 3 millones (Rojas, 2003). Estas ciudades pertenecen a países organizados mediante Estados federales o unitarios, en los que las

autonomías de los niveles subnacionales de gobierno han encontrado diferentes maneras para establecerse. Estas formas de Estados y gobiernos han reestructurado democráticamente los sistemas económicos, las instituciones y los mecanismos políticos para generar una combinación y articulación de actores.

El factor más importante para la optimización de los gobiernos metropolitanos y de los procesos de descentralización es establecer competencias claras y definidas en cada nivel de gobierno y en la relación entre ellos basada en la colaboración. Sin embargo, este es un proceso multidimensional que apunta hacia diferentes objetivos económicos, sociales, políticos y territoriales (Rausch, 2007). Se argumenta que la descentralización es el antídoto para la ineficiencia del sector público, la corrupción y la represión. Pero también, que la descentralización tiene por objetivo distribuir de mejor manera los recursos nacionales hacia las regiones y ciudades afectados por la desigual distribución territorial de recursos.

Los territorios metropolitanos tienen un rol importante en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo del milenio. La mirada global y de las instituciones financieras y sociales internacionales hacia el desempeño de los gobiernos dirigidos a los objetivos del milenio invita al desarrollo sustentable de políticas sociales. Todo esto en el marco de las competencias exclusivas de los gobiernos metropolitanos y en su capacidad institucional.

Los problemas de desarrollo de las áreas metropolitanas son producto de su evolución urbana. Estos problemas tienen que ver con la capacidad de adaptación a los cambios y la capacidad de ejercer un buen gobierno tomando en cuenta los requerimientos legales, los principios específicos de gobierno, las definiciones y caminos para la gestión. Por ejemplo, los gobiernos metropolitanos enfrentan problemas fiscales con redes de transporte público, infraestructura, servicios sociales y los problemas ambientales y de sostenibilidad que muchas veces no son sólo problemas a escala metropolitana, sino también nacional, continental y global (Cuadrado-Roura y Güell, 2005).

Adicionalmente, se encuentran en un constante proceso de adaptación a nuevos paradigmas de desarrollo. El desarrollo enfocado a fortalecer las capacidades, los servicios, el territorio urbano y el medio ambiente produce una sinergia entre actores de la región que sirve para asumir relaciones directas locales y globales en la búsqueda de oportunidades y especialidades productivas.

Estos procesos se dan en Latinoamérica bajo diferentes modelos de gobiernos nacionales descentralizados y desconcentrados. En parte, estos

modelos se desarrollan en el marco de Estados federales y unitarios tomando en cuenta los factores endógenos de cada área metropolitana, de sus regímenes políticos, del estado específico de sus instituciones, de las culturas políticas y sociales. Estas condicionantes de cada proceso de descentralización se articulan democráticamente para alcanzar la autonomía necesaria siempre con la mira a convertirse en gestores de su propio desarrollo y disminuir la dependencia del Estado central.

6. Gobernabilidad

Cuando hablamos de las sociedades del conocimiento, por lo general se piensa en ciencia y tecnología, cuando en realidad éstas tienen mucho que ver con la nueva política y la nueva región, porque se trata de redes de ciudades¹⁰. Joan Prats en el libro *Instituciones y Desarrollo* señala que “*la transición de las sociedades industriales a infoglobales, conlleva a un reajuste de las economías y relaciones sociales, y en relación a estos cambios resulta insuficiente la forma de gobernar tradicional, basada en la acción del gobierno, y emerge la sociedad de la gobernanza*”¹¹.

En América Latina, éste es un tema por explorar y debatir. Políticamente, representa una amenaza para los gobiernos centrales y los partidos políticos tradicionales porque se le imprime una connotación ideológica de radicalismo de izquierda (a pesar de que el federalismo -que es otra cosa-, se asoció con la ideología conservadora) y geopolíticamente, se la interpreta como la forma de fraccionar a la nación unitaria, cosa que no es así -ni siquiera en los regímenes federales- porque la soberanía sigue siendo nacional, como es el caso de México.

Para avanzar en la gobernabilidad regional, no nos referimos a federalismo, porque no es un sistema político sinónimo de región gobernable ni autónoma. Como lo expone Alicia Zicardi al analizar México: “*Durante más de 60 años el federalismo mexicano fue profundamente centralista y*

¹⁰ “...la gestión de las interdependencias entre los gobiernos y los actores no gubernamentales para crear o fortalecer redes de cooperación para la construcción colectiva del desarrollo humano, es el estilo de gobernar propio de la sociedad del conocimiento.” (Del libro *Estrategia regional y gobernanza territorial. La gestión de redes de ciudades*: 40)

¹¹ “...la difícil articulación del territorio nacional, en el marco del ordenamiento territorial colombiano y en el esquema de distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, no sólo se explica en la carencia de instancias supraseccionales como la región, sino en la escasez de instancias subseccionales y en todo caso supralocales que contribuyan a desarrollar la organización y articulación territorial, como son las provincias y las asociaciones de municipios...” (Del libro: *De las ciudades a las regiones*:297)

funcional a un régimen de partido cuasi-único, un régimen presidencialista” (Zicardi: 189).

Tampoco nos referimos a la descentralización, pensamiento predominante en los gobiernos centralistas, que basan las relaciones gubernamentales en relaciones jerárquicas al considerar a las entidades territoriales como delegatarias y subsidiarias por la vía de la distribución de competencias y de transferencias fiscales. A la sociedad civil se le invita a la participación comunitaria sin autonomía para decidir sobre sus prioridades.

Esa mirada y posición política, desconoce que la región es una realidad política, económica y social, a pesar de que desde los años de 1960 la migración a las ciudades no ha cesado y el crecimiento de éstas ha empezado a invadir los entornos rurales con la ausencia de una gobernabilidad regional que optimice este proceso para beneficio de ambas partes. A la ciudad se la ve como fenómeno aislado de la región y al entorno rural aislado de la ciudad. La realidad por supuesto no es así, pues las relaciones entre uno y otro son cada vez mayores e ineludibles. El desconocimiento de esa realidad, hace que el debate y las decisiones políticas se limiten a políticas estatales asociadas a un tipo de descentralización, en las que no participan los gobiernos territoriales y menos aún, la sociedad civil.

Hechas estas dos precisiones sobre federalismo y descentralización, la autonomía regional se concreta en reconocer la región como ente con capacidad de autogestión para:

- a. Que el interés general sea fruto de la construcción colectiva. El interés general no es el que decide el gobierno (versión tradicional; gobierno= depositario del voto democrático). Es el que resulta de propiciar acuerdos entre actores y la ciudadanía así como facilitar la cooperación ciudadana. (Crozier: 42)
- b. Que la democracia participativa se sustituya por la representativa. La democracia representativa es la manera para poder gestionar las interdependencias de todos los actores y sectores. Así, los actores asumen y conocen los intereses mayoritarios, tienen capacidad de negociación para transformar los conflictos en acuerdos y tienen legitimidad. Además, reconoce y acuerda los intereses de todas las ciudades y municipios que configuran la región.
- c. Que el liderazgo de la región sea el de la nueva política. Este liderazgo combina la capacidad de gestionar las interdependencias de los actores (privado, sociedad civil y entre entes territoriales) con la capacidad de prestar los servicios, como rol esencial del gobierno regional.

El liderazgo político en la sociedad de redes significa asumir un rol convocante e.g. Bello Horizonte, Barcelona, para propender por el desarrollo humano y la construcción de una sociedad civil responsable y comprometida. La capacidad de gestión del territorio, es asumir responsabilidades en el desarrollo económico y social, pero sobre todo, en temas tan sensibles para el ciudadano como son las oportunidades de empleo e ingreso, el emprendimiento, la seguridad ciudadana, la seguridad alimentaria, el cuidado y protección del medio ambiente, la salud, la educación y la movilidad.

En el año 2000, el BID en un informe titulado “Mas allá de la Política” señalaba que *“el desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de las instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes”* (Del libro Estrategia regional y gobernanza territorial. La gestión de redes de ciudades: 48).

- d. Que la región sea parte del gobierno multinivel. Al ser la región actor autónomo es parte del sistema de gobierno y como tal, se relaciona. Como afirma J... Vignon *“hay que entender que estamos ligados unos con otros por una cadena de interdependencias, que convendría sustituir por una cadena de solidaridad, es decir, por lo que llamaría subsidiaridad cooperativa”* (La sociedad individualizada)

7. Conclusiones

El proceso de globalización ha reestructurado el ordenamiento interno de los Estados. Las atribuciones que los Estados-nacionales mantenían han sido cuestionadas, lo que ha provocado una devolución de competencias hacia los gobiernos locales, manifestada a través de diferentes formas y procesos políticos a lo largo de Latinoamérica. Dentro de estas atribuciones se encuentran nuevos retos fundamentales para la economía de las áreas metropolitanas: el papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo económico, y vinculado a este rol, la inserción de las áreas metropolitanas a mercados y relaciones internacionales.

La mayoría de gobiernos locales de Latinoamérica son electos directamente, pero manejan alrededor del 15% de los presupuestos estatales. Esta realidad marca el camino que la descentralización debe seguir en el futuro: mayor descentralización económica y menor dependencia de los ingresos del gobierno central. No obstante, este camino no es necesariamente

único, porque los procesos de descentralización en la región han sido distintos y porque las realidades actuales y futuras también son diferentes.

Las ciudades de la región han asumido un nuevo papel internacional. Los procesos de globalización y descentralización han presionado para que las ciudades de Latinoamérica generen políticas internacionales propias. Los objetivos de la asunción de estas capacidades son la búsqueda de mercados para sus productos, la inserción de su aparato productivo dentro de redes internacionales de producción, la búsqueda de cooperación internacional y la atracción de inversiones

Sin embargo, las ciudades latinoamericanas no tienen que competir entre sí por la atracción de inversiones. Esto porque su heterogeneidad provoca que sus requerimientos de inversión sean distintos. Primero, porque deben insertarse al mercado mundial como un nodo dentro de una red productiva global, y al mismo tiempo ser el motor del desarrollo nacional; este doble papel depende de los sectores competitivos del área metropolitana y de su peso dentro de la economía nacional.

Las áreas metropolitanas deben ponderar el beneficio económico de potenciar sus sectores competitivos con su sostenibilidad social y ambiental. Frente a este rol, las ciudades deben definir cómo identificar sus sectores competitivos y cómo potenciarlos, considerando aspectos económicos, así como su sostenibilidad social y ambiental.

No sólo autonomía es lo que deben reclamar los gobiernos locales. Si bien es un factor determinante para la planificación y la gestión, le corresponde a éstos asumir un papel convocante hacia una identidad particular en lo territorial, en lo social, en lo económico e incluso en la forma de gobernar.

Un sentido de gobierno responsable que propicia acuerdos y alianzas entre los ciudadanos y las organizaciones económicas y sociales, basado en la comunicación permanente y en la cooperación público-privada, que apuesta de manera comprometida por una estrategia competitiva propia, que responde a sus potencialidades específicas, es uno de los caminos.

Aún no se definen fórmulas plenamente idóneas para incentivar la autogestión de los niveles subnacionales de gobierno en coordinación con el gobierno nacional; al respecto, parecería que las características particulares de cada área metropolitana definirán la forma cómo evolucionen su asunción de competencias y los procesos de descentralización. Sin embargo, los países Latinoamericanos han demostrado grandes avances en estos procesos, lo que ha permitido mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

Bibliografía

- BECK, Ulrich. Entrevista Diario El Clarín. 11 de noviembre de 2007. (disponible en: www.clarin.com/suplementos/zona/2007/11/11/z-04015.htm) Accesado: 10 de Agosto del 2008
- BOISIER, Sergio. 2000, Conversaciones sociales y desarrollo regional, Universidad de Talca, Talca.
- _____.2005 Globalización, integración supranacional y procesos territoriales locales: ¿hay sincronía?, Revista CEPAL (N°86), Santiago de Chile.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2004. Los desafíos de un continente urbano. La acción del BID en el desarrollo urbano, División de Programas Sociales, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.
- CUERVO, Luis. 2003. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Serie Gestión Pública (N°40).
- ESCOFET, Horacio. 2006. Competitividad, gobierno y organizaciones locales, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE-06-011, Banco Interamericano de Desarrollo.
- FAGUET, Jean-Paul. 2000. Does decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia. London School of Economics, PhD dissertation.
- FINOT, Iván. 2001. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Serie Gestión Pública (N°12). CEPAL, Santiago de Chile.
- GRUPO BIARRITZ. 2003. América Latina: ¿Gobernabilidad amenazada?, I Encuentro Biarritz, Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo y Corporación Escenarios.
- LARA, Rafael; ACEVEDO, Víctor. 2006. Propuesta de un modelo de competitividad regional y local, México. (disponible en www.sicbasa.com/tuto/AMECIDER2006/PARTE%201/169%20Rafael%20Lara%20Hernandez%20et%20al.pdf).
- LEFÈBRE, Christian. 2005. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas, Gobernar las Metrópolis. BID, Washington DC.
- MAGUIRE, Kath, y Frances Truscott. 2008. Active governance: The value added by community involvement in governance through local strategic partnerships. Joseph Rowntree Foundation, York: York Publishing Services Ltd.
- MONCAYO, Edgar. 2000. La Comunidad Andina frente a la globalización: Elementos para una respuesta concertada." En: Desafíos. (N°3), Colombia.

- _____. 2002, Nuevos Enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Serie gestión pública, (N°27).
- MONTOYA, John Williams. 2004, Sistemas urbanos en América Latina: globalización y urbanización, Cuadernos de Geografía, (No°13).
- ORTEGA, Margarita. s/f, Las ciudades y los sistemas urbanos. Una visión transnacional, Ministerio del Ambiente, España (disponible en: www.fundicot.org/ciot%203/grupo%209/009.pdf)
- OSSENBRÜGGE, Jürgen. 2003. Formas de globalización y del desarrollo urbano en América Latina, América Latina, España, Portugal: Ensayos sobre letras, historia y sociedad, Iberoamericana, (N°11).
- PINEDA, Saúl. 2002. Lineamientos para construir la ciudad región global de Bogotá-Cundinamarca, Documento para la Cámara de Comercio de Bogotá.
- RAUSCH, Alejandro. 2007. Contrato de consultoría para la evaluación del programa de apoyo a la descentralización, Consejo Nacional de Modernización del Estado.
- RAY, Debraj. 1998. Development Economics, Princeton: Princeton University Press.
- RIVERA, Rodrigo. 2001. Hacia un nuevo federalismo en Colombia, Bogotá.
- ROJAS, Eduardo. 2005. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo, Gobernar las Metrópolis, Pgs 35-59. Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José Fernández (editores), Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SANYAL, Bish. 2008. What is new in Planning?, International Planning Studies, (Vol. 13 N°2), (disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13563470802292034>, accedido: 5 de septiembre del 2008).
- SASSEN, Saskia. 2003. Los espectros de la globalización. Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Buenos Aires.
- SMITH, Stephen, y Michael Todaro. 2006. Economic Development. Pearson
- VERDESOTO, Luis. 2006. ¿Quién hace qué en el territorio?: Los gobiernos intermedios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. AECI/CONCOPE, Quito
- _____. 2008. La descentralización, las competencias subnacionales, la gestión municipal en Quito y los ODM, Naciones Unidas, Quito.
- ZAPATA, Eugéne. 2008, Dinámicas de articulación internacional a iniciativa de los gobiernos locales: panorama actual y retos a futuro. 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

CAPÍTULO VIII

Actores y estructuras de sentido en el Distrito Metropolitano de Quito¹

Julio Echeverría²

Resumen

¿Cómo se configuran los perfiles de desarrollo humano del Distrito Metropolitano de Quito en el contexto de su evolución urbana? ¿Qué percepciones se conforman en los distintos actores y cómo éstas pueden conjugarse en una versión plural y diversa, pero al mismo tiempo articulada como imagen de ciudad? La investigación rastrea las construcciones semánticas que se configuran desde los inicios de Quito como espacio urbano y que se transforman en las distintas etapas de desarrollo por las que atraviesa la ciudad.

La primera parte del estudio introduce consideraciones de orden teórico metodológico para el estudio de la ciudad en el actual contexto de complejización global. A continuación el estudio caracteriza las dimensiones estructurales del desarrollo humano en el DMQ, lo cual permite detectar la intensidad de los cambios registrados en las últimas tres décadas y presentar los desafíos para la planificación y el desarrollo urbano en el futuro. Finalmente el estudio concluye identificando a la 'ciudad del conocimiento' como paradigma para el nuevo desarrollo del DMQ, pero a condición que su formulación rescate procesos y formas de producción de conocimiento, que logren enfrentar con más claridad la compleja composición de la ciudad en sus características desterritorializadas y multiculturales.

Palabras claves: perfiles de desarrollo humano, construcciones semánticas, ciudad, urbanismo, identidad.

¹ Este capítulo es un informe intermedio de la consultoría *Actores sociales, Agenda de la ciudad y gestión del Distrito Metropolitano de Quito*, como parte de una colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de la Ciudad, dentro del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la SDES. Cooperación Técnica ATN/JF-11000-EC y del Eje Social, suscrito por la Municipalidad del Distrito y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

² Doctor en Sociología por la *Università degli Studi di Trento*. Profesor universitario. Presidente de la Fundación Diagonal- Capítulo Ecuador.

Introducción

La construcción del perfil del Desarrollo Humano y territorial del Distrito Metropolitano de Quito, apunta a fortalecer los procesos de gestión del Distrito, mediante la generación de insumos para la reconfiguración de sus Agendas de investigación y de sus instrumentos de planificación. Mediante esta operación investigativa, la descripción de los perfiles de desarrollo humano puede convertirse en importante insumo para potenciar los procesos de gestión de los órganos de gobierno del Distrito Metropolitano. La investigación que se presenta toma como puntos referenciales los instrumentos de planificación con que cuenta el DMQ³ (y la información estadística existente sobre perfiles de desarrollo humano)⁴. Con esta información se genera hipótesis de sistematización de estos perfiles, mediante la aplicación de instrumentos de investigación cualitativa, que identifiquen de manera más sistemática sus proyecciones y expectativas de realización, en el marco de la evolución urbanística de la ciudad.

El estudio que presentamos a continuación introduce consideraciones de orden teórico metodológico para el estudio de la ciudad; esta intervención aparece oportuna dados los importantes cambios que están atravesando las ciudades en el actual contexto de complejización global; tanto la sociología y la antropología urbana como la arquitectura y el urbanismo, se encuentran ante la necesidad de actualizar críticamente sus enfoques y aproximaciones; es lo que se pretende realizar en esta primera parte. A continuación el estudio caracteriza las dimensiones estructurales del desarrollo humano en el DMQ, lo cual permite detectar la intensidad de los cambios registrados en las últimas tres décadas y presentar los desafíos para la planificación y el desarrollo urbano. Finalmente, el estudio concluye identificando a la 'ciudad del conocimiento' como paradigma para el nuevo desarrollo del DMQ, pero a condición que su formulación rescate procesos y formas de producción de conocimiento, que logren enfrentar con más claridad la compleja composición de la ciudad en sus características desterritorializadas y multiculturales.

³ *Plan Equinoccio 21: Quito hacia el 2025*, MDMQ, Quito 2004; *Plan Bicentenario*, MDMQ, Quito, 2005.

⁴ Censo 2001, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; Sistema Integrado de Indicadores Sociales SIISE, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Estado de Situación 2007. SENPLADES – PNUD – FLACSO, Quito, 2008.

1. El estudio de la ciudad

El estudio de la ciudad presenta complejidades que es necesario previamente despejar y que tienen que ver con su misma conceptualización. El concepto de ciudad hace referencia a una dimensión de colectividades agrupadas en un determinado territorio y que comparten ciertos elementos que los asocian e identifican. La idea de ciudad tiende a confundirse con la de sociedad, ambas se reconocen como entidades que comparten algún sentido de identidad o de identificación para los miembros que las integran. En principio esa identidad o identificación tiende a ser problemática, porque las sociedades o los agrupamientos humanos están integrados por individuos y por grupos humanos que poseen capacidades propias de significación, respecto de sí mismos y de sus congéneres, así como del mundo en el que están insertos. Pero si bien la ciudad es una construcción de identidad, es también un asentamiento poblacional que persigue fines de reproducción económica (la ciudad como localidad de mercado), y de reproducción política (la ciudad como dispositivo institucional), que produce y distribuye el poder entre los grupos humanos que lo integran.

La ciudad aparece como 'espacio de socialización' que interactúa con lógicas de mercado y de procesamiento institucional del poder. La ciudad es respuesta a esta condición de diferenciación estructural, que emerge de los mismos pliegues de socialización de los individuos y de las colectividades, y de sus relaciones con lógicas de mercado o de reproducción económica, insertas en procedimientos y mecanismos de ordenamiento político o de procesamiento de poder. El concepto de ciudad cobra sentido en su dimensión de contraste con la realidad de la vida del campo y de la ruralidad; emerge como construcción de significación en los procesos de desarticulación o desconfiguración de la vida comunitaria propia de las realidades rurales o del campo; su articulación como agregación de individuos o de grupos humanos, aparece como respuesta a esta condición originaria o de partida y su objetivo, no claramente evidenciado, es la de la reconfiguración de esta socialidad; es entonces que emerge la ciudad como estructura fundacional.

La a-socialidad sobre la cual se funda el concepto de ciudad aparece como fenómeno recurrente el cual genera como respuesta dispositivos y mecanismos de estructuración. La ciudad está siempre en construcción, porque se despliega sobre una realidad que está en permanente diferenciación. Si la ciudad está siempre estructurándose, re-creándose y re-configurándose, es porque está siempre en peligro de desconfigurarse y de no cumplir con su función de estructura de socialización⁵. La socialización en la

⁵ Los fenómenos de anomia, de inseguridad y violencia que por lo general caracterizan a la vida de las ciudades contemporáneas, pueden ser interpretados como resultantes de procesos de

ciudad es en principio conflictiva porque en ella se alojan diversas significaciones, la ciudad es un laboratorio en el cual se combinan sustancias de socialización extremadamente variadas. La ciudad aparece como espacio público, en el cual se asocian o agregan los individuos en principio a-sociales o que persiguen una propia identificación diferenciada. Es esta construcción de significaciones socializantes lo que caracteriza a la ciudad como proyecto y como construcción utópica; y es esta condición la que subordina a las otras dimensiones, la ciudad como espacio de poder, y como asentamiento de mercado.

Una última consideración necesaria para la construcción del concepto de ciudad, tiene que ver con su historicidad; la historia de la ciudad es la historia de construcciones de sentido que se han ido condensando históricamente, y que cumplen una función de integración civilizatoria⁶; el lenguaje, la familia, la religión, las costumbres, son instituciones que anteceden a la biografía individual de 'cada quien'; el individuo y los grupos sociales que componen la ciudad emergen en el conjunto de estas estructuras, las cuales ejercen compulsión y condicionamiento y caracterizan la historicidad de la ciudad.

El estudio de la ciudad, desde esta perspectiva teórica e histórica, debe estar en condiciones de reconocer el conjunto de significaciones o proyecciones de realización que realizan individuos y grupos o colectividades acerca del sentido de la vida en común; estas proyecciones de realización, aparecen como construcciones semánticas⁷ o de sentido que están orientando la acción de estos individuos o grupos sociales; significaciones que

construcción de socialidad fallidos o en todo caso no suficientemente estructurados, desde la perspectiva de la construcción de sentido. La ciudad como estructuración de sentido hace referencia al procesamiento de su propia complejidad que se expresa como pluralidad de significaciones o de perfiles de desarrollo humano que coexisten en el ámbito urbano, y a sus relaciones con otras construcciones de sentido o de reducción de complejidad, como el mercado y el poder político.

⁶ Según la antropología funcionalista de A. Ghelen, *"la inestabilidad inherente a la vida impulsiva del hombre aparece casi ilimitada....impulsos y sentimientos que son elevados y educados compulsivamente hasta convertirse en esos refinamientos excluyentes y selectivos que llamamos civilización. Para ello ha sido preciso la acción durante siglos y milenios de instituciones de lenta formación, como el derecho, la propiedad, la familia monogámica, el trabajo definitivamente repartido, instituciones que son sólidas y siempre restrictivas y que no se destruyen con rapidez de un modo natural....."*; A. Ghelen, *Antropología filosófica*, Paidós Bs. Aires, 1993.

⁷ La reproducción social humana, está mediatizada por el lenguaje, el cual no solamente aparece en su dimensión instrumental de comunicación intersubjetiva, sino como estructura semántica en la cual el actor social se constituye y reproduce. Sus proyecciones de realización, se insertan en estructuras sociales de significación previas, que el actor interioriza o modifica en el curso de sus interacciones sociales. Esta formulación, relevante para nuestro estudio, cobra cuerpo en el encuentro entre la sociología clásica de E. Durkheim y M. Weber y las distintas corrientes fenomenológicas y hermenéuticas de E. Husserl, M. Heidegger y H. G. Gadamer; sus tratamientos más puntuales en la sociología fenomenológica de T. Luckmann y A. Shutz, pero también en las últimas formulaciones de la hermenéutica histórica de R. Koselleck.

evolucionan y se transforman en dimensiones de realización inter-generacionales y trans-históricas.

Estas configuraciones de sentido resultan de una pluralidad de proyecciones de realización que se expresan como discursividad cultural, y se producen en determinadas condiciones históricas que logran su condensación institucional y material, o que contribuyen a delinearlas. La metodología de investigación deberá estar en capacidad de relievarlas y de descubrir el entramado de relaciones que allí acontecen.

2. Modernidad, historicidad y urbanismo

Si bien la historia de la ciudad es milenaria en cuanto asentamiento económico y político, su plena configuración como 'estructura de socialización' aparece como una creación moderna⁸.

La ciudad moderna rompe con las pautas tradicionales de reproducción social que se caracterizaban por una rígida distribución de roles y de obligaciones de carácter rutinario, funcionalizadas a la reproducción de creencias religiosas y de estructuras de poder político cerradas y excluyentes. La ciudad aparece como lo opuesto a la comunidad, en ella ya no son reconocibles los rasgos de cercanía y de 'afinidad natural' que caracterizan a las relaciones humanas; la ciudad abre o funda una radical ambivalencia; por un lado es un espacio de socialización caracterizado por el distanciamiento y la frialdad que se da en el contacto entre extraños; por otro, instaura un espacio de libertad para el individuo porque éste ya no está sometido a la vigilancia y control que impone la comunidad cerrada.

Esta ambivalencia es constitutiva de las construcciones semánticas que aparecen en el ámbito de la ciudad, siempre oscilantes entre la reivindicación de la autonomía moral que la ciudad ofrece al individuo, pero también nostálgicas frente a la intensidad vital de los lazos familiares y de las afinidades que caracterizan a las pequeñas comunidades de origen. La ciudad desarrolla un sentimiento ambivalente de reconocimiento y de

⁸ En sociedades arcaicas o tradicionales los procesos de socialización estaban fuertemente subordinados a las necesidades del culto religioso o a las de reproducción de redes de parentesco sobre las cuales se fundaban estructuras jerárquicas de status y de dominación; solamente en la modernidad la socialización resulta de lógicas de interacción comunicativa entre individuos poseedores de una propia autonomía moral; la socialización que acontece en la ciudad moderna ha logrado emanciparse de esas estructuras de significación previas, sin que estas hayan necesariamente desaparecido; en muchos casos se mantienen, pero ahora subordinadas a la estructura de emancipación moderna sustentada sobre la 'interacción comunicativa entre individuos poseedores de una propia autonomía moral'.

empoderamiento individual, acompañado por una fuerte carga de nostalgia hacia un pasado imaginario o real que se lo reconoce como más auténtico.

La ciudad moderna es el espacio de afirmación del individuo en la colectividad, una condición de complejidad y de artificialidad convencional, que contrasta con las adscripciones 'naturales' de tipo comunitario donde creencias y prácticas colectivas impedian la emergencia de una propia autonomía moral para los individuos. La ciudad es el espacio para esta construcción; el individuo moderno solamente puede constituirse en el contacto con los otros, los cuales son percibidos como extraños, porque ya no pertenecen necesariamente a una misma comunidad de valores, de creencias y de prácticas culturales. Sin embargo, 'los otros' son condición para la realización del individuo moderno, de esta permanente confrontación emerge lo que caracteriza a la ciudad como espacio de socialización.

La autonomía moral del individuo no supone la autoexclusión o el aislamiento en los procesos de socialización sino una construcción de sentido de mayor complejidad o 'densidad moral', como lo afirmaría E. Durkheim, la cual trabaja sobre el reconocimiento de 'los otros' en su legítima capacidad de significación y de proyección de sentido; una construcción de socialidad que aparece como 'estructura de emancipación', y que está vinculada a la idea de la generalización de los derechos de ciudadanía. La ciudad moderna construye su utopía como estructura de emancipación para los individuos y los grupos que en ella habitan, la cual resulta de un largo proceso de evolución civilizatoria.

La ciudad está siempre construyéndose, estructurándose en fases o ciclos temporales que caracterizan su historicidad; aparece bajo la figura de pliegues de sentido que se configuran en distintos momentos o fases históricas y que se materializan en construcciones, en dispositivos, en lógicas de urbanización que se van superponiendo, sometidas a un principio de innovación que muchas veces las condena al olvido o a su disfuncionalidad.

