



El movimiento urbano en América Latina

METRÓPOLIS EN MOVIMIENTO

Una comparación internacional

EDITADO POR

François DURANT

Yves-Jean DUPONT

En colaboración con

Jean-Pierre LÉVY

Thierry LIÉVAT

CEPR

Centre for Economic Policy Research

London School of Economics and Political Science

1

London School of Economics

Library

Fernando Carrión y René Vallejo

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable³⁸, alternativo³⁹, participativo; la administración es descentralizada. Para la administración del Estado y la representación política existen provincias, cantones y parroquias y la Constitución prevé circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

La ciudad de Quito es la capital de la República y su jurisdicción cantonal tiene el estatuto de Distrito metropolitano con competencias y funciones específicas en medio ambiente, transporte, uso de suelo y participación. El principal órgano del gobierno municipal es el Concejo constituido por quince concejales elegidos por votación universal y presidido por el alcalde metropolitano, quien es el responsable de la administración.

El Distrito metropolitano está conformado políticamente por 12 zonas (4 urbanas y 8 suburbanas); 16 parroquias urbanas y 33 parroquias suburbanas (Mapa 47). Administrativamente consta de una administración general, 3 direcciones generales, 5 empresas de servicios, 5 administraciones zonales desconcentradas y parcialmente descentralizadas y diversas unidades especializadas: Policía, Fonsal⁴⁰, Mercados, Medio Ambiente.

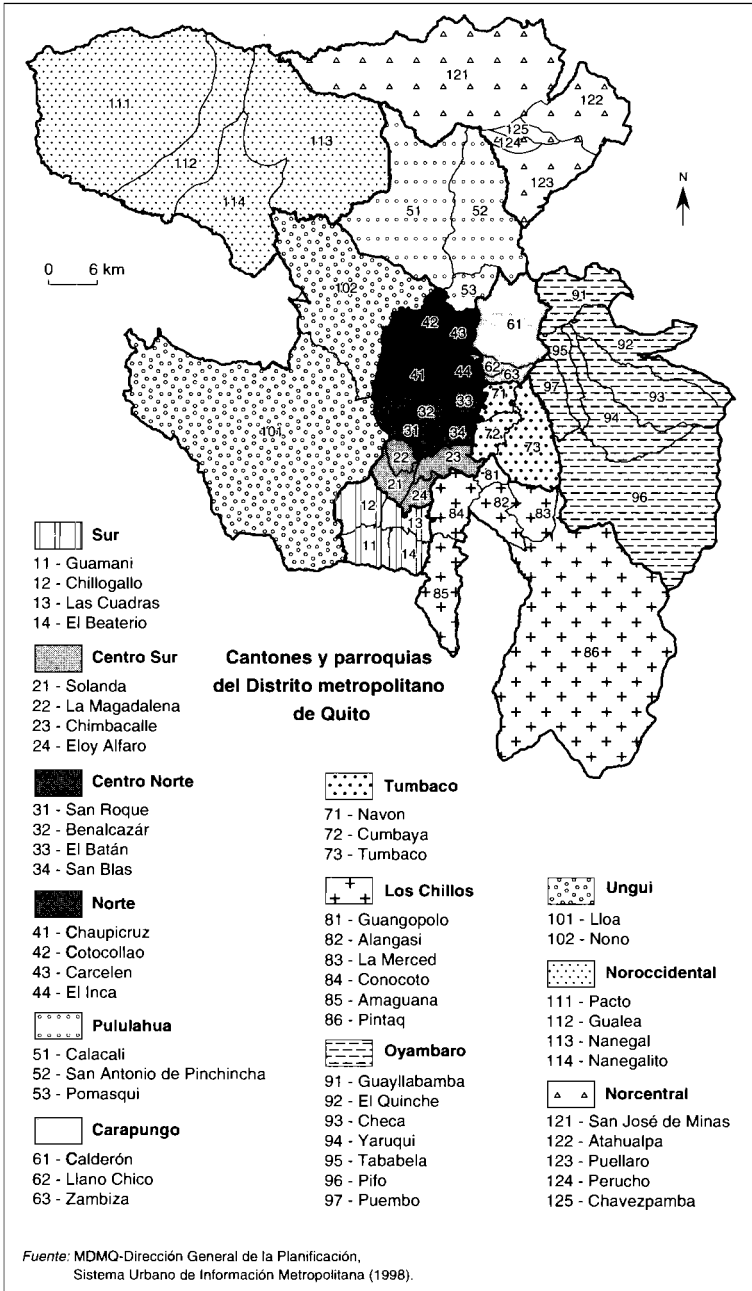
38 Se refiere a dos instancias de los derechos ciudadanos: el uno, la indemnización por responsabilidad del Estado en los perjuicios que ocasionen a particulares (deficiente prestación de servicios públicos, actos de funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos y casos de error judicial) y el otro, el rendimiento de cuenta del gobierno a sus electores, los cuales pueden, debido al incumplimiento injustificado de sus planes de trabajo o actos de corrupción, demandar la “revocatoria del mandato”.

