

Hábitat en deuda

Veinte años de políticas urbanas
en América Latina

Autores/as

Carrión
Carrizosa
Catenazzi
Cohen
Fernandes
Gutman
Jaimes
Reese
Rodríguez
Rodríguez
Torres
Velasco
Ziccardi



Michael Cohen,
María Carrizosa y
Margarita Gutman
(Editores)

Editorial **Café**
de las **Ciudades**
Colección Hábitat

**THE
NEW
SCHOOL**

Hábitat en deuda

**Veinte años de políticas urbanas
en América Latina**

**Michael Cohen
María Carrizosa
Margarita Gutman
(editores)**

ÍNDICE

- 7 AGRADecIMIENTOS**
- 9 PRÓLOGO**
Michelle DePass
- 11 INTRODUCCIÓN**
Es tiempo de evaluar
Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman
- 21 PARTE I.**
'CASAS SIN GENTE Y GENTE SIN CASAS'
Y OTROS FENÓMENOS
- 23 1) México. De Hábitat II a Hábitat III: evaluación de los compromisos asumidos.** Alicia Ziccardi
- 101 2) Chile. Vivienda privada de ciudad.** Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez
- 153 PARTE II.**
AVANCES NORMATIVOS Y POCA IMPLEMENTACIÓN
- 155 3) Brasil. La cuestión urbana en Brasil entre 1996 y 2016. Una evaluación político-institucional.** Edesio Fernandes
- 205 4) Colombia. La singularidad de la política de vivienda en el desarrollo urbano.** Jorge Enrique Torres

- 293 PARTE III.
NARRATIVAS DE INCLUSIÓN Y OTROS DILEMAS**
- 295 5) Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas
pendientes. Andrea Catenazzi y Eduardo Reese**
- 373 6) Ecuador. De Estambul a Quito. Fernando Carrión
y Alexandra Velasco**
- 443 PARTE IV.
AMPLIAR LA MIRADA:
EL MUNDO, LA REGIÓN Y EL FUTURO**
- 445 7) Seis países y veinte años, una lectura transversal
de la política urbana Latinoamericana. María Carrizosa**
- 463 8) Una comparación cuantitativa global: el Índice de
Compromiso con el Hábitat. Martha Susana Jaimes**
- 501 9) Hábitat en deuda y activos a futuro: hacia una nueva
práctica urbana inclusiva. Michael Cohen, María Carrizosa
y Margarita Gutman**
- 519 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- 545 SOBRE LOS AUTORES/AS**

6. Ecuador

De Estambul a Quito

Fernando Carrión y Alexandra Velasco

Introducción

Realizar periódicamente ejercicios de evaluación de las políticas públicas –en particular de vivienda y desarrollo urbano– es muy importante para comprender la función, la calidad y el impacto de las mismas. Mucho más si se tiene en cuenta que hay una tendencia desde 1976 a reformularlas en el plano internacional cada 20 años, sin reconocer las grandes diferencias que existen entre las ciudades del mundo y sin tener en cuenta que las ciudades son espacios de innovación y ellas mismas cambian aceleradamente, lo cual obliga no solo a realizar balances sino también a exigir rendición de cuentas de manera más frecuente. ¿Qué sentido tiene proponer políticas de largo plazo cuando las ciudades cambian todos los días? En estos contextos de diversidad y de largo plazo, ¿es factible construir agendas urbanas propias a cada realidad y que no las homogenicen? ¿Cómo entender una nueva agenda urbana si no se define cuál fue la vieja y tampoco se hace explícita la nueva?

Con este estudio se busca entender lo que ha pasado en este lapso de 20 años que media desde 1996 (Hábitat II, Estambul) hasta 2016 (Hábitat III, Quito), respecto de las políticas urbanas diseñadas globalmente en un espacio local, como son las ciudades ecuatorianas [global/local], en el marco de un estudio comparativo de América Latina. Esta aproximación

se realizará bajo una evaluación del cumplimiento de los principales compromisos de Hábitat II (Global), asumidos por el Ecuador (nacional) a nivel de las ciudades (local).

Internacionalización de la política urbana: sus momentos

No hay lugar a duda que las ciudades cobran más importancia por sí solas en el contexto actual de globalización. Esto se ha hecho evidente cuando ciertas instancias de internacionalización de la política urbana se materializan en el ámbito nacional y local. En esa perspectiva han existido dos momentos claves:

- La internacionalización procedente de los Congresos Internacionales de la Arquitectura Moderna (CIAM)

El primero surge en el primer tercio del siglo pasado bajo la influencia de la arquitectura y el urbanismo modernos, impulsados por un grupo de especialistas europeos liderados por la figura de Le Corbusier. El denominado Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) –fundado en 1928 y disuelto 30 años después– fue el espacio donde se formularon un conjunto de propuestas que generaron gran influencia e impacto internacional, en especial en Latinoamérica. Los postulados sobre la ciudad y la vivienda se inscribieron en la corriente funcionalista, a través de la segregación espacial de las funciones de habitar, circular, trabajar y recrear, con prioridad de la vivienda (habitar) frente a los otros usos, con buenas condiciones higiénicas y con la construcción en altura con espacios verdes intercalados.

Sin duda, una propuesta de estas características puso en entredicho la ciudad tradicional, lo que bien podría interpretarse como la formulación de una nueva agenda urbana. La influencia mundial fue muy fuerte y quizás la más significativa en Latinoamérica haya sido la construcción de Brasilia, posteriormente declarada por la UNESCO como patrimonio de la humanidad, por ser fiel reflejo de esta corriente, característica de un momento del urbanismo mundial. Pero el CIAM también influenció en las primeras propuestas de planificación urbana que se hicieron presentes en varias ciudades de la región, incluyendo a Quito.

- Reconocimiento de la ONU a la problemática de las ciudades: creación de Hábitat

El segundo momento surge desde la institucionalidad de Naciones Unidas y no a partir de ciertos personajes del urbanismo. El 1 de enero de 1975, la Asamblea General de la ONU estableció la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUH-AH), entidad destinada a convocar Congresos mundiales de países (visión de gobiernos nacionales) para discutir y acordar cada 20 años las políticas planetarias sobre dos temas: Hábitat y asentamientos humanos, conceptos importados de las ciencias naturales que intentan suplantar al de ciudad. Sin duda, fue un avance la creación del organismo porque los países miembros del organismo internacional reconocieron la importancia de las ciudades como una problemática que requería un tratamiento especializado de carácter internacional.

En 1976 se lleva a cabo la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, organizada por ONU-Hábitat y realizada en Vancouver, con lo cual la misión y la institución se legitiman dentro de ONU y mundialmente. En esa ocasión los debates giraron alrededor del agudo proceso de urbanización que se vivía a escala mundial, producto de la vigorosa migración rural/urbana y del crecimiento natural de la población, que produjeron un significativo crecimiento de las ciudades, al extremo que dieron lugar al apareamiento de los "asentamientos humanos", denominados según el país que se trate como favelas en Brasil, villas miseria en Argentina, pueblos jóvenes en Perú, barrios de rancho en Venezuela, colonias populares en México o callampas en Chile. La emergencia de esta problemática terminó por construir una "ciudad dual": informal/formal; legal/ilegal. En otras palabras, Hábitat I buscaba atenuar el rápido y descontrolado crecimiento de las ciudades. América Latina en 1951 tenía el 41% de población concentrada en ciudades, pero para inicios del siglo XXI ya se había duplicado, mostrando con ello que las propuestas acordadas no se cumplieron.

Veinte años después, la Conferencia de las Naciones Unidas se reúne nuevamente en Estambul en 1996, cuando el mundo había entrado en un proceso de urbanización incontrolable y sus secuelas se veían en las ciu-

dades. Al mismo tiempo se tenía como marco general del debate a la globalización (la ciudad global) y a las tesis del neoliberalismo (ciudad neoliberal), enmarcados, por un lado, en los procesos del llamado "Consenso de Washington", que impulsó la desregulación del mercado, la descentralización y el reposicionamiento de los organismos internacionales de cooperación financiera y técnica en materia urbana y local. Y por otro lado, en la búsqueda de la eficiencia en la gestión, para lo cual se recurrió a las técnicas cuantitativas de medición de resultados, que luego tendrían su correlato en los denominados "Objetivos del Milenio", nacidos en la cumbre mundial del año 2000 realizada en la sede de la ONU en Nueva York.

En este año 2016 se realizará en Quito la tercera cumbre mundial de ciudades organizada por ONU-Hábitat, a 20 años de la segunda y a 40 de la primera. Esta reunión se efectúa cuando las ciudades han adquirido un peso notable en el mundo, en dos sentidos: Por un lado, se debe reconocer que hoy el mundo es urbano. En 2007 –según Hábitat– la población urbana superó a la que residía en el campo, mientras en Europa y las Américas los habitantes concentrados en ciudades están por encima del 80 %. Además a nivel mundial la política es fundamentalmente urbana, como lo es la economía. Y por otro lado, se percibe un nuevo orden mundial sustentado en tres actores internacionales claves: a) los *Estados* en decadencia, b) el *mercado* representado por las grandes corporaciones transnacionales y c) las *ciudades* que han logrado un protagonismo único.

Hoy en día las ciudades tienen presencia internacional como metrópolis (Nueva York, Londres, Tokio), como clúster (del salmón en Chile, de la tecnología en Silicon Valley) y como mancomunidades (48 municipios en frontera Ecuador-Perú) pero también han logrado un gran desarrollo institucional con la constitución de un organismo interurbano –no internacional– denominado "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos" (CGLU), que tiene como finalidad: "Ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y regionales y ante la vasta comunidad internacional".

La cooperación internacional (incluido ONU-HÁBITAT) impulsó con fuerza la descentralización del Estado, para que las ciudades puedan

tener su autogobierno; sin embargo, no supieron adecuarse a sus mismos postulados. Por ejemplo, cuando los gobiernos locales les solicitan crédito de manera directa, inmediatamente se les niega porque esas instituciones solo otorgan a las naciones o, en su defecto, cuando una ciudad requiere un préstamo se lo hace bajo los cupos, garantías y prioridades nacionales. De igual forma, estas organizaciones internacionales formulan propuestas de política urbana sin considerar a las urbes, tan es así que cuando organizan las cumbres de las ciudades ellas no están presentes a través de las autoridades democráticamente electas.

En esta cumbre se resolverá lo que se debe hacer en la ciudad sin que sus gobiernos tengan voz y voto; es decir, un objeto sin sujeto o una ciudad sin gobiernos locales. En otras palabras *una ventriloquia inaceptable* en tanto otros hablan y deciden por la ciudad. Es como si desde la primera cumbre de HÁBITAT no hubiera cambiado nada: los gobiernos nacionales y sus organizaciones internacionales deciden sobre las ciudades, como sujeto ausente.

377

Compromisos adquiridos en Hábitat II

En junio de 1996 en Estambul, más de 150 países se reunieron para definir las acciones, planes y estrategias encaminados a: 1) Lograr vivienda adecuada para todos y 2) buscar el desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos en un mundo urbanizado (Hábitat II, 1996:12). Por un lado, la asamblea de países reconoce que más de un billón de personas en el mundo no tiene condiciones de vida decentes en las áreas urbano-marginales y rurales. También existe una creciente preocupación por la sostenibilidad del desarrollo, entendiéndose como un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ambiental, sin dejar de lado el reconocimiento de los derechos fundamentales del ser humano, incluyendo el derecho al desarrollo.

Los compromisos adquiridos en 1996 estuvieron encaminados a: proveer vivienda digna, segura, saludable, accesible y al alcance de todos; asentamientos humanos sustentables; participación y habilitación ciudadana: equidad de género; financiamiento de vivienda y asentamientos humanos; cooperación internacional y evaluación del progreso.

De Estambul a Quito: Una cuestión histórica

Los 20 años que han transcurrido desde Estambul (HÁBITAT II, 1996) no pueden ser medidos de manera cronológica, porque en este lapso se han producido al menos tres coyunturas claves en el país: la dolarización en el año 2000, la revolución ciudadana en 2007 y la crisis económica que se vive desde 2014, lo que ha producido importantes impactos en el desarrollo urbano y las políticas de vivienda en Ecuador.

Dolarización del sistema monetario ecuatoriano: lo urbano

378

A finales del siglo anterior y principios de éste, Ecuador atravesó por una de sus peores crisis económicas, financieras y fiscales. Su deuda pública superaba el valor total del Producto Interno Bruto (PIB), la inflación había crecido hasta un 95%, el desempleo abierto y el subempleo llegaban al 16% y 50% de la PEA, respectivamente; la devaluación del sucre bordeó el 500% en los últimos dos años y entre 1998-99 habían caído cerca de treinta bancos e instituciones financieras. Los índices de pobreza y extrema pobreza entre la población se incrementaron de manera acelerada, lo que ahondó la brecha entre pobres y ricos, concentrando aún más los ingresos en el decil más rico.

Varios fueron los factores que determinaron la crisis, pero hay dos que tuvieron gran influencia. Uno tiene que ver con la caída de precio del barril de petróleo por debajo de los \$10 dólares (principal ingreso del Estado) y, el otro, con la quiebra de una buena parte del sector financiero privado.