Esta caracterización nos permite establecer una fundamental diferenciación entre lo que es la ciudad como construcción trans-generacional de largas temporalidades, disonante en su configuración socio-histórica, y lo urbano como intento deliberado de estructuración que obedece por lo general a respuestas funcionales de ordenamiento.

Si bien la historia del urbanismo acompaña a la historia de la ciudad, es en la modernidad cuando el urbanismo logra su más clara especificación funcional, este aparece como respuesta de índole constructivista a una condición social que se caracteriza por la extrema secularización donde ya no existen o se han debilitado las construcciones culturales y religiosas que caracterizaban a la ciudad arcaica y tradicional.

Para el urbanismo, la sociología urbana y la antropología cultural, la vida rural comunitaria aparece caracterizada por una lógica circular de reiteración de normas y valores que es resistente a la innovación; en su base, se encuentran estructuras de parentesco cimentadas por fuertes creencias religiosas y por rituales que disciplinan los espacios de la vida cotidiana. La ciudad establece una ruptura con esta condición de articulación y de socialidad propia de la comunidad; sin embargo, es una ruptura que no elimina o anula los rasgos semánticos de los cuales proviene, sino que los debilita o transforma; la ciudad en sus inicios aparece como un efecto de 'juntar casas', en las cuales se alojan una diversidad de actores de distinta proveniencia comunitaria. Están aquí seguramente las bases de la conformación del barrio moderno como célula urbana de la ciudad, el cual aparece como delimitación territorial que acoge, en muchos casos, a individuos provenientes de similares comunidades de origen y que mantiene, si bien debilitados, señales o referencias culturales de carácter comunitario; sus integrantes 'originarios', así como los 'nuevos vecinos o allegados', identifican al barrio como su propio espacio territorial en el cual se desarrollan relaciones de vecindad y de conocimiento fundados sobre la reciprocidad y la confianza mutua.

Aquí la idea de territorialidad aparece como pertenencia o adscripción al lugar de asentamiento en la ciudad, una condición que es fuente de identidad, y que está fuertemente vinculada a la idea de demarcación e identificación por origen o adscripción; se nace en un determinado territorio o se llega a él y se lo hace suyo; el territorio es espacio de seguridad para el incremento de las posibilidades reproductivas del individuo y del grupo, es también demarcación de propios y extraños. Esta derivación propiamente urbana de conformación del espacio urbano, camina paralelamente a la configuración de la territorialidad del Estado y a la idea de la patria como lugar de origen y de acogida; se pertenece al suelo patrio, se nace en él, e incluso se está dispuesto a morir por él; el territorio es fuente de identidad y de adscripción y está en la base del sentimiento patriótico y nacionalista, al punto de justificar insoportables exclusiones hacia aquellos que no pertenecen a él; la defensa del territorio y la referencia simbólica a él es fuente originaria de la identidad política estatal, al punto que no es concebible la idea del Estado sin una clara delimitación de sus fronteras, las cuales separan a 'propios' y 'extraños'. Sin embargo, la territorialidad del Estado, no es la misma que la territorialidad de la ciudad.

¿Cuál es la relación de la ciudad con el territorio? La ciudad está también atravesada por el sentido de territorialidad, pero lo está de una manera diferente respecto tanto de la concepción de territorialidad propia de la pertenencia arcaica o comunitaria, así como de la adscripción a la forma abstracta de la territorialidad estatal, que se funda sobre el sentimiento de

pertenencia patriótica. La ciudad es un asentamiento poblacional construido de extraños o de individuos o grupos de distinta proveniencia, los cuales traen consigo la marca de la territorialidad de origen, pero deben compartirla o intercambiarla en un espacio de pertenencia abstracto que es el de la ciudadanía y del mercado urbano; el territorio de la ciudad moderna es maleable, siempre en crecimiento, sus fronteras no son claramente delimitables como lo eran las ciudades amuralladas imperiales y medievales o como son las fronteras de los estados nacionales. Las concepciones arcaicas y tradicionales acerca del territorio se modifican en el contexto de la urbanización moderna; el territorio en la ciudad es en principio delimitado y delimitable *ad infinitum*; en el contexto de la modernidad alcanzará su máxima especificación funcional; el territorio urbano es una construcción abstracta altamente intercambiable al punto de convertirse en materia maleable para la planificación y el control urbanístico.

La ciudad y su proyección cosmopolita desafía la creencia ancestral sobre la 'supuesta naturaleza territorial' de la humanidad, y plantea nuevas fuentes de pertenencia, de adscripción y de identidad a valores abstractos de convivencia centrados en la interiorización de los derechos fundamentales, como nueva territorialidad virtual que protege y refuerza las interacciones subjetivas. La ciudad aparece como agregación de extraños portadores de significaciones diferenciadas y, en muchos casos, divergentes y conflictivas, una composición que deberá ser canalizada y ordenada, esto es, 'urbanizada'.

La urbanización asume desde entonces dos significaciones, la de la construcción civilizatoria del 'buen trato' entre diferentes, y la de la estructuración urbana como planificación del territorio. En el un caso, la pertenencia a la ciudad es el compartir una condición cultural de vecinazgo o cercanía, que poco tiene de natural y si mucho de contingencia y convencionalidad; la vida de la ciudad es la vida del buen trato como cultura de convivencia entre extraños y diferentes; la ciudad es, desde este punto de vista, germen de vida democrática y de cosmopolitismo que desborda o tiende permanentemente a desbordar las delimitaciones cerradas de la estatalidad y la nacionalidad⁹. En el otro caso, la urbanización de la ciudad traduce o porta consigo una racionalidad no finalista, sino operativa¹⁰ y apunta a realizar este cometido constructivista, artificial y abstracto que se despliega sobre la diferenciación constitutiva de la ciudad.

La ciudad urbanizada aparece sobre esta base de abstracción material y simbólica, como referencia para la realización de los derechos fundamentales, como espacio para la efectiva concreción de las distintas proyecciones de

⁹ Cf. Bilbeny N. 2007. *La identidad Cosmopolita*, Kairós, Barcelona.

¹⁰ Verdesoto, L. 2008. Quito como ciudad global, metrópoli en transición. FLACSO, Programa de Estudios de la Ciudad, Quito.

realización de los actores que la componen. La planificación urbana encuentra aquí su más alto desafío.

3. Los modelos de ciudad: de lo concéntrico a lo lineal y a lo disperso

La historia del urbanismo es la de un largo proceso evolutivo. Existe un momento previo a la construcción de la ciudad urbanizada, que aparece como paradigma de la idea de ciudad, una especie de prolongación del campo; su lógica se presenta espontánea, y repite la construcción a escala ampliada de los mismos escenarios rituales de socialización; el patio de la casa o de la hacienda que se convierte en plaza pública; la iglesia y el palacio secular como sede de los poderes religioso y político. Una proyección de la tradición que quiere reproducirse *ad infinitum* mediante lógicas circulares de concentración.

Estos espacios se ordenan en relación a un centro, el cual se convierte en el territorio ceremonial y burocratizado que reproduce creencias y tradiciones; este espacio define la idea de periferia o margen; la expansión de la ciudad se da como estructuración de círculos concéntricos o cuadrículas que incluyen diferenciadamente al campo y a los actores rurales que migran e *ingresan* a la ciudad. Estos se integran a espacios territoriales ya previamente constituidos bajo forma de barrios, los cuales reproducen esta lógica de centralización; en ciertos casos, la expansión urbana *integra* a pequeños pueblos, lo que se conoce como proceso de *conurbación*.

Sin embargo, la diferenciación trabaja bajo una tensión de desborde de las lógicas de concentración o acentramiento, la modernización de la ciudad suplanta este modelo concéntrico de agregación por un modelo lineal. H. Hoyt proponía ya en 1932 la modificación de este modelo de urbanización de carácter concéntrico, "*las viejas fajas circulares se 'partían' en algunos puntos para dar vida a sectores de diversa amplitud y profundidad, que desde el polo central se alargaban hacia el exterior rebasando en algunos casos los mismos límites periféricos*"¹¹, en particular se trataba ya de una operación constructivista o de racionalización de tipo funcional, generalmente vinculado a necesidades de expansión de distritos industriales, o de ocupación residencial pero que ya no respondían o mantenían vínculos con los centros rituales y burocráticos; en muchos casos estos tipos de desarrollo se daban como fuga o alejamiento de estas instancias y rompían con la lógica concéntrica inicial.

¹¹ Hoyt, H. 1937. City growth and Mortgage Risk en *Insure Mortgage Portfolio* (Vol.1), citado por Guidicini, P. 1971. *Sociología Urbana*, Herder, Barcelona.

La modernización del espacio urbano acontece como racionalización del diseño urbano y responde a la necesidad de vincular ámbitos cada vez más diferenciados desde una perspectiva funcional; es esta lógica la que genera la idea de estructura urbana. La planificación urbana será desde entonces más vulnerable a los ciclos económicos, las fajas periféricas acogerán también a sectores o categorías sociales menos acomodadas, las periferias pueden convertirse también en 'bolsones de pobreza'. Es la lógica de ciclos económicos y políticos cada vez más inestables la que genera diferenciación y produce concentraciones urbanas necesitadas de estructuración; la diferenciación en muchos casos refuerza la exclusión, y los excluidos a su vez, generan identidad propia o lógicas propias de construcción de territorialidades; la socialidad tiende a ser vista bajo imágenes o imaginarios de protección y de seguridad.

El desarrollo urbano está vinculado estrechamente al destino de la ciudad como asentamiento de mercado; los ciclos económicos son responsables, en muchos casos de las lógicas de la movilidad y de los asentamientos poblacionales; el desarrollo de la ciudad dependerá en mucho de la política económica del Estado nacional y difícilmente logrará independizarse o autonomizarse de la influencia de la política económica nacional; la economía urbana funciona como un sistema articulado que depende de su ambiente o entorno, el mismo que está compuesto de la economía rural, la cual garantiza la subsistencia y el aprovisionamiento de mercancías; de igual forma la economía urbana deberá garantizar la estabilidad y el desarrollo de las actividades de industriales y comerciantes; de esta capacidad en mucho definida por la política administrativa y regulatoria de las instancias de gobierno de la ciudad, dependerá la capacidad de la política fiscal para producir y entregar los servicios que el crecimiento urbano requiere de manera cada vez más creciente. La economía urbana y la política económica de la ciudad son fundamentales en cuanto generan las condiciones del desarrollo urbano en un proceso de creciente complejización.

La movilidad urbana comienza a ser vista como articulación de vías que conectan y separan a flujos de población a los cuales se les debe dar posibilidades de circulación; la circulación aparece como posibilidad de conexión-desconexión entre mercados, actividades productivas, espacios para el ocio y el entretenimiento, lugares de la socialización¹². La socialización requiere de espacios públicos de encuentro de los individuos aislados; la plaza pública que inicialmente fue construida con este fin y que reproducía la

¹² La abstracción de la espacialidad territorial, la conexión entre espacios diferenciados, la fluidez de las comunicaciones entre estos, es el principio cardinal sobre el cual trabaja el constructivismo urbanista; la urbanización aparece como un "proceso consistente en integrar crecientemente la movilidad espacial en la vida cotidiana, hasta un punto en que esta queda vertebrada por aquella" (J. Remy y L. Voyer: 1992)

idea de concentración o de centralidad es, si no sustituida, acompañada por otros espacios que apuntan al mismo fin y que compiten con ella; la calle muchas veces se presta más para el encuentro cotidiano, o los espacios semi-públicos como el bar, el centro comercial, la discoteca, el antro.

Este modelo de *ciudad urbanizada* aparece como proyecto nunca definitivamente acabado, siempre en construcción y reconstrucción, sigue la lógica de la diferenciación que destruye y recrea espacios de acuerdo a los ciclos económicos, los cuales generan pluralidad de lógicas de asentamientos, de desastres y disfuncionalidades articuladas por secuencias temporales que no coinciden necesariamente; la imagen de la ciudad en proceso de urbanización es la imagen de la ciudad caotizada; siempre la urbanización llega con retraso al crecimiento de la ciudad; a momentos parece antecederla o programarla, pero sus efectos son más fuertes y la planificación termina casi siempre por ser rebasada por la diferenciación y el crecimiento poblacional.¹³

La alteridad constitutiva de la ciudad urbanizada nos remite a aquello que desde la antropología cultural se denomina como 'cultura urbana', o sea a las distintas significaciones o construcciones de sentido que componen el entramado social de la ciudad; la diferenciación aparece aquí como confluencia de lógicas autorreferenciales que pugnan por consolidar su identidad en espacios plurales, por actualizarse y perennizarse como posibilidades de socialización; posibilidades que pueden abrirse o cerrarse en sus proyecciones comunicativas y de realización.

En la ciudad urbanizada están siempre presentes procesos de socialización que emergen y desaparecen, que se actualizan en muchos casos definiendo espacios de realización o territorios que quieren ser inexpugnables a los otros; en muchos casos estas delimitaciones están cruzadas por determinaciones clasistas de carácter socioeconómico, o por adscripciones políticas, pero siempre remiten a construcciones semánticas donde lo que está en juego es el sentido de la vida cotidiana; la reivindicación del derecho a ser parte de la colectividad, al tiempo que la reivindicación a la propia alteridad individual o de grupo.

¹³ La urbanización da forma y estructura las condiciones de diferenciación que caracterizan al desarrollo urbano intentando detener su amenaza de desborde; al hacerlo genera nuevas condiciones de diferenciación que requerirán de ulteriores dispositivos de planificación y estructuración; el desarrollo urbanístico parecería ser congruente con la visión luhmanniana de 'reducción de complejidad con más complejidad'; el fenómeno lo resalta también Delgado, "...las relaciones urbanas son, en efecto, estructuras estructurantes, puesto que proveen de un principio de vertebración, pero no aparecen estructuradas –esto es concluidas, rematadas-, sino estructurándose, en el sentido de estar elaborando y reelaborando constantemente sus definiciones y sus propiedades..." (cf. M Delgado. 1999. El animal Público, Anagrama, Barcelona).

La ciudad urbanizada, es una 'red de redes' en las que se agregan los actores de la ciudad, por afinidades, o colusiones de acciones o actividades, en las cuales se encuentran cada vez más involucrados y condicionados. Redes vecinales, deportivas, profesionales, clientelares, en las cuales acontecen los procesos de socialización; un actor puede transitar de una a otra de estas redes; sus comportamientos se modificarán de acuerdo al posicionamiento situacional en el que circunstancialmente se encuentre.¹⁴

Se trata en muchos casos de la activación de comportamientos rutinarios, de jergas o lenguajes que se producen y circulan en el mundo de la vida cotidiana y que prestan o dotan de seguridad a las relaciones del día a día. Las estructuras de sentido que se han condensado históricamente, y que muchas veces aparecen como 'memoria' o referencia simbólica cargada de señales y de claves o índices para el comportamiento social, se entrecruzan o son leídas desde puntos de observación diferenciados, pero que muchas veces coinciden o confluyen en un mismo actor de la ciudad.

Es sobre estos pliegues reticulares que intervienen las construcciones semánticas acerca de la ciudad, intervienen sobre una estructura plural de producción de significaciones que emerge en distintos contextos situacionales y que a una primera observación presenta un cuadro extremadamente heterogéneo, una configuración difusa y no aferrable en la que la ciudad se hace y se deshace permanentemente; los perfiles humanos de la ciudad son perfiles relacionales, hechos de estructuraciones provisionales, en muchos casos contingentes y anónimas.

Cada vez más la idea de la ciudad concéntrica o centrada, tiende a difuminarse; igual acontece con la ciudad lineal racionalizada en términos funcionales, la ciudad de la modernización industrialista; la lógica de inestabilidad y diferenciación de los ciclos económicos tiende a generar distintas centralidades o polos de agregación que no necesariamente responden a lógicas funcionales, a procesos económicos o productivos que los jalonan o los dinamicen, una nueva lógica de dispersión centrífuga aparece para condicionar las lógicas de urbanización.

¹⁴ Sin duda el autor que desde la sociología urbana a reflexionado más sobre este fenómeno es Castells. M .Cf. 1971. *La Sociedad Red, y Problemas de investigación en sociología urbana*, S XXI, Madrid.

LA CIUDAD CONCENTRICA	LA CIUDAD LINEAL	LA CIUDAD DISPERSA
Aparece como paradigma de la idea de ciudad, una especie de prolongación del campo; su lógica se presenta espontánea, y repite la construcción a escala ampliada de escenarios rituales de socialización vinculados al culto religioso y a la construcción del poder; la plaza, la iglesia, como centro del cual se irradian lógicas concéntricas.....el barrio como célula de la ciudad que reproduce estas lógicas en escala reducida.	Debilita los vínculos con los centros rituales y burocráticos; las viejas fajas circulares se 'parten' en algunos puntos,desde el polo central se alargan hacia el exterior rebasando los límites periféricosuna operación constructivista funcional, vinculada a necesidades de expansión de distritos industriales, o de ocupación residencial..... se dan como fuga o alejamiento del centro y rompen con la lógica concéntrica inicial.	La lógica de inestabilidad y diferenciación de los ciclos económicos propios de la modernización, genera distintas centralidades o polos de agregación.... una nueva lógica de dispersión centrífuga aparece para condicionar las lógicas de la urbanización.

Esta nueva dinámica de la urbanización modifica radicalmente el paisaje urbano, los íconos identificatorios de la ciudad concéntrica tradicional, tienden a recluirse en la memoria histórica y ésta tiende a debilitar sus señales de identificación. Toda ciudad se ha constituido sobre la base de íconos monumentales, a la manera de tótems, que producen identificación a actores que están allí reunidos no por propia decisión ni elección, sino, muchas veces, por pura compulsión reproductiva, material, económica. Los íconos ciudadanos están allí en los espacios públicos y estos no son otra cosa que lugares de nadie y de todos, espacios abstractos en los que se concentra la tensión identificatoria que emerge como necesidad simbólica de integración en la vida de la ciudad. Son estos espacios los que muchas veces fueron escenarios para las grandes concentraciones masivas, escenarios para la representación política de las masas, momentos de concentración de la

politicidad de actores, gracias a los cuales estos prueban que es posible incidir políticamente en la historia o al menos creer que ello es posible¹⁵.

Si los espacios de socialización se han urbanizado en extremo, lo que queda para la socialización en las sociedades complejas es lo que se ha dado en denominar como los 'espacios intersticiales'¹⁶, aquellos espacios o 'territorios de transición' que conectan a los habitantes de la ciudad en sus flujos cotidianos, en su movilidad creciente. La ciudad compleja, de la dispersión y de la desconcentración, la ciudad metropolitana, es aquella que se ha descentrado intensamente y en donde toda lógica de planificación ordenada y armónica ha sido rebasada por las mismas características de la inestabilidad de los ciclos económicos, por las lógicas de innovación tecnológica, que reubican las relaciones entre espacios urbanos y lógicas productivas.

Al desconfigurarse la lógica de la planificación urbana, la ciudad se 'desterritorializa' en el sentido de que los espacios de la reproducción económica y material se difuminan; la fábrica ya no es el centro de las actividades productivas, la economía informal, las migraciones crecientes y las presiones demográficas tienden a 'homogenizar en su diferenciación' la vida de la ciudad; los actores que antes se encontraban en las periferias o en la 'marginalidad', ahora circulan por todo el entramado urbano; sus espacios de concentración están relacionados con los mercados, con el comercio de la informalidad, con las universidades que también se han multiplicado en cantidad de ofertas formativas y disciplinarias, acordes con la fragmentación y flexibilización productiva que tiende a generalizarse.

Esta estructura de lo urbano se presta mucho para generalizar la percepción de inseguridad como característica de la socialización cotidiana; la desterritorialización a su vez, complejiza la movilidad poblacional, porque se difuminan los centros de aglutinamiento de fuerza de trabajo ocupada y no ocupada, los horarios laborales se vuelven laxos y en general la estructura productiva tiende a flexibilizarse y fragmentarse en extremo.

¹⁵ Hasta antes del advenimiento de los medios masivos de comunicación, en particular de la televisión, la plaza pública era el espacio primordial de la representación política, ahora, su relevancia se ha recortado sustancialmente y tiende a transformarse en lugar para la concentración de los flujos turísticos, y por ello, cada vez más estos espacios tienden a ser tratados como vitrinas, o lugares para la observación no comprometida.

¹⁶ La afirmación es de J. Remy, *Sociologie urbaine et rurale*, citado por Delgado M, "...para aludir a espacios y tiempos "neutros", ubicados con frecuencia en los centros urbanos, no asociados a actividades precisas, poco o nada definidos, disponibles para que en ellos se produzca lo que es a un mismo tiempo lo más esencial y lo más trivial de la vida ciudadana: una sociabilidad que no es más que una masa de altos, aceleraciones, contactos ocasionales altamente diversificados, conflictos, inconsecuencias." ; Delgado, M op. Cit., p. 37.

Los espacios de socialización ahora se han desconvencionalizado, están allí, al doblar la esquina, aparecen y desaparecen con extremada rapidez; a estos espacios M. Augé los denomina como *no-lugares*, “ El no-lugar, - según la lectura que de él nos presenta M. Delgado- se opone a todo cuanto pudiera parecerse a un punto identificador, relacional e histórico: el plano; el barrio; el límite del pueblo; la plaza pública con su iglesia; el santuario o el castillo; el monumento histórico...., enclaves asociados todos a un conjunto de potencialidades, de normativas y de interdicciones sociales o políticas, que buscan la domesticación del espacio. Augé clasifica como no- lugares los vestíbulos de los aeropuertos, los cajeros automáticos, las habitaciones de los hoteles, las grandes superficies comerciales, los transportes públicos, pero a la lista podría añadirse cualquier plaza o cualquier calle céntrica de cualquier gran ciudad, no menos escenarios sin memoria –o con memorias infinitas- en que proliferan ‘los puntos de tránsito y las ocupaciones provisionales’ (...) el no-lugar es justo lo contrario de la utopía, pero no sólo porque existe, sino sobre todo porque no postula, más bien niega, la posibilidad y la deseabilidad de una sociedad orgánica y tranquila”.¹⁷

La complejización de la vida en la ciudad al desterritorializar y descentrar los espacios de socialización que antes habían tenido vigencia, (la plaza pública, el barrio, la tienda o almacén de comestibles, el cine de barrio), tiende ahora a re-concentrar la socialización en torno a actividades comerciales y de consumo; los espacios del consumo y del disfrute tienden a concentrarse en grandes construcciones diseñadas deliberadamente con ese objeto, la ciudad *mall*, rediseña el trazado urbano en función de la concentración de lógicas de mercado que combinan el consumo con el disfrute y la distracción, las cuales se presentan como fortalezas blindadas frente a la inseguridad y a la contaminación visual y auditiva de la ciudad, nuevos espacios o territorios construidos deliberadamente para promover la socialización ciudadana.

Lo que la ciudad compleja anuncia es la desconexión entre espacio urbano y significación cultural o estructura semántica, al menos como esta había sido concebida por la ciudad concéntrica y lineal; esta relación ha perdido su carácter fundante, la organización territorial de la ciudad, sus sitios, sus lugares, si bien ya no son significativos *per se*, en cuanto ya no son símbolos que ordenan la convivencia ciudadana, aparecen como depositarios de la memoria histórica; como señales del pasado que orientan las continuidades transgeneracionales de la vida de la ciudad. La ‘recuperación del centro histórico’, su constitución como ‘patrimonio histórico’, puede ser leído como operación cultural de enfrentamiento crítico a este fenómeno

¹⁷ Delgado, M. op. cit., p.40.

recurrente en las ciudades ‘policéntricas’ o ‘dispersas’, de desconexión creciente entre los espacios urbanos y su significación cultural o semántica .

Las lógicas de descentramiento de lo urbano obedecen a múltiples determinaciones; las inestabilidades de los ciclos económicos y políticos desconfiguran los perfiles productivos y ocupacionales obligándolos a la flexibilidad ocupacional y en muchos casos a la precarización del empleo; la emergencia de tecnologías de comunicación que fundan mundos virtuales donde es posible el encuentro social sin renunciar a la privacidad y a la intimidad, el trabajo ya no sujeto a la tiranía de la medición del tiempo de la vida cotidiana; nuevas lógicas que desconfiguran los tiempos y los espacios tradicionales del trabajo y la productividad.

Las estructuras de socialización y de sentido ya no están atadas a los lugares de trabajo; estos tienden a multiplicarse deslocalizándose, los tiempos se alargan y se fluidifican, las condiciones del disfrute se vuelven cada vez más abstractas y superan no sólo las delimitaciones urbanas de la ciudad, sino que se proyectan hacia redes comunicacionales que rebasan las fronteras nacionales; el mundo global es el mundo de la difuminación fenomenológica de proyecciones semánticas que se alimentan de connotaciones diversas y cuya caracterización cae dentro del llamado mundo multicultural, una caracterización cada vez más imprecisa, porque esconde bajo la idea de la permanencia de constructos culturales inmodificables o inmunes a la contaminación, la realidad de la profunda segmentación e hibridación de significaciones y de elementos, espontáneamente extrapolables de los códigos, un día concebidos como cerrados, de las distintas culturas locales o culturas de origen.¹⁸

4. Historia y construcciones semánticas en el DMQ

La ciudad de Quito en la actualidad es una metrópoli cuya población supera los dos millones de habitantes y un territorio donde se efectúan intensos trayectos y relaciones. Tiene una economía dinámica y una vida política densa, y sus vínculos con los mercados globales y las sociedades transnacionales son cotidianos y cada vez más intensos. Sin embargo, hasta en sus interacciones más particulares y cotidianas, es posible encontrar

¹⁸ Las hibridaciones sin embargo, tienden a agregarse en líneas de sentido que compiten en el ‘mercado simbólico’: la del realismo y la fruición lúdica del sentirse sobre la cresta de la ola de la innovación; la de las construcciones religiosas que compiten por imponer el dogma de la autenticidad de sentido en medio al vértigo de la multiplicación de significaciones, que termina por acelerar el fenómeno y no contenerlo; la de la nostalgia como renuncia al presente y a la innovación y sus ‘desastres’. Todas estas formas aparecen como figuras que inciden en las construcciones semánticas que definen los perfiles de desarrollo humano.

formas de relacionamiento, construcciones semánticas y referentes de sentido que tienen una profunda raíz en la historia de la ciudad.

Los elementos que se constituyeron en la ciudad colonial determinan muchos rasgos de su devenir posterior. Los períodos colonial y republicano de la ciudad, establecen modelos de interacción social que serán determinantes a lo largo de toda su historia. La ciudad se constituye sobre dicotomías que enfrentan a lo rural con lo urbano, a lo indio con lo blanco mestizo, a lo propio con lo extraño, las cuales definen a una sociedad jerarquizada y excluyente de la cual todavía se pueden encontrar rasgos en la actualidad.¹⁹

La fundación de la ciudad colonial en Quito representa la irrupción de la noción de orden de occidente en un espacio concebido como anárquico. La ciudad colonial se constituye sobre la articulación de territorios rurales aledaños; si bien hay una fuerte integración funcional entre el campo y la ciudad, simbólicamente, la ciudad se diferencia nítidamente de “lo otro”: representa el espacio de la racionalidad y el orden, en tanto que lo rural (indígena) se percibe como lo caótico. El orden colonial español toma la forma de la cuadrícula urbana, en un espacio restringido y separado simbólicamente y físicamente de lo otro.

La ciudad colonial es un espacio restringido, concéntrico, separado del exterior por quebradas y montañas, fundada sobre marcadas fronteras físicas y étnicas. El estatus de los habitantes de la ciudad se define por complejas tipologías de mezclas diferentes entre blancos, indios y negros. Los indígenas tienen un espacio en la ciudad, en funciones como el servicio doméstico, los oficios y el comercio; en todos los casos, la presencia del indígena en la ciudad es de subordinación.

Esta estructura es fundante de la ciudad y persiste casi intacta durante todo el período republicano. A pesar de la existencia de valores liberales detrás del concepto de república, las formas de interacción entre los distintos estamentos sociales no sufren mayores transformaciones. Los espacios de integración que habían tenido los pueblos indígenas en el cabildo de la ciudad se anulan, y sus derechos territoriales se atropellan. Paralelamente, se consolida una clase dominante basada en atributos étnicos blanco mestizos, y en un poder económico con fuerte raigambre rural. Los estamentos dominantes en la ciudad eran al mismo tiempo propietarios de fundos o haciendas, que proveían de alimentos y otros productos al mercado urbano. Si bien estas élites basaban su fuente de renta en el sistema de la hacienda,

¹⁹ Para la descripción de las características de la ciudad colonial, nos remitimos a Kingman, E. 2008. *La ciudad y los otros, Quito 1860-1940*, FLACSO Sede Ecuador – FONSAL – Universitat Rovira i Virgili.

centraban en la ciudad sus estrategias de interacción social y de control de los aparatos políticos y administrativos. Posteriormente, los procesos de reforma agraria y de fragmentación de la propiedad hacendaria establecerán una modificación en la relación entre lo rural y lo urbano y será la pequeña producción campesina la principal fuente de aprovisionamiento para los mercados ciudadanos.

La ciudad colonial, que se articuló alrededor de la diferenciación urbano/rural, dependía de la renta rural, no sólo a partir de la actividad agrícola, sino también de la fallida manufactura textil, basada en la mano de obra indígena semiesclava de la encomienda, en el ámbito de las haciendas de localidades como Los Chillos, Atuntaqui u Otavalo. En el siglo XVI, el auge de la producción textil de la región generó enlaces dinámicos entre los centros productivos, ubicados en la región sierra, y el puerto de Guayaquil que actuó como vínculo con los mercados internacionales de estos productos.