39 Se refiere a la posibilidad de reelección del presidente y vicepresidente luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos.

40 Fondo de Salvamento, instituto creado para la restauración del patrimonio construido en Quito.

Mapa 47

Quito: división político-administrativa del Distrito metropolitano (1998)



2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

El Distrito Metropolitano es uno de los dos polos de desarrollo, enseguida de Guayaquil. Estructurado en una diversificada economía, constituye un centro de decisión pública y financiera relativamente industrializado, poseedor de un importante patrimonio cultural, educativo y de grandes posibilidades para el desarrollo de la agroindustria y del sector turístico por su patrimonio, su ubicación y las posibilidades de acceso y conexión.

Debido a la concentración de las actividades económicas en el medio urbano y a la presencia de importantes actividades vinculadas con el sector secundario, que representa el 30% del total nacional de empleos, el sector terciario (actividades de servicios y comercio) se ha convertido con más del 50% en el eje de las actividades económicas del Distrito (en términos de empleos)⁴¹. El sector industrial se mantiene en un proceso recesivo respecto al sector terciario. Debido a las recientes adecuaciones de la política económica (modernización y privatización) una proporción significativa de la PEA (el 3% entre 1982 y 1990) se ha trasladado hacia el sector del comercio, sobre todo informal, configurando un amplio sector social vulnerable económicamente que se expresa en la ocupación espontánea del territorio para las mismas actividades comerciales y de vivienda.

La implantación del 64% de las plantaciones agroindustriales de exportación (flores y frutas) en el Distrito y el crecimiento de turistas han constituido a estos sectores en los más dinámicos de la economía metropolitana actual.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1998
ECUADOR	
Población total (en millones)	12,17
% población urbana	62,7%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Quito (rango 1: Guayaquil)	2
Población en millones: Ciudad de Quito (DMQ)	1,530 (1,834)
Población Quito / población total Ecuador	15,06%

DMQ: Distrito Metropolitano de Quito.

Fuente: Proyecciones demográficas INEC.

Población urbana: en sus proyecciones el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) considera como urbanos a los poblados con más de cinco mil habitantes.

A partir de los datos censales de 1990 se establece la posición de Ecuador en la “tercera fase de la transición demográfica” que corresponde a reducciones en las

41 Según el censo de población de 1990 (INEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

tasas de mortalidad, fecundidad y natalidad que empiezan a evidenciar la reducción del crecimiento poblacional.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

A pesar del proceso dinámico de urbanización de la población, operado a partir de 1970 en el Distrito, se ha evidenciado una desaceleración del crecimiento (del 4,2% observado en el período 1974-1982 al 2,6% establecido entre 1982 y 1990) que resulta fundamentalmente del descenso de la tasa de crecimiento natural en la ciudad (del 1,9% al 1,6%) y del saldo migratorio (del 2,7% al 1,3%) entre 1982 y 1990.

Sin embargo, esta disminución del crecimiento no es homogénea: las áreas suburbanas del Distrito observan un mayor crecimiento relativo (3,1%) respecto a la ciudad (2,9%), producto del desarrollo de la urbanización en las parroquias vecinas de Quito originado a su vez en el predominio quiteño especialmente en los valles de Los Chillos y Tumbaco (Mapa 48). La evolución de Quito es el resultado de dos tendencias contrastantes: la población que disminuye en su parte central (conjunto La Mariscal, Centro Histórico, Villa Flora) y el crecimiento significativo en el anillo periférico en particular en los extremos septentrionales y meridionales de la ciudad (Pisulí, Atucucho, Tarquí).