En el primer caso, la caída del precio de barril de petróleo, se trató de factores exógenos provocados por efecto de la crisis asiática y por la pérdida de confianza en los países emergentes, entre los cuales estaba el Ecuador.

En el segundo caso, la quiebra del sector financiero privado, tuvo que ver con factores endógenos asociados a las políticas de ajuste estructural que promovían la reducción del Estado y su gasto, y el principio de que la economía se regula mejor por la acción natural del mercado. Fue desde 1994 que Ecuador emprendió políticas económicas de liberalización del mercado financiero con tasas de interés no reguladas, supuestamente para atraer capitales externos y con ello mejorar la economía. Uno de los sectores más desregulados fue el financiero, en donde las entidades de control como la Superintendencia de Bancos poco hicieron para evitar que los depósitos de los ecuatorianos regresaran a los países desde donde eran enviados (remesas).

El mecanismo adoptado por los banqueros fue la creación de empresas que solo existían en el papel, las cuales solicitaron "créditos vinculados" a los bancos que, una vez concedidos, expatriaron esos recursos. En esos años se trató de una práctica común adoptada por muchos bancos privados e instituciones financieras. Las entidades del Estado encargadas de ejercer el control sobre el sector financiero no se dieron por enteradas y no hicieron nada para evitarlo. Ello provocó una gran desconfianza ciudadana en el sistema, retiros masivos de dinero y, por consiguiente, la quiebra de muchos bancos, en efecto dominó. Otras medidas endógenas fueron la adopción de un sistema cambiario basado en bandas, que produjo a partir de 1997 un ascenso vertiginoso de la cotización del dólar en relación a la moneda nacional. A ello se sumaron los graves efectos del fenómeno meteorológico de "El Niño" de 1998-99 (Enríquez (2011).

En esas condiciones, la quiebra del sector financiero dio lugar a que el Estado asumiera parcialmente lo que se dio en llamar el "salvataje bancario" para paliar el empobrecimiento masivo de millones de ecuatorianos que habían confiado sus ahorros a los bancos. Se estima que el "salvataje bancario" significó para el Estado ecuatoriano un costo monetario de más de \$ 5.000 millones de dólares, a los que se deben sumar 3.800 millones de dólares depositados por los clientes en la banca, que fueron congelados y sólo en parte devueltos, sin considerar intereses y menos aún el lucro cesante.

Estos hechos provocaron un incremento de la pobreza de manera acelerada, que obligó a muchas familias a dejar a sus hijos fuera de la escuela y a no acudir a los controles de salud. Se produjo entonces una pérdida acelerada de capital humano. La pobreza obedeció a factores estructurales de la sociedad ecuatoriana, agravados por una crisis coyuntural de magnitud¹, que dio lugar a que las políticas de emergencia adoptadas se convirtieran en programas permanentes.

Una de las medidas de política económica adoptadas por causa de esa crisis fue la dolarización, que no fue sino la supresión de la moneda nacional, el sucre y su reemplazo por una moneda sólida, el dólar norteamericano.² El objetivo de esa política fue eliminar la devaluación del sucre y la pérdida acelerada de su poder adquisitivo, objetivo que se logró pero con la pérdida de la política monetaria. Ello demandó del país el desarrollo de mayores capacidades competitivas, puesto que a partir de la dolarización, los ingresos del país –y por tanto del fisco– dependían ya no de la emisión de billetes por parte del Banco Central, sino de la capacidad del país de captar recursos externos vía exportaciones y financiamiento. Otras medidas económicas en este período fueron: incremento de los precios de los servicios básicos, de los derivados de petróleo y del gas, y la reestructuración de la deuda Brady y Eurobonos por Bonos Globales (CONAM, 2006:12).

La magnitud de la crisis y el crecimiento acelerado de la pobreza restringieron notablemente las oportunidades de empleo e ingresos de cientos de miles de ecuatorianos, que se vieron obligados a emigrar del país principalmente a España y EE.UU y al cabo de pocos años empezaron a enviar remesas de recursos financieros a sus familiares residentes en el país. Este rubro llegó a constituirse en el segundo ingreso de divisas más importante del Ecuador,³ luego de las exportaciones de petróleo.

1 "Entre 1998 y 1999 el Ecuador experimentó una caída de aproximadamente el 10% en su ingreso por habitante" (Larrea, 2006).

2 El 13 de marzo de 2000 Ecuador aprobó la Ley de Transformación Económica, la cual modificó el régimen monetario, legalizando la dolarización.

3 Según un estudio de la FLACSO en la década que va de 1998 al 2007 migraron 1.001.848 ecuatorianos.

Estos y otros factores permitieron al país entrar en un proceso de recuperación económica relativamente rápido,⁴ de ampliación notable del mercado interno, de mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población y de reducción de la pobreza.

La dolarización permitió recuperar la estabilidad económica, permitió también la reaparición del crédito a largo plazo y la reducción de la inflación, que desde entonces se sitúa en un dígito, siempre inferior al 5%, recuperando el poder adquisitivo ciudadano. El cambio de moneda del sucre al dólar brindó a los sectores productivos nacionales la confianza.

Pero la dolarización también tuvo efectos negativos, como la pérdida de soberanía en materia monetaria y un excesivo crecimiento de las importaciones con afectaciones al consumo de una parte de la producción local. Sin embargo, más allá de ello, los beneficios obtenidos por Ecuador han sido mayores que las debilidades del sistema.

La Revolución Ciudadana de 2007: el retorno de lo público

381

El cambio de siglo produjo no solo una crisis económica muy aguda, que condujo a la dolarización, sino también política; prueba de ello fue la gran inestabilidad que existió entre 1996 y 2006, cuando hubo nueve presidentes de la República. Además el sistema político de representación iniciado con el retorno a la democracia se vino abajo, nacieron nuevos partidos políticos (PRIAN, SP, AP) que dejaron atrás a los otros tradicionales (ID, DP, PRE) y con ello aparecieron nuevas formas de hacer política.

En el 2007 gana la Presidencia de la República el economista Rafael Correa Delgado y empieza un proceso de cambio importante que podría definirse en lo económico como post-neoliberal (no post capitalista) y en lo político como contrario a la "partidocracia". Este proceso es denominado la Revolución Ciudadana. En su gobierno se percibe un retorno de lo público, que va desde la aprobación de una nueva Constitución en el año 2008 mediante un plebiscito hasta la aplicación de nuevas políticas públi-

4 De acuerdo a la CEPAL, el Ecuador fue uno de los países con mayor crecimiento económico de la región entre el 2002 y el 2006.

cas vinculadas a un proceso de cambio para crear el socialismo del Buen Vivir o Sumak Kawsay.

Tres elementos fundamentales delimitan la propuesta: la defensa de la soberanía, la reducción de las desigualdades socio económicas y el cambio de la matriz productiva, en un contexto de estabilidad económica nacida de la dolarización y de un incremento sustancial de los ingresos venidos de la explotación petrolera.

Hoy, con la crisis económica vigente, este ciclo parece estar cerrándose, porque los efectos –que se sienten desde 2014– empiezan a erosionar su base social a pocos meses de las elecciones generales.

La crisis del modelo: ¿Cierre de un ciclo?

La crisis económica que vive el Ecuador en el momento actual tiene en los factores externos sus principales explicaciones, pudiendo mencionarse al menos tres: la desaceleración de la economía china, que ha reducido la demanda de exportaciones; la disminución de precios de materias primas exportadas, principalmente del petróleo; y la apreciación del dólar en un contexto en el que el país no tiene política monetaria. Esto ha tenido dos reacciones negativas: las exportaciones ecuatorianas perdieron competitividad porque se encarecieron, mientras los países no dolarizados devaluaron sus monedas para mantener competitivos los precios de sus exportaciones (Colombia y Perú, entre otros).

Los altos ingresos petroleros durante los años 2008 y 2014 permitieron que el Estado tenga un peso significativo en la economía y en todos los ámbitos de la vida social, al punto que la inversión y el gasto público fueron los principales motores del crecimiento. Entre el 2002-2006 el gasto público representó el 20,9% del PIB, mientras que en el período 2007-2015 se elevó al 32,6% del PIB, lo que da cuenta de la expansión del Estado. Durante los años 2013-2014, el presupuesto del Estado llegó a más del 40% del PIB, con un gasto corriente del 28%.

El FMI estima que la economía ecuatoriana se contraerá en -4,5% en el 2016 y en -4,3% para el 2017 (en el 2015 fue de +0,3%).⁵ A estos datos habría que añadir la situación producida este año: el país fue sacudido por un terremoto de magnitud 7,8 grados en la escala de Richter, lo que acrecentaría esta estimación negativa. Según el Presidente de la República, el sismo habría generado una pérdida de un 3% del PIB, además de vidas humanas y materiales.

En los cerca de 10 años de la Revolución Ciudadana se privilegió la inversión pública sobre la inversión privada nacional y extranjera, al punto que el dinamismo económico dependió casi exclusivamente del Estado. Cuando éste vio reducidos sus ingresos, principalmente a partir de la caída de precios del petróleo en 2014, la inversión en general se vino abajo y no fue posible sostenerla, más aún cuando muchos capitales privados nacionales migraron hacia otras latitudes en los años anteriores como consecuencia de un ambiente de incertidumbre y desconfianza fruto –entre otras cosas– de 11 reformas tributarias. Otra parte importante del gasto se destinó a subsidios, principalmente de los combustibles, lo cual generó graves distorsiones en la economía: el monto de los subsidios llegó a representar, antes de la crisis, cerca del 20% del Presupuesto General del Estado.

En el país no ha sido posible superar la estructura productiva poco diversificada, con un excesivo peso de bienes primarios y, como consecuencia de ello, una limitada oferta de bienes de exportación, en donde la venta del petróleo sigue siendo la principal fuente de ingresos. Además, se puede observar que pese a la ampliación de relaciones comerciales con China y otros países, EE.UU sigue siendo el principal socio comercial, a diferencia de países como Chile, Perú, Brasil, Uruguay o Argentina, que sí han diversificado sus mercados.

En Ecuador una buena parte de la inversión y gasto público se destinó a ampliar y fortalecer la infraestructura estatal productiva y social con proyectos importantes de rehabilitación y construcción de carreteras, puentes, refinerías, puertos, aeropuertos, embalses para sistemas de riego, hospitales, unidades educativas, entre otros. La inversión realizada

⁵ El Gobierno de Correa dijo antes del terremoto que la economía ecuatoriana crecería en +0,3%, luego del terremoto que decrecería en -0,3%.

no provino únicamente de la renta petrolera sino que se financió también con créditos externos, principalmente chinos, que se estima ascienden a cerca de \$ 30.000 millones de dólares. En materia energética se construyeron varias centrales hidroeléctricas, algunas ya concluidas, lo que ha permitido reemplazar la energía provista por centrales termoeléctricas dependientes del petróleo.

El hecho de que Ecuador es un país dolarizado generó –hasta hace algunos años– estabilidad económica pero, a partir de los últimos años, por la apreciación del dólar (de acuerdo al BID mayor al 20%) y las continuas devaluaciones de países con oferta similar de productos de exportación, como Colombia y Perú, entre otros, le ha traído muchos problemas en materia de comercio exterior.

En el caso de Ecuador, el Presupuesto General del Estado de 2016 es de US 29.835 millones y el déficit presupuestario –que empieza a ser una constante– para este año se calcula que supera los \$ 7.000 millones de dólares. Sumadas las deudas vencidas con contratistas, proveedores, servicios, gobiernos locales, etcétera, la cifra supera los \$ 10.000 millones.

El gobierno de Correa no fue previsivo y creyó que el precio del petróleo iba a mantenerse arriba por mucho tiempo; olvidó que la economía tiene un comportamiento cíclico. Entonces, no creó ningún fondo de contingencias, a pesar de que durante el período del boom petrolero el Estado se estima percibió cerca de 300 mil millones de dólares, además de haber ampliado la recaudación tributaria. El Gobierno de Correa sostiene que el mejor ahorro es la inversión, pero más allá de esa discusión, lo cierto es que el Gobierno carece de fondos para atenuar la contracción económica. Ecuador tiene ahora serios problemas de liquidez como consecuencia de la caída de sus ingresos; tiene problemas no solo para sostener la inversión pública, sino incluso para cubrir los gastos corrientes y de capital. Para financiar el enorme déficit fiscal el gobierno ha privilegiado tres fuentes de financiamiento: el incremento de los impuestos, la venta de activos del Estado y el endeudamiento público interno y externo. La actual administración, en los más de 9 años que lleva en el gobierno, realizó 11 reformas tributarias (hasta antes de las últimas apro-

badas como consecuencia de terremoto de abril del presente año) y tiene dos leyes tributarias más en carpeta.

Para el 2016, el Gobierno envió a la Asamblea un presupuesto cercano a los \$ 30.000 millones de dólares, menor al del 2015, estableciendo un precio por barril de petróleo de \$ 35 dólares, mucho menor a los \$ 79 dólares que fijó en el 2015 y que le llevaron a reducir el presupuesto en dos ocasiones. El déficit fiscal para el presente año se estima está en \$ 10.000 millones de dólares, que el gobierno espera cubrir con \$ 1.000 millones de deuda interna, \$4.800 millones de deuda externa y unos \$ 700 millones por venta anticipada de crudo, pero aun así se mantendría un déficit de \$ 3.500 millones.