Con las reformas borbónicas en el siglo XVIII, la crisis de la producción textil provocó la reprimarización de la economía y la desintegración de estos vínculos territoriales. La producción se limitó a la especialización local, con bajos niveles de intercambio con Guayaquil, ciudad con la que, hasta la construcción del ferrocarril, conectaba una precaria vía practicable sólo 6 meses al año.

Hasta finales del siglo XVIII, Quito fue el principal referente urbano del territorio que luego conformaría el Ecuador. Sólo a partir del inicio de la producción cacaoera en la cuenca del Guayas, Guayaquil inicia un ciclo expansivo que, para finales del siglo XIX, empieza a disputar la hegemonía con el territorio con Quito. La modernización propia del periodo agroexportador coincide con la afirmación de la república y de los contenidos liberales que progresivamente transformaran la estructura del Estado nacional. Quito va perdiendo su importancia relativa en términos económicos y comerciales respecto de Guayaquil, que en cambio consolida su posición como centro de la producción agrícola de la cuenca del Guayas, y alcanza un importante auge ligado a la producción y comercialización del cacao durante todo el siglo XIX. En términos urbanos, Guayaquil comienza a crecer en forma acelerada, vinculada al capital comercial y financiero.

Quito experimenta también importantes transformaciones a inicios del siglo XX, inducidas por la ampliación del mercado y por una incipiente modernización de las formas productivas en el campo y en la ciudad. El artesanado crece y se diversifica, alcanzando muy marginalmente la escala de producción fabril. Las clases pudientes de Quito continúan teniendo un fuerte vínculo con la renta del campo, donde el sistema de hacienda persiste hasta pasada la primera mitad del siglo XX. El ferrocarril que une a Quito con

Guayaquil fortalece los vínculos entre ambas ciudades y refuerza el espacio “nacional” del país. La renta de la tierra se revaloriza a raíz de la llegada del ferrocarril a Quito; lo que había sido comercio intrarregional se convierte en comercio interregional.

En términos urbanísticos, Quito presenta desde entonces una composición plural del espacio si bien en una estructura jerarquizada de corte estamental; no se aprecia la existencia de “barrios de indios” y “barrios de blancos”, al contrario, las distintas adscripciones clasistas y estamentales conviven en la misma casa señorial; la estructura concéntrica de la ciudad reproduce la centralidad del patio de la casa; en muchos casos, las casas señoriales se estructuran de múltiples patios reproduciendo tanto en el ámbito privado como en el público, una lógica concéntrica que incluye subordinadamente a artesanos y personal de la servidumbre. Las fuertes migraciones a lo largo de todo el periodo debilitan o atenúan la predominancia de construcciones semánticas vinculadas a la noción de comunidad, mientras emergen valores y significaciones ciudadanas, articuladas entorno a la constitución del sujeto individual y a la vigencia de los derechos ciudadanos.

Es a partir de la revolución liberal de fines del siglo XIX e inicios del XX que se ponen en cuestión el orden estamental que caracterizó a la sociedad colonial. Sin embargo, si bien emergen en las elites los valores de igualdad ante la ley, no se cuestiona todavía el carácter étnico de la desigualdad; estructuras semánticas excluyentes y de subordinación conviven con la búsqueda de modelos modernos, los cuales tienden a interiorizarse sin que necesariamente las lógicas económicas de mercado y las estructuras productivas se modifiquen sustancialmente. Estos impulsos de modernización generan un crecimiento demográfico que rompe con la estructura concéntrica de la ciudad.

Con este desbordamiento, se incrementa la segregación y diferenciación social, la cual se expresa en la estructuración urbana de la ciudad. Esta se acelera con la inauguración de la conexión entre Quito y Guayaquil mediante la línea ferroviaria; desde entonces, se volverá dominante el eje longitudinal norte-sur como parámetro de crecimiento de la ciudad: mientras al norte se conforman los espacios residenciales de las clases pudientes, al sur se ubican las poblaciones migrantes y los asentamientos industriales, al tiempo que el centro se turguriza por la alta migración y crecimiento demográfico²⁰. La

²⁰ El incremento de la renta de la tierra genera en las élites la necesidad de reforzar sus rasgos de diferenciación, y las impulsa a salir del centro que se había turgurizado. La vía de llegada del tren desde el sur también impulsó la expansión de las áreas pobladas hacia esa área. La superación de las barreras físicas que contenían a la ciudad en un espacio restringido abren los horizontes hacia superficies más amplias y regulares que transforman su configuración circular y la convierten en longitudinal.

estructura concéntrica propia de la ciudad colonial y republicana cede paso a la ciudad longitudinal.

Desde el ángulo político, ya desde la época colonial pero con mayor fuerza en la época republicana, a pesar de su relativamente baja importancia como centro promotor de crecimiento económico, Quito va consolidando su capitalidad como sede del poder político republicano y como pieza central de la construcción de la idea de nación. Con la revolución liberal, Quito reafirma su capitalidad, a pesar de la hegemonía comercial y financiera de Guayaquil. El ferrocarril que une a Quito con Guayaquil fortalece los vínculos entre ambas ciudades y refuerza el espacio “nacional” del país.

La modernización en términos políticos implica la autonomización de la institucionalidad del Estado central que hasta entonces había estado sujeta a la influencia de los sectores oligárquicos de la sierra y de la costa. Esta autonomización refuerza el rol político de la capital.²¹ Con el liberalismo emerge la noción de lo público y de ciudadanía, las masas irrumpen en la política y se instaura el principio de la división de poderes y de sujeción a la ley, propio del ordenamiento político liberal. El triunfo de la revolución liberal es secularizador, lo que permite la consolidación de un espacio público diferenciado del control de la iglesia, y asociado a una identidad ciudadana que comienza a ser interpretada como pertenencia a una comunidad política. Esta secularización afecta fundamentalmente dos ámbitos de la reproducción social y simbólica: la educación y el servicio público. Con la revolución liberal, la educación establece un espacio de democratización de la sociedad, rompe la estructura estamental del antiguo régimen y funda un sentido de igualdad que es la base de la construcción de ciudadanía. El Estado se responsabiliza paulatinamente de los servicios sociales y de salud, desplazando el uso de la caridad como mecanismo de legitimación de las élites.

Si bien Quito desde la época colonial mantuvo su dependencia económica frente al campo, esta fue compensada por una fuerte influencia simbólica que la ciudad ejerció hacia el resto del país, fundamentalmente en lo referente a la integración de sentido ciudadano y de autogobierno frente al poder nacional; elementos que más adelante sustentaran o legitimaran la emergencia en el país de poderes locales con fuerte proyección de autorreferencia²². Desde la

²¹ La revolución liberal inicia la construcción de las instituciones modernas del Estado, como el sistema educativo laico, las fuerzas armadas, la administración pública, el control al sistema financiero y la seguridad social. Estos procesos se van acentuando a lo largo del siglo XX, con la revolución Juliana en los años 20, y con La Gloriosa en 1944.

²² Una de las características de la composición diferenciada del país es la presencia de fuertes clivajes regionales y locales, lo que determina la inexistencia de un único polo de desarrollo o de concentración urbana. Quito comparte esta característica con otros polos igualmente importantes como Guayaquil y Cuenca, así como con una importante cantidad de ciudades de tamaño

perspectiva urbanística, si hasta finales del siglo XIX, la ciudad ocupa un espacio restringido, encerrado, rodeado de quebradas y de montañas, para los inicios del siglo XX, esa estructura concéntrica tiende a alterarse; sin embargo de ello, los principales símbolos del poder: el Palacio de Carondelet (sede del gobierno nacional), la Catedral y el Palacio Arzobispal (poder religioso) y el Palacio Municipal (gobierno de la ciudad), mantienen su posición de centralidad; una característica que posibilitará la vigencia del centro histórico de la ciudad, como espacio de concentración del poder y de la administración burocrática incluso entrado el siglo XXI.

En la época postliberal, la ciudad hace suyo el referente ideal de la modernidad como estructuración urbana marcada por el industrialismo y la planificación; ésta aparece como estrategia racional para el ordenamiento de los cambios que la ciudad experimenta. La ciudad adopta una nueva estructura semántica y de sentido en torno a la construcción de un hábitat funcional a lógicas productivas; el urbanismo asume su función constructivista respecto de la sociedad y la producción; sin embargo su impacto es relativo, se instala en un contexto de débil y en muchos casos deficitaria generación de riqueza y de crecimiento económico. El imaginario corresponde a una ciudad estructurada, con funciones de tipo económico (integración de mercados, producción, circulación, y realización de mercancías) en un contexto de débil e inestable crecimiento económico.

Los ciclos de la economía y de la producción son inestables, lo que impacta sobre las lógicas del crecimiento urbano, contribuyendo a la conformación de una estructura urbana ecléctica y escasamente definida; la inestabilidad del ciclo político, a su vez, si bien afecta a la estructura del poder central del Estado, no compromete al gobierno de la ciudad, el cual presenta una línea de continuidad relativamente firme más allá de las convulsiones de la política nacional. Esta característica advierte sobre la existencia de una línea de relaciones adecuadas que la ciudad ha sabido establecer con el poder central y con los distintos gobiernos de turno.

El proceso de expansión y diversificación espacial y social de la ciudad se acelera a partir de los años 70. Nuevas poblaciones circundantes son asimiladas a la lógica de la ciudad, con lo que se configura una región metropolitana, formalizada bajo el estatuto de Distrito a partir de 1993. La disposición longitudinal de la ciudad también queda rebasada, con la adscripción a la lógica metropolitana de las poblaciones de los valles circundantes (Guayllabamba, Tumbaco, Los Chillos y Machachi).

intermedio, lo cual redefine desde muchos aspectos el carácter de la capitalidad del Distrito Metropolitano de Quito. Su proyección de liderazgo político en el contexto nacional la conduce a liderar procesos de descentralización, que reconozcan esta realidad diferenciada del país, como la estrategia más adecuada de consolidación del Estado nacional.

Los años 70 son no solamente para la ciudad sino para el país, años de modernización, la cual cobra impulso gracias al auge petrolero, fenómeno que fortalece la centralidad de Quito en el ámbito regional. La renta petrolera le permite reducir la brecha económica en relación a Guayaquil, ciudad que, sin embargo, continúa siendo más importante en términos demográficos, productivos y comerciales. La ampliación del Estado y del servicio público refuerza las funciones de control del territorio desde Quito y su centralidad política también se consolida²³, al tiempo que se fortalecen también otros polos de agregación o poderes locales; la centralidad de Quito, convive con la de otros polos igualmente importantes y con una amplia red de ciudades intermedias.²⁴

La ciudad se convierte en referente de disputas simbólicas para el reconocimiento de la pluralidad ciudadana y se vuelve escenario de los ciclos de conflictividad que han caracterizado a la vida política en los últimos treinta años de vigencia del sistema político moderno. La modernización de los años 70, en mucho liderada por actores y por élites serranas y quiteñas, diseñó un sistema político basado en partidos de corte ideológico, con lo que se esperaba la superación de formas clientelares y patrimoniales de poder, que habían caracterizado a la política del país desde su fundación. Quito lideraba un proceso de modernización que apuntaba hacia la transformación institucional del país. Sin embargo, los intentos de modernización política de la década del 70 resultaron fallidos.

Los mecanismos de representación no lograron consolidarse en el contexto de la aguda crisis fiscal y de las políticas de ajuste que dominaron durante los años 80 y 90 del siglo pasado. Las figuras caudillistas y clientelares que parecían superadas recuperan espacios, y no se arraiga una vocación democrática de la sociedad quiteña, la cual se convierte en árbitro

²³ El volumen de la renta petrolera genera profundos cambios en la ciudad. La industria petrolera y la nacionalización del recurso por parte de los gobiernos de facto de los años 60 y 70, financian un proyecto de Estado de Bienestar y un modelo económico de modernización sustitutiva de importaciones. El Estado, la burocracia y el servicio público crecen y generan impulso a la modernización y crecimiento de Quito. Estos cambios radicales marcaron el devenir de la ciudad en las décadas siguientes. A pesar de los continuos auges y declives de la economía petrolera, la ciudad inicia un ciclo de crecimiento caracterizado por su volcamiento hacia el exterior y por el predominio económico del sector de servicios.

²⁴ El tema lo resalta Verdesoto (2009): *“Del débil momento sustitutivo y de urbanización acelerada, el Ecuador pasó a la conformación de una red urbana basada en ciudades intermedias, con enormes potencialidades en la modernización política que acompañó finalmente a la reinstalación democrática, al tiempo que fue una base del desarrollo posterior. Más aún, es posible sustentar que en el caso ecuatoriano, esta base urbana impidió que en la crisis financiera y estatal de fines del siglo pasado, los núcleos urbanos y sus entornos rurales – siempre de modo diferenciado– no hayan sufrido consecuencias catastróficas, ni retrocesos definitivos. El predominio abusivo del mercado y la ausencia estatal fueron compensados con los emprendimientos de esa red urbana. La vitalidad de las ciudades intermedias y pueblos marcó al desarrollo interno.”*

del veto o la aprobación de la gestión presidencial. Las movilizaciones de la población quiteña son fundamentales en la caída de varios gobernantes democráticamente electos, movilizaciones y expresión masiva que fueron puestas a la orden del día por el movimiento indígena, y que persistirán después del debilitamiento de este actor en el escenario nacional. Los mecanismos plebiscitarios de expresión política se fortalecen, minando la legitimidad de las instituciones democráticas basadas en la lógica representativa.

Para inicios del siglo XXI, el panorama de la composición social del Distrito presenta una alta diferenciación y su visibilidad como un mosaico de actores y de identidades, aparece con más fuerza luego del ciclo de movilizaciones sociales impulsadas por el movimiento indígena desde inicios de los años 90 del siglo pasado. La ciudad de Quito jugó un importante rol en la emergencia del movimiento indígena; la “toma” de la ciudad por parte de pueblos indígenas de todo el país, la constituyó en espacio simbólico de visibilización de las diferencias étnicas, que caracterizaban a todo el país, pero que se expresaban también en la nueva configuración del DMQ.²⁵

Las movilizaciones ‘hacia Quito’, o el ‘asedio a la ciudad’ son construcciones semánticas que aún resienten de las visiones tradicionales acerca de una clara delimitación campo-ciudad; estas movilizaciones lo que indican, sin que la percepción acerca de ellas lo evidencie con claridad, es la existencia de fuertes vínculos de carácter étnico, cultural, y económico entre actores que, en sus lógicas concretas de relacionamiento con la ciudad han superado efectivamente esa drástica separación, y plantean la necesidad de una nueva lógica de relacionamiento entre la ciudad y sus entornos, situación que en la concreción de las relaciones sociales ha superado ya los imaginarios acerca de ‘diques’ que separen a la ciudad del campo.

Estas acciones generaron un shock en la ciudad que había ido construyendo su identidad en base a la exclusión y desconocimiento de lo rural e indígena, y que se enfrenta de una forma casi violenta a la realidad de la existencia de los pueblos indígenas.²⁶ Este evento marca un giro en la autopercepción étnica de las personas: el ser indígena se valora, y aumenta la

²⁵ Las movilizaciones indígenas que tienen como centro a la ciudad de Quito, reeditan su carácter de centralidad en el contexto nacional; Quito siempre fue el referente para la presentación de demandas políticas y de reconocimiento de los actores subalternos; esta característica aparece con mayor definición durante el transcurso de esta década; esta vez, las reivindicaciones son claramente étnicas, y apuntan al reconocimiento de las nacionalidades que componen la diversidad del país, sus lenguas, sus territorios y su derecho a conservar y recrear su identidad.

²⁶ Si la revolución liberal fundó la figura del ciudadano como ser humano titular de derechos, en esta nueva etapa aparecen reivindicaciones desde la diversidad de género y étnica. Después de la irrupción de los pueblos indígenas como actor político en los años 90, se retoma la idea de lo público y de la ciudadanía desde la perspectiva del ciudadano diferenciado.

conciencia y el análisis de la identidad mestiza; el ser indígena es más una condición cultural que un dato racial, es fuente innegable de la constitución mestiza del DMQ. Las movilizaciones indígenas en la década de los 90 que toman como eje simbólico de impugnación a la ciudad de Quito, representan un hito en la percepción del país como un todo diverso, y resignifica en profundidad la noción de capitalidad del DMQ.

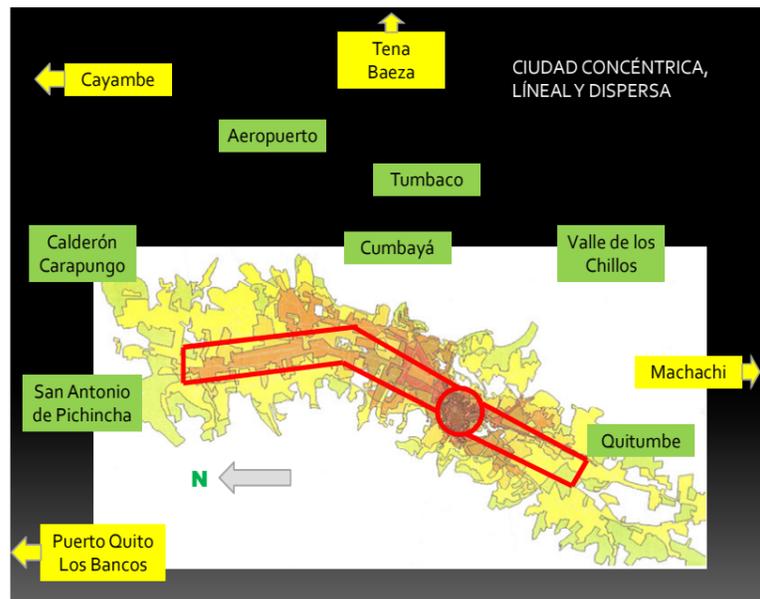
A pesar de los profundos cambios experimentados desde entonces, persisten en la ciudad rasgos de estratificación étnica e incluso racial. La discriminación y el racismo son todavía parte de la vida de la ciudad, no sólo vinculado a los pueblos indígenas, sino también a los afroecuatorianos. Las inequidades en los niveles de desarrollo humano muestran claramente la mayor probabilidad de indígenas y afroecuatorianos a enfrentar condiciones de pobreza, o al menor acceso a servicios de salud o educación. Los territorios que fueron (y siguen siendo) comunidades indígenas, como Zábiza, Lumbisí, Conocoto, Nono, Lloa, etc., presentan mayores niveles de pobreza y menor acceso a servicios.

En la actualidad, los quiteños se autoidentifican mayoritariamente como mestizos (80,7%). La segunda identificación étnica es la de indígenas, que alcanza el 7,3%. Los blancos están en tercer lugar, con el 6,1%. Mulatos y negros representan el 5% de la población de la ciudad. Esta autopercepción es, seguramente, resultado de los procesos de reivindicación étnica de los años 90, que visibilizaron a los pueblos indígenas, los posicionaron como un actor político y social relevante, y cambiaron el imaginario de la ciudad en relación a su composición étnica. La condición de mestizo es un reconocimiento a la constitución diversa de la mayor parte de la población del país, y representa una modificación en los patrones de alta estratificación étnica que caracterizaba a la ciudad en el pasado.

A pesar de la importancia que representó este fenómeno para la ciudad, persisten mecanismos de autosegregación de las distintas etnias que en alguna medida se reflejan en el espacio urbano. Del mismo modo, vivir en las distintas zonas de la ciudad sigue siendo un mecanismo de segregación y un símbolo de estatus social.

Si este es el panorama de la composición socio cultural del Distrito y de sus lógicas de autopercepción, la mirada hacia afuera nos presenta un escenario de apertura enormemente dinámico y diferenciado. Los procesos de integración global y de promoción del crecimiento hacia afuera generan una nueva configuración de la ciudad. El distrito metropolitano pasa a ser el núcleo de algo más amplio y diverso. A esta zona, donde predomina el espacio urbano y concentrado, se suma un área más amplia de influencia, relacionada a la ciudad por un conjunto de vínculos de tipo productivo,

laboral, social, etc., en un proceso de conurbación, que rebasa los límites del cantón hasta involucrar a otros cantones e incluso provincias. Al norte, las zonas de Cayambe y Tabacundo, sedes de producción agrícola para la exportación (flores, verduras). Al sur, el sector de Machachi y Latacunga, igualmente con producción agrícola e industrial. Al noroccidente, las estribaciones de la cordillera hacia la planicie costera con zonas de altísima biodiversidad como Los Bancos, Mindo y Puerto Quito, sitios de movilización recreativa para los habitantes del distrito. Al oriente también las estribaciones de la cordillera hasta Baeza, fuente de los recursos hídricos de la ciudad.



Avanzando hacia vinculaciones de mayor escala, los planificadores de Quito identifican la existencia de dos ejes que confluyen en Quito. Por un lado, el eje norte-sur, que vincula a la ciudad con la franja continental del Pacífico (Colombia, Perú, Bolivia, Chile); y por otro lado, el eje este-oeste, que conecta los puertos del Pacífico como Manta y Esmeraldas, orientados a los mercados asiáticos, con las vías de comunicación hacia la Amazonía, Brasil y el Atlántico.

Estas nuevas dimensiones suponen importantes cambios de estructura caracterizados por nuevos planos de integración sociopolítica, nuevas condiciones de relacionamiento entre actores y dimensiones territoriales. No

solamente se trata de una modificación en la autopercepción e identidad de los actores, sino de la exigencia de transformaciones que adecúen las actuales configuraciones administrativas y de gestión del DMQ, a una complejidad ya no reductible a las imágenes de ciudad que habían dominado hasta finales del Siglo XX.

El DMQ, junto con Guayaquil, alojan a los mercados laborales y de servicios más importantes del país, aquellos que demuestran mayor dinamismo tanto en su configuración cuantitativa como en su composición humana y social. La irradiación de las políticas y orientaciones del desarrollo urbano del Distrito, a su vez, impactan sobre un entorno en expansión de poblaciones y estructuras económicas, que se encuentran integradas en cuanto economías locales y regionales.

Ya no se trata de la extracción de recursos ni de la subordinación del campo hacia la ciudad, condición que reproducía inequidad distributiva tanto en la generación y distribución de riqueza, como en el acceso a servicios; una lógica que era consecuente con el modelo concéntrico y lineal del desarrollo urbano. Ahora, los entornos productivos del DM, desatan importantes procesos de crecimiento y acumulación económica, que retroalimentan las capacidades y posibilidades de intervención del municipio del DMQ. Una nueva lógica de articulación que se dinamiza por su exposición directa a mercados regionales y globales.²⁷

La economía del Distrito progresivamente será una realidad configurada en un doble plano: por un lado, una economía de crecimiento, con alto valor agregado y contribución al PIB de la ciudad, vinculada a mercados de escala nacional e internacional, pero con baja absorción de mano de obra; por otro, una economía de subsistencia, caracterizada por su baja productividad pero que ocupa a una alta proporción de la fuerza de trabajo de la ciudad.

Esta realidad configurada en dos planos está plasmada en las últimas elaboraciones urbanísticas de la ciudad, que toman la forma de planes de desarrollo del Distrito.

El Plan Equinoccio 21 fue publicado en julio de 2004, y tiene al año 2025 como horizonte de realización. Su eje se dirige a la construcción de una ciudad marcada por la globalización y la llamada “sociedad del conocimiento”, concebido como el tipo de economía basado en “la capacidad de aplicar el conocimiento a la creación de nuevos conocimientos, en un

²⁷ El ejemplo más claro de este fenómeno es el auge exportador de flores en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo, los cuales se han constituido en enclaves importantes de la agro exportación nacional.

marco de constante innovación”.²⁸ En esta visión, la sociedad es concebida como una red de organizaciones por donde circula información, y la visión de ciudad se centra en su éxito socio-económico en un contexto mundial complejo. Las dimensiones sociales y culturales están subordinadas al desarrollo económico. Se destaca la función del municipio como elemento dinamizador de este modelo de desarrollo, al generar y propiciar condiciones para mejorar la competitividad y la inserción en el mundo global.

El Plan Bicentenario consiste en un Plan de Gobierno para el periodo 2004-2009, año de conmemoración del bicentenario del 10 de agosto de 1809. El Plan Bicentenario es una versión restringida del Plan Equinoccio, y se basa en sus mismos supuestos y estructura. Sin embargo, brinda mayor énfasis al objetivo del “*desarrollo humano sustentable para crear condiciones de equidad e inclusión*”. El modelo de ciudad deseable hace énfasis en la dimensión de sostenibilidad ambiental de la ciudad, poniendo en primer plano la dimensión espacial que genera cohesión social y competitividad, al tiempo que impacta sobre los recursos y el entorno.

La proyección del DMQ hacia el futuro combina esta doble caracterización; una línea que apunta a fortalecer la competitividad y el posicionamiento de la ciudad en el contexto global, mediante incrementos de productividad y de competitividad de la economía del área metropolitana; por otro, y en estrecha vinculación a este, el de lograr mayores niveles de equidad y de inclusión de la economía informal o de baja productividad.

5. Estructura urbana

En el aspecto urbanístico, el DMQ muestra dos tendencias problemáticas. Por un lado, la consolidación de las zonas centro y centro norte, donde se concentra fuertemente la oferta de empleo y de servicios, situación que genera el desborde de la capacidad de movilidad hacia y desde esta zona, y provoca el desplazamiento de las áreas residenciales hacia los valles aledaños. Por otro lado, la acelerada expansión de las zonas pobladas en los extremos norte y sur del DMQ, donde se experimenta una marcada deficiencia en el acceso a los servicios y al empleo.²⁹

La expansión del tejido urbano de la ciudad no sólo crea espacios de marginalidad y exclusión, sino que afecta zonas de producción agrícola y

²⁸ Plan Equinoccio 21. 2004. Quito hacia el 2025, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

²⁹ Informe Final del Programa de Fortalecimiento de Centralidades Urbanas de Quito (EC-L1041), Hydea Cultural Heritage y Target Euro, noviembre de 2008.

pone en riesgo la conservación de áreas protegidas, fundamentales para el mantenimiento de servicios ambientales de la ciudad.

Esta desequilibrada y caótica estructura urbana provoca graves problemas de movilidad en la ciudad, caracterizados por el incremento del tiempo que las personas dedican a las movilizaciones y por el aumento del número de vehículos privados en las calles, es decir, por la creciente utilización del espacio público de las vías del distrito por vehículos privados. Esta intensificación del uso de vías se complica por la debilidad de la malla vial, que no se ha desarrollado al ritmo de la creciente demanda existente. Así mismo, los servicios públicos de transporte reproducen los desequilibrios del resto de servicios urbanos, sobrepasando la demanda en las zonas consolidadas y con brechas en la atención de la demanda de movilización de las zonas periféricas.

Los urbanistas consultados en esta investigación apuntan hacia la existencia de deficiencias en la estructura urbana que impiden que las distintas realidades que conviven en la ciudad estén adecuadamente conectadas y articuladas. Un reto del urbanismo en esta etapa es comprender la forma en que éstas se relacionan, pues su coexistencia es inevitable. Es importante promover el reconocimiento mutuo de estas distintas ciudades que conviven en el DMQ, para evitar relaciones de dominio y desconfianza, porque la amenaza del conflicto y el enfrentamiento está siempre presente, promover políticas que busquen la equidad y la inclusión. Sin embargo, se advierte que la política municipal no puede multiplicarse por cada una de las realidades percibidas y establecer rumbos distintos para cada una de ellas, porque esto fragmenta la realidad de la ciudad e impide imprimir una dirección a la política, despotenciándola.

Los graves problemas urbanos que experimenta Quito son vistos por este sector como resultado de un intento fallido de contención de la expansión de la ciudad, que ha dado como resultado el desarrollo de nuevas centralidades sin la planificación vial, de servicios, de gestión local. Los intentos de descentralización de la gestión municipal a través de administraciones zonales no han sido exitosos. Estas deficiencias deben ser enfrentadas actualmente con el desarrollo funcional y simbólico de las nuevas centralidades. De otra forma, el caos urbano castiga con altos costos a las personas, que deben enfrentar largas movilizaciones diarias, y a las empresas, que ven limitada su competitividad.

6. Conclusiones

La realidad social del DMQ se ha complejizado en el transcurso de los últimos veinte años; un encabalgamiento de construcciones de sentido y de estructuras semánticas que se derivan de sus fases de desarrollo histórico conviven sin necesariamente encontrar adecuadas relaciones entre sí; mientras la ciudad concéntrica perfeccionó su imagen como eje institucional de los procesos decisionales, como sede de la capitalidad en referencia a la realidad del Estado nacional y a las nuevas condiciones derivadas de la inserción global; la ciudad lineal generó polos de desarrollo industrial en el eje longitudinal dominante sur-norte; una condición que intentó generar sin una clara definición ni articulación la idea de una ciudad industrial con claros ejes de desarrollo ubicados territorialmente en sus polos extremos.

El desarrollo inestable de los ciclos económicos y políticos así como las limitaciones geográficas que caracterizan al desarrollo territorial longitudinal, condujo a partir de los años 90 del siglo pasado a un efecto de desborde de estas dos modalidades de ciudad, afirmándose una lógica dispersa o de desconcentración mediante la generación de múltiples centralidades o nuevos polos de agregación. Esta nueva lógica ha supuesto transformaciones importantes en las estructuras sociales y políticas de la ciudad las cuales conducen a la necesidad de replanteamientos en el rol y en las funciones de los sistemas de administración y gestión, así como en los de formación del desarrollo humano.