Pese a la disminución significativa de los flujos migratorios, los “serranos” de origen urbano (75%), jóvenes (55%) y de sexo femenino (54%) de las provincias colindantes, constituyen la mayoría de los migrantes a la ciudad. Su instalación en la ciudad se concentra fundamentalmente en barrios del extremo sur (Guajalo) y en el área central (Centro Histórico - La Mariscal) debido a las propias variaciones de usos de la centralidad que han deteriorado el confort original en beneficio de tugurios en el centro histórico, y de congelamiento de la rentabilidad en La Mariscal y en las importantes características “semirrurales” del sur asociadas al bajo precio del suelo y la insuficiencia de infraestructuras que facilitan su accesibilidad económica.

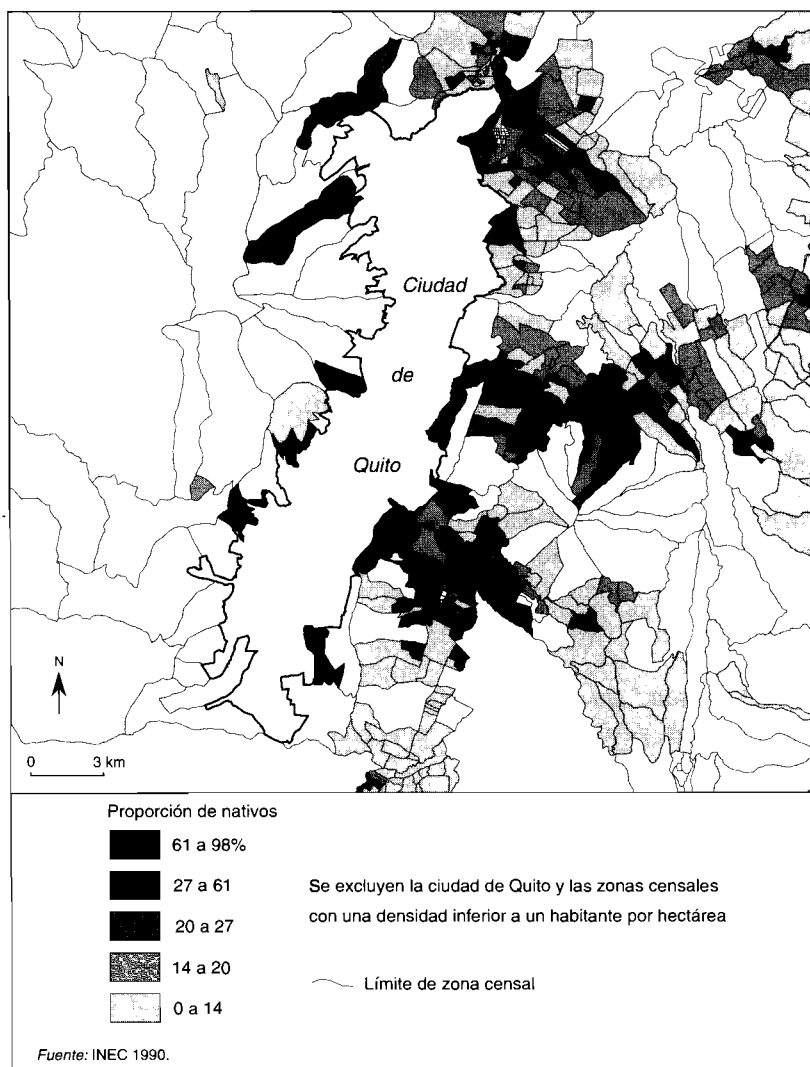
5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

El proceso de desarrollo del Distrito se ha estructurado sobre una matriz original conformada por un centro principal en expansión fundamentalmente al norte, una periferia urbana acondicionada en las laderas occidentales y varios centros periféricos de desarrollo, subordinados y complementarios a la dinámica del centro principal en los cinco valles colindantes con la ciudad, con características urbanas y morfológicas diferenciadas.