Es tan profunda la crisis que no es tan descabellado preguntarse si el gobierno nacional, identificado como post-desarrollista o socialista del siglo XXI, está cerrando un ciclo. En ese sentido hay una profunda incertidumbre al no tener claridad sobre el futuro, aunque existe la sensación que la crisis económica se mantendrá y probablemente se prolongará más de lo previsto. Todavía es muy prematuro poder analizar lo que pueda ocurrir en esta tercera fase, pero sí se pueden adelantar algunos elementos: los municipios ya han pedido 259 millones de dólares por transferencias del gobierno nacional y algunas obras han debido paralizar su construcción debido a falta de recursos.

En años más recientes el incremento del precio del barril de petróleo en el mercado internacional permitió al Estado ampliar la inversión en infraestructura y en lo social, todo lo cual coadyuvó para que el país reduzca los niveles de pobreza y alcance mejores indicadores en lo social. A pesar de los logros alcanzados a partir del 2007, quedaron aún algunos déficits, principalmente en desnutrición infantil, y el desempleo y la pobreza empiezan a sufrir alzas significativas.

La urbanización y las ciudades en Ecuador

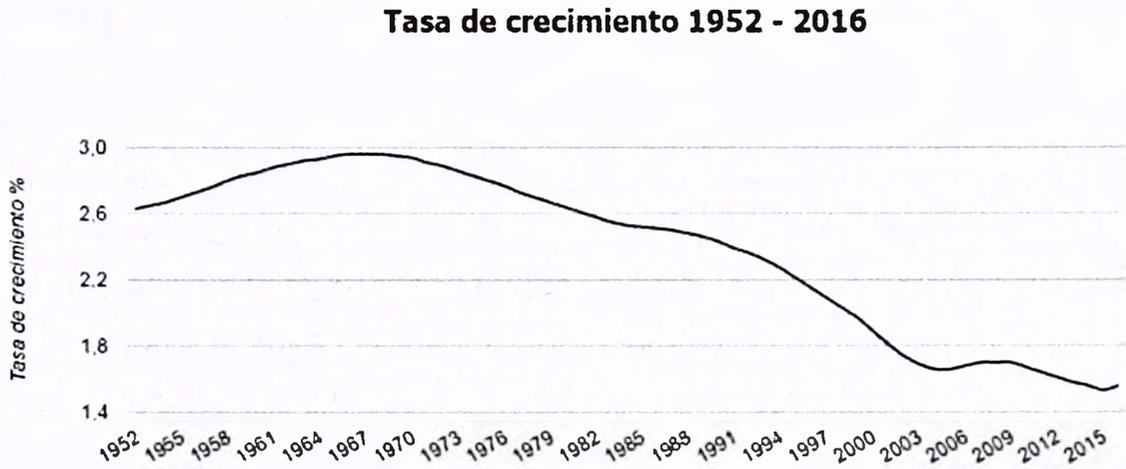
El proceso de urbanización ecuatoriano responde principalmente a un doble comportamiento demográfico: el crecimiento vegetativo o natural de la población y la migración, que conducen a un incremento de la densidad en unos territorios sobre otros, al cambio en la relación campo/ciudad, a la modificación de los pesos y contrapesos de ciertas regiones y del número de ciudades.

En 1950 Ecuador tenía 3,2 millones de habitantes, casi el 2% del total de la población de América Latina, siendo el noveno país con mayor número de habitantes de la región, precedido por Bolivia con 5 millones de habitantes y seguido por Haití con 3,4 millones. En estos últimos 20 años se ha producido un cambio estructural en el patrón de urbanización del Ecuador y de sus ciudades, comparativamente con lo que ocurre en otros países de América Latina: el país escaló a la octava posición con 16,3 millones, luego de Chile con 17,9 millones y seguido de Guatemala con 16,2 millones (CITE - FLACSO, 2015:11).

Concomitantemente, a partir de la década de los ochenta se generaliza la urbanización, dejando muy pocos espacios vacíos al interior del territorio nacional. Ecuador deviene un país muy denso, tanto que se convierte en el país más denso de Sudamérica y en el décimo tercero de América Latina. En esta doble condición radican una buena parte de las demandas crecientes por una nueva organización territorial del Estado, por mejores formas de representación política de los espacios nacionales y por una mayor inversión pública.

Correlativamente, la tasa de crecimiento de la población tiende a disminuir, teniendo un pico de descenso mayor en 2000 debido a la emigración de personas hacia el exterior –producto de la crisis económica de aquellos años– aunque desde el 2003 tiende relativamente a estabilizarse. Se presenta en 2014 un cambio de tendencia que habrá que confirmarse en los próximos años, tal cual se observa en el Gráfico siguiente:

Fig. 1. Tasas de crecimiento poblacional 1952-2016



Fuente: INEC, 1990, 2000, 2010

La urbanización ecuatoriana: de rural a urbano

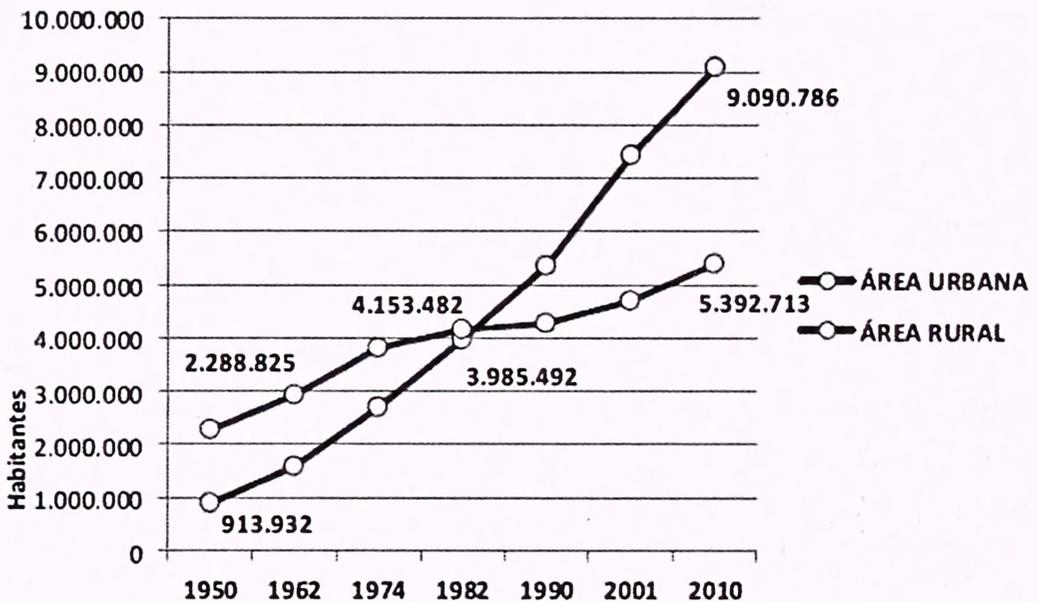
En estos últimos 30 años, el Ecuador ha dejado de ser un país predominantemente rural y campesino para pasar a ser uno urbano y ciudadano. La población urbana tiene un crecimiento sin precedentes que va del 28% en 1950 al 49,6% en 1982; eso significa, según las tendencias del censo del año 1982, que en el año 1983 Ecuador se convirtió en un país con población predominantemente urbana. En la actualidad más del 70 por ciento de la población vive en ciudades, situación que concuerda con la tendencia general de la urbanización en América Latina, aunque de manera tardía frente a otros países.

Estos datos muestran tres hechos innegables: la conversión del Ecuador en un país con población predominantemente urbana, la reducción paulatina de población en el campo⁶ y la disminución de las tasas de urbanización, tanto generales del país como de ciertas ciudades de manera diferenciada. De esta forma, se puede verificar que el crecimiento desmedido de las ciudades está llegando a su límite, por cuanto la población rural con capacidad de migrar a la ciudad ya no es tan significativa. En efecto, es muy difícil que en el Ecuador puedan existir una o dos ciu-

⁶ Según el Censo de Población y Vivienda del Ecuador, en el año 2010 el Ecuador tuvo una población urbana del 9.090.786, mientras que la rural fue de 5.392.713 habitantes.

dades que logren contar con población como Lima o Bogotá y mucho menos como Buenos Aires o Ciudad de México.⁷ Existe una importante reducción de la migración de población del campo hacia las ciudades, lo que conduce a que las urbes crezcan menos: si en 1982 el 51 por ciento de la población nacional vivía en el campo y, por lo tanto, estaba potencialmente destinada a migrar a la ciudad, para 2010 este porcentaje se redujo al 33 por ciento. A ello, debe sumarse una reducción de la tasa de fecundidad: entre 2001 a 2010 se pasa de 2,8 a 2,4 hijos por mujer. A su vez, existe un redireccionamiento de los flujos migratorios dentro del país, fundamentalmente hacia fuera, reduciendo la velocidad del crecimiento de las principales urbes ecuatorianas y estableciendo nuevas formas de relaciones interurbanas.

Fig. 2. Evolución de la población urbana y rural desde 1950



Fuente: Informe Nacional Ecuador 2016, Datos INEC, Censos de Población y Vivienda 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001, 2010.

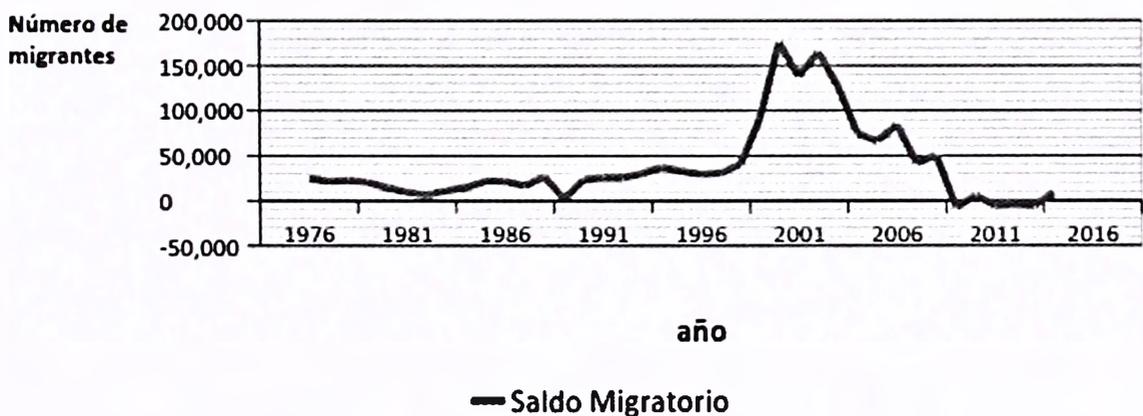
7 Fenómeno similar ocurre si se compara las grandes ciudades de la región con las que tiene el Asia: Cantón tiene 43 millones de habitantes, Tokio 40 millones y Shanghai 31 millones. México hoy se ubica en el décimo lugar y San Pablo en el décimo tercero de las ciudades más grandes del mundo, cuando hace no mucho tiempo eran las que mayor población concentraban. Y no van a crecer más porque la migración del campo a la ciudad se cerró, debido a que no hay más habitantes rurales dispuestos a migrar, ni tampoco hay la magnitud que existe en el Asia.

De manera correlativa, se tiene una reducción de las tasas de urbanización: en 1950 el país tenía una tasa general de urbanización de 4,7 por ciento, en 1990 llegó al 3,8, en 2000 desciende a 1,9 y en 2010 al 1,3. En otras palabras, mientras más urbano se hace el país menos crecen las ciudades. En los dos últimos períodos intercensales la tasa se redujo a la mitad.

Por ello se puede afirmar que se cierra el ciclo de la migración del campo a la ciudad y se abre el de emigración internacional, que se dispara en el año 2000, producto de la crisis financiera y bancaria de 1999/2000, produciendo cambios muy importantes en la urbanización nacional. Este proceso tiende a detenerse e incluso a revertirse parcialmente a partir del 2011-2013 cuando se percibe un saldo negativo entre llegadas y salidas de ecuatorianos; es decir, que hay más ecuatorianos que retornan al país en relación a los que salen. Es muy probable que este cambio de la tendencia también se deba a las políticas de repatriación impulsadas en el gobierno de la Revolución Ciudadana, cuestión que se estabiliza en los años 2010/2013, porque en el 2014 se observa un nuevo repunte emigratorio, también vinculado a la actual crisis económica que vive el país.

389

Fig 3. Saldo migratorio 1976 - 2014



Fuente: Elaboración propia. Datos: INEC, Anuarios de estadísticas de entradas y salidas internacionales 2014, 2013, 2012

Por otro lado, la urbanización fue desigual y excluyente, lo cual se expresó en elevados niveles de primacía urbana;⁸ se observa un evidente bicentralismo, compuesto por dos grandes ciudades en el vértice de la pirámide y una fuerte dispersión de la población en ciudades pequeñas y medias. En otras palabras, la urbanización se desarrolló desde el principio y hasta ahora de manera polarizada, teniendo en la actualidad dos ciudades grandes, Quito y Guayaquil, con el 41% y 219 ciudades pequeñas/medias con 49% de la población total.