La sociedad del DMQ se ha complejizado, volviéndose una sociedad multicultural. El Estado nacional a su vez ha debilitado su perfil como referente único de integración y de generación de identidad; las identidades urbanas tienden cada vez más a reforzar sus connotaciones localistas y la integración a la vida urbana tiende a configurarse como nueva instancia de agregación o nuevo referente de identidad. En esta línea se entiende la importancia central asumida por los procesos de regeneración urbana y de recuperación del centro histórico, así como por las lógicas de desconcentración de la gestión administrativa local.

Multiculturalidad y desterritorialización aparecen como las dos características que connotan a los desarrollos urbanos contemporáneos y la realidad del DMQ no escapa de esta condición. Ambas dimensiones aparecen como resultado de la intensificación de los procesos de globalización y de integración entre economías, sociedades y culturas, cambios que condicionan los procesos de formación de los perfiles de desarrollo humano en dirección a lograr una mayor incidencia de la formación educacional. El DMQ aparece también como una realidad urbana caracterizada como espacio de intensos intercambios de conocimientos, de información, de mercancías, de

significados. Aparece como ciudad del conocimiento, una construcción de nueva identidad que otorga prioridad a la visión de la ciudad que potencia la competitividad y la articulación con los mercados externos, como fuente de bienestar y como eje de inclusión y de logro de convivencia entre los distintos actores.

Sin embargo, esta construcción de identidad para el DMQ aparece aún insuficientemente formulada por los instrumentos de planificación que deberían expresar la forma de auto-observación de la ciudad. La existencia de fuertes heterogeneidades internas y de brechas de equidad que existen en el DMQ es opacada por esta percepción, mientras la existencia de procesos políticos conflictivos o de identidades excluyentes, se presenta como un obstáculo para el logro de la competitividad creciente que caracterizaría a la ciudad del conocimiento.

La perspectiva de la sociedad del conocimiento como horizonte estratégico para el futuro de la ciudad no da respuestas si se considera restrictivamente como digitalización y uso intensivo de tecnologías informáticas. Esta construcción semántica parecería hegemonizar en la proyección estratégica presente en los principales instrumentos de planificación de la ciudad en particular en el Plan Equinoccio 2025 y deberá ser modificada en el futuro.

Hay otras dimensiones relativas al conocimiento indicial y al dialógico hermenéutico que son extremadamente importantes para lograr enlaces o vínculos entre la ciudad competitiva y productiva y la ciudad multicultural que es a su vez, sede de la capitalidad del país. Las estrategias formativas de la amplia red de conocimiento con la cual cuenta ya el DMQ, deberá reconocer la importancia de la producción y transmisión de conocimiento indicial; aquel que genera indicaciones de sentido y de compactación identitaria y que se proyecta al futuro, pero al mismo tiempo deberá articularse con el conocimiento dialógico hermenéutico, que es a su vez aquel que permite el diálogo intercultural en un sociedad que es multicultural por su composición histórica.

Bibliografía

- BILBENY, Norbert. 2007. *La identidad Cosmopolita*. Kairós, Barcelona.
BERGER, Peter y Thomas Luckmann. 1983. *La construcción social de la realidad*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
BLUMENBERG, Hans. 1999. *Las realidades en que vivimos*, Paidós ICE / UAB, Barcelona.

- CASTELLS, Manuel. 1971. Problemas de investigación en sociología urbana. Siglo XXI, Madrid.
- DELGADO, Manuel. 1999. El animal público. Anagrama, Barcelona.
- ECHEVERRÍA, Julio. 2006. El desafío constitucional, ILDIS – Abya Yala, Quito.
- GHELEN, Arnold. 1993. Antropología filosófica. Paidós, Bs. Aires.
- GUIDICINI, Paulo. 1971 *Sociología Urbana*. Herder, Barcelona.
- HOYT, H. 1937. "City growth and Mortgage Risk", en *Insure Mortgage Portfolio* (Vol. 1).
- HYDE Cultural Heritage y Target Euro. 2008. Informe Final del Programa de Fortalecimiento de las Centralidades Urbanas de Quito, Municipio del DMQ, BID.
- KINGMAN, Eduardo. 2008. La ciudad y los otros, Quito 1860-1940, FLACSO Sede Ecuador – FONSAI – Universitat Rovira i Virgili.
- LUCKMANN, Thomas. 1996. Teoría de la Acción Comunicacional. Paidós Básica, Barcelona.
- MDMQ. 2004. Plan Equinoccio 21: Quito hacia el 2025, MDMQ, Quito.
- _____. 2005. Plan Bicentenario
- PNUD – CISMIL – MDMQ. 2008. Distrito Metropolitano de Quito, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Estado de Situación 2007. SENPLADES – PNUD – FLACSO, Quito.
- VERDESOTO, Luis. 2009. Quito como ciudad global, metrópoli en transición. FLACSO, Programa de Estudios de la Ciudad, Quito.
- WEBER, Max. 1944. "Concepto y categorías de la ciudad", en *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

CAPÍTULO IX

Quito y la caída de Bucaram -discurso, identidad y representaciones-

*Felipe Burbano de Lara*¹

Resumen

Este documento retoma un hecho simbólico de la historia política ecuatoriana reciente con la caída de Abdalá Bucaram. Se dejan de lado otros análisis para centrarse en el papel desempeñado por las élites quiteñas en el proceso, basándose en la afirmación de que existió un conflicto permanente entre Bucaram y las élites quiteñas en torno al control y las formas de hacer política en la ciudad. Las continuas tensiones desarrolladas entre el Presidente y los ciudadanos quiteños representados por su alcalde llevaron a la convocatoria de la Asamblea de la Ciudad con el objetivo de frenar los ataques de Bucaram desde una tribuna ciudadana.

El objetivo principal de este trabajo es investigar la “cultura política” de las élites quiteñas a partir de ubicar ejes de conflicto entre estos dos actores. Temas como la centralidad de Quito en la escena política nacional, la importancia del Palacio de Carondelet en la definición de unas formas políticas, la ambigua relación de autonomía/identificación del Municipio de Quito con el Estado, retóricas sobre el mestizaje y la identidad cultural, y la ciudad como un espacio político soberano, aparecen de modo recurrente a lo largo de la confrontación. El texto esgrime la hipótesis de que el poder de las élites quiteñas está directamente relacionado con el control político que ejercen sobre la ciudad.

Palabras clave: élites quiteñas, cultura política, control político, mestizaje, identidad, conflictos, centralidad, Bucaram, Municipio de Quito.

¹ Profesor investigador de FLACSO-Ecuador. Agradezco el apoyo de Sebastián Corral y Andrea Molina, ex becarios de FLACSO-Ecuador, para la realización de este trabajo. También agradezco a los profesores de FLACSO-Ecuador por los comentarios y críticas a una versión preliminar del texto.

Introducción

El propósito de este trabajo es realizar una aproximación a la cultura política de las élites quiteñas. El interés por el tema surgió a partir del proceso vivido por Quito durante el corto gobierno de Abdalá Bucaram. Fueron siete meses en los cuales la ciudad estuvo envuelta en un conflicto permanente con el presidente. Vimos entonces a las élites quiteñas desplegar una serie de estrategias de lucha en contra de Bucaram, que terminaron con la caída del mandatario tras las movilizaciones del mes de febrero. Me pareció que la coyuntura ofrecía una oportunidad inigualable para analizar algunos de las orientaciones colectivas con las cuales las élites quiteñas se orientan y actúan en el campo de la política.

Me aproximó al tema desde el análisis de cuatro conflictos provocados por el propio Bucaram y que generaron distintas reacciones y respuestas por parte de la ciudad. Si bien algunos de esos conflictos parecen casi anecdóticos, triviales incluso, intentaré mostrar su importancia desde una perspectiva simbólica de la política. Me refiero, en primer lugar, a la decisión del presidente de residir en el Hotel Colón Internacional y no en el Palacio de Carondelet; en segundo lugar, a la sorpresiva designación de un gobernador para la provincia de Pichincha; en tercer lugar, a la amenaza del gobierno de prohibir la muerte de los toros en las corridas de la Feria Jesús del Gran Poder; y por último, a la constante provocación y hostilidad de Bucaram hacia el alcalde de Quito, Jamil Mahuad, de donde nació la convocatoria a la Asamblea de la Ciudad para organizar la defensa de la ciudad.

En cada uno de estos episodios analizo las representaciones sobre la política esgrimidas y movilizadas por las élites quiteñas para cuestionar y oponerse a las decisiones de Bucaram. Preguntas básicas para acercarme a mi “objeto de estudio” han sido las siguientes: ¿Cómo interpretaron las élites quiteñas la presencia de Bucaram en el gobierno? ¿Por qué se sintieron amenazadas? ¿Qué estrategias discursivas y políticas pusieron en marcha para enfrentarlo? ¿Cómo construyeron una identidad política alrededor de una ciudad amenazada? ¿Qué imágenes, narraciones, retóricas, símbolos y valores movilizaron en la lucha contra Bucaram? ¿Cuál es su representación de la ciudad como espacio político? ¿Cómo ubican a la ciudad en el contexto del Estado y la nación?

Intento responder a estas preguntas desde el análisis de una serie de materiales periodísticos aparecidos durante esos meses en los diarios capitalinos *El Comercio* y *Hoy*. He revisado sistemáticamente las noticias y los editoriales publicados por los dos periódicos en torno a cada uno de los acontecimientos estudiados. Mi interés es responder a las preguntas formuladas a partir de los propios textos seleccionados. Muchos de ellos son

piezas producidas al calor de la lucha contra Bucaram, textos vivos, punzantes, apasionados, muy reveladores del momento político vivido por la ciudad en esos meses. La revisión sistemática de los dos periódicos quiteños se complementó con entrevistas a personas que participaron directamente en la Asamblea de la Ciudad. Algunas de ellas estuvieron muy vinculadas con el alcalde de entonces, Jamil Mahuad. Sus testimonios ayudaron a tener una visión de cómo se interpretaba el conflicto con Bucaram desde dentro del municipio.

Mi propósito es encontrar elementos constantes, compartidos -regularidades como diría Foucault (1992)- a partir de los cuales se pueda identificar lo que podríamos llamar un “discurso político de la ciudad”. Esas regularidades podrían ser definidas también como “estructuras de significación” (Geertz, 2001) a través de las cuales los integrantes de las élites descifraron e interpretaron el sentido político de la presencia y de las actuaciones de Bucaram, e invitaron más adelante a luchar en contra de su gobierno. Trataré de mostrar cómo se construyó a Bucaram como un político ajeno, extraño, a las tradiciones, valores, costumbres e identidad de Quito.²

Muchos de los elementos movilizados por el discurso de las élites pueden ser definidos como “pautas consolidadas a través del tiempo” (Lechner, 1987); lo que supondría que la cultura política opera sobre unas significaciones con una historia, una trayectoria, unas sedimentaciones, que es preciso reconstruir a través de esfuerzos de investigación sucesivos. Los elementos sedimentados están presupuestos, implícitos, sobreentendidos (Bustamante, 2000) en la práctica cotidiana de la política. No obstante, cuando se presenta algún fenómeno que altera la normalidad de la vida política, que rompe con sus ordenamientos simbólicos básicos -con sus estructuras cognitivas y afectivas- como resultó ser la presencia de Bucaram en el gobierno, entonces el discurso interpreta los elementos sedimentados (“lo muerto se apodera de lo vivo”³) desde las necesidades concretas de lucha del momento. Tomo el discurso de las élites quiteñas como una respuesta estratégica a las transgresiones del orden simbólico producidas por Bucaram.

Aún cuando reconozco que el juego entre lo viejo y lo nuevo en el campo de la cultura política no es siempre claro (Lechner, 1987), asumo que el restablecimiento del orden incorpora elementos nuevos a partir de las experiencias de conflicto vividas. Desde este punto de vista, se puede decir que el restablecimiento del orden es en realidad la producción de un nuevo

² En su libro “Un solo toque. Cultura política y democracia en el Ecuador” (1996) Carlos de la Torre hace un análisis de las imágenes de Bucaram construidas por las élites modernizantes del país durante la campaña electoral de 1996. De la Torre sostiene que esas imágenes representan a Bucaram como el “repugnante otro”.

³ Pierre Bourdieu citado por Auyero, Javier, 2001.

orden.⁴

La noción de élites quiteñas merece una precisión. La utilizo para designar a quienes ocupan un lugar privilegiado en la producción de lo que podríamos llamar –con Bourdieu- el discurso legítimo de la ciudad. Si bien el juego de interacción entre política y representaciones simbólicas transcurre en un campo habitado por una diversidad de actores, en este trabajo me centro en tres (dado el activo papel que cumplieron en la lucha contra Bucaram: a) la élite política vinculada directamente al gobierno de la ciudad; b) los medios de comunicación impresos quiteños (sus noticias, titulares y opiniones sobre la coyuntura); y c) los editorialistas de HOY y El Comercio a través de sus columnas de opinión.⁵

Lo que llamó mi atención fue la convergencia de todos ellos alrededor de una serie de nociones compartidas sobre Quito –sus valores, tradiciones, identidades culturales, símbolos, lugar en la nación, etc.- en nombre de las cuales se llamó a defender la ciudad. También me sorprendió la coincidencia en torno a lo que puede denominarse las formas legítimas de hacer política – los estilos políticos en lenguaje de Lechner (1987)- con unas nociones específicas sobre autoridad, legitimidad, decencia y moralidad. Fue esa convergencia de posturas entre la élite política y la élite intelectual de la ciudad –si cabe la expresión- la que me lleva a definir este trabajo como un estudio de aproximación a la “cultura política” de las élites quiteñas.

1. El Pequeño Carondelet

A través de titulares, noticias, opiniones y comentarios editoriales, los dos más importantes diarios quiteños construyeron desde el inicio del gobierno de Bucaram la imagen del Palacio de Carondelet como un lugar vacío, desocupado, abandonado. La construcción de esa imagen de alta significación política empezó el mismo día en que Bucaram declaró –poco antes de posesionarse como presidente- que no viviría en el Palacio sino en una suite del Hotel Colón. Las razones que dio parecieron entre cómicas e irritantes: una fue porque carece de una cancha de indorfútbol; otra porque probablemente está habitado por fantasmas; y una tercera, muy masculina,

⁴ Sería muy interesante hacer el mismo análisis alrededor de la caída de Gutiérrez para indagar cuáles elementos de la estructura de significación vuelven a aparecer y qué dimensiones nuevas surgen del contexto de lucha

⁵ Entre los editorialistas se encuentran personas de muy distintas formaciones: historiadores, sociólogos, empresarios, periodistas, críticos literarios, abogados. Igualmente, provienen de distintas tendencias ideológicas: conservadores, liberales, socialdemócratas, críticos independientes.

porque es un “hombre libre” a quien le gusta tener unas escapaditas.⁶ Si Bucaram se ha representado siempre a sí mismo como el punto de ruptura con la historia oligárquica del Ecuador, como la cabeza de una segunda independencia ¿por qué debía guardar consideraciones a ese símbolo del poder?

La decisión presidencial de no residir en el Palacio de Gobierno se sumó a sus largas estancias en Guayaquil, donde permanecía varios días de la semana, y la realización de lo que llamó gabinetes itinerantes. De acuerdo con Bucaram, los gabinetes itinerantes tenían como propósito “hacer flotar” la presidencia por las provincias del país, precisamente como expresión de un nuevo “estilo político” en la “era” de Abdalá Bucaram.⁷

Una presidencia flotante, no comandada desde la capital ni desde el Palacio de Carondelet, fue lo que ofreció Bucaram en sus primeras declaraciones. Su decisión de no vivir en el Palacio fue de la mano con su idea de conectar al gobierno con las necesidades de las provincias, para lo cual el gabinete debía desplazarse por todo el territorio. Bucaram se propuso romper con la visión convencional de que el país se gobernaba desde Quito. Los nuevos tiempos suponían una nueva práctica en el ejercicio del gobierno: moverlo, desplazarlo, poner en duda a Quito como el lugar desde donde se manejan los hilos del poder, para hacerlo flotar por las provincias.

Ya en funciones, Bucaram cumplió con su palabra. La prensa quiteña registró uno a uno los días en que permaneció fuera de la capital. Sólo en el primer mes –informó una noticia de El Comercio– el presidente pasó en Guayaquil 14 de los 30 días. Según el periódico, había permanecido dos días y medio en Cochabamba (Bolivia), y los restantes 14 en Quito.⁸ A partir de esa información, El Comercio empezó a sostener la idea de que Bucaram había convertido a su casa de la ciudadela Kennedy en un “pequeño Carondelet” por donde desfilaban ministros, subsecretarios, empresarios, magistrados . . . No gobernaban desde Carondelet, el símbolo donde todos pueden reconocer el poder, sino desde su casa. Las informaciones sobre los días fuera de Quito continuaron de manera insistente. El 16 de octubre, el mismo

El Comercio publicó una nueva noticia con el siguiente titular: “Bucaram: 4 horas en Quito”, y el antetítulo remataba: “Volvió a los 11 días”. Tres días después de esta noticia, volvió con nuevos cálculos: “46 de 70 días fuera de Quito”, apareció en otro de sus titulares. En esa información, el juego de

⁶ El Comercio, 10/8/1996, 8B. El Telégrafo, 8/1/ 1997, 5A.

⁷ HOY, 09/8/1996, 2A

⁸ El Comercio, 9/9/1996, A3

Bucaram se asoció con una particular forma de entender la descentralización por parte del presidente. La información decía: *“La descentralización del poder en Abdalá Bucaram parece tomar forma, aunque el fondo es para otro tema. Desde su posesión, ha permanecido 46 de los 70 días de gobierno (hasta ayer) fuera de Quito. Guayaquil ha sido su gran base. Su casa, la extensión de Carondelet. Desde ahí dirige, a control remoto, los destinos del país. Toma decisiones; nombra funcionarios; los despide, se reúne con el Frente Económico y el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. . . Desde Guayaquil se ha desplazado a Loja, Cuenca, Esmeraldas, Machala y ayer a Portoviejo. Pero siempre en la noche regresa a su casa. . . Sus estadías en Quito se han convertido efímeras. Por ejemplo, el primero de octubre fue a su despacho en Quito y regresó la noche del jueves 3 a Guayaquil”* (El Comercio, 19/10/1996, A2).⁹

Las conexiones entre ausencia de Quito y vacío de gobierno empezaron a tejerse de modo inmediato a través de una simbología clara del poder: el Palacio hace al presidente. Un presidente fuera del Palacio genera dudas de si efectivamente gobierna. No gobernar desde el Palacio evidentemente altera la percepción de la política con la que se maneja la élite quiteña. O el poder está en el centro, o hay un vacío de poder. Tan fuerte se volvió la asociación que en algún momento recorrió como rumor la supuesta intención del presidente por despojar a Quito de su condición de capital.¹⁰

La práctica de Bucaram desde el gobierno fue interpretada como una forma sui generis de provocar una descentralización del poder. Un editorialista guayaquileño lo describió con mucha perspicacia: *“El excelentísimo se instaló como buen turista en un hotel de la capital y gobierna como vendedor ambulante repartiendo la capital en pedacitos de acuerdo a su precipitada e inesperada gana. El problema de la descentralización, que yo lo entendía en términos geopolíticos, él lo ha reducido a un problema simplemente anatómico: el centro es su carne y sus*

⁹ También diario HOY registró con precisión los días que el presidente pasaba fuera de la capital. Una noticia titulada “La presidencia en Guayaquil” hizo un recuento bastante parecido al de El Comercio: *“A partir de hoy, el despacho del presidente Abdalá Bucaram, en el Palacio de Gobierno, permanecerá vacío durante los próximos 11 días que laborará en Guayaquil. Durante los dos meses de ejercicio en el poder, la oficina presidencial ha permanecido vacía 34 días, pues los 26 restantes Bucaram estuvo en Guayaquil y tres fines de semana se desplazó a Esmeraldas, Machala e Ibarra, donde sesionó con su gabinete”*. (HOY, 4/10/1996, A10)

¹⁰ En un editorial titulado “Extraña manera de gobernar”, Humberto Vacas Gómez comentó en El Comercio de unos rumores, “verdaderamente alarmantes”, sobre una supuesta intención del presidente para despojar a Quito de su condición de capital. *“Poco está el presidente en su sede oficial, que es la Capital de la República. Se mueve por todas partes con su gabinete a cuestas, que requiere movilizar todo el aparato burocrático adjunto. Seguramente eso obedece a la juventud y al dinamismo del mandatario y no a los rumores que circulan de que se pretende despojar a Quito de capital del país. Desechemos esos rumores porque sería imposible lograrlo sin exponer a graves quebrantos a la República”* (El Comercio, 2/11/1996, A4).

huesos, y por tanto la capital es algo corpóreo y molecular que comienza y termina donde comienza y termina su voluminoso cuerpo".¹¹ El personalismo extremo de la práctica política de Bucaram tampoco agradaba a sectores guayaquileños defensores de un proceso más claro de descentralización. Fuera de sus movimientos y de su cuerpo -como dice Raad- todo parecía volver a ser lo mismo.

Pero los desplazamientos corporales de Bucaram provocaban efectos y reacciones políticas en torno al centro y al Palacio. *"Y era como si el Palacio estuviera donde él estuviera; es decir, era como si el símbolo del poder, la casa de Gobierno, la Plaza de la Independencia de Quito, pudieran trasladarse a un hotel, a un burdel, a una casa privada; para (Bucaram) el gobierno estaba donde estaba él"* (Entrevista a Jorge Enrique Adoum).

El haber desplazado el poder del Palacio le hacía perder dignidad a la presidencia, la despojaba de su solemnidad y sobre todo del ceremonial que debe acompañarla. La imagen de un presidente que despachaba desde la habitación de un hotel, un burdel o desde su casa particular en Guayaquil, resultaba denigrante para Quito pero también para el Estado y la nación. Se hacía necesario ya en ese momento recordar algo de la historia nacional para reafirmar la importancia de la capital como sede del gobierno, como lugar, espacio físico, donde deben residir los altos funcionarios.

La reflexión vincula la legitimidad del poder al lugar desde dónde se lo ejerce. Un poder que no se despliega desde el lugar legítimo puede perfectamente ser no reconocido. Lo planteó el historiador Jorge Salvador Lara en un artículo editorial en el que recordaba que la Asamblea Constituyente del 21 de enero de 1830 exigía que los altos funcionarios del Estado residieran en la capital, y que *"la capital del Estado ecuatoriano será siempre e irrevocablemente la ciudad de Quito"*. Recordaba incluso que según el artículo 4º de la primera Constitución, *"ninguna orden, decreto o reglamento que expidiere el gobierno fuera de la capital y sus cinco leguas tendrá fuerza obligatoria"*. Todas las cartas constitucionales posteriores han reconocido esa capitalidad.

Tan temprano como el 22 de septiembre de 1996, es decir antes de que Bucaram hubiera cumplido un mes como presidente, el articulista Henry Raad, advertía desde Guayaquil *"no se debe subestimar la susceptibilidad capitalina"*.¹² Y un mes después, en un nuevo artículo, alertó por segunda ocasión los riesgos de la descentralización anatómica de Bucaram, como la había definido, para la estabilidad democrática del Ecuador. Su desordenada

¹¹ Henry Raad, El Comercio, 26/11/1996, A/5

¹² El Telégrafo, 22/09/1996, 5/A

descentralización, escribió Raad, *“tiene irritados a los capitalinos hasta extremos altamente peligrosos. Los quiteños saben con precisión absoluta cuántas noches el señor presidente ofendió la unidad nacional durmiendo lejos de Quito. El señor Presidente ni siquiera se ha dado el trabajo de trasladar a su familia a la capital y creo que tampoco su pijama”*.¹³ Raad describió a Bucaram como *“un turista que vive en un hotel cinco estrellas”*.

Desde Guayaquil se percibía con toda claridad el malestar de los quiteños. Ciertos comentaristas guayaquileños interpretaban la práctica bucaramista como un abierto cuestionamiento a los círculos de poder capitalinos, acostumbrados a tener en el Palacio de Gobierno a un ocupante de confianza. Lectura muy miope de la historia, pero muy reveladora del significado que se podía atribuir al conflicto planteado por Bucaram en torno a la centralidad de Quito en el contexto del Estado.

“Acostumbrados a tener presidente de la República y a los más altos funcionarios del Estado cerca de la mano, los círculos de poder que tradicionalmente se han movido en torno a Carondelet están molestos por lo que consideran actitudes contrarias al decoro que todo Primer Mandatario está obligado a guardar. Ahora no disimulan el desencanto que les causa tener un presidente de la República reacio a ser inquilino permanente del Palacio: que prefiere almorzar con Lorena Bobbit en vez de atender una misión importante de inversionistas extranjeros; que no duda en responder con lenguaje emponzoñado, todo cuanto se le dice como críticas a su comportamiento y que por sobre todas las cosas, ha informalizado las prácticas de aproximación al poder”.¹⁴ En realidad, Bucaram había dejado de lado *“la costumbre”*, como escribió la comentarista Alba Luz Mora, *“de que Quito sea el punto medular de las acciones del poder. Una corta visita en estos días con un turista al mencionado Palacio, nos dejó entrever, una especie de receso de movimiento, abandono y silenciamiento impresionante”*.¹⁵

Y es que el Palacio de Gobierno, como lo dijo en tono entre irónico y molesto diario HOY, había quedado en manos de *“Micky y Elsa”*. Ellos reemplazaban a Bucaram en el Palacio y por poco en el gobierno: *“La soledad se apoderó del Palacio de Carondelet durante toda esta semana, pues el presidente Bucaram ha permanecido fuera del despacho desde el miércoles de la semana anterior, día que abandonó la sesión del gabinete para trasladarse a Guayaquil. Mientras duran las prolongadas ausencias del Primer Mandatario, el secretario de la Administración, Miguel Salem,*

¹³ El Telégrafo, 20/10/1996, 5A

¹⁴ Enrique Macías Chávez, El Telégrafo, 27/10/1996, 7/A

¹⁵ Alba Luz Mora, El Telégrafo, 1/01/97, 5/A

conjuntamente con la hermana del presidente, Elsa Bucaram, atiende los asuntos relacionados con la administración del país y para tomar resoluciones de fondo, consultan a Bucaram a través del celular".¹⁶

Conforme la situación del gobierno se volvió más precaria, la vinculación entre el Palacio de Gobierno, la Patria y su unidad se hizo más explícita en la retórica de los diarios capitalinos. El 8 de febrero de 1997, la Opinión oficial de diario HOY sostuvo que Bucaram había regresado muy tarde al Palacio para intentar gobernar: "Su presencia en el Palacio de Gobierno en la agonía de su régimen confirma que muy tarde intentó comprender lo que significa la Patria y sus lugares".¹⁷ Se trataba de un problema de comprensión de los símbolos y la unidad de la Patria que hacen posible, y de conectarlos con "*el decoro, la dignidad y la estimación que se merecen el ejercicio y la majestad del poder político ordenado*".¹⁸ Dos días después de su retorno al palacio, cuando ya decidió instalarse allí, Bucaram fue echado del poder.

2. La lucha por la gobernación

Una de las primeras decisiones adoptadas por Abdalá Bucaram como presidente de la República fue la designación de un gobernador para la Provincia de Pichincha. La medida fue comunicada oficialmente el 13 de agosto, apenas 3 días después de posesionado. El anuncio causó sorpresa entre los quiteños. Se la interpretó desde el inicio como una intromisión del gobierno en el espacio político de la ciudad y de la provincia, como una violación de su autonomía. Los quiteños tenían una muy vaga memoria sobre la existencia, alguna vez, de una gobernación en la provincia, pero ciertamente no formaba parte del imaginario sobre la institucionalidad política de la ciudad y de la provincia. Se recordó, en medio de la polémica, que la Gobernación de Pichincha había sido suprimida en 1927 "*por decreto de Isidro Ayora bajo el 'gracioso' razonamiento de que esta provincia no necesita gobernador porque está cerca del presidente*".¹⁹

Aparte de la sorpresa que produjo el anuncio, también despertó intrigas la persona designada para ocupar el cargo -Mauricio Rojas- y quien estaba detrás del nombramiento, Santiago Bucaram, el polémico hermano del presidente.²⁰ La prensa lo retrató como uno de los financistas del PRE en

¹⁶ HOY, 7/11/1996, 10/A

¹⁷ HOY, 8/02/1997, 1/A

¹⁸ Carlos Arturo Molina, El Comercio, 11/12/1996, A/5.

¹⁹ HOY, 14/08/06, 2A

²⁰ La prensa describió a Rojas como uno de los "*mejores pilotos de automóviles del Ecuador*", especializado en circuitos de velocidad y prototipos, coleccionista de "*hermosos*" automóviles y motocicletas. "*Posee dos BMW, un Mercedes Benz, un Ford Escort Cosworth y muchas*

Pichincha. Además, sus relaciones con Santiago Bucaram despertaban muchos temores.

Las primeras reacciones dieron la tónica del conflicto que se produciría. Por ser Quito la capital de la República, no se entendía por qué y para qué la creación de una gobernación. Uno de los argumentos más fuertes fue que en Quito operaban todos los órganos del gobierno central y, en consecuencia, parecía innecesaria la creación de una gobernación. La polémica mostró asociaciones constantes entre Quito y el gobierno, por un lado; y entre Quito y el centro, por otro. Desde una perspectiva distinta, también se argumentó que la gobernación iba a contracorriente de los procesos de descentralización. Se adujo que crearía confusiones administrativas y políticas con el Municipio y el Consejo Provincial, lo cual resultaba absurdo en un momento de fortalecimiento de los gobiernos locales.