Históricamente el crecimiento de la ciudad ha evidenciado la transformación de su forma organizacional “radial concéntrica” original y característica del período de conformación urbana que se identifica hasta inicios del siglo XIX, a la forma “longitudinal”

Mapa 48

Quito: los nativos de la ciudad que residen en el área metropolitana (1990)



LCA - M. Danard

(1904-1950) influida geográficamente por las limitaciones del sitio de implantación de la ciudad y la valoración del nuevo suelo urbano; a la variación de esta a “longitudinal polinuclear” (1950-1970) que refleja la especialización del territorio en tres zonas ecológicamente diferenciadas (norte, centro y sur) en las que se expresan gérmenes de centralidad urbana.

A partir de los años setenta y en un contexto inicial de bonanza económica del Estado, se opera un paso de la organización territorial de Quito hacia una forma irregular dispersa metropolitana que se constituye a partir de la habilitación de nuevos suelos urbanos en los valles circundantes a la ciudad y de la conurbación de éstos con otras municipalidades. Este tipo de actual estructuración del territorio metropolitano ha derivado en un gran conglomerado urbano, cuya desarticulación espacial entre Quito-ciudad y los valles es agravada por la concentración, la centralización segregativa de inversiones, servicios y equipamientos en la ciudad. Esta situación incide, también, en el deterioro de las condiciones de vida de los casi 2 millones de habitantes que se concentran mayoritariamente (84%) en la ciudad⁴², con una densificación promedia del 89 hab/ha en contraste con la escasa ocupación de alrededor de las 12.000 hectáreas habitadas en los valles en los que viven alrededor de 300.000 habitantes.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

El mercado de la vivienda en el DMQ reconoce tres tipos generales de oferta:

- La formal (empresarial o solidaria) producida por el sector público y privado, que cumple con la legislación municipal y utiliza los recursos tecnológicos y de materiales factibles de ser adquiridos por sectores altos y medios de la población y por tanto localizada en las áreas centrales de la ciudad y en las nuevas urbanizaciones en los valles.
- La informal artesanal que se desarrolla de manera espontánea, dispersa en todo el territorio y por autogestión como alternativa residencial de vastos sectores medios de la población.
- La marginal subnormal que se refiere a unidades localizadas y producidas en asentamientos precarios, algunos de invasión y que por tanto se encuentran sin ningún nivel de legalización e infraestructura y en muchos casos expuestas a riesgos naturales.

Aunque ha disminuido sustancialmente en concordancia con las transformaciones urbanas, sociales, culturales y tecnológicas, la “casa o villa” es el tipo de vivienda mayoritario en el Distrito (47%). Los departamentos constituyen el 29% del total de las unidades y los “cuartos y medias aguas” si bien son menores en proporción de unidades, albergan en altos grados de hacinamiento a una gran parte de la población pobre de la ciudad fundamentalmente.

De acuerdo con las preferencias o posibilidades, en el DMQ sólo el 42% de las viviendas son propias, predominando las arrendadas con el 49%. La tenencia no se asocia

42 De acuerdo con proyecciones de la DGP para el año 2000.

directamente a la capacidad económica de los hogares, pues muchos “pobres” son propietarios de vivienda a través de la autoconstrucción o del financiamiento que otorgaban las instituciones públicas. En la actualidad ninguna institución del Estado construye viviendas y el financiamiento se asemeja a los índices de la banca privada.

La inexistencia o la precaria cobertura de los servicios de agua potable, eliminación de aguas servidas y recolección de desechos en las viviendas, permitió establecer en 1990 la existencia en el Distrito de alrededor 572.000 habitantes “pobres por necesidades básicas insatisfechas”, 398.000 de los cuales vivían en la ciudad. La inexistencia de cocina, sanitarios y ducha al interior de la vivienda, y la habitación de más de dos personas por cuarto (incluido sala comedor y cocina) permitió establecer para el mismo año la existencia de alrededor de 129.000 viviendas hacinadas en la ciudad, es decir el 45,67%.