La formación de estas dos grandes aglomeraciones urbanas se explica por factores estructurales: unos provenientes de las regiones naturales y otros de la organización productiva. Guayaquil es el eje regional de la economía de agro exportación (puerto, costa), Quito, de la economía del mercado interno y punto principal del centralismo estatal (capital, sierra). Si bien se mantiene la primacía urbana de Quito y Guayaquil en este siglo, se debe resaltar que se observa una ligera disminución: en el 2001 las dos ciudades concentraban el 43 % de habitantes, para el 2010 es del 41% (INEC, Censos Nacionales realizados en 2001 en 2010); es decir, en 10 años disminuyó en dos puntos la concentración relativa de población y, como contrapartida, vemos un crecimiento relativo de las ciudades grandes, medias y pequeñas en esos dos puntos. ¿Esto significa un cambio en la tendencia a la concentración territorial de la población en el país? Estos datos pueden corroborarse en el cuadro siguiente, por rango-tamaño de ciudades; esto es, según la jerarquía que existe.

390

8 La ciudad mayor establece relaciones muy particulares con el resto de la red urbana a la cual pertenece. Estas relaciones se expresan a través de los cambios en el peso relativo de la primera ciudad en dimensiones muy variadas como la población, el empleo, la generación de riqueza, la distribución de poder y la capacidad de innovación cultural, social y productiva.

Tabla No 1. Categorización de tamaño ciudades según población.

Categoría	Distribución poblacional			
	2001			2010
Ciudad Metrópoli¹	43%	Guayaquil y Quito	41%	Guayaquil y Quito
Ciudad grande²	57%	Cuenca, Machala, Portoviejo, Manta, Ambato y Santo Domingo	59%	Cuenca, Machala, Portoviejo, Manta, Durán, Santo Domingo
Ciudad mediana³		Riobamba, Esmeraldas, Milagro, Ibarra, Loja, Babahoyo, Quevedo, Durán, Latacunga, La Libertad y Santa Elena		Riobamba, Esmeraldas, Milagro, Ibarra, Loja, Babahoyo, Quevedo, Ruminahui, Ambato, Santa Elena, La Libertad
Ciudad pequeña⁴		Top 10 en población: Otavalo, Tulcán, Chone, Pasaje, Santa Rosa, Jipijapa, Daule, Lago Agrio, Huaquillas, Quinindé		Top 10 en población: Otavalo, Latacunga, Daule, Salinas, Pasaje, Tulcán, Chone, Montecristi, Quinindé, Santa Rosa

[1] Ciudades con el mayor número de población (Quito, Guayaquil). [2] 25% de la población no localizada en ciudades grandes. [3] 25% de la población no localizada en ciudades medianas. [4] 50% de la población no localizada en ciudades pequeñas (menos de 100.000 habitantes).

Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2001-2010.

Las dos ciudades tienen un cambio en sus pesos relativos dentro del país, dependiendo de las coyunturas que se traten; así por ejemplo, en la década de los años setenta, cuando el Estado asume una propuesta nacionalista de explotación y comercialización del petróleo, Quito cobra relevancia; contrariamente a lo que ocurre desde la década de los noventa, cuando el Estado se contrae con las políticas de reforma por la vía de la desregulación y Guayaquil es la ciudad que cobra relevancia. Luego, desde el año 2007, cuando llega al poder la Revolución Ciudadana, nuevamente es Quito la ciudad que logra posicionarse con fuerza, gracias a que prevalece la política de retorno de lo público.

No se puede desconocer que han surgido nuevos polos de desarrollo regional en los últimos quince años, producto del aumento poblacional local, de un mayor comercio regional y con localización estratégica. Se ha formado una red de ciudades intermedias que se ha consolidado: Cuenca gracias a los acuerdos de Paz en 1997, a la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad y a las remesas de los migrantes; Santo Domingo de los Colorados como ciudad intermedia entre Quito y Guayaquil y entre Sierra y Costa, con su propia influencia regional, Durán con el vínculo con el puerto de Guayaquil, como ocurre con Machala con Puerto Bolívar; el crecimiento de las ciudades portuarias de Manta y Esmeraldas así como Portoviejo, Loja, Ibarra Riobamba, Milagro, Babahoyo y Quevedo como ciudades con más de 100.000 pobladores. También se puede mencionar a otras urbes que no crecen como se suponía: Ambato o Latacunga, que salen del "top 10" poblacional, y Lago Agrio, Huaquillas y Jipijapa.

392

Cuando se mira el fenómeno etario según la escala de ciudades, lo que se observa es que las grandes metrópolis y las ciudades grandes presentan un mayor porcentaje de población adulta en relación a las ciudades medianas y pequeñas, compuestas mayoritariamente por población en ambos extremos etáreos: niños, adolescentes y adultos mayores (MIDUVI, 2015:12).

Analizando los saldos migratorios por cantones aparece una nueva realidad: los lugares que tienen mayores saldos son aquellos donde los mercados ilegales –preferentemente el narcotráfico– se han asentado. Las ciudades que más sufren este fenómeno son las portuarias como Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar como lugares de exportación de narcóticos; Sucumbíos en la frontera con Colombia, que es una zona de importación de cocaína y luego Santo Domingo y Machala, ciudades de intermediación interna. No se debe dejar de mencionar a las regiones de las provincias vinculadas a la provincia del Guayas y a las amazónicas.

La ciudad: de la periferia a la introspección cosmopolita

El hecho de que las ciudades crezcan con una tasa de urbanización sensiblemente menor a la que tenían hace 20 años⁹ y que el concierto internacional tenga un peso mayor sobre la ciudad (globalización), plantea un cambio significativo en el patrón de urbanización ecuatoriano. Desde la década de los años noventa empieza a vivirse lo que podría denominarse una urbe desarrollada bajo una dinámica de "*introspección cosmopolita*", resultado de la articulación, por un lado, del *regreso a la ciudad construida* y, por otro, de la formación de una *ciudad transterritorial*, en el contexto del proceso general de la urbanización mundial.

- **Regreso a la ciudad construida:
nueva centralidad, nueva periferia**

La urbe que creció sobre la base de una presión demográfica asentada en la periferia (invasiones suburbanas) y de un modelo de desarrollo industrial de sustitución de importaciones (áreas metropolitanas) pasó a producir ciudad donde previamente había sido producida, en un contexto de alta internacionalización. Así, devino en lo que podría considerarse una lógica de *introspección cosmopolita*, esto es, un patrón de urbanización "hacia adentro" en un contexto de globalización. Adicionalmente, se produce un cambio del patrón de urbanización, pues por primera vez existe la posibilidad de producir una ciudad de calidad por encima de la cantidad, a diferencia del modelo anterior: no *más* sino *mejor* calidad de los servicios, no *más* sino *mejores* infraestructuras, equipamientos, vías, transporte, etcétera.

Respecto de la reducción del crecimiento urbano hay manifestaciones claras: un cambio en la dirección del patrón de urbanización que transita del desarrollo urbano centrífugo –que generó la ciudad periférica– hacia un centrípeto que puso en primer plano el regreso a la ciudad construida y con ello la "inversión de las inversiones" de la periferia a las zonas centrales. Se

En 1950 la tasa promedio de urbanización fue del 4,6 % mientras que ahora es de 2,2 %, es decir, se redujo a la mitad; situación explicable porque en 1950 la disposición potencial de la masa migratoria bordeaba el 60 %, mientras en 2010 no llega al 20 %.

verificó un cambio histórico: la eliminación de la presión demográfica en la construcción de políticas públicas y la emergencia de la presión del sector inmobiliario para el re-direccionamiento del crecimiento urbano, justo en un momento en el que se impulsa el modelo de la ciudad neoliberal.

De allí que gran parte de las inversiones más importantes hechas en las distintas urbes ecuatorianas están ubicadas al interior de la ciudad mas que en sus periferias (como fue en la coyuntura urbana anterior). A manera de ejemplo, tenemos en Quito la cuantiosa inversión en el centro histórico, los corredores BRT (trolebús, ecovía y metrobus, Bus Rapid Transit por sus siglas en inglés) y el próximo metro de Quito; en Guayaquil lo que significó Malecón 2000 y la regeneración urbana; y en Cuenca el centro histórico, el Barranco y el tranvía, entre otras ciudades y proyectos. Lo paradójico de este proceso es que correlativamente a esta "urbanización de la urbe" se percibe un agudo proceso de despoblamiento de las partes centrales de nuestras ciudades. Esto invita a pensar en un fenómeno de "vaciamiento de sociedad", donde toma fuerza la movilidad *poblacional intra-urbana* (las zonas centrales empiezan a perder población residencial), la gentrificación, la renovación y la accesibilidad/movilidad y donde también se gestan nuevas centralidades, entre las que se destacan los denominados *artefactos de la globalización*¹⁰: centros comerciales, centros de convenciones, parques temáticos, World Trade Center, grandes hoteles y aeropuertos, entre otros.

Esto produjo un cambio correlativo de las periferias urbanas: expansión urbana, integración difusa de los territorios y crecimiento natural de la mancha urbana, a la manera de una conurbación de las áreas circundantes, como es el fenómeno de los valles cercanos a Quito (Tumbaco, Los Chillos) o de Guayaquil (Samborondón o Daule); y aún en otros más, por la integración a las redes mundiales de ciudades -cada vez más distantes y distintas- sin que haya el requisito de la continuidad espacial. Tal situación ha conducido a la existencia de una ciudad estructurada como

10 No se escapan a esta lógica las ciudades de Loja, Manta, Machala, Cotacachi, Ambato, Puyo y Riobamba, entre otras más.

una constelación de espacios discontinuos que llevan a nuevas formas de segregación urbana: la fragmentación territorial y la foraneidad social.¹¹

El crecimiento de las periferias adquiere una nueva expresión: su crecimiento ya no proviene de la presión demográfica sino de la especulación del suelo. Se destaca que el suelo urbano en las áreas "periféricas" tiene un crecimiento bastante superior al crecimiento poblacional, estimado en una relación de 4 a 1; esto es, su área urbana crece cuatro veces frente a la población. Adicionalmente, hay una relocalización de los estratos de población con mayores ingresos en estos lugares, bajo la forma de urbanizaciones cerradas [Caldeira, 2000], que impulsan el urbidio [Carrión, 2014:80].

- **Ciudades de foráneos: el desdoble territorial de la ciudad**

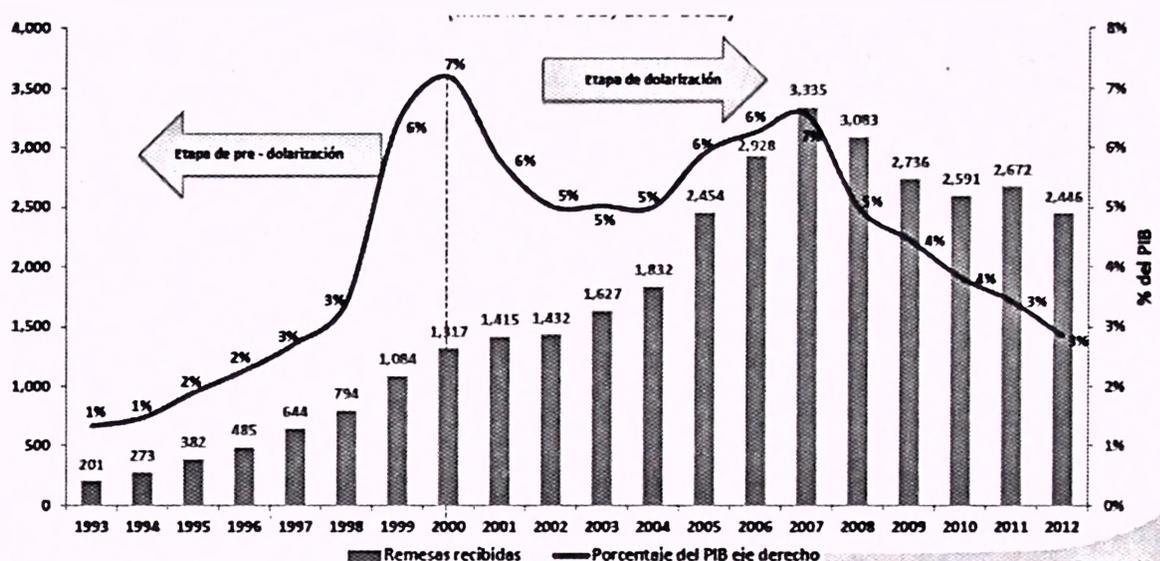
El fenómeno migratorio se transforma sobre la base de nuevas dinámicas de relaciones origen/destino: se potencian los vínculos interurbanos sobre los rural/urbanos, esto es, que el migrante tiene una vida previa en la ciudad y no en el campo. Adicionalmente, la relación origen y destino no se rompe, como ocurrió en el período pasado. En estas nuevas relaciones tienen un rol las remesas económicas y culturales, así como el desarrollo de la tecnología que permite mantener el vínculo gracias a la telefonía celular, al Skype, al Whatsapp, el Facebook, los café net y tantas modalidades que hoy día existen.