La gobernación, al ser una imposición desde una hegemonía nacional a una local, llevaría a rediseñar el conjunto de las estrategias y aparatos locales desde una perspectiva central o, en su defecto, a una inédita pugna de poderes.²¹ Desde esta mirada, la gobernación planteaba una suerte de paradoja: respondía a una lógica centralista desplegada sobre el propio centro de la política. También se debatió ampliamente las funciones que tendría la gobernación. Podía cumplir o bien funciones puramente simbólicas, o llegar a constituirse en la principal autoridad política de la provincia. Esta segunda posibilidad despertaba miedos. Hubo quienes la calificaron como una “*conjura de última hora que amenaza la autonomía y gestión de los órganos seccionales de Quito y Pichincha*”.²² Se interpretó la creación de la gobernación como un intento velado por crear una unidad ejecutora para la provincia, desde donde el PRE intentaría conquistar a los sectores populares mediante una política clientelar.

Dicho de otro modo, también se vio a la gobernación como un instrumento con el cual el roldosismo intentaba penetrar políticamente en la ciudad y en la provincia. Esta fue la razón de fondo que llevó a los 17 alcaldes de la provincia a rechazar su creación durante una reunión sostenida poco después del nombramiento de Rojas como gobernador. También los

motocicletas, entre las que destaca una Honda CBR 900RR de 1995. Posee una casa en el valle de San Rafael, cantón Rumiñahui, equipada con discoteca. Agregó el reportaje un dato curioso y casi anecdótico del nuevo gobernador: “*Hasta hace muy poco su guardaespaldas era el boxeador Jaime ‘La Bestia’ Quiñónez*” (HOY, 14/08/96, 2A).

²¹ Así lo planteó Fernando Carrión en un editorial publicado en diario HOY: “*Con esta medida, extraída del cofre de la derecha ecuatoriana, se impulsa un proceso a contracorriente y regresivo. Si la descentralización tiene por objeto la construcción de una gobernabilidad más eficiente y democrática, esta medida impone una línea verticalista que vulnera la autonomía seccional*”. (HOY, 17/08/96, 4A)

²² Francisco Rosales, HOY, 19/08/96, 4A

concejales de Quito salieron a denunciar el propósito que encontraban disfrazado: “Esperamos que no se constituya en un Caballo de Troya que traiga escondida una Unidad Ejecutora para desviar los recursos del Estado en obras sin planificación que buscan clientelas electorales”.²³

Detrás de la gobernación se veía la presencia de Santiago Bucaram, quien empezaba a sonar como el próximo candidato del PRE a la alcaldía de Quito, algo que resultaba una pretensión inaceptable para muchos quiteños. La gobernación se convertiría en un instrumento político poderoso en favor de las intenciones del hermano del presidente, un medio para generar bases de apoyo a su candidatura como alcalde. Los recursos estatales servirían para hacer obras clientelares, competir con los gobiernos locales y disputar, lo que era más alarmante, el espacio político a los partidos serranos. La creación de la gobernación fue, sin duda, un hecho político que encendió todas las señales de alarma en la clase política quiteña, ya molesta con el desafío de Abdalá Bucaram a la centralidad de Quito.²⁴

A mediados de septiembre de 1996 se constituyó un denominado “Frente Político en Defensa de Pichincha”, conformado por el prefecto y siete de los ocho diputados provinciales (el único diputado de Pichincha que no se unió a la iniciativa fue Santiago Bucaram), para oponerse a cualquier iniciativa de la gobernación que pudiera afectar a la provincia. La línea en que se movería el grupo quedó definida así: “El Frente trabajará en forma permanente para evaluar la situación en la que se desarrollen las actividades del Gobernador de esa provincia, que por ningún concepto debe interferir en la obra, decisiones administrativas y otras que les corresponde a los municipios y a la prefectura”.²⁵

²³ Así lo declaró el concejal Ramiro Rivera (El Comercio, 14/08/96, 3A)

²⁴ El segundo antecedente era algo más lejano pero su recuerdo ponía a todos nerviosos. Se trataba del fallido intento del propio Santiago Bucaram de crear una “Unidad Ejecutora de Servicios, Bienestar y Obras en la Provincia de Pichincha”. La idea fue planteada en abril de 1996 mediante un proyecto de Ley presentado en el Congreso. En los considerandos del proyecto, el diputado Bucaram justificó la creación de la Unidad Ejecutora en la necesidad de “unificar y coordinar los esfuerzos de los organismos gubernamentales involucrados en el desarrollo de la Provincia de Pichincha, promoviéndola como modelo y ejemplo de la descentralización y equitativa asignación de recursos demandadas por las 21 provincias del país” (Proyecto Presentado al Congreso Nacional). Por sus siglas, la nueva entidad se conocería como SERVIOBRAS. La propuesta de Bucaram era que SERVIOBRAS estuviera integrada por cuatro diputados con residencia en la ciudad de Quito, designados por el Congreso Nacional para un período de dos años; por el ministro de Finanzas, el Prefecto Provincial de Pichincha y el alcalde Metropolitano de Quito. SERVIOBRAS, nombre perfecto para cualquier fin político, estaría presidida por un diputado elegido por mayoría de votos. El proyecto incluía una propuesta de financiamiento con recursos del Presupuesto. La iniciativa no prosperó en el Congreso pero dejó planteada las intenciones políticas de Santiago Bucaram hacia Quito y Pichincha.

²⁵ El Telégrafo, 16/09/96, 6A

El conflicto se agravó unas semanas más tarde cuando el Ministerio de Gobierno expidió el Reglamento Orgánico Funcional de la Gobernación de la Provincia de Pichincha. El documento detalló las 25 funciones que cumpliría la gobernación, entre las cuales constaba *“impedir, en lo posible, los conflictos sociales en el territorio de su jurisdicción”*; *“supervisar las instituciones de derecho privado que perciban permanentemente apoyo del Estado”*; *“ordenar la detención de personas y autoridades que legalmente se encuentran bajo la jurisdicción del gobernador”* (Art. 6, literal g). El Reglamento también dejaba en claro que el Gobernador sería la primera autoridad política de la provincia. El propio Santiago Bucaram lo había dicho en tono muy desafiante el mismo día del nombramiento de Mauricio Rojas: *“En todas las provincias del país existe la primera autoridad que se llama el gobernador”*.²⁶ Conforme a ese criterio, una de las atribuciones que el reglamento le daba al gobernador era la de *“Supervisar y fiscalizar todas las actividades del Gobierno Provincial, Municipal y más entidades de derecho público y de derecho privado con finalidad social o pública, que se financien con fondos provenientes de impuestos, tasas o subvenciones del Estado. Orientará y efectuará los diferentes planes de desarrollo provincial, armonizando los mismos con el Plan Integral de Transformación y Desarrollo Nacional”*.²⁷

Esta atribución llevó la polémica hacia la alcaldía de Quito. Mahuad calificó al Reglamento de inconstitucional. Para el alcalde, el gobernador no podía fiscalizar a municipios y consejos provinciales ni tampoco tener la facultad de apresar a nadie.²⁸ La pugna se resolvió con un acuerdo inicial entre el alcalde y el ministro de Gobierno para restarle funciones de control a la gobernación sobre los municipios y la prefectura.

Desde Guayaquil, la disputa en torno a la Gobernación se veía con mucha ironía, como la bronca de una ciudad capital sorprendida porque el gobierno la tratase como parte de una provincia más, una suerte de altanería presidencial frente al estatuto privilegiado de Quito. Si algo podían enseñarles a los quiteños los habitantes de las demás provincias era justamente lo que implicaban las gobernaciones en tanto expresión de un poder central: *“En las provincias el presidente y la plata no llegan sino de vez en cuando, a excepción de Guayas donde los presidentes, más que la plata, suelen venir con más frecuencia. Cuando llega en avión para las*

²⁶ HOY, 14/10/96, 2A

²⁷ Registro Oficial No 47, octubre 14/1996

²⁸ Mahuad sostuvo entonces que las dos atribuciones entregadas a la Gobernación habían sido tomadas de un decreto expedido por Guillermo Rodríguez Lara durante la dictadura de 1972. Con ese decreto fueron creadas las gobernaciones militares. “Con la Constitución de 1978 se estableció la autonomía de los consejos provinciales y municipios, y ninguna institución, a excepción de la Contraloría, puede intervenir en estas instituciones”. (HOY, 24/10/96, 3B).

*fiestas principales, el Gobernador suele ir al aeropuerto a recibirlo, lo saluda y lo lleva al Palacio de la Gobernación, que suele ser un edificio sucio y mal tratado, adornado por una alfombra roja desgastada. Me imagino que esto no corre ni se aplicará para el Gobernador de Pichincha. (...) Me imagino que allá los gobernadores terminarán ocupando un Palacio de cinco estrellas para distinguirse de las otras instalaciones que existen en las alicaídas provincias”.*²⁹

En el mismo tono irónico, sugerían a los quiteños acostumbrarse al Protocolo de Ceremonial Público, vigente desde el 21 de julio de 1986, donde se define el orden protocolario oficial de las provincias: “*En primer lugar y ante todo está el gobernador. Le siguen en importancia los legisladores, el alcalde, el prefecto, el arzobispo*”. Este mismo comentarista remataba su advertencia con una nueva ironía: “*No debe, por tanto, la quiteñidad sentirse ofendida por tener un gobernador propio. No es el fin del mundo aunque suceda en plena mitad del mismo mundo. Es simplemente la modernidad que retrocede una vez que a la capital le ha llegado el turno de ser manejada con el mismo criterio con el cual ellos culturalizaron las provincias*”.

La capital estaba siendo tratada como trata normalmente al resto del país. Desde la periferia el centro es percibido como una estructura política inútil, incómoda, a la vez que gastada, tal como se lo describe metafóricamente en las imágenes de las gobernaciones con edificios sucios y maltratados. El centro, por contraste, acumula las riquezas y gira alrededor de la vida palaciega. Para los quiteños, en cambio, el centro sólo existe para ser ejercido más allá de los límites de la ciudad. Con relación al centro, la ciudad es un espacio autónomo, de allí la sorpresa y el rechazo a la gobernación. La ciudad no es el centro, se diferencia del centro, pero está ubicada en el centro, lo cual significa que a veces se confunden.

Allí radica la clave del discurso contra la gobernación: defensa de la autonomía frente al Estado, pero también identificación y confusión con el centro. La ambigüedad deriva de no saber exactamente si la ciudad ejerce también el centro. La ambigüedad de esta postura salta con la decisión de crear la gobernación porque significa usar el poder del centro, del Estado, también sobre Quito.

3. La costosa defensa de los animales

El 19 de noviembre de 1996, pocos días antes de las Fiestas de Quito, el secretario general de la Administración Pública, Miguel Salem, comunicó al

²⁹ Henry Raad, El Telégrafo, 25/10/96, 5A

país la intención del gobierno de prohibir la muerte de los toros en las corridas que se realicen en el país. La sorpresiva declaración se hizo en las vísperas de la Feria Jesús del Gran Poder, con la cual Quito celebra, desde 1956, sus fiestas de fundación española. Salem sostuvo *“que en el futuro se normará el desarrollo de las corridas para evitar que los toros sean sacrificados, atendiendo a pedidos de organizaciones nacionales e internacionales que defienden la vida y la preservación de los animales”*. El corazón del gobierno se puso de lado de los animales sacrificados en la arena, y en contra de las élites quiteñas que disfrutaban de un espectáculo sangriento y cruel.

La Feria Jesús del Gran Poder constituye uno de los principales atractivos de las fiestas de fundación de la ciudad, denominada en el lenguaje oficial del municipio como “Fundación Española de la ciudad de San Francisco de Quito”. Durante los días de la Feria –generalmente se organizan siete corridas- la capital adopta un ambiente taurino con un aire españolizado.³⁰ La plaza tiene una capacidad para albergar a 15.000 personas. Como suele decirse en el argot taurino, por lo general todos los días de feria luce llena “hasta la bandera”.

Para una ciudad que se ha tomado tan en serio la fiesta de los toros, el anuncio de Salem, seguido de un par de comentarios sueltos del propio presidente, no hizo sino ahondar las distancias de la ciudad con el gobierno. Los quiteños estaban ya molestos con las largas estancias de Bucaram en Guayaquil, con la imposición de un gobernador a la provincia –que tendría superioridad jerárquica sobre los alcaldes- y con el estilo ruidoso y chabacano del presidente –el estilo tarimero, como ha quedado registrado en la memoria de la ciudad. La advertencia de Salem añadió un motivo más de conflicto.

³⁰ En muchos restaurantes de la ciudad, en clubes y en los principales hoteles, se organizan presentaciones de grupos artísticos españoles (bailes sevillanos, canto flamenco y cosas por el estilo) con festivales gastronómicos. Desde la víspera misma de la Feria, y durante los días que dura, los canales de televisión organizan programas taurinos en las noches. Los toreros españoles son los grandes invitados. Junto a ganaderos nacionales, autoridades de la Plaza y aficionados quiteños, analizan el desarrollo de la corrida del día. La bravura de los toros, la entrega de los toreros, el comportamiento de la autoridad, del público, en fin, todo aquello que hace parte de la “fiesta de los toros”, es analizado en esos espacios. Las corridas también son transmitidas por innumerables radios. Durante los días del conflicto por el tema taurino, diario El Comercio publicó una serie de datos que daban cuenta de la importancia de los toros para la ciudad. Dio a conocer, por ejemplo, que los registros taurinos se remontan a 1809 cuando el Conde Ruiz de Castilla aceptó presidir una corrida de toros un día de mayo. La actual Plaza de Toros Quito se construyó, según la misma crónica, en 1959, y se inauguró en 1960. El trofeo de la Feria lleva el nombre de Jesús del Gran Poder, la gran imagen venerada por los quiteños en la procesión de Viernes Santo. El trofeo de la Feria, donado por la comunidad francisca, se entrega todos los años al ganador en una ceremonia especial en el Convento de San Francisco. A la Monumental Plaza de Toros le antecedió otras dos plazas donde se realizaba regularmente festejos taurinos: la Plaza Belmonte y la Plaza Arenas. (El Comercio, 21/11/96, A13).

Toros y política se conjugaron ese diciembre de 1996 de una manera curiosa. La Monumental Plaza de Toros, como la llaman los periodistas taurinos, se transformó en un espacio de protesta en contra del presidente y a la vez de apoyo al alcalde de la ciudad.

En la conjunción toros-política, una particular manera de entender el mestizaje emergió como arma simbólica en contra del presidente: se la presentó como una trama cultural que cobija a los quiteños, les da una identidad colectiva, define unas raíces comunes, y los diferencia de un personaje como Bucaram. La defensa de las corridas de toros se asoció efectivamente con el mestizaje como rasgo esencial de la cultura de la ciudad y de sus habitantes. El periodista y conocido comentarista taurino, Gonzalo Ruíz, sostuvo que *“la fiesta de los toros se funde en la cultura mestiza de nuestra América y del Ecuador, en particular, hace ya cientos de años. No en vano el santoral católico inserta a los toros en las fiestas de incontables pueblos y ciudades”*.³¹

El mestizaje constituiría un rasgo identitario común a las élites y a los sectores populares, una suerte de lugar cultural de encuentro. Subrayar el mestizaje tenía como propósito mostrar lo que equivocado que estaba el gobierno si con sus amenazas a la fiesta taurina –como se sospechaba– pretendía aproximarse a los sectores populares y distanciarse una vez más de las élites: *“No debe desconocer el gobierno que todos los festejos de los pueblos serranos tienen toros populares hoy en día y a ellos asisten varios de los ciudadanos que votaron por el actual gobierno y que son de extracción popular”*.³² La amenaza a los toros fue también interpretada como parte de la “larga lista de ex abruptos” del gobierno, dada la profunda raigambre popular de la fiesta en la ciudad de Quito.³³

³¹ El Comercio, 22/11/96, A13

³² La Plaza de Toros puede ser interpretada como un espacio que condensa múltiples dimensiones simbólicas en torno a lo que me gustaría llamar lo español, representado por el centro mismo del ruedo. Mientras más cerca del ruedo, más próximo al imaginario español. El lenguaje utilizado para distribuir los espacios en la Plaza tiene significaciones sociales y culturales. Por un lado, están los tendidos bajos –llamados barrera y contrabarrera– que se definen por su proximidad al ruedo y al espectáculo mismo del toreo. Les sigue en importancia el “numerado” y “la general”, este último el lugar más alto del graderío y el más distante del ruedo. El segundo sistema de clasificación que opera dentro de la Plaza se organiza por la proximidad al espectáculo taurino, lo que a su vez se interpreta como cercanía a lo español: conocimiento de la fiesta en sí, productos que se consumen dentro de la plaza, trajes que se lucen, tragos que se beben e incluso la jerga que se utiliza para comentar el desenlace del espectáculo. Todas esas prácticas culturales son desplegadas para marcar una diferencia y una distinción frente a los sectores del numerado y la general.

³³ Edmundo Ribadeneira, otro importante columnista de El Comercio, fue muy claro en la definición: *“En la ya larga lista de ex abruptos hay que añadir el repentino ataque contra las corridas de toros que son, desde hace incontables años, como herencia de España, una de las tradiciones festivas de mayor raigambre popular en Quito”* (El Comercio, 1/12/96, 5A).

En el lenguaje de quienes defendieron la fiesta frente a la amenaza del gobierno, el espacio cultural donde confluye la afición a los toros es el del mestizaje, al que se interpreta como aquellas herencias españolas arraigadas en las entrañas populares. El mestizaje, en este caso, fue definido como un atributo cultural de los quiteños –como un sujeto genérico- incluso de los serranos, pero sobre todo fue desplegado como un símbolo contra con Bucaram “*porque no tiene nuestras raíces*”.³⁴ No tener las mismas raíces muestra el juego de diferenciación/oposición a través del cual se construye la imagen del presidente como un extraño cultural, un foráneo. En este caso, “el otro” es aquel que no comparte el espacio del mestizaje. La imagen coincide en mucho con la que se construía de Bucaram por el hecho de alojarse en un hotel cuando se encontraba casi de visita en Quito. Quien se hospeda en un hotel resulta, naturalmente, un turista, un transeúnte, alguien que no pertenece a la ciudad.

La idea del mestizaje también está arraigada en el lenguaje de la clase política quiteña; es uno de los rasgos de identidad que se repiten en los discursos oficiales del 6 de diciembre en las sesiones solemnes del Municipio para conmemorar la fundación de la ciudad. En el discurso de su posesión, el 6 de diciembre de 1992, Mahuad definió el mestizaje como “*ese hilo conductor común a todos nosotros*”. El verdadero sentido detrás de la conmemoración de la fundación es la “*celebración de nuestro mestizaje*”, que el nuevo alcalde lo definía como “*esa suerte de mixtura mágica entre los valores, principios religiosos y morales de costumbres distintas*”. Venimos, dijo Mahuad, de padres españoles y madres indígenas; su unión produjo una fusión entre razas. “*Somos un pueblo mestizo, tenemos varias nacionalidades y culturas y eso es así, pero quizá el mestizaje sea ese hilo conductor común a todos nosotros*”. La sesión solemne del Municipio, el 6 de diciembre, es siempre una ocasión para reafirmar el discurso del mestizaje y retratar a Quito como la expresión máxima de la fusión entre lo que suele denominarse indistintamente dos estilos de vida, dos razas, dos civilizaciones.³⁵

³⁴ El presidente de la Asociación de Ganaderos de Toros de Lidia, Mario Solano, rechazó la amenaza del gobierno desde el mismo argumento del mestizaje. Sin embargo, añadió un elemento importante al debate: presentó el mestizaje como aquello que diferencia a los quiteños de Bucaram en términos culturales. “*Es una actitud en contra del país y de nuestra cultura. No podemos negar que somos mestizos, tal vez el presidente no lo sabe porque no tiene nuestras raíces*”. Las declaraciones de Solano fueron formuladas en una rueda de prensa en la que también participaron Pablo Santamaría, en nombre de los toreros ecuatorianos; Roberto Aguilar, en su calidad de presidente de la Comisión Taurina del Municipio; los dueños de la empresa Citotusa, organizadora de la Feria; y unos 50 trabajadores del Sindicato de la Plaza de Toros. Estos últimos exhibieron durante la conferencia de prensa unos carteles que decían: “*Abajo el irrespeto a Quito*”, “*Quito es Taurino*”. (El Comercio, 21/11/96, p.)

³⁵ Basta citar el siguiente pasaje de una intervención del concejal Efrén Cocós en la sesión del año 2000 para ver la línea de continuidad: “*No hay duda que el nacimiento del Quito español fue un proceso traumático y difícil. Fue resultante del choque, y la unión, al mismo tiempo, de dos razas, dos civilizaciones, dos estilos y concepciones de vida diferentes. Y aunque hubo desde el*

En los discursos más apologéticos del mestizaje se habla de la fusión como un “suceso maravilloso”, mágico, al cual se asocia tanto un espíritu libertario como el fundamento cultural de la misma. Quito aparece en esta retórica como el centro de una nación mestiza.³⁶ La conexión podría llevarnos a pensar que la crítica a Bucaram desde el mestizaje no entrañaba también la defensa de la nación. El presidente resultaba, desde este discurso, un extraño a la nación mestiza.

Las amenazas de Bucaram no se cumplieron y las corridas de toros se realizaron en el marco de un ambiente cargado de tensiones políticas entre la ciudad y Bucaram. La Plaza de Toros se convirtió en un escenario de rechazo al presidente y a su gobierno. El momento más fuerte llegó en la corrida del cinco de diciembre, día en que las fiestas alcanzan su máximo esplendor. El 5 la Plaza vive un ambiente festivo especial. Se bebe mucho trago bajo el grito constante de “Viva Quito”, que suele ser remplazados por el de “Qué beba Quito”. Ese día ocurrió lo inesperado: la plaza se convirtió en un mitin político de rechazo al gobierno (con claros tonos regionalistas) y de respaldo al alcalde de la ciudad. Después de la lidia del segundo toro se pidió por los altoparlantes un aplauso de un minuto a todos los asistentes, como rechazo a las amenazas del gobierno en contra de la fiesta de los toros. “El aplauso fue

comienzo una plena y absoluta fusión entre estos dos sistemas de vida, entre las dos culturas que se rechazaban, fue quizá en Quito donde con mayor fuerza se produjo el suceso maravilloso del mestizaje, que más tarde se traduciría ... en la vocación de su pueblo por la libertad”. La fundación española de la ciudad, según el mismo concejal, marca “el inicio del milagro formidable del mestizaje, de ese mestizaje social y cultural que a decir de Benjamín Carrión, nos identifica plenamente, y que es la sustancia misma de nuestro carácter nacional. Mestizaje que es, en suma, el fundamento social, cultural y económico de la nación que se forma y se integra a partir del 6 de diciembre de 1534”.

³⁶ Se defiende la idea del mestizaje a pesar de los conflictos de identidad que genera e incluso del rechazo de la población quiteña a la idea de ser mestiza. En uno de los discursos de orden en la sesión solemne de 1994, Mahuad planteó así el tema: “Hay un problema, cuando armábamos toda la museografía, dijimos el mestizaje va a ser el eje conductor y realizamos una serie de encuestas y de grupos de enfoque con población nuestra y nos llevamos una sorpresa muy dolorosa, no le gustó a la gente nuestra que lo planteáramos así, porque es gente a la que no le gusta ser mestiza, no acepta su mestizaje, preferiría tener características físicas de las telenovelas que vemos a diario”.

“Piensen ustedes lo que significa para una persona, un niño, un joven nuestro, que todos los días se ve en el espejo y no se gusta y no se acepta y quiere ser distinto y quiere ser diferente; sino cambiamos eso a dónde vamos como sociedad y como cultura, si creemos que lo que tenemos no sirve, qué futuro nos espera, si queremos clasificarnos y ser otros, dónde están realmente nuestros valores”.

“El problema, lo hemos conversado con mucho de ustedes, tal vez central de la formación nuestra, es la autoestima; la autoestima de los ecuatorianos está en el piso, creemos que no servimos para nada, creemos que nos merecemos todos los desastres y cuando algo sale bien y lo reconocen, a veces desde afuera, a nosotros nos cuesta reconocerlo desde aquí dentro”.

ensordecedor”, según la crónica de El Comercio.³⁷ El mismo aplauso que censuró a Bucaram obligó al alcalde Jamil Mahuad, quien se encontraba en el palco municipal, a levantarse para saludar al público. A los aplausos acompañaron dos consignas coreadas por casi todos los asistentes: “¡Abajo Bucaram, abajo Bucaram!”, y su contraparte “Mahuad presidente”, “Mahuad presidente”.

Los gritos de “Abajo Bucaram” fueron acompañados por otros claramente regionalista: “*El que no salta es mono*”, “*el que no salta es mono*”. . . y la plaza entera saltaba; y luego “*el que no salta es loco*”, “*el que no salta es loco*”, y también la plaza entera saltaba.³⁸ Finalizada la lidia del tercer toro, todos los trabajadores involucrados en la Feria (matadores, banderilleros, picadores, subalternos, monosabios) dieron una vuelta al ruedo con unas pancartas críticas al gobierno y pidiéndole a Bucaram que no los dejara sin empleo.³⁹

³⁷ Inmediatamente después de los aplausos, la Banda Municipal tocó la tradicional serenata El Chulla Quiteño, cantada -sigue la nota periodística- por las 14.789 personas presentes en la Plaza a voz en cuello. (El Comercio, 6/12/96, 2A).

³⁸ Desde Guayaquil el rechazo de los quiteños a Bucaram se interpretaba como un rechazo a la Costa. Quizá el grito en la plaza alimentó esa percepción. Miguel Palacios Frugone sostuvo que el rechazo a Bucaram se exterioriza también como un malestar hacia lo costeño. “Tuve la oportunidad de hablar con diversos tipos de quiteños. El factor común de todos fue el rechazo a Bucaram y el sentimiento contrario a la Costa, a lo costeño”. En el mismo artículo cuenta lo que supuestamente le describieron los quiteños respecto de los guayaquileños instalados en la ciudad con motivo del gobierno: “Todos se quejaban de los abusos y arbitrariedades de los Bucaram y de la forma como los funcionarios costeños del régimen se conducen en la ciudad capital. Así, por ejemplo, los carros con matrículas de Guayas pertenecientes a guayaquileños que viven en Quito por razones de gobierno, son los únicos que invaden el carril destinado para el trole. Es bien conocido por los dueños de los restaurantes la invasión de la ‘horda de monos’ que llegan prepotentes, se emborachan, hacen escándalos, consumen todo y se van sin pagar aduciendo que pertenecen al Gobierno. En los hoteles y apartamentos que arriendan, adeudan meses y no pagan simplemente porque no les da la regalada gana”. (El Telégrafo, 15/12/96, 4A).

³⁹ Los hechos políticos en la plaza no se produjeron sólo el cinco de diciembre. Al día siguiente, el mismísimo seis, ocurrieron nuevos incidentes con dos ministros del gobierno, Frank Vargas (ministro de Gobierno) y Vicente Estrada (ministro de Obras Públicas), quienes llegaron por separado a la plaza. Cuando el público los identificó pidió con gritos que se fueran. Una nota corta de El Comercio, titulada “Los calzoncillos por la Puerta Grande”, informó al día siguiente que el barrullo se intensificó en la Plaza cuando el público identificó sobre todo la presencia de Vicente Estrada. “Al grito de ‘que se vaya’ y ‘calzoncillos’ le conminaron a que abandone el lugar, cosa que no hizo. Entonces sucedió algo insólito: un calzoncillo azul engarzado en un palo pasó de mano en mano (por el tendido) hasta llegar donde Estrada quien, muy deportivamente, se lo colocó en la cabeza. La gente aplaudió el gesto y la corrida siguió tranquilamente” (El Comercio, 7/12/96, A2). El público que asistió a la plaza aceptó que Estrada se quedara pero una vez humillado política y personalmente. Habría sido intolerable que siguiera en la plaza sin haber sido antes humillado. Estrada admitió el juego: aceptó chantarse el calzoncillo en la cabeza en lugar de irse. Los quiteños pueden admitir a un extranjero en su espacio identitario, pero a condición de tenerlo subordinado. Estrada fue siempre un personaje polémico y pintoresco del gobierno tal como muestra el episodio en la Plaza de Toros. El editorialista Carlós Jijón comentó en Diario HOY el episodio: “*Lo ocurrido con el ministro Estrada raya en la indignidad: no sólo que se quedó en la plaza mientras la afición le exigía a gritos que se retire, sino que cuando la*

El triunfo de Mahuad fue el rechazo a Bucaram y a su vicepresidenta, Rosalía Arteaga, quien se encontraba también ese día en la plaza. Cuando el torero ecuatoriano Rodrigo Marín, uno de los alternantes de la corrida, se acercó para brindarle el primer toro de su lote, el gesto fue rechazado por el público con una sonora silbatina.⁴⁰ La crónica de El Comercio no pudo ser más elocuente al comentar lo ocurrido: “Y como en los toros no hay ganador pero sí un triunfador en la tarde, ese fue Jamil Mahuad, alcalde de Quito”.⁴¹

Los acontecimientos políticos de la Plaza plantearon interrogantes sobre la torpeza con la que se manejaba el gobierno de Bucaram con la ciudad de Quito. El agudo comentarista guayaquileño, Henry Raad, un observador privilegiado del gobierno bucaramista, lo planteó en un editorial titulado “Quito y los toros”: “Lo que el gobierno está haciendo con Quito es algo similar a lo que los toreros hacen para atraer la furia del toro. Por ejemplo, hablar de prohibir la llamada fiesta brava en visperas de la Feria Jesús del Gran Poder, es algo realmente torpe salvo por supuesto que exista un propósito claro y calculado”.⁴²

Si existía un propósito claro y calculado no se lo veía de manera clara ni tampoco que estuviera funcionando. El gobierno generaba todas las condiciones para provocar de manera progresiva la articulación política de Quito, como se vio claramente en la Plaza. De acuerdo con Raad, la estrategia de Bucaram habría sido la de provocar a Quito para atraer al resto del país, lo cual suena razonable desde la perspectiva de una crítica al centralismo quiteño por parte del gobierno del PRE. Pero la estrategia resultaba muy arriesgada para el gobierno porque topaba una fibra muy íntima de los quiteños: “Es así como se explica esta constante torpeza de provocar a Quito, lo cual no puede a la larga funcionar. La imagen de Quito como belleza, como arquitectura, con su trole y todo lo demás, puede haberse convertido en una trampa mortal para quienes pretendan que su ataque y provocación equivalga a atacar a un rico, que en este caso por ser un fenómeno geográfico, no agarrará sus maletas ni se irá, sino que se reorganizará por razones de orgullo y de honor”, decía el mismo editorialista.⁴³

multitud le pasó un calzoncillo, no se le ocurrió mejor cosa que ponérselo en la cabeza. Por mucho menos que eso, el Presidente Velasco Ibarra lo hubiera destituido”. (HOY, 8/12/96, A4).