7. POLÍTICAS URBANAS

7.1 Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

En los últimos cincuenta años, el desarrollo de la ciudad y del Distrito ha sido inscrito en el marco de la aplicación de políticas de planificación urbana basadas en:

- el Plan Odriozola (1944) con su proyecto “Ciudad Jardín”;
- el “Plan Regulador”, eminentemente normativo (1967), en la concepción microrregional de los planes del área metropolitana (1973);
- el Plan Quito (1981);
- y, finalmente, la consolidación del Distrito Metropolitano (1989-1993) a partir del tratamiento integral del territorio y del reconocimiento de la descentralización y democratización como principios rectores para el desarrollo del Distrito.

En la actualidad la municipalidad discute un nuevo planteamiento para la ciudad del 2000 que, teniendo en cuenta las necesidades de la productividad, sustentabilidad, equidad y gobernabilidad de la ciudad, plantea una estructura territorial que recupere y refuncionalice su centro.

Una sustancial intervención gubernamental, operada fundamentalmente en la década de los años 1980, propició la pérdida de gobernabilidad del municipio y originó la expansión del frente urbano a través de importantes intervenciones habitacionales inconsultas en la periferia, la duplicación de funciones en el control y gestión del suelo, el desfinanciamiento institucional y la promoción del clientelismo como práctica principal de gestión.

Sin embargo, la potenciación del gobierno local, realizada a partir de 1989, ha permitido a la municipalidad del Distrito recuperar y ampliar funciones en el control del suelo, de la contaminación y el transporte (Ley del DMQ) que se hallaban disper-

sas en diferentes instituciones estatales; reestructurar el aparato municipal consolidando empresas de servicios eficientes y concesionando algunas actividades; descentralizar y desconcentrar la gestión; ampliar los servicios de educación y salud; revitalizar el centro histórico; y, promover mecanismos de gestión participativa a partir de lo cual se ha reconocido e incorporado a la ciudad barrios de origen espontáneo y diferentes identidades.

Esta experiencia de paulatina constitución de un poder local en el Distrito, confluye con la gran demanda nacional de la descentralización que al estar definida en la reciente Constitución (agosto de 1998) constituirá el referente a partir del cual el municipio de Quito podrá ampliar y mejorar la cobertura de infraestructuras, servicios y equipamientos (a través de la modernización, participación y/o privatización).

7.2. Poderes públicos y barrios ilegales

La reglamentación edilicia ha normado el crecimiento formal, lo que, sin embargo, ante la dinámica demográfica auspiciada por migraciones y la crisis económica no ha sido suficiente para evitar un crecimiento espontáneo y vulnerable en la periferia urbana.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carrión F. 1987, *Quito: crisis y política urbana*, Quito, Ed. El Conejo.
- _____. 1995, *En busca de la ciudad perdida*, Quito, Edimpres.
- Ciudad 1993, *Quito, los hilos de la sociedad local*, Quito, Ciudad.
- Duperier E., Vallejo R., Yáñez G. 1995, *Quito, población y urbanización metropolitana. 1982-2020*, Quito, MDMQ.
- Laspina I., Vallejo R. 1995, *Quito ciudad y pobreza*. Quito, MDMQ.
- Bustamante G., Noboa R., Vallejo R., Fierro G., Rosero W. 1996, *Quito, políticas de vivienda*, Quito, MDMQ.
- Metzger P., Bermúdez N., 1996, *El medio ambiente urbano en Quito*, Quito, MDMQ-Orstom.
- Collectif 1990-1994, *Serie Quito. 10 Tomos sobre diagnósticos y propuestas para la ciudad y el Centro histórico*, Quito, MDMQ-Junta de Andalucía.
- Maximy R. (de), Peyronnie K., 2000, *Gente de Quito*, Quito, IRD-Abyayala-Cedime.
- Kingman E. et al. 1991, *Proceso urbano*, Quito, MDMQ.
- Vega S. 1997, *Hogares urbanos y medio ambiente: buscando las interrelaciones entre población, mujeres y medio ambiente*, Quito, Ceplaes.
- Jaramillo J., Rosero W. 1996, *Mercado del suelo en Quito*, Quito, MDMQ.