Las remesas tienen una relación directa con la emigración internacional de la población y cómo el migrante se estabiliza en el lugar de destino. Por eso, la expulsión de población que se produce en el país desde 1999 al 2000 recién empieza a sentirse con fuerza cinco años después, esto es, en 2007, cuando se llega al pico más alto con la llegada de la Revolución Ciudadana. Después de 2007 empieza a caer pero nunca al nivel del 2004, tal cual se pudo observar en la gráfica a continuación. Lo paradójico de este comportamiento tiene que ver con el hecho de que la crisis que expulsó a

11 Foraneidad en el sentido de que nuestras ciudades se han hecho espacios para construir extranjeros: para entrar a un edificio o a una urbanización se requiere de identificación (pasaporte) y autorización (visa) previas.

la población empezó a revertirse cuando los propios migrantes enviaron sus remesas, convertidas en la segunda fuente de entrada de divisas del país.

Fig. 4 Comportamiento de las remesas recibidas (En millones de USD, 1993 - 2012)



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013

396

Si en el período anterior Roberts (1978) describió la "ciudad de campesinos" que nació de la migración rural/urbana, en términos de la reproducción del origen (campo) en el destino (ciudad), en la actualidad se podría formular una concepción de la "ciudad de foráneos" proveniente de la migración interurbana/internacional, sin que se rompa el cordón umbilical entre las personas que viven aquí con las que viven allá, produciendo cambios significativos en los dos polos, gracias a la integración de los territorios venida de las economías urbanas y del desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación. El incremento de los flujos de capital, de la movilidad de personas, de las nuevas tecnologías de la comunicación y de los mercados ilegales¹² –inscritos en el contexto de la nueva economía mundial–, otorga nuevas formas a la urbanización y a la metropolización.¹³ Ya no se trata de ciudades aisladas sino de ciudades integradas a

12 Otra de las formas de integración a la economía global de América Latina proviene de los mercados ilegales del narcotráfico (en 2014 se lavó tanto dinero como hubo inversión externa en la región), de la migración internacional y la trata de personas, así como de la venta de armas y del contrabando.

13 La metropolización no dependerá, como en el período anterior, del desarrollo y fortalecimiento del Estado, ubicado en las ciudades capitales, sino del desplazamiento terri-

sistemas urbanos según ámbitos territoriales: locales, regionales, nacionales o internacionales. De igual modo, las ciudades dejan de crecer exclusivamente por la extensión de sus límites físicos (expansión urbana) y lo hacen también por la articulación de varias ciudades bajo procesos de conurbación, así como mediante sistemas urbanos y ciudades binacionales donde la continuidad espacial pierde relevancia frente a una integración distante, discontinua y diferente de territorios.

En muchos casos tales articulaciones se expresan bajo dos formas: según Sassen (Sassen, 1991:34), "el norte de las ciudades del sur se integra a las ciudades del norte", estableciendo inéditas formas de segregación en términos inter urbanos; o, en términos de Beck (1998:71), la formación de ciudades que operan como "comunidades simbólicas", pero configuradas en "espacios sociales transnacionales". Esto es, ciudades distantes geográficamente se integran a través de la economía y la tecnología y cada una desarrolla nodos en su interior que se especializan y conectan con otros nodos en otras partes del mundo, generando a su vez foraneidad dentro de su contexto inmediato urbano pues se adaptan a requerimientos transnacionales y no a normas o parámetros locales.

La migración internacional nacida a partir de la crisis financiera de inicios de siglo permite comprender la conformación de "nuevas ciudades", como resultado de la articulación territorios urbanos nacionales con aquellos que se ubican, principalmente, en EEUU o Europa. Se produce así una nueva problemática difícil de entender: ciudades que carecen de continuidad espacial, pero que están fuertemente vinculadas por las nuevas tecnologías de la comunicación, de la cultura y de la economía. Y, a su vez, también se ha intensificado el fenómeno inverso: importantes corrientes migratorias desde EEUU hacia el Ecuador produciendo un proceso similar: las ciudades de Cotacachi, Vilcabamba, Cuenca y, en menor escala, Quito (Viteri, 2016:6).

torial de la economía, que no solo empujará al crecimiento de otras tantas metrópolis (Brasil tiene 29 regiones metropolitanas, México 59, Colombia 22), sino también al apareamiento de nuevas temáticas de investigación: las ciudades intermedias, el patrimonio histórico inmaterial, los clusters de ciudades (del salmón en Chile o del turismo en Perú, por ejemplo) y el fortalecimiento del municipalismo (nacional e internacional), entre otros más.

La pregunta que de fondo es: ¿cómo entender a las ciudades que se encuentran desplegadas en territorios de países o continentes distintos, pero que están altamente articuladas? Es decir, ciudades transnacionales que se integran a través de dos modalidades: mercados de alto estándar localizados en las nuevas centralidades y migraciones internacionales que integran las regiones de origen con las de destino, mediante las remesas culturales y económicas y la tecnología.¹⁴ Esta realidad ha conducido a tener ciudades ubicadas simultáneamente en territorios nacionales pero articuladas con territorios externos, rompiendo con la lógica de la continuidad espacial del desarrollo urbano.

Los últimos 20 años de las ciudades grandes: Quito, Guayaquil y Cuenca

Desde estas premisas y desde diferentes enfoques, independientes de la escala y ubicación geográfica de las urbes, existen algunas ciudades y sus gobiernos que han experimentado significativas transformaciones a través de importantes emprendimientos a los que se podría definir como los llamados grandes proyectos urbanos (GPU), sustitutos de la planificación urbana. Tenemos un grupo de ciudades que han dado un salto significativo en su desarrollo y otras, desgraciadamente, que viven una crisis sostenida. Entre las primeras se pueden señalar:

Guayaquil, la ciudad más poblada del país, vive desde los años noventa un modelo hegemónico de modernización de su municipio,¹⁵ que se transforma con una reingeniería institucional profunda y un liderazgo personalizado fuerte. Hasta ese momento existía una dispersión institucional compuesta por múltiples poderes locales que se disputaban la hegemonía; entre ellos, privados (Junta de Beneficencia, Junta Cívica, Cámara de Comercio) y públicos (Municipio, Gobernación y direcciones

14 Esta es una diferencia sustancial con respecto a las migraciones rural/urbanas: mientras las internacionales en este momento no rompen los lazos de relaciones, en las anteriores si ocurría y con un hecho adicional: se reproducían la economía y cultura campesinas en las periferias urbanas, a la manera de la ciudades de campesinos.

15 Tradicionalmente el Municipio de Guayaquil fue gestionado por administraciones populistas.

ministeriales) que finalmente terminan subordinándose alrededor del peso de la municipalidad y de su Alcalde, León Febres Cordero (presidente del Ecuador entre 1984-88). Desde este momento, una instancia pública como el Municipio toma la batuta para impulsar el desarrollo de la ciudad, creando un conjunto de fundaciones privadas que desarrollan significativos proyectos urbanos bajo una lógica privada/pública/local.

La legitimidad que alcanza la municipalidad es tan grande que capta importantes recursos económicos para sustentar su acción y obtener un apoyo social sin precedentes para construir un proyecto dominante de ciudad que se mantiene hasta ahora. Para llevar a cabo la propuesta se diseñó un punto de partida tipo *ancla*: el Malecón 2000, que recupera y potencia su ubicación geográfica como "puerto principal", reivindica la cuestión identitaria en la que han tenido vital importancia los programas comunicativos¹⁶, e impulsa la llamada regeneración urbana de sitios emblemáticos como el Cerro Santa Ana, Malecón del Salado, Av. 9 de Octubre y el aeropuerto (ex Simón Bolívar) José Joaquín Olmedo. A ello se deben sumar dos elementos adicionales: las obras de vialidad (múltiples pasos a desnivel y vías) y de transporte (Metrovía) que han facilitado la conexión intraurbana y de la ciudad con el resto del país. Y, por otro lado, a un amplio programa de legalización de la propiedad urbana y la construcción de proyectos de vivienda popular (Mucho Lote 1 y 2 con más de 10 mil unidades de vivienda).

Desde 2007 este modelo de desarrollo urbano es duramente cuestionado por el Gobierno Nacional porque no dirigió su accionar hacia los suburbios donde se ubica la población de más bajos ingresos. Con este cuestionamiento se instaura un modelo de gestión de la ciudad con dos proyectos y dos cabezas: el uno presidido por el Alcalde y el otro por el Presidente, en permanente conflicto. El gobierno central realiza obras dentro del perímetro urbano para mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de Guayaquil, ubicados principalmente en el sur de esa ciudad, modificando así la lógica del poder local. Para ello emprende varios programas, entre los que destacan: los denominados Socio Vivien-

16 "Guayaquil más ciudad" y el "Gran Guayaquil" constituyen los mensajes que promocionan las principales actuaciones de la municipalidad y el Consejo Provincial.

da con una inversión de 99,6 millones de dólares, destinados a 5.844 viviendas a 17 mil dólares cada unidad; un Programa Nacional de vivienda de 3.622 unidades por un monto de 75 millones, es decir, a 20 mil cada una; la universidad de las Artes con 231,9 millones; el proyecto Guayaquil Ecológico por 393,17 millones, el Hospital del Sur con 116 millones y el del Norte Monte Sinaí por 25 millones; el centro de rehabilitación social y centro de detención por 35,9 millones; el dragado del canal de navegación por 92,9 millones, por citar algunos.

Quito, capital político-administrativa del país, reivindicó su condición "metropolitana" desde 1993 con la promulgación de la Ley de Régimen Metropolitano, que le facultó nuevas competencias y una administración municipal descentralizada, desconcentrada y participativa.¹⁷ Posteriormente y desde principios de este siglo, con un cambio en la lógica pública, impulsó una reingeniería institucional destinada a introducir criterios empresariales y privados de gestión, sobre la base de una lógica corporativizada por sectores (ambiente, contaminación, turismo y centro histórico, entre otros).

Uno de los proyectos emblemáticos de la ciudad ha sido la recuperación y potenciación del Centro Histórico, lo cual ha permitido estructurar un discurso y una propuesta de vinculación de la ciudad a los circuitos turísticos del mundo y de integración de la población al conjunto de la urbe a través de la identidad que genera. La cualidad de ser el primer patrimonio Cultural de la Humanidad permitió definir una propuesta de planificación del Centro Histórico de Quito (Plan Maestro) con los recursos suficientes¹⁸ y con una institucionalidad para llevarla a cabo (Empresa del Centro Histórico ECH, Administración Zona Centro).

De las innovaciones más importantes de la ciudad está la constitución de un sistema de transporte público semi-masivo que tiene como eje central al "trolebus" o bus eléctrico y sus ramales a través de sistemas BRT convertidos en una alternativa importante para jerarquizar el trans-

17 "Quito más ciudadanía" constituye una expresión usada por la actual administración para evidenciar los logros de la participación ciudadana en los cabildos barriales, sectoriales o temáticos y en las corporaciones.

18 El financiamiento principal nace con la creación del FONSAL en 1988, de la consecución de un crédito pionero con el BID en 1992 y del apoyo importante de la cooperación internacional.

porte público sobre el privado y ser un referente para otras propuestas en América Latina (Bogotá, México, Santiago). A esta propuesta hay que sumar la construcción del nuevo metro de Quito, que es cofinanciado con el gobierno central por un monto superior a los dos mil millones de dólares, que articulará el sur de la ciudad con el norte a través de 22 km y 15 paradas. Este proyecto es cuestionado por dejar inconexos importantes nodos de origen y destino de viajes, por el incremento en un 46% de su precio referencial aprobado por el concejo capitalino y por servir al 15% de los viajes de la ciudad, entre otras cuestiones.

Cuenca, tercera ciudad ecuatoriana, declarada Patrimonio de la Humanidad, logra un posicionamiento internacional que convalida su condición de capital de la región austral del país. A ello deben sumarse los beneficios obtenidos de los acuerdos de paz con el Perú y de la presencia de las remesas económicas enviadas por la población emigrante desde fuera del país. La ciudad ha sido capaz de mantener una economía social altamente redistributiva, al extremo de que es una de las ciudades de mejor calidad de vida del país y de menor polarización social y económica. Hay una provisión generalizada y adecuada de los servicios básicos y su proyecto central de desarrollo ha sido la recuperación del centro histórico de la ciudad. Por otra parte, dadas estas condiciones se ha convertido en un imán para atraer cientos de extranjeros que han llegado a la ciudad para jubilarse, lo cual ha generado la multiplicación de bienes y servicios (bares, restaurantes, nuevos proyectos inmobiliarios). Actualmente un sistema de tranvía se encuentra en fase de construcción y se espera entre en operación a fines del año 2016.

Otras ciudades de menor escala se han convertido en referentes de adecuada gestión local, entre las que sobresale Manta, que ha logrado aprovechar la base militar, la promoción turística y la pesca para salir adelante. Loja ha impulsado proyectos innovadores de tratamiento ambiental, sobre todo en el ámbito de los residuos sólidos, y Cotacachi ha generado un modelo internacional en gestión participativa.