⁴⁰ Tan sonora fue que el editorialista de El Comercio, Raúl Gangotena, comentó lo ocurrido en la plaza en los siguientes términos: “Es necesario usar la palabra pifia, pues describe la fenomenal silbatina que alrededor de 15.000 personas reunidas en la plaza de toros de Quito han propinado a la vicepresidenta de la República. Un periodista afirma que en 30 años de acudir a espectáculos nunca escuchó una pifia tan fuerte y tan larga” (El Comercio, 9/12/96, 6A).

⁴¹ El Comercio, 9/12/96, A6

⁴² El Comercio, 14/12/96, 5A

⁴³ *Ibíd.*

Exactamente era eso lo que estaba ocurriendo: comandada por el alcalde y secundada por las élites empresariales y los editorialista (los intelectuales de la ciudad), Quito se organizaba para defender su propio “orgullo y honor”. La ciudad empezaba a movilizar todos sus símbolos de identidad política para responder al presidente.

4. La Asamblea de la Ciudad: un espacio de convergencia

El gobierno de Abdalá Bucaram tuvo desde el inicio de su gestión una actitud hostil hacia Jamil Mahuad, alcalde de Quito. El primer incidente entre los dos se produjo días antes de la posesión del nuevo presidente por un hecho que pareció un grave desaire: Mahuad no fue invitado a la ceremonia de investidura de Bucaram. El hecho generó una polémica pública con aclaraciones de ida y vuelta. En el círculo más cercano del alcalde se dio una interpretación política al gesto descortés: Bucaram veía en Mahuad “*un obstáculo a su posicionamiento político en la ciudad y (por eso) decidió atacarlo por varios frentes*”.⁴⁴ Se pensaba que Bucaram desplegaría una incesante estrategia para debilitar al alcalde y tratar de conquistar políticamente la ciudad. La sospecha se alimentaba con la creación de la Gobernación de la Provincia de Pichincha.

Si la intención de Bucaram era efectivamente conquistar la ciudad debía enfrentarse a un alcalde apenas reelegido y con una legitimidad renovada. Mahuad, en efecto, acababa de ser reelecto alcalde de Quito con el 68,3% de los votos válidos. No se podía dudar de la fortaleza política de Mahuad en la ciudad. Quizá por esa misma razón se corrió el riesgo de apoyar a Jaime Nebot, candidato socialcristiano, en la segunda vuelta presidencial de 1996, en la que fue derrotado precisamente por Bucaram. Con esa decisión, el alcalde alineaba a sus seguidores detrás del candidato socialcristiano.

El líder roldosista llegó a la Presidencia de la República en el tercer intento. Había participado en las elecciones presidenciales de 1988, 1992 y 1996. En las tres elecciones, sus votaciones de primera vuelta en la provincia de Pichincha fueron muy modestas, por decir lo menos: 5% en 1988, 10,7% en 1992, y 11,0% en 1996. Nada para llamar la atención ni para preocupar a la clase política quiteña. En dos de las tres elecciones - 1988 y 1996- Bucaram pasó a la segunda vuelta. En la elección de 1988, cuando se enfrentó en la final a un candidato serrano, Rodrigo Borja de la Izquierda Democrática, Bucaram fue ampliamente derrotado en la provincia de Pichincha por su contrincante. Borja, en efecto, obtuvo el 78% de los votos válidos contra apenas el 22% de Bucaram.

⁴⁴ Entrevista Ramiro Viteri.

Como muestran claramente los datos, funcionó de manera implacable el corte regional de la política ecuatoriana. No obstante, la elección presidencial de 1996 fue *sui generis* desde el punto de vista del clivaje regional; en esa elección, los dos candidatos finalistas fueron costeños: Bucaram se enfrentó a Nebot. En ninguna otra elección del actual período democrático se ha repetido una segunda vuelta con dos finalistas de la misma región. En ese escenario electoral, la votación de Bucaram en Pichincha creció considerablemente: del 22% que obtuvo en la segunda vuelta de 1988 trepó al 50,3%. El resultado pudo haber llevado a crear a Bucaram que se presentaba un buen momento para ampliar y consolidar sus bases en Pichincha; mucho más si la sierra en general, mostraba una ausencia de liderazgos políticos con proyección nacional.⁴⁵

No haber invitado al alcalde de Quito a la ceremonia de posesión sólo fue un primer gesto de hostilidad del flamante presidente hacia Mahuad. A ese gesto siguieron otros. Señalo los más importantes. Bucaram ordenó a la Contraloría General del Estado una auditoría de la gestión de Mahuad en el primer período como alcalde (1992-1996). Circuló con insistencia el rumor de supuestas irregularidades en la construcción del Trole Bus. El otro desafío fue la designación de un gobernador para Pichincha, con la intención de convertirlo en la primera autoridad política de la provincia, por encima del alcalde y del prefecto, y con atribuciones fiscalizadoras sobre los dos. Pero el más importante de los conflictos giró en torno a la entrega de rentas por parte del gobierno para financiar obras de la ciudad. Fue motivo de permanentes reclamos de Mahuad, de encuentros y desencuentros con el gobierno, de acercamientos y disputas, de ofrecimientos e incumplimientos. Cuando las tensiones subían de tono por la presión del alcalde y los medios de

⁴⁵ Los resultados electorales en el cantón Quito, que interesa para este análisis, fueron algo diferentes. Nebot captó el 53,2% de los votos válidos, contra el 46,8% de Bucaram. Influyó en Quito el respaldo dado por Mahuad a Nebot? Es probable. Lo más significativo, sin embargo, es la clara diferencia en el comportamiento de los votantes de las parroquias rurales y urbanas del cantón. Mientras en las urbanas Nebot se impuso con el 54,37% de los votos válidos, en las parroquias rurales ganó claramente Bucaram (59,38% contra 40,61%). No obstante, el peso de las parroquias rurales en el conjunto del cantón es muy bajo (16%) como para que pueda influir de un modo determinante en el resultado general. De otro lado, el comportamiento de las parroquias urbanas no fue homogéneo frente a los dos candidatos. Si se las divide por sectores - norte, centro y sur- se tiene que Nebot ganó ampliamente en las parroquias del norte (65,51% contra 34,48%); ganó también en las del centro (53,61% contra 42,37%), y perdió en las del sur (46,78% contra 53,22%). La clasificación de la ciudad en norte, centro y sur responde a un convencionalismo que atribuye a cada uno de esos sectores características socio económicas y culturales distintas, que tienen alguna proyección en términos político/electorales. Hay un dato electoral que no se puede negar: el rechazo amplio de los votantes de las parroquias del norte de Quito, donde viven sectores de ingresos medios y altos, a la candidatura de Bucaram. En el resto de las parroquias urbanas las preferencias se dividieron más o menos equitativamente entre Nebot y Bucaram. Había múltiples razones, por lo tanto, para creer que se había creado una buena oportunidad política para el PRE en Pichincha y en Quito.

comunicación, entonces se organizaba alguna reunión de Mahuad ya sea con el propio presidente de la República, o con uno de sus ministros, para bajarlas de nivel. Los ofrecimientos se cumplían de modo parcial o simplemente no se cumplían.

Días antes del 6 de diciembre, gracias a una mediación del Arzobispo de Quito, se produjeron nuevamente una serie de encuentros para buscar una salida al conflicto por las rentas. Se lograron acuerdos bastante formales en una serie de temas. El propio alcalde los anunció en la sesión solemne del 6 de diciembre: *“Hemos demostrado -declaró Mahuad- que en el Ecuador se puede discrepar con respeto y que el mecanismo del diálogo permite incluso llegar a acuerdos concretos aunque se mantenga puntos de vista distintos sobre varios temas”*.⁴⁶ Pero el buen ambiente duró sólo unos días. A finales de diciembre se produjo un nuevo y grave incidente: Bucaram impidió, sin tener atribuciones para hacerlo, que entraran en vigencia desde enero una serie de impuestos aprobados por el Concejo Municipal. La intervención del gobierno fue considerada una violación de la autonomía municipal, un desafío abierto a la autoridad del alcalde, y un gesto demagógico hacia los sectores populares de Quito. En pocas palabras, una “declaratoria de guerra”.⁴⁷

Cuando se produjo este último incidente a finales de diciembre, se encontraban en marcha varias iniciativas para movilizar a la ciudad en defensa de sus intereses. El más importante provenía de la Asamblea de la Ciudad, cuya primera convocatoria la realizó Mahuad a comienzos de noviembre. La Asamblea se convirtió progresivamente en el espacio donde confluyeron diversos sectores de la ciudad para organizar la defensa de Quito, de sus valores, tradiciones e identidad, vulnerados por Bucaram. La Asamblea generó dos imágenes muy fuertes: en primer lugar, la de una ciudad agredida; y en segundo lugar, la de una ciudad de todos, muy a tono con la consigna del alcalde. Pero también salió en defensa de lo que podríamos llamar una cierta dignidad de la política –unas formas, unas maneras- bajo el presupuesto de que había sido devaluada y degradada por Bucaram. La devaluación de la política se manifestó como un malestar con el “estilo” del presidente, en el cual los quiteños no podían reconocerse.

En la Asamblea participaron representantes de los barrios de la ciudad, de las cámaras de la producción, de las centrales sindicales, de los colegios profesionales, intelectuales, delegados de la iglesia, de las ONGs, de las organizaciones de mujeres y de derechos humanos. La Asamblea fue parte

⁴⁶ Los juegos de Bucaram nunca terminaron. La prensa especuló que uno de los cheques entregado ese día por el presidente resultó ser un cheque sin fondos.

⁴⁷ Entrevista a Samia Peñaherrera.

de una inteligente estrategia política del alcalde para convertir el conflicto con Bucaram en un enfrentamiento del presidente con la ciudad. Quizás el PRE pensó que al atacar a Mahuad atraería a su lado a los sectores populares descontentos con la gestión del alcalde. Seguramente Bucaram hizo una lectura de Quito desde una visión populista, en la cual el poder es identificado como una práctica excluyente, humillante, degradante, de los sectores oligárquicos hacia los sectores populares, y que a través suyo, del “líder de los pobres”, el pueblo quiteño finalmente hablaría.⁴⁸

La Asamblea de la Ciudad había sido concebida originalmente por la alcaldía de Mahuad como parte de la implantación del Plan Estratégico de la ciudad. Ese plan tenía como principal objetivo transformar al municipio en un gobierno local, con fuertes vínculos hacia los sectores populares. Se tenía en mente la idea de que el municipio estaba muy identificado con las élites de la ciudad y que había llegado el momento de hacer un giro. *“Nosotros teníamos muy claro que el municipio representaba a las élites de la ciudad. Rodrigo Paz les gustaba, Jamil Mahuad les gustaba, Roque Sevilla igual. En épocas anteriores, Sixto Durán Ballén les gustaba, Jaime del Castillo les gustaba. O sea, las élites se sentían representadas en el municipio”*.⁴⁹

La incorporación de los sectores populares a la gestión del municipio fue un eje del proyecto propuesto por Mahuad para la alcaldía. El día de su posesión, Mahuad definió claramente su alcance: *“La participación popular se está convirtiendo en la cuestión central de nuestro tiempo. Difícilmente se puede relevar de mejor manera la importancia que el tema tiene. Nosotros creemos que la persona humana debe intervenir de manera cada vez más creciente en las decisiones que afectan a su nivel y su calidad de vida. Las personas deben participar en las decisiones y deben tener acceso para opinar sobre las decisiones que tome la autoridad si queremos una sociedad realmente democrática”*. La participación la planteó el alcalde como un proceso continuo, permanente. *“La participación es parte central de una estrategia de desarrollo; es un proceso más que un hecho o un acto; es una práctica diaria y se convierte en una forma de vida. La participación es algo que se promueve, se incentiva y se alienta; no algo que se dispone y se decreta”*. La integración de los sectores populares al cabildo a través de la Asamblea se inscribía dentro la visión de la ciudad manejada por Mahuad. Esa postura fue definida el mismo día de su posesión: *“Una ciudad integrada, solidaria, humana, una ciudad, no dos ni tres ni múltiples ciudades; una ciudad con diferentes rostros pero siempre una, única e indivisible; una ciudad de todos; una ciudad para vivir; una ciudad que*

⁴⁸ Para una interpretación del estilo populista de Bucaram se puede leer: Carlos de la Torre, 1996; Flavia Freidemberg, 2003; Felipe Burbano de Lara, 1992.

⁴⁹ Entrevista a Alvaro Sáenz.

*permita a nuestros hijos cantar como nosotros lo hacemos, 'Mi Quito es un edén de maravillas'; una ciudad que en el futuro, igual que ahora, tenga cualidades tales que 'Quién llegue a conocerla, no pueda vivir sin verla' ". "Este es el Quito que queremos y por el que vamos a trabajar en estos años..."*⁵⁰

El dato es muy importante porque revela que el conflicto con Bucaram encontró al municipio de Quito inmerso en una dinámica hacia su constitución como gobierno local, con una estrategia clara de incorporación participativa de los sectores populares en la gestión de la ciudad, a través de una Asamblea que había empezado a operar. Mahuad contaba con una estructura relativamente armada sobre la cual se podía organizar la defensa de la ciudad. Incluso antes de que fuera convocada la primera Asamblea, ya se habían realizado una serie de encuentros de barrios de toda la ciudad.⁵¹ En esos encuentros se había trabajado mucho el tema de "identidad, sentimiento de pertenencia, credibilidad".⁵² El conflicto con Bucaram se interpuso en ese proceso para absorberlo completamente. Así lo percibió el representante de los barrios de Quito a la Asamblea: *"Nosotros ya estábamos embarcados en un proceso. Hablar de un Plan Estratégico para la ciudad implicaba hablar entre todos y llegar a acuerdos entre todos. Más bien esto (lo de Bucaram) se cruzó en el camino y el Plan Estratégico terminó fuera, esa fue la consecuencia"*.⁵³

La coyuntura política llevó a que la Asamblea se planteara desde el inicio la defensa de Quito frente al gobierno: *"La actitud de todos fue más o menos que no podemos permitir que se siga despreciando, maltratando a la ciudad y al país en general, porque Quito se siente representante del resto del país"*.⁵⁴ En la medida en que esa lucha buscaba también reivindicar una manera de delimitar las formas de la política, la lucha de Quito se asumía como una lucha de todo el país. A través de dar forma a la política, desfigurada por el estilo de Bucaram, Quito se proyectaba sobre las demás provincias desde esa auto representación de sí misma como capital y cuna de la libertad. Se asume plenamente aquella imagen tan fuerte de la ciudad como "Quito Luz de América", repetida de modo insistente en las sesiones solemnes del municipio cada 6 de diciembre. Una suerte de conciencia libertaria, emancipadora, que se proyecta sobre toda la nación.⁵⁵

⁵⁰ Discurso de posesión, 6 de diciembre 1992.

⁵¹ Entrevista Álvaro Sáenz.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Entrevista Xavier Alvarado.

⁵⁴ Entrevista a Álvaro Sáenz.

⁵⁵ Hay dos rasgos de la identidad de la ciudad que siempre aparecen en los discursos solemnes del 6 de diciembre: el primero subraya la fundación de la ciudad española sobre las "cenizas" o "restos" de la ciudad indígena, versión que nos viene desde Juan de Velasco. El segundo

La primera Asamblea se convocó en noviembre cuando los diálogos del alcalde con el gobierno no daban los resultados esperados. El objetivo que se propuso fue que *“al presidente le quedara claro que con Quito no hay como jugar, que había una fuerza muy grande y que debía rectificar. Hubo la posición de mostrar que Quito era fuerte”*.⁵⁶ La fuerza de la ciudad se mostraría desde los medios de comunicación, desde los comentarios editoriales y desde la vocería de los representantes de la Asamblea. En ese momento, la movilización se planteó como una segunda opción, sólo si el gobierno no rectificaba. Mucho antes de la convocatoria a la primera Asamblea las apelaciones a la dignidad de los quiteños para no dejarse pisotear por el gobierno eran permanentes. El tono de los artículos editoriales era cada vez más encendido, con exaltaciones a la nobleza de los quiteños como personas siempre dispuestas a defender sus derechos. Las exaltaciones a esos valores se hacían con una construcción de Bucaram como un “otro repugnante”.⁵⁷

El prestigioso editorialista Simón Espinosa escribió este texto elocuente del momento: *“El Pichincha le da dignidad a Quito. Roca, altura, soledad, constancia, grandeza. Por lo tanto, quiteño, recuerda que eres una pieza de trabajo de noble razón, parangón del poderoso hipopótamo, animal noble y tranquilo, guarda en la actual adversidad el ánimo sereno, conserva la dignidad. Quito en este régimen está condenado a muerte por abandono. Los quiteños a ser granpateados en las oficinas. Los periodistas y los indios a ser plantados en las entrevistas por una raza insolente, malcriada, cínica, infatuada. Quiteño, guarda tu dignidad. Y con mente tranquila defiende tus derechos. Con el razonable con la razón. Con el digno con la dignidad. Con el malcriado por la fuerza. León Febres Cordero no pudo con Quito. Quiteño, no te dejes pisotear”*.⁵⁸

Los periódicos quiteños vieron desde el inicio a la Asamblea como el lugar de unión de todos los habitantes de la ciudad en la lucha contra Bucaram.⁵⁹ La ciudad se encontraba en un estado de “alerta roja”, según lo

elemento de identidad la retrata como cuna de la libertad republicana. Para decirlo con toda la elocuencia que suele ser afirmada, cito al concejal Efrén Cocíos en un discurso pronunciado el 6 de diciembre del 2000: *“Desde las proclamas emancipadoras de Espejo, pasando por la gesta libertaria de 1809 a 1812, la revolución de la independencia, las batallas decisorias por la libertad, como la de Pichincha, librada precisamente en Quito, son hechos que demuestran la ineludible vocación de Quito por la libertad. . . Quito ha sido el centro y origen de la Patria. . . Aquí se han escrito las más hermosas páginas de nuestra historia”*. Toda esa historia afloraba en la lucha contra Bucaram.

⁵⁶ Entrevista Alvaro Sáenz

⁵⁷ Retomo la expresión de Carlos de la Torre en su libro *Un Solo Toque*

⁵⁸ HOY, 19/10/1996, A4

⁵⁹ El Comercio publicó el 3 de noviembre una noticia cuyo titular decía: “Quito habla, el gobierno escucha?”. Y el texto señalaba: “ ‘Quito nos une’ es el lema. El alcalde Mahuad

veía el editorialista Edmundo Ribadeneira. Un estado de alerta roja que convocaba a librar una “batalla masiva” en contra de los “enemigos de la ciudad”. Quito se retrataba, una vez más, como la “cuna” de la nacionalidad ecuatoriana: *“Ha llegado, pues, el momento de salir en defensa de nuestra ciudad, amenazada gravemente por sus nuevos enemigos. Si los quiteños y quienes vivimos en la capital y los ecuatorianos sin excepción hemos visto con ojos de patria y nación el avance pujante de Guayaquil, no podemos menos que levantarnos en defensa de Quito, cuna de nuestra nacionalidad, cuya esencia conjuga profundas raíces indígenas y españolas, y cuyo destino parece importarle un rábano al presidente Bucaram, más allá de ver a nuestra ciudad como la sede antipática del gobierno nacional. Se impone pues librar una batalla masiva en defensa de la capital de la República, de su vieja y entrañable estirpe humana, de su paisaje, de su historia, de sus tradiciones, su cultura y su progreso. ¡Alerta roja para Quito!”*⁶⁰

Diario HOY mostró una línea editorial muy similar. Publicó el 6 de noviembre una noticia cuyo titular decía: “Asamblea hablará por Quito”. La información citaba una declaración del alcalde Mahuad en la que subrayaba algunos de los valores fundamentales de la ciudad pisoteados por el gobierno: *“No es una asamblea de tipo político, es una asamblea de tipo cívico”,* remarcó el alcalde. *“Y no se trata de establecer una lista de pedidos sino de buscar una reflexión profunda sobre la defensa de los valores fundamentales de la ciudad: la defensa de la libertad, de la justicia, de la ética, del respeto a los derechos fundamentales de la dignidad humana, la defensa de las instituciones que como el Municipio requiere de una serie de rectificaciones de parte del gobierno nacional”*.⁶¹

En todas estas publicaciones, el decoro, por oposición a la algazara y al griterío, se exaltaba como un valor de la cultura política de los quiteños. La Opinión de HOY la definió en los siguientes términos: *“Es la defensa de la autonomía municipal, institución de más de cinco siglos, que representa la unión de los vecinos en busca del bien común, que no puede ser arrasada por formas de presión y hasta de extorsión que sólo miran los caprichos del poder y sus cálculos. Quito no tiene interés alguno en la algazara y en el griterío. Tampoco en oponerse a un gobierno, aunque el gobierno no haya dicho hasta ahora qué quiere hacer. Simplemente quiere seguir siendo lo que*

convocará a los representantes de la sociedad civil a una Asamblea que recoja los planteamientos de la ciudad y los presente al gobierno. El alcalde hará público su llamado mañana y espera que unos 500 líderes acudan el 12 de noviembre, a las 15h00, al Salón de la Ciudad donde se realizará la Asamblea, cuyo objetivo es éste: definir los planteamientos conjuntos que constarán en una declaración la cual será entregada al Presidente de la República” (El Comercio, 3/11/96, B10)

⁶⁰ El Comercio, 10/11/1996, 5A

⁶¹ HOY, 6/11/1996, 2B

siempre ha sido, un lugar acogedor, en donde sigue vigente la dignidad de cada uno de sus habitantes, y el derecho a vivir y trabajar decorosamente, sin humillarse ante los ocasionales ocupantes de puestos de poder". La dignidad es otra cualidad que se reconoce a la ciudad y a los quiteños; la dignidad de no ser humillados, aplastados, pisoteados.

Como ya se dijo, no sólo la defensa de la ciudad convocó a los quiteños. También, y de modo muy fuerte, las formas de hacer política de Bucaram merecieron un amplio rechazo; se cuestionaba un "estilo" insultante, vulgar, malcriado, ofensivo. De algún modo, es un estilo que se aleja completamente de las formas señoriales, solemnes, ceremoniales, con las cuales se asocia la política y la autoridad desde una cierta concepción de la ciudad y la nación. Bucaram era cualquier cosa menos un presidente digno. En su estilo tampoco se sentían representados los barrios populares de la ciudad. *"Bueno, en general, no nos hemos sentido reflejados en ningún presidente. Pero por lo menos tener una imagen de lo que debe ser un presidente, se desdibujaba lo que es un presidente respecto de los barrios. Entonces las acciones de Bucaram producían como una vergüenza ajena respecto a nuestro presidente. Eso fue una cosa que movilizó a los barrios en términos de sentimiento. . . Bucaram tuvo la virtud de molestar a todos los niveles sociales al mismo tiempo"*.⁶²

La vergüenza era compartida; no se trataba, según el representante de los barrios, de un discurso de las élites asumido por los sectores populares. *"En el caso de Quito, había más bien una conciencia de que esta vergüenza ajena era de todos. No era que las élites hayan influido en la reacción de la gente. Esta forma de plantear las cosas nos lleva a creer que la gente no piensa con criterio propio"*.⁶³ En un trabajo que aborda parcialmente el tema, Hernán Ibarra define a Bucaram como un "catalizador de la vergüenza", en tanto sentimiento colectivo expresado públicamente. Ibarra cita el manifiesto de la Asamblea del 2 de febrero de 1997 –"El pueblo de Quito al país"– en el cual la vergüenza hacia Bucaram se presenta como una vergüenza de todo el pueblo ecuatoriano. *"El pueblo ecuatoriano está harto de ver cómo el Jefe de Estado desprestigia al país y se enorgullece de hacerlo (...) El pueblo ecuatoriano está harto de la desvergüenza con que el presidente defiende la comisión de actos inmorales así como de la corrupción institucionalizada"* (Ibarra, 163).

El problema del estilo va más allá del conflicto de Bucaram contra Mahuad. Tiene que ver con una dimensión más peligrosa de la misma política nacional: la fractura regional. El estilo de Bucaram opera como un

⁶² Entrevista a Xavier Alvarado.

⁶³ *Ibíd.*

dispositivo político que divide y separa al país al activar con fuerza el clivaje regional.⁶⁴ Es un estilo en el cual no pueden reconocerse los quiteños, de allí que genere una crisis de identidad política, de inserción de la ciudad en el espacio del gobierno, el Estado y la nación. Los estilos son contestados desde las dimensiones cognitivas, evaluativas y afectivas de las culturas políticas en torno al ejercicio de la autoridad.⁶⁵

Las culturas políticas, desde una perspectiva weberiana, delimitan la legitimidad de las prácticas y de los discursos sobre la autoridad y la dominación. No son simples adornos de las prácticas políticas sino elementos centrales donde se dirime el problema central de la legitimidad simbólica del poder: los procesos de reconocimiento o extrañamiento en el marco de una determinada comunidad política.⁶⁶ Un cercano colaborador de Mahuad describió el conflicto creado por Bucaram en torno a los estilos políticos de manera muy precisa: *“Se consideraba que vino un gobierno sin costumbres, sin hábitos, a humillar a la ciudad...yo creo que la ciudad se enervó, se descompuso frente a una agresión de estilos, en verbalismos realmente violentos, en ciertas ridiculeces, en ciertas formas de actuación y ese fue el caldo de cultivo ideal. Viéndolo desde el punto de vista del ciudadano común y corriente, Bucaram no pudo haber nutrido mejor la Asamblea”*.⁶⁷

Unos estilos, unos hábitos, unos modos de ser, unas formas de vivir cotidianamente, unas ciertas ritualidades, unas ciertas moderaciones, que marcan una profunda diferencia entre los quiteños y Bucaram, e incluso, casi por extensión, frente a lo costeño, eran alterados por la práctica presidencial. Viteri lo vio claramente, por ejemplo, en el conflicto que produjo la amenaza de prohibir las corridas de toros. *“Eso provocó un incendio. Esta es una ciudad de ciertos ritos, de ciertos estilos, que todavía se mantienen. Es una ciudad de cierta educación, de cierta moderación. Aquí la gente no es gritona, aquí vas a los restaurantes y la gente no está gritando, como sí pasa en otras ciudades, en otros países. Es una ciudad de ciertos hábitos. La plaza de toros puede resumir lo que es una especie de ritos de comportamientos de la clase media alta. Este era un espacio donde la palabra Bucaram era la palabra más perversa y más proterva que se podía pronunciar”*.⁶⁸

Las formas y los estilos agreden, violentan espacios, transgreden unas reglas de convivencia dentro de las cuales cada quien ocupa su propio lugar y

⁶⁴ Sobre el clivaje regional en el Ecuador se puede consultar el artículo de Freidenberg y Alcántara (2001)

⁶⁵ Esas dimensiones desde las cuales se captura la cultura política han sido planteados por Almond y Verba en su estudio clásico sobre cultura cívica.

⁶⁶ Véase la discusión que plantea al respecto Paul Ricouer en su libro *Ideología y Utopía*

⁶⁷ Entrevista Ramiro Viteri.

⁶⁸ *Ibíd.*

puede reconocerse. Las prácticas de Bucaram tenían esa gigantesca capacidad de transgredir los límites simbólicos sobre los cuales opera el juego de representaciones y de ubicaciones sociales. Por eso, su despliegue generaba crisis de representación y de ubicuidad en los grupos y en las personas.