Por otro lado, en varias de las ciudades mencionadas el peso del capital inmobiliario ha sido clave, tanto en el desarrollo habitacional para sectores de bajos ingresos en la periferias como en Centros Comerciales,

edificios de vivienda de alto estandar y centros de negocios en zonas urbanas consolidadas, de prestigio y de altos precios del suelo. Allí están los casos de Ciudad del Río en Guayaquil, González Suárez/12 de octubre en Quito, y Plaza del Sol en Manta.

También hay que mencionar el aumento importante de la cobertura de servicios urbanos en las ciudades ecuatorianas, que abastecen ahora al 95% la población, entre los cuales están la energía eléctrica, el agua potable, la telefonía y el alcantarillado.¹⁹

La construcción del protagonismo de la ciudad ecuatoriana –operado en los últimos 20 años– se enmarca en una corriente mundial que reconoce a las ciudades como entes que, a la vez que reorganizan las estructuras territoriales nacionales, pueden contribuir con la incorporación ciudadana mediante una mejor gobernabilidad y una adecuada utilización de los recursos naturales y de promoción económica, como alternativas para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

402 Sin embargo, estos procesos terminan por desbordar a los gobiernos locales porque no tienen ni competencias ni recursos para enfrentar esta nueva realidad. Tampoco el gobierno nacional puede asumir la problemática porque se encuentra muy distante. De allí que hayan aparecido de manera simultánea e interconectada dos propuestas: la descentralización y la privatización que –finalmente– condujeron a que los gobiernos locales sean más fuertes frente al gobierno nacional, pero más débiles ante la sociedad local.

19 En agua 96%, electricidad 99,5%, alcantarillado 90,9% y servicio de recolección de basura 98% (VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010, disponible en: www.inec.gob.ec).

La descentralización del Estado

Con la difusión de la urbanización a lo largo del territorio nacional se produjeron mayores demandas locales por autonomía, así como mayor protagonismo de la ciudad en el contexto del Estado Nacional. Pero también hubo una ola internacional que propugnaba el fortalecimiento de los gobiernos locales bajo distintas miradas, tanto que no hay un solo proyecto de descentralización sino varios que han estado en debate. Los pueblos y nacionalidades indígenas propugnan un estado plurinacional; los concejos provinciales, el fortalecimiento de su condición de intermediación; las regiones ricas, la autonomía y la privatización; las zonas pobres mayor inversión y mejor representación; y la cooperación internacional también incide en este debate desde sus visiones.

403

La formación autonómica

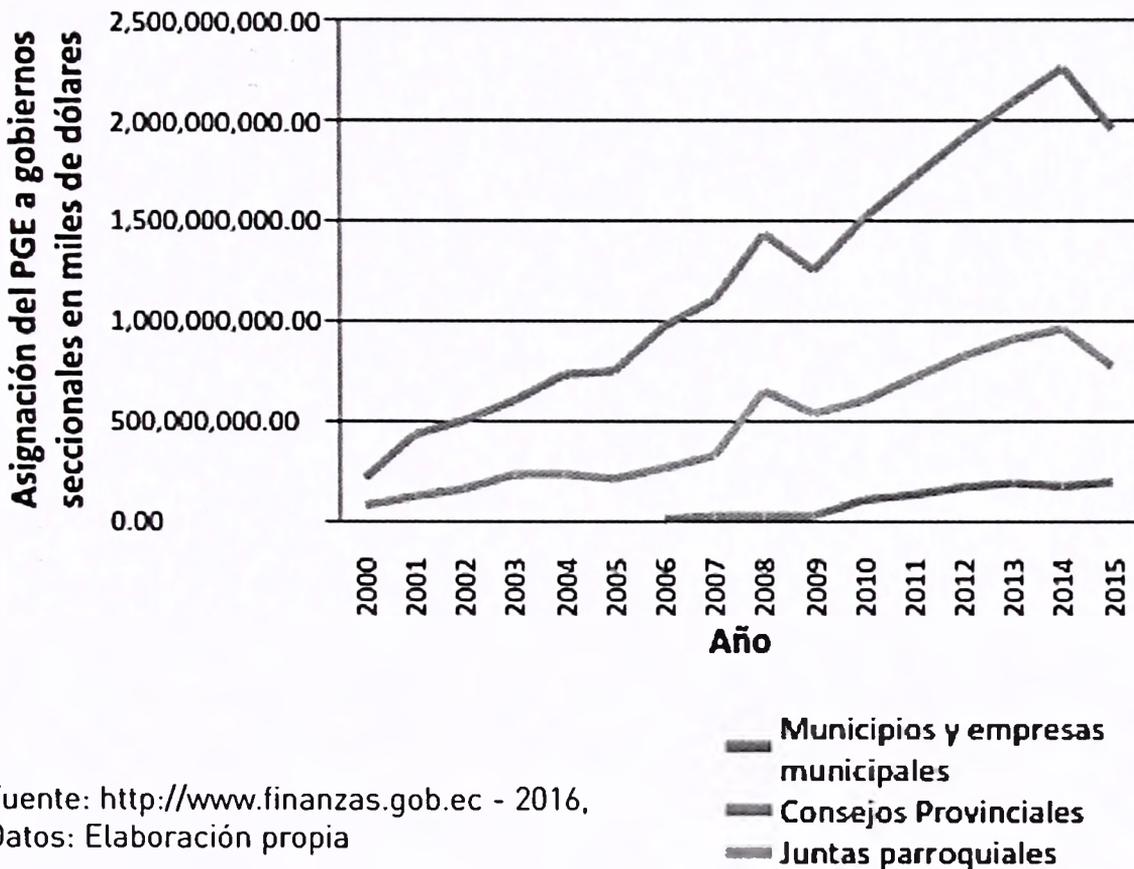
En los años noventa se inicia un proceso de descentralización del Estado. En 1997 se promulgan la "Ley Especial de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales" que transfiere el 15% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto y la "Ley Especial de Descentralización y Participación Social", que estructuran la autonomía política, fiscal y administrativa. Con esta propuesta de reforma del Estado vía descentralización se generó un cambio sustancial de la institucionalidad que la regía, pasando de un municipio prestador de servicios a la constitución de un gobierno local. Posteriormente, a inicios de siglo XXI, en un contexto de modernización del Estado, el gobierno nacional transfiere recursos y competencias a los gobiernos subnacionales y entra en una ola privatizadora, con lo cual –como ya se ha dicho– los gobiernos locales adquieren más poder frente al gobierno nacional, pero son más débiles frente a la sociedad local.

Por ello se buscó fortalecer las capacidades locales, redefinir las relaciones entre el Ejecutivo y los gobiernos seccionales y evitar la superposición de funciones. Pero también se impulsó el desmonte del sistema de planificación para que supuestamente los municipios pudieran acrecentar la autonomía, cuando en realidad lo que se persiguió fue desregular los mercados locales y liberar la acción pública en beneficio del mercado. El siguiente instrumento jurídico aprobado en 1998 fue la nueva Constitución, donde hay dos líneas que buscan fortalecer a los gobiernos locales y, por lo tanto, a los territorios: 1) por un lado, el fortalecimiento de la descentralización administrativa con nuevas funciones y atribuciones, y por otro, 2) la descentralización fiscal. La Constitución otorgó a los municipios recursos de transferencias pero ello no significó acrecentar la autonomía financiera porque los gobiernos centrales traspasan los recursos clientelamente. Cosa distinta hubiera sido si se descentralizaba la base tributaria, de tal manera que se amplíe las fuentes de ingresos. Y en términos de competencias se avanzó muy poco, porque las que asumieron los municipios estuvieron relacionadas a las nuevas que han aparecido; por ejemplo, el medio ambiente. También fue muy difícil lograr la transferencia de competencias porque se estableció una institución centralizada denominada Consejo Nacional de Competencias, que le correspondía dirimir a qué nivel le correspondía la competencia solicitada y los presupuestos que debían transferirse con cada competencia.

Para 2008 y con Alianza País en el poder, se aprueba una nueva Constitución que define un nuevo orden jurídico del Estado, declarado plurinacional y descentralizado. Estableció una división compleja del territorio: regiones (suma de provincias), provincias, áreas metropolitanas (más de millón y medio de habitantes, o sea Quito y Guayaquil), cantones, parroquias (urbanas y rurales) y territorios especiales (circunscripciones territoriales indígenas, insulares, fronterizas). En términos competenciales hay un cambio sustancial: se establecen tipos de competencias por nivel, exclusivas o concurrentes, mientras la Constitución anterior dejaba en libertad a que cada municipio la solicite y existía un órgano central dirimente. El modelo de financiamiento es similar al que se adoptó en 1998.

El proceso de descentralización del Estado, iniciado en los últimos quince años, responde al hecho de que la economía, la política y la población son predominantemente urbanas. Una expresión clara es que el presupuesto del Estado tiende a urbanizarse. Si en 1997 los recursos del régimen seccional autónomo no llegaban al 5% del presupuesto nacional, pocos años después logran cuadruplicarse.

Fig. 5 Evolución de las asignaciones del PGE a los organismos seccionales



En el año 2000, el Gobierno Central por concepto de ingresos corrientes netos transfirió el 9,9% (USD 295,4 millones) a los gobiernos seccionales (consejos provinciales y municipios). A partir de esa fecha, la participación se incrementa significativamente hasta alcanzar porcentajes de 20,9% en 2004 (USD 896.5 millones); 18,8% (USD 1053.4 millones) en 2006; el 19,3% (USD 1847.3 millones) en 2008; 18,9% (USD 1720.8 millones) en 2009, y en 2011 un 23,9% del Presupuesto General del Estado. En

otras palabras, hubo un crecimiento en términos porcentuales y también en número absolutos; en un caso por los cambios normativos y en otros por la elevación de los precios del petróleo, respectivamente. Sin embargo, desde 2014 ya se observa el fenómeno de la crisis económica que cambia significativamente los recursos destinados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Por ejemplo, los gastos de capital, es decir, aquellos destinados al incremento patrimonial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD (programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública), se han incrementado ostensiblemente a partir de 2008 dadas las modificaciones en la Ley del 15%: en la Constitución de 2008, que determinaba la participación del 20% (15% de los ingresos permanentes y 5% de los ingresos no permanentes) y posteriormente en la Ley de la COOTAD, que determina una participación del 31% (21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, PGE), los cuales deben ser destinados específicamente y mayoritariamente para gastos de inversión y capital (Pérez, 2015:44).

406

Este conjunto de situaciones condujo a un incremento del protagonismo de la ciudad y su prevalencia como actor político, debido a que tiene un peso específico en el escenario nacional. Adicionalmente su institucionalidad se ha fortalecido con la presencia de más competencias, lo cual hace pensar que la urbe camina hacia la constitución de una nueva forma de funcionamiento institucional: un gobierno local. Las ciudades ecuatorianas han emprendido intervenciones político-administrativas tendientes a modificar el rol de sus administraciones, tradicionalmente prestadoras de servicios básicos y gestoras de actividades urbanísticas, para convertirse en instancias promotoras del desarrollo social, económico y territorial, priorizando temas como la productividad y competitividad, el desarrollo humano equitativo y la sustentabilidad ambiental, a través de la ampliación de la democracia, la gobernabilidad y la promoción de la participación ciudadana.

Sin embargo, este avance multinivel de la estructura del Estado entra en una encrucijada con lo que podría denominarse como una *contra reforma* desde que la Asamblea Nacional aprueba el Código Orgánico de Orde-

namiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y, principalmente, sus reformas en 2016, donde el gobierno central empieza a ejercer la rectoría, ejecución y control en áreas claves como vivienda, salud y educación; mientras que la planificación territorial, la seguridad alimentaria y el desarrollo productivo son parte de las atribuciones descentralizadas. En otras palabras, la regionalización desaparece y se recentralizan algunas competencias, debido a la crisis económica que vive la región y el Ecuador en particular, por la reducción de las exportaciones en China, la caída del precio del petróleo y los commodities, así como la apreciación del dólar frente a otras monedas. Las crisis muestran muchas cosas, a diferencia de las bonanzas. En términos estructurales no se modificó la primacía urbana expresada en el bi-centralismo Quito/Guayaquil, aunque sí se produjo un cambio en la relación local/nacional.