Quienes estaban cerca de Mahuad piensan que los estilos de Bucaram también afectaban a los llamados sectores populares, lo cual haría pensar en la existencia de una definición bastante compartida de “la” política, de unas formas reconocidas como legítimas: *“Tú tenías un montón de gente que se sentía agredida desde varios lados, porque se encontraban argumentos diferentes. Pero todos coincidían en las formas”*.⁶⁹ La alteración de las formas, en la versión de una colaboradora muy cercana de Mahuad, afectaba incluso más a los sectores populares que a las mismas élites. La reflexión es muy interesante porque muestra que las formas delimitan los modos de relacionarse de las élites con los sectores populares, definen los marcos de esas interacciones y definen algo así como aquello a lo que está obligada la autoridad si quiere ser respetada: *“La falta de formalidad de Abdalá yo creo que la sentía mucho más la gente de estratos bajos que las élites, estoy segura de eso. Porque para sentir autoridad tú tienes que marcar una diferencia. El tener a una persona tan común, con modales tan ordinarios, era ofensivo. Si tú vas donde una persona humilde y vas decentemente vestida, le estás haciendo un honor”*.⁷⁰ *“Sin duda hay formas que ofenden a los sectores populares. El comentario allí en el sur era generalizado: ‘qué pasa con este Abdalá’. Eso, por ejemplo, de que ‘mi loco es chévere’ y porque es loco no importa, no encajaba”*.⁷¹

La forma de la política se encuentra relacionada con el ejercicio mismo de la autoridad hacia los sectores populares. El propio Mahuad recordó a Bucaram las obligaciones a las que está sometido una autoridad en términos morales. Se lo dijo en la sesión solemne del 6 de diciembre de 1996: *“La autoridad, ese derecho moral que tenemos para mandar y ser obedecidos, exige una triple legitimidad: una, la del origen de la autoridad, que ha de ser la voluntad del pueblo; dos, la del ejercicio de la autoridad, que ha de respetar las leyes y los valores que el Ecuador se ha dado; y tres, la del fin de la autoridad, que sólo puede ser el bien común”*. Y un poco más adelante, le recordó lo que ha sido la tradición de los alcaldes de Quito: *“Los alcaldes de Quito hemos aprendido, . . ., que la palabra éxito en política no significa ‘lo que se gana’ o ‘lo que se tiene’ sino ‘lo que perdura’. Éxito, por lo tanto, no es simplemente ganar el poder, sino ejercerlo con autoridad”*. A la luz de esta definición, el mensaje era muy claro: Bucaram estaba ejerciendo el poder

⁶⁹ Entrevista Alvaro Sáenz.

⁷⁰ Entrevista Samia Peñaherrera.

⁷¹ Entrevista Alvaro Sáenz.

sin autoridad, sin reconocimiento moral por parte de los gobernados.

La Asamblea se reunió dos veces entre noviembre y diciembre de 1996; a partir de enero, después del desaire de los cheques sin fondos y la intromisión en el tema de los impuestos, los encuentros fueron casi permanentes. La Asamblea adquirió una dinámica propia. Si bien era convocada por Mahuad, quien ejercía un enorme liderazgo, el descontento hacia Bucaram tenía ya múltiples expresiones. Estaba la acción de los movimientos sociales, articulados alrededor del movimiento indígena, con sus críticas a la política económica de Bucaram. Estos sectores cuestionaron el estilo arbitrario y atropellador de gobernar de Bucaram, al igual que su demagogia populista. Su oposición se radicalizó cuando el gobierno adoptó en enero de 1997 –seis meses después de asumido el poder– un conjunto de medidas de ajuste económico para enfrentar la crisis fiscal (aumentos en los precios del gas, los combustibles, la energía eléctrica y la imposición de tarifas en algunos servicios públicos), el llamado “abdalazo”.

Las medidas generaron una serie de manifestaciones y protestas en la ciudad de Quito convocadas por los movimientos sociales. Esas protestas obligaron a la Asamblea a tomar posiciones más radicales. *“Hubo algunos que emplazaron a Mahuad a que tome una posición, porque nos estábamos quedando fuera de la coyuntura y del debate, y creíamos que la Asamblea debía tener un rol protagónico. Se decidió, entonces, también empujar la movilización desde la Asamblea. A partir de esa decisión, todos los barrios de Quito empezaron a movilizarse.”*⁷²

En su reunión del 3 de febrero, la Asamblea de la Ciudad resolvió unirse al Paro Nacional de dos días convocado por los movimientos sociales. Las posiciones dentro de la Asamblea habían fluctuado entre aquellas, como la del alcalde, que proponían restablecer el diálogo con el presidente, y aquellas que pedían abiertamente la salida de Bucaram. Pero desde enero, la relación con el gobierno se planteó en términos de ruptura, se había interpuesto una distancia y unas diferencias insalvables. Para el 5 de febrero, día del paro, la Asamblea convocó a dos movilizaciones simultáneas, la del sur en la Villaflora y la del norte en los Shyris. Las dos desfilaron por las calles de la ciudad y se encontraron en el Congreso para pedir la destitución del presidente.⁷³ El encuentro de las dos marchas en el Congreso simbolizaba una

⁷² Entrevista Xavier Alvarado.

⁷³ Alejandro Ribadeneira, un excelente cronista de diario HOY, dio algunos días después esta imagen de la ciudad el 5 de febrero: *“Quito fue el escenario de incontables marchas, de distintos grupos... A las 12h00, la avenida los Shyris era un sólo pulmón que cantaba el Himno Nacional. Inmediatamente, las cacerolas golpeadas con cucharas sonaron en todas las casas. Desde El Ejido, la Villaflora, la Carolina y la Y, la gente se dirigía al Congreso. Los cantos subían de tono. ‘Aplaudan, aplaudan, no dejen de aplaudir, que el loco hijo-de-puta tiene que salir’.*

suerte de fusión política entre las dos ciudades, el norte próspero y moderno, y el sur necesitado, tal como los había descrito Mahuad en su discurso de posesión.⁷⁴

Quizá era el momento en el que emergía “la ciudad de todos” imaginada por el alcalde. Bucaram había obrado el milagro: las dos ciudades se juntaban para defender su dignidad frente a las ofensas de la “*raza insolente, malcriada, cínica, infautada*”, según los durísimos términos usados por Simón Espinosa. La Asamblea había servido para construir un discurso sobre la ciudad: dignidad, decoro, cuna de la nacionalidad, libertad, autonomía municipal. Y también una imagen dignificadora de la política. El liderazgo de Mahuad operó como puente entre las dos ciudades. La ciudad se unió en la figura del alcalde. “*En ese momento, las diferencias (entre el sur y el norte) no estaban tan marcadas porque el municipio tenía un gran liderazgo. En el sur la Asamblea había funcionado desde unos meses antes, el proceso era bastante bueno. Los grupos que normalmente habían sido opositores al municipio, trabajaban junto al municipio. Como era un momento de muchas relaciones, la gente esperaba mucho la opinión desde el municipio*”.⁷⁵ Había la convicción de que la iniciativa política la tenía el municipio y el norte, “*pero el sur respondió muy bien. Fue una excelente respuesta. Si no hubiera habido una iniciativa de las élites, probablemente lo popular habría sido una desazón, pero no necesariamente una movilización*”.⁷⁶

Otro de los colaboradores de Mahuad vio claramente el dominio de los sectores más altos de la ciudad en la Asamblea. “*Yo tengo mi concepción, yo creo que la Asamblea estuvo manejada por la clase más alta, no fue una Asamblea de clase popular. Ahí estaba la clase muy alta; intelectual, empresarial, gremial, y que de alguna manera tiene una mayor representatividad. Yo creo que el sector popular estuvo unido a esa dinámica porque de alguna manera estaba descontento con el gobierno. No sé si estaba descontento con los estilos del gobierno, que es una cosa que enervaba a la clase media: el rock, el sudor en la televisión. Yo creo que la movilización en contra de Bucaram fue una movilización de clase media,*

recitaban unos. ‘Vamos a ver/quien lleva la batuta/ si el pueblo organizado/ o el loco hijo-de-puta’” (Alejandro Ribadeneira).

⁷⁴ El propio Mahuad, en su discurso de posesión como alcalde en 1992, describió así la ciudad: “*El protagonista es el pueblo, los sectores humanos que avanzan. Este avance de los moradores de Quito hay que cantarlo en tono épico, usando el sacramental. (...) Vienen los barrios del sur, los que más necesitan, quienes serán los privilegiados de esta alcaldía, cargados de ilusiones y de esperanzas, soñando con el pavimento, el agua, el transporte, el alcantarillado. Vienen los sectores de clase media, angustiados por la inflación y las escasas oportunidades; vienen los habitantes del centro, celosos guardianes de nuestro patrimonio histórico; y vienen los habitantes del norte de cara a la modernidad en un escenario más amplio y abierto*”.

⁷⁵ Entrevista Alvaro Sáenz.

⁷⁶ *Ibíd.*

media alta, no fue de mucho arraigo popular".⁷⁷

No hay duda de la capacidad de las élites para movilizar a los sectores medios y altos de la ciudad, pero las interpretaciones difieren en la capacidad de arrastre popular. En todo caso, no apareció en esa coyuntura ningún sector que defendiera a Bucaram ni que contestara críticamente el discurso de las élites quiteñas. Más bien lo contrario, la capacidad de movilización de la Asamblea dejó la imagen de una respuesta amplia, general, en contra del presidente. El escritor Jorge Enrique Adoum, quien participó en la Asamblea en su condición de intelectual, resumió de modo amplio el espíritu que dominaba en las reuniones y el alcance de las movilizaciones. *"Nos vimos arrastrados por un movimiento social creciente. Cuando yo hablaba en la Asamblea de la Escuela Politécnica (se refiere a la del 3 de febrero), multitudinaria y multiideológica, nos vimos arrastrados. (...) Ahí fue cuando yo señalé todas las declaraciones y actitudes de Bucaram contra Quito, vejatorias, insultantes"*.⁷⁸ *"Nosotros considerábamos, y es curioso, no sólo como un insulto a Quito, sino más bien a Guayaquil, cuando un reproche que le hicimos sobre el lenguaje, su comportamiento histriónico, ridículo, vergonzoso, nos decía que esa era la cultura de Guayaquil, que representaba a la cultura de Guayaquil. El estilo histriónico de Bucaram y su actitud abiertamente antiserrana y particularmente contra Quito, sin necesidad de que nos acusara de centralismo, era una grosería a la conciencia y la dignidad nacional"*.⁷⁹ *"(La reacción contra Bucaram) fue tan espontánea y tan universal que no hubo necesidad de una (instancia) que la organizara. ¿Quién convocó a la concentración en la Avenida Los Shyris? No recuerdo, no sé, no fue la municipalidad creo yo. Y ahí de golpe nos encontramos en la tribuna Rodrigo Borja, Jamil Mahuad, Osvaldo Hurtado y yo, que no tenía aparentemente nada que ver en medio de ex presidentes y alcaldes. Y fue hermoso y muy alegre esa manifestación, fue realmente una explosión de alegría popular"*.⁸⁰

5. Conclusiones: una puesta en perspectiva

En este ensayo se analizó algunos de los conflictos entre el gobierno de Abdalá Bucaram y la ciudad de Quito durante los meses que el líder populista ejerció la Presidencia de la República. He centrado el análisis en las representaciones sobre la ciudad y la política con las cuales las élites quiteñas enfrentaron a Bucaram. Reconstruí esas representaciones desde cuatro ejes:

⁷⁷ Entrevista Ramiro Viteri.

⁷⁸ Entrevista Jorge Enrique Adoum.

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ *Ibíd.*

a) la crítica al presidente por sus largas ausencias de la capital, unidas a su decisión de residir en un hotel y no en el Palacio de Carondelet cuando se encontraba en Quito; b) el rechazo a la designación de un gobernador de la provincia de Pichincha con superioridad jerárquica sobre el prefecto y los alcaldes; c) la defensa de las corridas de toros como expresión del mestizaje cultural de la ciudad y sus habitantes; y d) el casi permanente enfrentamiento con el alcalde Jamil Mahuad, que condujo a la convocatoria de la Asamblea de la Ciudad para organizar la “defensa de Quito”.

Una de las líneas de análisis planteada por este trabajo es que el conjunto de representaciones sobre la ciudad se articuló en un discurso generador de una visión compartida de lo que representaba Bucaram, de un sentimiento fuerte de pertenencia a la ciudad, y una necesidad de salir en defensa de unas determinadas formas para la política. Las élites quiteñas percibieron a Bucaram como una amenaza para la ciudad. Esa imagen se generó a partir de algunas decisiones del propio presidente con relación a la ciudad, pero también desde la crítica a su estilo político, asumido como un estilo violento, ofensivo y degradante de las formas políticas, de sus sentidos morales y éticos.

Del análisis efectuado se puede plantear algunas conclusiones iniciales. El análisis mostró una particular noción del centro político con la que se manejan las élites quiteñas. El símbolo que encarna la centralidad de Quito es el Palacio de Carondelet, al que se lo identifica como el lugar desde donde hay que gobernar el Ecuador y en donde se legitima la autoridad. El contenido de este símbolo se reafirma justamente cuando aparece un presidente como Bucaram que lo pone en duda. Entonces se moviliza toda su fuerza simbólica para exigir no sólo unas formas a la política, asociadas a la ritualidad y al ceremonial palaciego, sino para reafirmar la centralidad de Quito en la política nacional.

Bucaram desafió ese símbolo de manera deliberada: lo trató como un lugar tétrico, habitado por fantasmas, sin cancha de indorfútbol, como un espacio donde sería imposible tener sus “escapaditas”. Las confesiones del presidente resultaron degradantes de ese símbolo del poder con el cual están plenamente identificadas las élites quiteñas. En respuesta, construyeron la imagen poderosa de un palacio vacío, abandonado, de un país sin gobierno y sin centro, a la deriva. Esa imagen se alimentó con las largas estadías del presidente en Guayaquil (contabilizadas minuciosamente por la prensa quiteña) y con la pretensión de convertir a su casa de la ciudadela Kennedy en la sede del gobierno, en un pequeño Carondelet. Gobernar desde la casa y no desde el Palacio degradaba y volvía turbia a la política. Desde una casa Bucaram gobernaba para los amigos y grupos cercanos, no para el país. La visión de conjunto del país sólo podía surgir desde las oficinas y salones del Palacio de Carondelet.

La segunda práctica de Bucaram que inquietó y molestó a las élites quiteñas fue su idea de “flotar el gobierno” por las distintas provincias a través de los gabinetes itinerantes. Esa práctica desordenaba el país y sus estructuras de gobierno. Como señalaron varios analistas de manera elocuente, Bucaram hizo de la descentralización un problema anatómico, corporal. Él, su cuerpo, su persona, trastocaba los ordenamientos simbólicos de la política para conducirla hacia él mismo, en un juego circular de concentración del poder. La crítica le recordaba a Bucaram que el Palacio no podía desplazarse con el presidente; o dicho de otro modo, que el presidente podía desplazarse, pero no el poder simbolizado en el Palacio.

La designación de un gobernador para la provincia de Pichincha se inscribió en la misma línea de cuestionamiento a la centralidad de Quito. La postura bucaramista adoptó un sesgo ligeramente distinto en este tema: sostuvo que la provincia de Pichincha y Quito no podían tener un tratamiento diferente a las otras provincias y ciudades del país. Quito sería tratada por el gobierno de Bucaram como cualquier otra ciudad, como un cantón más – como denunciaba Jorge Enrique Adoum- lo que significaba degradarla de su condición de capital, por un lado; y someterla a la autoridad del Ejecutivo, por otro. Esta segunda consecuencia atentaba contra la autonomía que se reconoce al municipio de Quito y a la prefectura provincial.

Para las élites de la ciudad resultaba inadmisibles convertir al gobernador en la primera autoridad política de la provincia. Las críticas mostraron la doble posición que puede ocupar Quito en el ordenamiento político nacional. Cuando la gobernación fue impugnada desde la autonomía del municipio y la provincia frente al Estado, se reivindicó una cierta soberanía política de la ciudad. El Estado no tenía por qué intervenir sobre Quito; nunca lo había hecho, además. Sin embargo, esa autonomía no deja de ser contradictoria cuando se piensa a Quito como centro del poder estatal. Entonces se produce una confusión entre la ciudad capital y el Estado.

Para los quiteños, el centro sólo existe para ser proyectado fuera de los límites de la ciudad -desde la ciudad hacia el exterior- no para que intervenga dentro de sus fronteras. La confusión entre autonomía y centro deriva de la propia estructura regional sobre la que se ha construido el Estado. Cuando aparece un gobierno hostil como el de Bucaram a los intereses de los quiteños, entonces se reafirma la autonomía de la ciudad como lugar inexpugnable para el centro. La autonomía es el discurso de la ciudad cuando la presidencia se encuentra ocupada por un político extraño a sus visiones e intereses. Entonces, la ciudad se convierte en una trinchera política frente a un Estado que se ha convertido en extraño. La ciudad como trinchera es una respuesta de las élites locales a su propio extrañamiento frente al Estado en coyunturas críticas.

Sería absurdo sostener que las élites quiteñas siempre han controlado el Estado, o que el Estado no ha sido más que su proyección, tal como se interpretaba el conflicto con Bucaram desde Guayaquil. En un país tan inestable políticamente, el Estado y la nación sólo pueden verse como un espacio de constante disputa. Las élites quiteñas se han formado en un juego simultáneo de extrañamiento y control del Estado, en un contexto histórico donde la supervivencia demanda una movilización constante, estar siempre alerta (de allí su capacidad política sobre la ciudad).

El gobierno de Bucaram mostró ese lado amenazante de la realidad política nacional de manera clara. El líder roldosista condensaba dos dimensiones simbólicas muy amenazantes para las élites quiteñas: ser guayaquileño y populista. Bucaram, como ningún otro político quizá, planteaba una peligrosa discontinuidad entre el Quito y el Estado, entre Quito y el centro, entre Quito y la nación. En Bucaram simplemente no podían reconocerse, de allí la necesidad de generar una identidad política de lo quiteño desde la cual salir a luchar contra el gobierno.⁸¹

La idea de una identidad cultural mestiza que sacó a flote el conflicto sobre las corridas de toros, también sirvió en la movilización contra Bucaram. La cultura mestiza apareció como un rasgo identitario común a los quiteños, y que a la vez los diferenciaba del presidente roldosista. En las posiciones más extremas, Bucaram aparecía como el representante de otra raza y de otra cultura, sin las raíces de los quiteños. El mestizaje tiene un connotación muy fuerte ya que se la asume como un “hilo conductor” de la identidad cultural de la ciudad, como algo que se sobrepone a las diferencias entre grupos sociales. La idea del mestizaje emerge como una constante en los discursos solemnes que se pronuncian en las celebraciones conmemorativas de la Fundación Española de San Francisco de Quito. En realidad, se puede decir, desde una perspectiva cultural, que la fundación celebra el mestizaje como “mixtura mágica”, como “suceso maravilloso”. También se lo celebra como el aporte más significativo de Quito a la nación ecuatoriana, casi como fundamento de la nación.

La idea de mixtura no deja de ser confusa y de plantear una serie de posibilidades en torno al juego entre todos los elementos simbólicos que intervienen en su configuración. No es que el mestizaje suponga un tercero definitivo, una suerte de síntesis dialéctica en la cual los términos de la contradicción inicial se funden para evolucionar hacia un estadio nuevo. Me parece, más bien, que genera un juego constante, conflictivo, de los términos intervinientes, cuyo ensamblaje sería necesario comprender a través de

⁸¹ El otro político costeño que generó tanto temor como Abdalá Bucaram, fue su tío Assad Bucaram.

estudios más sistemáticos en cada uno de los momentos y contextos en los cuales se produce una imagen del mestizaje. El análisis de lo ocurrido en la Plaza de Toros mostró varios términos en acción: lo español, lo popular, lo indígena, lo costeño y lo mono. Hubo una constelación compleja de términos y símbolos que revolotearon alrededor del mestizaje. En el contexto de la lucha contra Bucaram, el mestizaje significaba que las corridas de toros no podían ser interpretadas como una fiesta exclusiva de las élites. El mestizaje se definió como el conjunto de tradiciones españolas enquistadas en la "entraña popular". Lo popular se presentó como ese territorio cultural y social penetrado por lo español, mestizado.

La Asamblea de la Ciudad operó como un espacio generador de identidad y de solidaridad en torno a la ciudad amenazada por un gobierno al que se lo consideró enemigo. La Asamblea jugó un papel muy importante en articular a los diversos grupos de la ciudad alrededor de una misma visión de lo que estaba ocurriendo con Bucaram. La convocatoria a la Asamblea encontró al municipio inmerso en el proyecto de convertirse en gobierno local. Parte de la construcción de un gobierno local implicaba incentivar la participación de los sectores populares en la definición de un Plan Estratégico de la ciudad. Esa participación se la entendió como una aproximación del municipio a los sectores populares, puesto que se lo veía exageradamente identificado con las élites. Si Bucaram quería apropiarse políticamente del pueblo quiteño, y su estrategia consistía en golpear a las élites de la ciudad, descubrió que esos sectores se encontraban movilizados por el municipio.

Lo ocurrido durante el gobierno de Bucaram define el espacio y la importancia del municipio de Quito en la estructura de gobierno de la ciudad: es un puente entre élites y sectores populares. No hay rupturas, como creyó Bucaram desde su discurso populista; tampoco antagonismo, no hay separación pueblo/oligarquía; hay unos puentes que se tejen constantemente desde el municipio, sustentados en una noción de autoridad, ciudad e identidad cultural.

Tampoco el campo político de la ciudad se ha construido desde una polarización entre los grupos de poder y los sectores populares como para que pueda ser dado la vuelta, invertido, desde una retórica populista. La ciudad aparece como un espacio configurado por una diversidad de grupos sociales teniendo al municipio como instancia articuladora de la comunidad política. Pero ese trabajo articulador se sustenta en una visión compartida de la ciudad, cuyas imágenes, símbolos, narrativas, se producen de manera colectiva por quienes en este trabajo han sido definidos como una élite intelectual de la ciudad. Al menos eso se vio claramente en los meses de lucha contra Bucaram: desde las páginas editoriales de los dos periódicos quiteños emergió una visión compartida de la ciudad.

A la Asamblea le movió una segunda línea de acción: el rechazo a las formas políticas de Bucaram. A lo largo del trabajo se ha podido ver que los “estilos de hacer política” están vinculados tanto con el reconocimiento de los diferentes actores en el campo político como con el ejercicio de la autoridad. Las élites quiteñas no podían reconocerse en la práctica y en el estilo bucaramista. Además, veían en esa práctica un insulto a la dignidad nacional y una degradación moral de la autoridad y el Estado. La reacción de las élites quiteñas mostró que la política opera siempre encuadrada en unos estilos, en unas formas legítimas, que señalan límites precisos de lo que se puede o no se puede hacer en política.

Las formas de Bucaram agredían a los quiteños, violentaban el espacio de la ciudad, transgredían las reglas dentro de las cuales cada quien ocupa un lugar y puede reconocerse dentro de una estructura política. Las prácticas de Bucaram tuvieron esa gigantesca capacidad de transgredir los límites establecidos por unos determinados ordenamientos simbólicos de la política. La crisis de representación que provocaba Bucaram llevó a las élites a construir un discurso sobre la identidad quiteña, a explicitarla, a sacarla a flote, para luego movilizarla para devolverle un sentido a la política fuera de la locura bucaramista. El medio de producción de la identidad es el discurso (Laclau/Mouffe: 1985). Me parece bastante claro que la identidad ni se inventa ni repite unos repertorios conocidos; se constituye en el juego de los dos niveles: desde unos materiales pre existentes - valores, tradiciones, sentidos comunes, referencias a la propia historia de la ciudad- que se tienen como dados, pero que el discurso los actualiza en función de las urgencias de la lucha política.

El concepto de cultura política puede resultar muy equívoco si no se tiene en cuenta el trabajo creativo del discurso en función de unas estrategias de lucha concretas. Corre el peligro de observar sólo los elementos estables y repetitivos de las representaciones y no el lado activo, innovador, que despliegan las prácticas discursiva. De esta manera, las “estructuras de significación” de la política, que intenta captar la cultura política por medio del discurso, se vuelven dinámicas y cambiantes. El punto crítico está en determinar el momento de quiebre de esas estructuras (Wedeen, 2002) a partir del trabajo innovador del discurso.

Un tema clave de investigación sobre el cual este trabajo apenas esboza unas hipótesis, es el de la eficacia interpelatoria del discurso de las élites quiteñas sobre los sectores populares. Quienes se encontraban cerca de Mahuad durante el conflicto con Bucaram estuvieron convencidos de que los estilos del presidente agredían también a los sectores populares, lo cual llevaría a pensar que hay una comprensión de las formas políticas relativamente compartida entre los diversos grupos de la ciudad. También lo

expresó claramente el representante de los barrios de Quito a la Asamblea de la Ciudad cuando mencionó la vergüenza que provocaba el estilo de Bucaram. ¿Desde dónde surge esa vergüenza? ¿Por qué la vergüenza puede ser compartida por un dirigente barrial y un intelectual como Jorge Enrique Adoum? Si existe o no una visión compartida de la ciudad, o si se produjo solamente en el contexto de la movilización contra Bucaram, deberá establecerse en nuevas investigaciones.

Sin embargo, no hay duda de que el discurso de la élite política quiteña opera sobre el supuesto de una sola ciudad como realidad y aspiración, tal como la afirmaba Mahuad en ese momento: *“Una ciudad integrada, solidaria, humana, una ciudad, no dos ni tres ni múltiples ciudades; una ciudad con diferentes rostros pero siempre una, única e indivisible; una ciudad de todos; una ciudad para vivir; ...”*.

Se debe subrayar, sin embargo, que la fuerza de esas representaciones compartidas es siempre un ejercicio de hegemonía política y cultural. En este caso concreto de estudio, he identificado a la élite política vinculada al municipio, y a las élites intelectuales unidas a los periódicos quiteños, como dos agentes productores de hegemonía. Lo que he procurado mostrar en este ensayo es la convergencia discursiva de las élites políticas, los diarios de la ciudad y sus editorialistas en torno a temas fundamentales de Quito, en un momento en que la percibieron amenazada. Interpreto esa convergencia como la producción de un discurso hegemónico sobre Quito como capital, como centro de la nación y el Estado, sobre sus valores y tradiciones. La coyuntura de lucha contra Bucaram mostró ese discurso hegemónico a la vez que sirvió para recrearlo y actualizarlo.

Biografía

- AUYERO, Javier. 2001. La Política de los Pobres. Cuadernos Argentinos Manantial, Buenos Aires.
- BOURDIEU, Pierre. 1985. ¿Qué significa hablar?. Ediciones Akal, España.
- _____.1977. Outline of a Theory of Practice. Cambridge University Press, New York.
- _____.1991. Language and Symbolic Power. Massachussets, Harvard University Press.
- BURBANO DE LARA, Felipe. 1992. “Populismo, democracia y política. El caso de Abdalá Bucaram”, en varios autores. 1992. Populismo. ILDIS. El Duende, Ediciones Abya Ayala, Quito.
- BUSTAMANTE, Fernando. 2009. “Los partidos como orientaciones culturales” en ICONOS (Nº9), FLACSO-Ecuador, Quito.
- DE LA TORRE, Carlos. 1996. Un sólo toque. Cultura política y democracia en el Ecuador. CAAP, Quito.

- _____.2000. "Leader of the Poor or Repugnant Other? Abdalá Bucaram's populism, en *Populist Seduction in Latin America*, Ohio University Press, Athens.
- FOUCAULT, Michel. 1972. *The Archaeology of Knowledge & the Discourse of Language*, Pantheon Books, New York.
- FREIDENBERG, Flavia; ALCÁNTARA, Manuel. 2001. "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional", en *América Latina Hoy* (N°27). Ediciones Universidad de Salamanca.
- _____.2003. *Jama, caleta y camello*. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito.
- GEERTZ, Clifford. 2001. *La interpretación de las culturas*. Gedisa, España.
- IBARRA, Hernán. 2004. "El populismo en la política ecuatoriana contemporánea", en varios autores, *Releer los populismos*. CAAP, Quito.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Verso, Londres.
- LECHNER, Norbert. 1987. "Presentación", en Norbert Lechner (compilador), *Cultura política y democratización*. FLACSO, CLACSO, ICI, Buenos Aires.
- RICOEUR, Paul. 1986. *Lectures on Ideology and Utopia*. New York, Columbia University Press.
- WEDEEN, Lissa. 2002. "Conceptualizing Culture: possibilities for Political Science", en *American Political Science Review*, (Vol. 96, N°4), December.

Periódicos consultados

- HOY
- El Comercio
- El Telégrafo

Entrevistas realizadas

- Adoum, Jorge Enrique, escritor, poeta, integrante de la Asamblea de la Ciudad.
- Alvarado, Xavier, representante de los barrios de Quito a la Asamblea de la Ciudad.
- Peñaherrera, Samia, ex secretaria particular del alcalde Jamil Mahuad.
- Sáenz, Alvaro, ex administrador de la Zona Sur.
- Viteri, Ramiro, ex Administrador General del Municipio de Quito.

CAPÍTULO X

Atlas social para Quito urbano¹

Carlos Larrea^{2*}

1. Introducción

El desarrollo social del Ecuador ha sido lento durante el último cuarto de siglo, como resultado de un mínimo crecimiento económico, y de los efectos adversos de las políticas de ajuste estructural y apertura comercial. A pesar de este contexto desfavorable, las condiciones de vida en Quito han mejorado considerablemente.

La capital presenta, en general, condiciones de vida superiores a las prevalecientes en el resto del país, y esta ventaja se ha ampliado en varias dimensiones durante los últimos años. Esta situación ventajosa de Quito en el contexto nacional, sin embargo, puede resultar engañosa si se miran únicamente los promedios generales, sin enfocar las desigualdades al interior de la ciudad.

Mientras la pobreza nacional llegaba al 45 % en 2006, el área urbana del Distrito Metropolitano de Quito tenía únicamente un 20 % de su población pobre, con uno de los mejores promedios en el país. Esta ventaja, sin embargo, se relativiza al observar con mayor detalle la distribución espacial de la pobreza en la ciudad. Mientras en barrios como el Batán, la Carolina y otros similares en el norte de la ciudad, la pobreza se encuentra bajo el 2 %; en Pisulí, y otros al sur, en Guamaní y Turubamba, se encuentran valores cercanos al 95 % de pobreza. En general, tanto el extremo sur de Quito como las áreas más elevadas en las estribaciones del Pichincha al occidente,

¹ Este capítulo constituye un producto intermedio de la consultoría *Análisis de los principales indicadores socioeconómicos y territoriales de Quito en los siete años del presente milenio*, como parte de una colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de la Ciudad, dentro del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la SDES. Cooperación Técnica ATN/JF-11000-EC y del Eje Social, suscrito por la Municipalidad del Distrito y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

² Postdoctorado en Salud y Desarrollo, Harvard University-OPS, Boston. PhD en Economía Política, York University, Toronto. Msc. en Ciencias Sociales, Fundación Bariloche. Prodesor de la Universidad Andina simón Bolívar e investigador en indicadores de desarrollo social para varios organismos internacionales.

* Este trabajo contó con la colaboración de Ana Isabel Larrea y Diego Andrade, equipo de trabajo de la Unidad de Investigación Socioambiental de la Universidad Andina Simón Bolívar.

presentan las condiciones sociales más críticas. El mapa de pobreza por sectores ilustra esta situación.

En este libro se incluye un CD con una colección de 46 mapas sociales de alta resolución espacial para el Distrito Metropolitano de Quito. Los indicadores sociales abarcan varias dimensiones como educación, salud, vivienda, infraestructura habitacional, empleo, migración internacional, desigualdad social y pobreza. Las variables de educación y algunas de empleo están desagregadas por sexo, y permiten observar las desigualdades de género en la ciudad. Se presenta también un mapa de densidad y una información detallada con los nombres de los barrios.

La ciudad ha sido dividida en aproximadamente 300 zonas y 3.000 sectores censales, de forma que se pueda observar las condiciones sociales con un alto nivel de detalle. De esta manera se presenta una herramienta adecuada tanto para el conocimiento de la situación particular de cada barrio de la ciudad, como para la gestión participativa, y la formulación de proyectos y políticas de desarrollo social.

Las dimensiones sociales que se presentan, como educación, salud, vivienda y empleo, reflejan diversas realidades con características propias. Así, por ejemplo, mientras la cobertura de agua potable, alcantarillado y electricidad ha alcanzado valores muy altos, cercanos o superiores al 90 %, persisten problemas serios en el acceso a la instrucción secundaria o a los servicios de salud, y en promedio uno de cada cuatro niños menores de 5 años sufre desnutrición crónica.

Se han empleado las fuentes más recientes con información detallada, principalmente el Censo de Población y Vivienda de 2001, y para ciertas variables se han realizado imputaciones matemáticas sobre el censo, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006. El sistema está diseñado para actualizarse apenas la información del Censo de 2011 u otras fuentes comparables estén disponible, permitiendo la comparación dinámica con los datos actuales, que constituyen una línea de base.

Se han diseñado varias formas de presentación de los mapas, para que todos los lectores puedan obtener la información, independientemente de su conocimiento previo de sistemas de información geográfica. Desde la manera más simple, como documento gráfico en formato "pdf", pasando por una forma de presentación compatible con el popular programa Google Earth, hasta un sistema integrado con todas las capas geográficas, que puede observarse con el visualizador ArcReader. Además los indicadores se presentan en una hoja de cálculos en formato Excel.

2. Definición de los principales indicadores sociales

2.1 Educación

La información estadística disponible sobre educación se refiere principalmente al acceso, presente o pasado, de la población a este servicio social. Desafortunadamente, la información sobre calidad de la educación, su pertinencia y adecuación es fragmentaria, y no es aplicable a escala microregional. Por estas razones, se incluyen únicamente las variables vinculadas al acceso al sistema educativo. Entre ellas, se ha seleccionado los seis siguientes indicadores:

1. Porcentaje de *alfabetismo* entre la población de 15 años o más.
2. Nivel de *escolaridad* en la población de 24 años o más, definido como el promedio de años de instrucción formal recibidos.
3. Porcentaje de la población de 24 años o más con *instrucción superior*.
4. *Tasas netas de asistencia* en los niveles primario, secundario y superior, definidas como los porcentajes de la población, en los grupos de edad correspondientes, que asisten a establecimientos educativos en el nivel mencionado. Los grupos de edad son de 6 a 11 años para primaria, de 12 a 17 para secundaria, y de 18 a 24 para la educación superior.

Todos estos indicadores han sido desagregados por sexo.

2.2 Salud

La obtención de indicadores representativos sobre salud a escala microregional es compleja, debido a que la información directa de los censos sobre este tema es mínima. Se ha superado parcialmente este problema mediante el cálculo indirecto de indicadores sobre desnutrición crónica infantil. Para el estudio se parte de 2 indicadores que se detallan a continuación.

1. *Porcentaje de desnutrición crónica entre los menores de 5 años*: La desnutrición crónica se mide por la deficiencia de talla respecto a la

edad.³ Las estimaciones sobre desnutrición se han hecho mediante modelos de regresión múltiple tomados de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006, que se proyectan mediante una simulación matemática al Censo del 2001. Esta metodología, llamada Small Area Estimation o Estimación de Áreas Pequeñas, permite desagregar la desnutrición a escalas geográficas reducidas.

2. *Personal equivalente de salud por cada diez mil habitantes:* Esta variable se calcula a partir de los números de médicos, de asistentes profesionales de salud, de asistentes no profesionales de salud, y de la población de cada localidad. En primer lugar, se obtiene la suma ponderada del personal de salud, asignando un coeficiente de 1 a los médicos, de 0.6 a los asistentes profesionales de salud, y de 0.3 a los asistentes no profesionales de salud. El personal equivalente de salud se transforma luego en una tasa por cada diez mil habitantes.⁴ La ponderación busca capturar diferencias en el nivel de calificación del personal de salud. Se incluye tanto el personal de salud pública como el de salud privada.

2.3 Infraestructura y vivienda

1. *Porcentaje de viviendas con agua potable al interior de la vivienda:* Incluye a las viviendas con abastecimiento de agua por red pública de tubería dentro de la vivienda.
2. *Porcentaje de viviendas con acceso a la red pública de alcantarillado.*
3. *Porcentaje de viviendas con servicio de electricidad.*
4. *Porcentaje de viviendas con hasta tres personas por cuarto:* (excluyendo baño y cocina). Este indicador mide el porcentaje de hogares sin hacinamiento, adoptando el punto de corte mencionado.

³ Se considera que un niño sufre de desnutrición crónica cuando su talla es menor, en al menos 2 desviaciones standard, que la talla esperada para su edad, definida por la Organización Mundial de la Salud.

⁴ Se incluye como médicos a médicos, cirujanos, odontólogos, nutricionistas y optometristas. Se clasifica como asistentes profesionales de salud a asistentes médicos, asistentes dentistas, farmacéuticos, enfermeros diplomados, parteras diplomadas, fisioterapeutas, ergoterapeutas y técnicos de radiografía médica. Entre los asistentes no profesionales se incluye a asistentes farmacéuticos, enfermeros y parteras no diplomados, y otros trabajadores de salud no clasificados. Las categorías provienen de los grupos ocupacionales identificados en el censo.

2.4 Indicadores pobreza y desigualdad

La pobreza puede definirse brevemente como una situación estructural que afecta a un hogar, de forma tal que éste carece de capacidad de satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, referidas a educación, nutrición, salud y vivienda. Como tal, la pobreza conlleva una situación de exclusión social que condena a quienes la sufren a una situación incompatible con la dignidad humana.

La *incidencia* de la pobreza es, simplemente, la proporción de la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza. Aunque este indicador es el más fácilmente comprensible y el más difundido, no permite conocer la profundidad de la pobreza, ya que únicamente informa sobre el porcentaje de pobres. En este estudio se ha medido la pobreza a partir del consumo por habitante de los hogares, empleando una línea de pobreza de 69.90 dólares mensuales por persona, precios de 2006.

La *brecha* de la pobreza de un hogar pobre nos indica el porcentaje de la línea de pobreza requerido para que este hogar supere la pobreza. La brecha puede calcularse dividiendo la diferencia entre la línea de pobreza y el consumo del hogar, para la línea de pobreza. Para los hogares no pobres la brecha vale cero.

La brecha de pobreza para un aglomerado social es simplemente el promedio de las brechas de sus miembros. De esta forma, la brecha de un grupo social nos indica la proporción de las canastas básicas por habitante, que permitirían la superación de la pobreza si se redistribuyen adecuadamente entre los pobres.

La *severidad* de la pobreza para un grupo social puede definirse como el promedio de los cuadrados de las brechas de sus individuos integrantes. Este indicador captura no solamente la extensión y profundidad de la pobreza, sino también la desigualdad social entre los pobres.⁵

⁵ Si se define como n al total de la población, z a la línea de pobreza (o indigencia), q al total de pobres (o indigentes), y y_i al ingreso o consumo de cada persona pobre (o indigente), las fórmulas para la incidencia, brecha y severidad de la pobreza (o indigencia) son las siguientes:

$$\text{Incidencia: } I = \frac{q}{n}$$

$$\text{Brecha: } B = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{(z - y_i)}{z} \right]$$

En consecuencia, se han seleccionado los siguientes indicadores sobre pobreza:

1. - Incidencia de la pobreza.
2. - Brecha de la pobreza.
3. - Severidad de la pobreza.

Estos indicadores son complementarios entre sí, y deben ser analizados en conjunto.

El *coeficiente de Gini* es una medida agregada de desigualdad social que varía entre cero (situación de equidad total donde todos reciben el mismo acceso a un bien) y 1 (máxima desigualdad posible).⁶

El *consumo medio por habitante* es el consumo total mensual por persona de los hogares en 2006, expresado en dólares americanos.

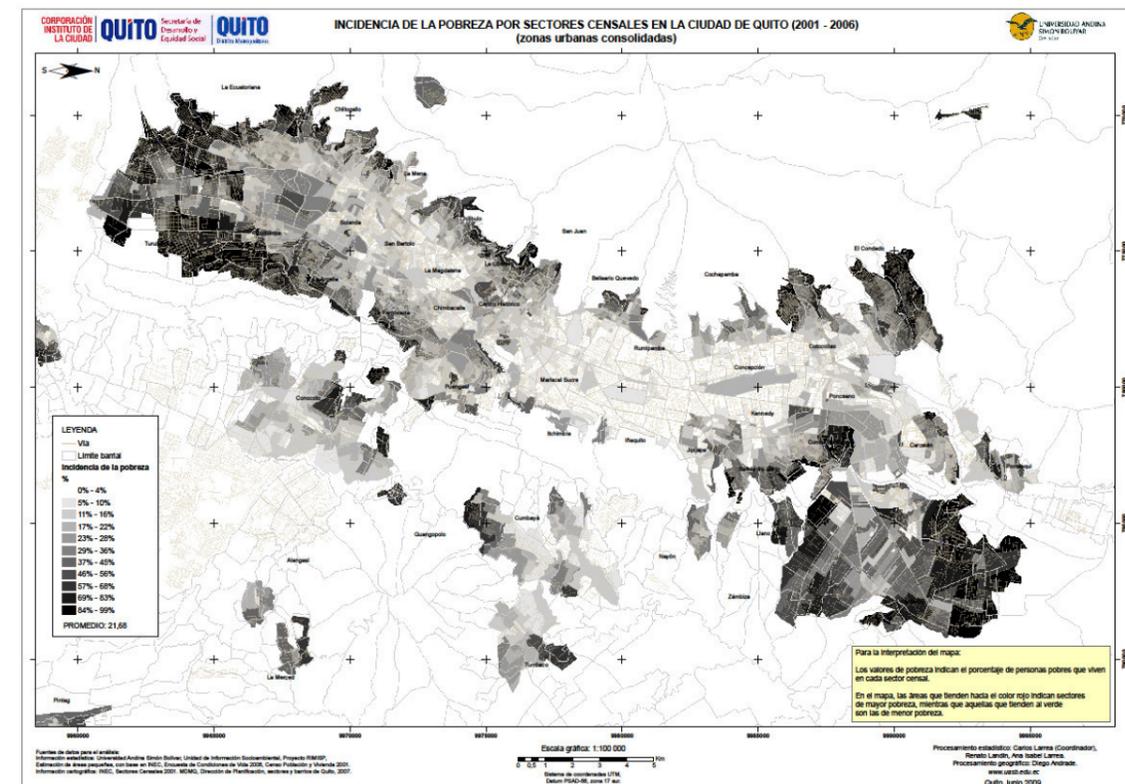
$$\text{Severidad: } S = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2 \right]$$

Existe una fórmula general para calcular los tres índices, variando únicamente el exponente α con los valores 0 para la incidencia, 1 para la brecha y 2 para la severidad. Si se denomina P_0 a la incidencia, P_1 a la brecha, y P_2 a la severidad, la fórmula puede escribirse de la siguiente manera:

$$P_\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha \right]$$

⁶ Michael P. Todaro, *Economic Development*, 6ta ed., Nueva York: Addison-Wesley Publishing Company Inc., 1996.

[Escribir texto]



ANEXO

Análisis comparativo Constituciones 2008-1998 -Régimen Territorial-

Instituto de la Ciudad

En meses anteriores, y debido a que en el país se dio inicio a un proceso de reforma de la Constitución Política del Estado, el Instituto de la Ciudad realizó un análisis comparativo –artículo por artículo- entre la Constitución recién vigente, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente, y la Constitución de 1998. El objetivo de este análisis fue contribuir para el conocimiento de similitudes, diferencias y aportes incluidos en esta nueva carta legal.

El trabajo tomó en consideración las concordancias de la constitución con distintas leyes vinculadas, de acuerdo a la definición de cuatro ejes de trabajo: territorial, económico, político y social. Con el fin de establecer las dimensiones de esta transformación, se elaboró una matriz comparativa que lista detalladamente las instituciones creadas y aquellas que se mantienen a partir del marco constitucional previamente vigente (1998).

En el anexo a continuación, presentamos el análisis del Régimen Territorial, correspondiente al Título V, de la Organización territorial del Estado, e incluye los capítulos referentes a Principios generales, Organización del Territorio, Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, Régimen de competencias y Recursos económicos.

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>TÍTULO V ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Capítulo primero Principios generales Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso, el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.</p>	<p>Art. 225</p>	<p>Descentralización, participación ciudadana, niveles de gobierno: concejos municipales, concejos provinciales.</p>	<p>Autonomía política y financiera de los gobiernos descentralizados.</p> <p>Gobiernos descentralizados autónomos: juntas parroquiales rurales, concejos metropolitanos, y concejos regionales.</p> <p>Principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración.</p> <p>Se incorpora secesión del territorio como concepto, por segunda vez.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.	Art. 225	Carácter progresivo de la descentralización.	Ley de descentralización. Establecimiento de un Sistema Nacional de Competencias obligatorio. Políticas y mecanismos de compensación de desequilibrios inter-territorial.
Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, Distritos Metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.	Art. 225		Regiones, Distritos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas. Juntas parroquiales rurales facultades reglamentarias. Todos los gobiernos tendrán facultades ejecutivas.
Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.	Art. 225		Sujeto de planificación. Planificación de ordenamiento territorial. Planificación es obligatoria

**ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998
RÉGIMEN TERRITORIAL**

CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Capítulo segundo Organización del territorio Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los Distritos Metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.</p>	<p>Art. 224, 238</p>	<p>Se mantienen las mismas entidades subregionales Regímenes especiales</p>	<p>Parroquias rurales. Distritos Metropolitanos. Circunscripción territorial indígena como régimen especial. Definición de régimen especiales étnicos culturales y por razones de conservación ambiental. Se incluye a los Distritos Metropolitanos autónomos como régimen especial</p>
<p>Art. 243.- Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.</p>	<p>Art. 229</p>		<p>Se reemplaza la asociación por la definición mancomunidad. La mancomunidad de regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas. Objetivos definidos en torno a competencias e integración.</p>

**ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998
RÉGIMEN TERRITORIAL**

CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.</p>			<p>Se posibilita la conformación de Regiones con condiciones de población y superficie y finalidades de equilibrio, afinidad, complementariedad y manejo.</p> <p>Incentivos económicos para formar regiones. Ley de incentivos para creación de regiones.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 245.- La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley orgánica de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional. La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley orgánica, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes. El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.</p>			<p>La conformación de regiones con iniciativa provincial y mediante ley orgánica y estatuto de autonomía regional.</p> <p>Procedimientos de aprobación: Asamblea Nacional y Corte Constitucional.</p> <p>Consulta Popular aprobatoria. Convocatoria a elecciones para representantes Ley orgánica de regionalización.</p> <p>Estatuto regional.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.</p> <p>Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.</p>			
<p>Art. 246.- El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.</p>			<p>Estatuto como norma institucional de la región. Elementos del Estatuto.</p> <p>Procedimiento de reforma. Requisito a la Corte Constitucional.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un Distrito Metropolitano.</p> <p>Los cantones interesados en formar un Distrito Metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley orgánica y un proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano.</p> <p>Los Distritos Metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.</p> <p>El estatuto del Distrito Metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.</p>			<p>Cantones contiguos podrán conformar Distritos Metropolitanos previos requisitos de población.</p> <p>Deberán crear estatutos a ser aprobados por la Corte Constitucional.</p> <p>Seguirán procedimientos de región, incluidos estatutos. Coordinación con provincias y regiones.</p> <p>Estatuto Metropolitano.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 248.- Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su organización, con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos y en el sistema nacional de planificación.</p>			<p>Ley de comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas.</p> <p>Reconocimiento de comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación de gobiernos autónomos</p>
<p>Art. 249.- Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos.</p>			<p>Ley de cantones fronterizos.</p> <p>Atención preferencial a cantones fronterizos para mantención de paz y conservación de recursos naturales y culturales.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998 RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 2008
<p>Art. 250.- El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral, recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay.</p>	<p>Art. 240</p>	<p>Régimen especial para Amazonía.</p>	<p>Ley de circunscripción especial de provincias amazónicas.</p> <p>Provincias amazónicas como ecosistema con planificación integral.</p> <p>Principio de sumak kawsay.</p>
<p>Capítulo 3 Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales Art. 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a una gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.</p>			<p>Normas de participación ciudadana en el Estatuto Regional.</p> <p>El gobernador regional y el Consejo Regional serán elegidos.</p> <p>Elección de consejeros regionales proporcional a la población urbana y rural.</p> <p>Se elegirá un vicegobernador de entre los consejeros regionales.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998 RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 252.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.</p> <p>La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.</p>	<p>Art. 233</p>	<p>Consejo Provincial con sede en su capital presidido por un prefecto elegidos por votación popular</p>	<p>Viceprefecto elegido junto al prefecto.</p> <p>Ley de elección y conformación del consejo provincial.</p> <p>Al Consejo Provincial integrado además por los alcaldes o concejales representantes de los cantones y representantes de juntas parroquiales rurales.</p>
<p>Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.</p>	<p>Art. 234</p>	<p>Se mantiene el Concejo Municipal, alcalde elegido con voto dirimente y vicealcalde escogido entre concejales.</p>	<p>Concejo representando proporcionalmente la población urbana y rural.</p> <p>Ley de elección de concejo cantonal.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
Art. 254.- Cada Distrito Metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los Distritos Metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.			Concejo Metropolitano. Alcalde Metropolitano preside Concejo con voto dirimente. Cada Distrito Metropolitano elegirá un Concejo. Tendrán regímenes descentralizados o desconcentrados.
Art. 255.- Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.	Art. 235, 236	Junta Parroquial de elección popular Presidente de Junta parroquial es el más votado.	Ley de conformación, atribuciones y responsabilidades de juntas parroquiales.
Art. 256.- Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica.			Gobernadores Territoriales Alcaldes Metropolitanos Gabinete territorial de consulta convocado por el Presidente

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas, ancestrales o pluriculturales, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, que se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.</p> <p>Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.</p>	<p>Art. 224, 238, 241</p>	<p>Regímenes especiales para circunscripciones étnicas.</p>	<p>Conformación de circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas, ancestrales o pluriculturales.</p> <p>Parroquias, cantones o provincias con mayoría de comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán conformar un régimen especial.</p> <p>Dos o más circunscripciones con gobierno territorial indígena pueden conformar una nueva circunscripción.</p> <p>Procedimiento para conformar régimen especial (dos tercios)</p> <p>Ley de conformación, funcionamiento y competencias de circunscripciones.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 258.-La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine. Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representantes de las Juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley. Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica.</p>	<p>Art. 239</p>	<p>Provincia de Galápagos como régimen especial.</p>	<p>Ley de régimen especial de Galápagos.</p> <p>Planificación y desarrollo en función de principios de conservación y buen vivir.</p> <p>Para la administración se crea un Consejo de Gobierno, presidido por representante del presidente, integrado por alcaldes, representantes de Juntas parroquiales y otros organismos Existirá una Secretaría Técnica.</p> <p>Límite a la migración. Los municipios deberán sujetarse al Consejo.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998 RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. Los municipios del Archipiélago se sujetarán obligatoriamente a las regulaciones sobre ordenamiento territorial determinadas por el Consejo de Gobierno. Las personas residentes permanentes que habiten en las islas tendrán acceso permanente al desarrollo de actividades productivas y al aprovechamiento sustentable de los recursos.			Discriminación positiva para residentes permanentes.
Art. 259.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.	Art. 240		Políticas de desarrollo sustentable que además compensen inequidades que por responsabilidad compartida entre el Estado y Gob.
Capítulo cuarto Régimen de competencias Art. 260.- El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.			Competencias exclusivas no excluyen concurrencias en la gestión.

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 261.- El gobierno nacional tendrá como competencias exclusivas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. Registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda, 7. Áreas de reserva natural; recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 	<p>Art. 226</p>	<p>Defensa Nacional y seguridad nacional.</p> <p>Relaciones Internacionales.</p> <p>Política económica y tributaria, comercio exterior.</p>	<p>Nuevas Atribuciones del gobierno nacional:</p> <p>Orden público.</p> <p>Registro de personas, nacionalización y control migratorio;</p> <p>Planificación nacional.</p> <p>Política aduanera; arancelaria; fiscal; monetaria; endeudamiento.</p> <p>Políticas de: Educación; salud; seguridad social; vivienda; Áreas de reserva natural; recursos naturales;</p> <p>Manejo de desastres.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.</p> <p>11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.</p> <p>12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.</p>			<p>Espectro radioeléctrico, régimen de comunicaciones, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos.</p> <p>Recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.</p> <p>Control y administración de empresas públicas nacionales. Aplicación de tratados internacionales.</p>
<p>Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:</p> <p>1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.</p>			<p>Ley de Sistema Nacional de Competencias.</p> <p>Ley de Cuencas Hidrográficas.</p> <p>Planes de desarrollo regional articulados a la estructura territorial nacional.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.</p> <p>3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.</p> <p>4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.</p> <p>5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.</p> <p>6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.</p>			<p>Ordenamiento de cuencas hidrográficas y creación de Consejos de cuencas.</p> <p>Planificación, regulación y control de tránsito y transporte regional y cantona no asumido por municipalidades.</p> <p>Planificación, construcción, y mantenimiento del Sistema vial regional.</p> <p>Otorgar personería jurídica, registro y control de organizaciones sociales regionales.</p> <p>Políticas de investigación y desarrollo tecnológico.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998 RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
7. Fomentar las actividades productivas regionales. 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional. 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 10. En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.			Fomento a actividades productivas y seguridad alimentaria regional. Gestión de cooperación internacional.
Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. 2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. 3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.	Art. 233	Se mantienen competencias en cuanto al sistema vial, medio ambiente, manejo de cuencas y microcuencas, sistemas de riego.	Planes de desarrollo provincial articulados a la estructura territorial nacional. COMPETENCIAS: Sistema vial no urbano. Obras en cuencas y microcuencas en coordinación con el gobierno regional.

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998 RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
4. La gestión ambiental provincial. 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. 6. Fomentar la actividad agropecuaria. 7. Fomentar las actividades productivas provinciales. 8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 9. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.			Gestión ambiental provincial. Obras en sistemas de riego. Fomento a la producción provincial y actividad agropecuaria. Gestión de cooperación internacional.
Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.	Art. 234,228	Manejo de tasas y contribuciones.	Planes de desarrollo cantonal articulados a la estructura territorial nacional. COMPETENCIAS: Regulación de ocupación del uso del suelo urbano y rural. Planificación, construcción, mantenimiento de vialidad urbana.

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.</p> <p>5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras.</p> <p>6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.</p> <p>7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.</p> <p>8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.</p> <p>9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.</p> <p>10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.</p>			<p>Mención constitucional :</p> <p>De prestación de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental.</p> <p>Planificar, construir y mantener: Infraestructura física y equipamientos de espacios públicos de desarrollo cultural y deportivo.</p> <p>Manejo del patrimonio arquitectónico, cultural y natural.</p> <p>Administración de catastros. Manejo del transporte público.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.</p> <p>12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.</p> <p>13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.</p> <p>14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</p> <p>15. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.</p>			<p>Planificar, construir y mantener: Infraestructura física y equipamientos de salud y educación, y desarrollo social.</p> <p>Manejo de la explotación de materiales áridos y pétreos. Gestionar cooperación internacional.</p> <p>Podrán expedir ordenanzas municipales.</p>
<p>Art. 265.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades</p>			<p>Sistema público de registro de la propiedad administrado por Ejecutivo y municipios.</p>
<p>Art. 266.- Los gobiernos de los Distritos Metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.</p> <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.</p>			<p>Ley de Sistema Nacional de Competencias</p> <p>Gobiernos distritales ejercerán competencias cantonales + provinciales y regionales aplicables.</p> <p>Podrán expedir ordenanzas distritales.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. 	<p>Art. 235</p>		<p>Planes de desarrollo parroquial articulados con provincias y cantones.</p> <p>COMPETENCIAS:</p> <p>Infraestructura física</p> <p>Mantenimiento de vialidad parroquial rural.</p> <p>Apoyo a actividades productivas y preservación del ambiente-</p> <p>Manejo de servicios públicos que se les deleguen.</p> <p>Promoción de organizaciones de base.</p> <p>Gestión de cooperación internacional.</p> <p>Podrán emitir acuerdos y resoluciones.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998 RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.</p> <p>6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.</p> <p>7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</p> <p>8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.</p> <p>9. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.</p>			<p>Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.</p> <p>Vigilar la ejecución de obras y calidad de servicios públicos.</p>
<p>Art. 268.- La ley determinará los casos excepcionales y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal o subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.</p>	<p>Art. 225</p>		<p>Ley para intervención de niveles de gobierno.</p> <p>Se permite la intervención para controlar casos de manejo deficiente de una competencia.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998			
RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 269.- El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias 2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo. 3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias. 4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia. 5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional. 	<p>Art. 225</p>		<p>Ley para asignación de competencias adicionales.</p> <p>El Sistema Nacional de Competencias tendrá un Organismo técnico para:</p> <p>Regular la transferencia (obligatoria y progresiva) de competencias para los gobiernos autónomos con capacidad para asumirlas.</p> <p>Vigilar que no exista superposición de competencias y resolver conflictos.</p> <p>Asignación de competencias concurrentes, residuales. Resolución administrativa de conflictos de competencias.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998 RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Capítulo 5 Recursos económicos Art. 270.-Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.</p>	Art. 231	Gobiernos descentralizados generan propios recursos y participan de rentas del Estado.	Invocación a principio de subsidiariedad.
<p>Art. 271.-Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento del total de los ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la cuenta única del tesoro nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.</p>	Art. 231	Transferencia de fondos de acuerdo a ley	Participación del 15% del total de los ingresos permanentes y no menos del 5% de los no permanentes del Estado central. Transferencia de recursos a través de la Cuenta Única del Tesoro.

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998 RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos y descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tamaño y densidad de la población. 2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos. 3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del plan nacional de desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. 	<p>Art. 231</p>	<p>Se mantiene la asignación de recursos de acuerdo al tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas y logros administrativos. Logro en el mejoramiento de niveles de vida.</p>	<p>Ley de distribución de asignaciones a los gobiernos autónomos. Cumplimiento de metas de plan de desarrollo seccional en el marco del Plan de Desarrollo Nacional y del plan de desarrollo del gobierno autónomo.</p>

ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 2008-1998 RÉGIMEN TERRITORIAL			
CONSTITUCION 2008	CONSTITUCION 1998	Se mantiene	Se crea
<p>Art. 273.- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.</p> <p>Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.</p> <p>Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.</p>	<p>Art. 232</p>	<p>Transferencia de competencias a gobiernos autónomos descentralizados con transferencia de recursos correspondientes.</p>	<p>Ley Orgánica del Organismo Técnico de asignación de recursos y competencias.</p> <p>Asignaciones discrecionales en caso de catástrofe.</p>
<p>Art. 274.- Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten y se industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado, de acuerdo con la ley.</p>			<p>Ley de participación en rentas estatales para gobiernos autónomos de zonas de explotación de recursos naturales.</p> <p>Derecho a participar de Rentas generadas por explotación de recursos naturales</p>