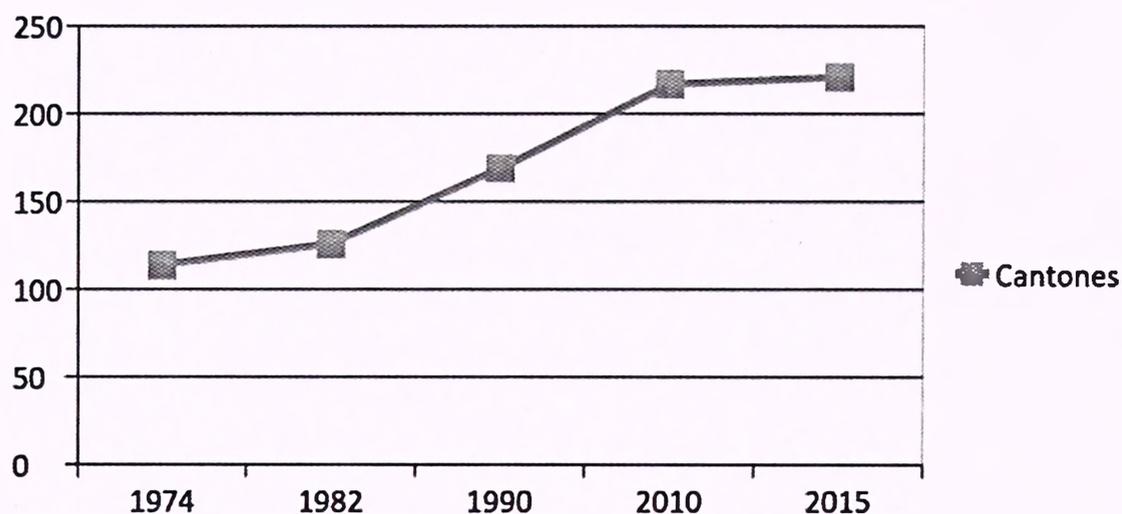
En otras palabras, el nuevo marco normativo produjo algunos cambios interesantes en términos de la descentralización vertical, es decir, entre niveles del Estado con la transferencia de recursos y competencia; en cuanto a la descentralización horizontal, el peso de los ejecutivos se incrementó por sobre las otras funciones del Estado (presidencialismo); y en términos de la descentralización territorial se mantuvo prácticamente inalterada.

407

El minifundismo territorial

Un importante cambio se ha vivido en el territorio nacional, en términos de un proceso de fraccionamiento agresivo, vinculado, por un lado, al criterio "divide y vencerás" nacido del centralismo estatal, así como al clientelismo como práctica dominante en la política; y por otro lado, a las propias demandas de los territorios por acceder al presupuesto, a la obra y a la representación. Así se tiene que desde 1974 hasta la fecha se han creado cuatro provincias nuevas y 111 cantones adicionales, siendo el año 1982 clave, correspondiente al retorno a la democracia como un factor explicativo, tal cual se describe en el siguiente Cuadro.

Fig. 6 Evolución de creación de cantones en el Ecuador 1974 - 2016



Fuente: Elaboración propia. Datos: Villavicencio, 2010

El Ecuador en 1982 tenía 20 provincias, 126 cantones y 947 parroquias, mientras actualmente tiene 24 provincias, 224 cantones y 1.299 parroquias. Así tenemos un proceso importante de minifundización territorial, al grado que las provincias se incrementan en un 20%, las parroquias en un 37% y los cantones en 78%. Esto significa que la mayor atomización se produjo en el ámbito cantonal, gracias al peso de la propuesta municipalista de descentralización, a las demandas de los caciques locales y al protagonismo de las sociedades urbanas.

Frente a esta estructuración territorial del régimen autónomo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) generó una propuesta distinta para el régimen dependiente, compuesta por zonas, circuitos y distritos como niveles administrativos de planificación que sirven "para una mejor identificación de necesidades y soluciones efectivas para la prestación de servicios públicos" (SENPLADES, 2016).

Fig. 7 Zonas de planificación de la SENPLADES



Fuente: SENPLADES, 2016

Se conformaron nueve zonas de planificación, nacidas de las provincias colindantes, de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos. El distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada distrito tiene un promedio de 90.000 habitantes. Sin embargo, para cantones cuya población es muy alta como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo de los Tsáchilas se establecieron distritos dentro de ellos. Por último, el circuito es la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad están al alcance de la ciudadanía y está conformada por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias. Existen 1.134 circuitos con un promedio de 11.000 habitantes cada uno (www.planificacion.gob.ec, 2016). Lo extraño radica en que la división político-administrativa en la que se sustenta la descentralización tiene poco que ver con la propuesta de desconcentración de la SENPLADES.

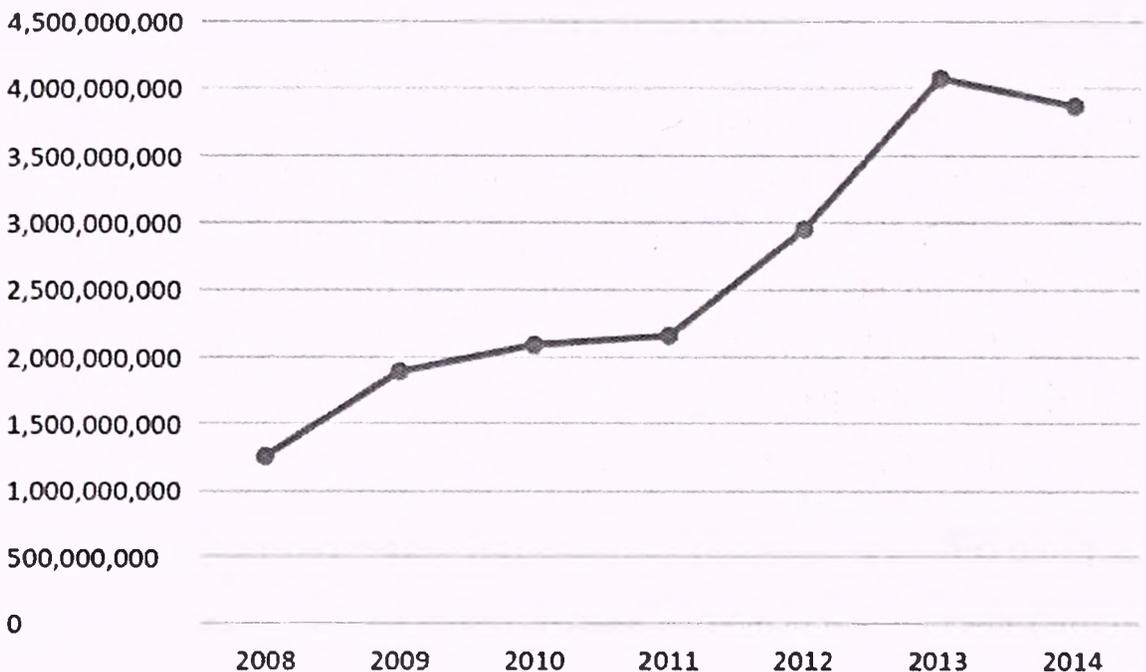
Infraestructura urbana y acceso a la vivienda

La inversión pública en infraestructura

Si se hace una comparación de la Inversión Pública entre 1998-2013, claramente hay dos períodos: uno que va desde 1998 hasta 2006 en el que se invierte 5.796 millones en los 8 años y el otro desde 2007 a 2013 con 33.339 en 6 años; lo cual revela dos cuestiones importantes: la primera, la inmensa cantidad de recursos que recibió el país producto del incremento del precio del petróleo, y la segunda, el fortalecimiento de la lógica pública de la inversión estatal, esto es, el retorno de lo público. En ese contexto, la inversión pública en infraestructura crece significativamente hasta 2013, en que la crisis económica empieza a tener presencia, como se puede observar en el siguiente Gráfico:

410

Fig. 8 Inversión pública en infraestructura 2008 - 2014

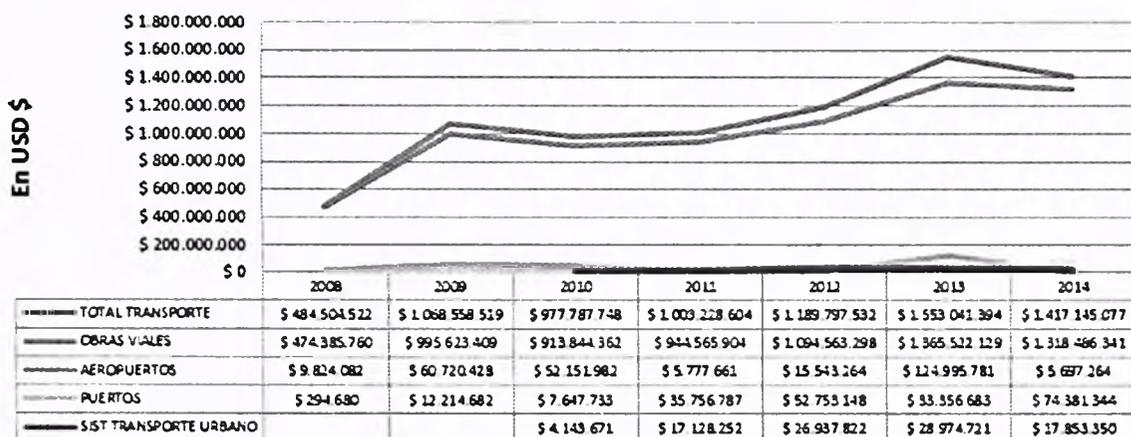


Elaboración: Los autores, Datos: SENPLADES, 2014

Por otra parte, las áreas que mayor inversión pública han tenido desde 2008 son el transporte y la energía eléctrica (cambio de matriz energética). Ambas áreas están vinculadas al fomento de la productividad y el turismo, así como a conectar a la ciudad con el campo, a las ciudades con las regiones y al país con el mundo (puertos y aeropuertos).

La inversión en infraestructura, sin duda, ha sido la más visible del gobierno de Rafael Correa; se inicia con USD\$ 480 millones en 2008 y alcanza la cifra de USD\$ 1.500 millones en 2013. Puertos, aeropuertos y terminales terrestres crecen por doquier (algunos ya en desuso por la ausencia de demanda de viajes internos, como es el caso del aeropuerto del Tena o de Santa Rosa en Machala) así como por inversiones grandes en proyectos de transporte urbano, por ejemplo el metro de Quito y el tranvía de Cuenca.

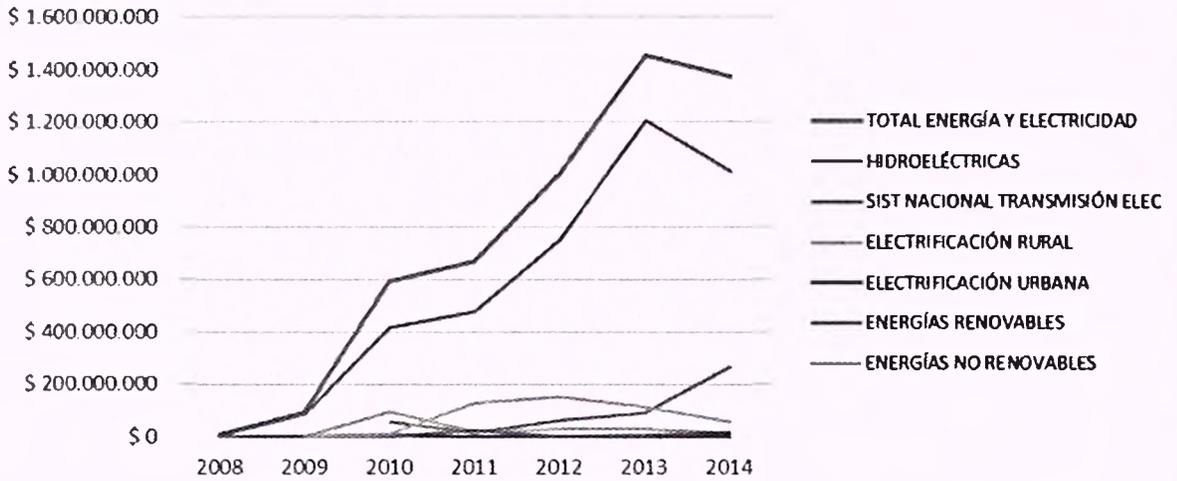
Fig. 9 Evolución Inversión Pública en sector Transporte y sus subcategorías - 2008 - 2014



Elaboración: El autor, Fuente: SENPLADES, 2014

En el caso de energía y electricidad, es el segundo rubro más grande en infraestructura, siendo las hidroeléctricas el grueso de la inversión realizada. El monto en energía y electricidad es de USD\$ 1.371.276.438 entre 2008 y 2014, que está destinado al cambio de la matriz energética del país. La electrificación urbana es el cuarto rubro en términos de inversión.

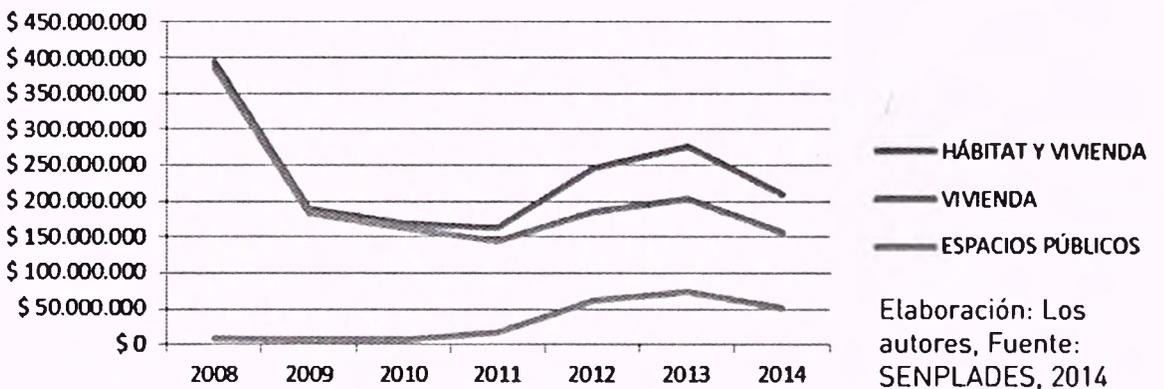
Fig. 10 Evolución Inversión Pública en Energía y Electricidad en USD\$ por subcategorías: 2008 - 2014



En tercer lugar consta el ámbito del desarrollo urbano y la vivienda, aunque con gran diferencia en términos monetarios en relación con las inversiones anteriores. Si bien la inversión ha sido significativa en áreas urbano-marginales de varias ciudades de la Costa ecuatoriana y en menor medida de la Sierra, no se puede negar que es bastante inferior a las inversiones en infraestructura señaladas y también menor a las realizadas en el año 2008. Sin embargo, esta inversión no ha mantenido una regularidad en el tiempo: de 2007 a 2008 hay una caída significativa que se mantiene hasta 2011.

La inversión en espacios públicos se ha hecho en terrenos de propiedad del gobierno central dentro del perímetro urbano y en contrapropuesta a las obras locales lideradas por alcaldes de la oposición, como son el parque Samanes y la Isla Santay en Guayaquil o el Parque de Guápulo en Quito.

Fig. 11 Evolución Inversión Pública en sector Hábitat y vivienda y sus subcategorías - 2008-2014



La situación de la vivienda en el Ecuador

Según el Informe Nacional de Ecuador 2015 para Hábitat III presentado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), aproximadamente 2,8 millones de ecuatorianos (18% de la población total) viven en asentamientos precarios e irregulares. Si bien es cierto que el porcentaje de viviendas en condiciones inadecuadas ha disminuido del 70% en 1990 al 45% en 2010, aún se mantiene un elevado porcentaje de viviendas sin adecuados materiales en pisos, techos y paredes en relación al total de viviendas en el Ecuador. Pero adicionalmente se debe tener en cuenta la gran diferencia que existe en el territorio: en el campo las condiciones son mucho más precarias que en la ciudad, con el 73% de viviendas inadecuadas en el campo y el 29% en zonas urbanas (MIDUVI, 2010).

Tabla 2. Indicadores de condiciones de vivienda en el Ecuador, 1990 – 2001 - 2010

	1990			2001			2010		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Hogares que habitan en viviendas propias	1,367,045	670,441	696,604	1,936,909	1,096,119	840,790	2,438,056	1,438,135	999,921
Porcentaje de hogares que habitan en viviendas propias	68%	58%	80%	67%	69%	79%	64%	59%	73%
Hogares hacina-dos	691,821	311,293	380,528	778,667	414,041	364,626	668,280	378,238	290,042
Hogares que habitan en viviendas inadecuadas	1,407,255	594,034	813,221	1,623,191	728,244	984,947	1,716,160	719,360	996,800

HÁBITAT EN DEUDA.

Porcentaje de viviendas inadecuadas	70%	51,73%	94,53%	56,3%	40%	84%	45%	29,4%	73%
Porcentaje de hogares hacinados	34%	7%	4%	27%	22%	4%	17%	15%	1%
Índice de acceso a servicios públicos básicos	32%	53%	3,5%	41%	59%	9,4%	49%	66%	18%

Elaboración: los autores, Fuente: www.sni.gob.ec

414 Esto se ve expresado en el déficit habitacional cualitativo, medido por el número de viviendas cuyas condiciones habitacionales son consideradas irrecuperables, a partir de la combinación de materiales predominantes del piso, pared y techo. En el año 2010 el país presentaba un 33% de déficit, siendo ligeramente superior en el áreas rurales con el 35% frente al 31% urbano (www.sni.gob.ec). El hacinamiento, considerado cuando más de tres personas viven en un dormitorio, también es un indicador que ha ido disminuyendo ostensiblemente en los últimos veinte años. En 1990 el 32% de hogares del país vivían en estas condiciones, mientras que para el 2010 esa cifra ha bajado al 17%.

Con respecto al índice de acceso de servicios básicos²⁰, éste ha aumentado en los últimos 20 años (49% en el 2010 versus 32% en 1990). Sin embargo, las diferencias entre provincias son grandes, siendo las de la Costa las menos favorecidas, seguidas por las provincias amazónicas. Por ejemplo, en la provincia de Los Ríos un 16% de sus viviendas tienen acceso a servicios básicos, mientras que Pichincha, ubicada en la Sierra ecuatoriana, presenta el porcentaje más elevado (85%) del país.

20 Número de viviendas que tienen acceso a servicios públicos (agua, alcantarillado, recolección de basura y electricidad), expresado como porcentaje del total de viviendas.

Tabla 3. Porcentajes de tenencia de vivienda y acceso a servicios básicos por provincia - 2010

Región	Provincia	% hogares en viviendas propias y totalmente pagadas	% viviendas con servicios básicos públicos
Costa	Esmeraldas	49	28
	Manabí	48	28
	Santa Elena	41	29
	Guayas	51	45
	Los Ríos	52	16
	El Oro	45	58
	Santo Domingo de los Tsáchilas	37	40
Sierra	Carchi	45	64
	Imbabura	47	63
	Pichincha	34	85
	Cotopaxi	57	29
	Tungurahua	52	52
	Bolívar	59	30
	Chimborazo	59	40
	Cañar	55	36
	Azuay	46	57
	Loja	49	48
Oriente	Sucumbíos	48	25
	Napo	49	39
	Orellana	50	22
	Pastaza	41	46
	Morona Santiago	51	34
	Zamora Chinchipe	52	44
Región Insular	Galápagos	38	25

En la mayoría de ciudades del país hay escasez de áreas verdes y de esparcimiento, siendo el Índice de Verde Urbano IVU de 4,7 m² por habitante, muy por debajo de los 10 m² a 15 m² por persona recomendados por los estándares internacionales; esto quiere decir que existe un déficit por habitante de al menos 6,3 m². De los 221 municipios que tiene el Ecuador solo existen 10 que cumplen con esta recomendación (INEC, 2010); esto es, el 2%. Si este indicador es bajo, el problema es más complejo cuando la población de cada una de estas "ciudades" está entre mil y diez mil habitantes, con excepción de Quito.

Tabla 4. Ciudades ecuatorianas que cumplen el Índice de Verde Urbano

Ciudad	Provincia	Índice de Verde Urbano	Ciudad	Provincia	Índice de Verde Urbano
Mera	Pastaza	23,82m ² /hab	Pablo Sexto	Morona Santiago	13,93m ² /hab
Quito	Pichincha	20,40m ² /hab	Sigchos	Cotopaxi	13,41m ² /hab
Huamboya	Morona Santiago	15,98m ² /hab	Paute	Azuay	12,60m ² /hab
Mocha	Tungurahua	14,97m ² /hab	Quero	Tungurahua	12,06m ² /hab
El Pan	Azuay	14,43m ² /hab	Saquisilí	Cotopaxi	11,05m ² /hab

Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2010

Por otra parte, existe escasez de suelo y oferta de vivienda asequible para la población de más bajos ingresos, quienes deben recurrir a prácticas ilegales: invasión, desconocimiento de normas, abastecimiento irregular de servicios. El crecimiento urbano ha sido descontrolado y por fuera del límite urbano causando fragmentación social y territorial, y una gran presión antrópica sobre territorios ecológicamente sensibles y agro productivos. Frente a esta realidad los gobiernos municipales han mostrado una escasa capacidad fiscal para movilizar recursos dirigidos a mejorar la dotación de servicios, reducir el déficit de vivienda formal, mejorar el transporte público y generar espacio público de calidad (MIDUVI, 2015:19).

La tenencia de la vivienda en el Ecuador es propia, bajo distintas formas. La primera de ellas es totalmente pagada y representa el 47%, le

sigue la regalada o donada con el 10% y la que se encuentra pagando con el 6,5%. El resultado es que el 84,5% de las viviendas son propias, lo cual es una cantidad significativa, tal como se puede ver la siguiente tabla:

Tabla 5. Tenencia de la vivienda por hogares

Tenencia de vivienda	Hogares	%
Propia y totalmente pagada	1.786.005	47%
Arrendada	816.664	21%
Prestada o cedida (no pagada)	489.213	13%
Propia (regalada, donada, heredada o por posesión)	409.281	10%
Propia y la está pagando	249.160	6,5%
Por servicios	59.145	1,6%
Anticresis	7.470	0,9%
Total	3.810.548	100%

Fuente: MIDUVI, Informe Nacional del Ecuador, 2015

417

Las políticas de vivienda

En el país han existido cuatro políticas explícitas de vivienda en los últimos cien años. La primera nace en la década de los años veinte del siglo pasado a partir de un marco institucional aislado e inconexo en el que lo municipal y la seguridad social actuaban cada uno por su lado. En este contexto las políticas iban encaminadas a "programas o proyectos residenciales de vivienda nueva". La segunda se origina en los años sesenta gracias a los postulados y recursos provenientes de la Alianza para el Progreso: financiamiento de ahorro a través del sistema privado, cooperativo y mutual así como del sector público (el naciente Banco de la Vivienda y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). Es una propuesta de política en la que el Estado interviene directamente mediante la producción y promoción de unidades residenciales, para lo cual crea la Junta Nacional de la Vivienda. La tercera surge a partir de los años noventa cuando se da un giro en el diseño de políticas para reducir el déficit cuantitativo, bajo la influencia de las políticas neoliberales: el Estado deja de ser constructor

inmobiliario y prestamista final, y el sector empresarial privado crea nuevas instituciones integradas al mercado de capitales, para captar el ahorro interno y distribuir los recursos. El Estado pasa de ser constructor y promotor a ser un ente regulador. Se sustituye la banca estatal unipropósito (tipo Banco Ecuatoriano de la Vivienda) por la banca privada comercial multipropósito. El modelo a seguir fue el chileno.

A partir del año 2007 aparece una nueva política de reposicionamiento de la vivienda en la agenda pública, después de más de 10 años de ausencia. El gobierno de Rafael Correa y la Revolución Ciudadana plantean el retorno de lo público y el fortalecimiento del Estado como ente regulador. En ese contexto la política de vivienda encuentra un nuevo espacio. Parte de una oferta de vivienda diversificada por sectores: a) para sectores medios y altos, la banca privada, b) para sectores medios y bajos, la creación del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Banco del Pacífico (banco público) y c) para sectores de bajos ingresos, los subsidios a la oferta.

418

A esto se suma la agencia del gobierno de bienes e inmuebles estatales denominada Inmobiliar,²¹ que se convierte en un ente más del mercado inmobiliario, "por una necesidad importante desde el Estado Central de organizar los bienes del Sector Público; ya que existía una dispersión de instituciones sin tener bienes legalizados o identificados, o instituciones como el Banco Central con bienes inmuebles que no utilizaban" (Inmobiliar.gob.ec, 2016). Es decir, el Estado retoma programas de vivienda social, se convierte en prestamista y entra al mercado inmobiliario como un actor más en la gestión de bienes e inmuebles.

21 "INMOBILIAR presta un servicio a las instituciones del Sector Público para la gestión inmobiliaria, que significa: dotar de espacios (terrenos o infraestructura) a las instituciones públicas como unidades educativas, UPC's, CIVB's; administrar los bienes del Estado Central; realizar remodelaciones o readecuaciones en edificaciones del Servicio Público; generar una base de información o catastro sobre bienes inmuebles del Estado; además, tiene a cargo proyectos emblemáticos como la administración de los Centros de Atención Ciudadana, las Plataformas Gubernamentales, los proyectos urbanísticos integrales llamados Campus del Milenio. Actualmente, uno de los ejes centrales del trabajo de INMOBILIAR se enfoca en la venta de los bienes que no van a ser usados por el Estado, fundamentado en el objetivo institucional de darles el mejor uso o destino" (<http://bit.ly/2d05BU2>).

En general se han tenido dos momentos de las políticas en estos 20 años. Una sustentada en la necesidad de resolver el problema de los sin techo (demanda de los nuevos pobladores) mediante regularización, lotes con servicios, auto construcción y algo de inversión. Esta política se enfrentó mediante un sectorialismo estatal que tuvo dos ejes: la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda, que tuvo como política principal lo que se podría denominar el «efecto del lugar» o el llamado incorrectamente “asentamiento humano”, al que se debía otorgar las infraestructuras y los servicios de localización: transporte, agua, energía, educación, salud. La segunda política está definida por el déficit cuantitativo de vivienda, que es enfrentado con una política de financiamiento bajo las reglas del mercado mediante el otorgamiento del subsidio a la demanda (en realidad a la oferta), lo cual trajo muchas situaciones inéditas. Por ejemplo, la reivindicación social se dirige al mundo privado y no al ámbito público,²² la vivienda se construye en lugares distantes a las ciudades, con lo cual aparecen nuevas periferias de las ciudades, a la manera de viviendas privadas de ciudad, como ocurre con el proyecto Ciudad Bicentenario en Quito.

22 Los grupos sociales que demandan un techo se fragmentan en sus reivindicaciones contra las empresas, tanto en las fases de producción como en sus referentes institucionales.

Ambiente y sostenibilidad urbana en el Ecuador (1996-2016)

El manejo del tema ambiental ha sido uno de los más complejos en la última década, principalmente por dos hechos que han tenido incidencia en la opinión y en la política públicas: 1) el caso emblemático de la Chevron Texaco, con el juicio histórico que el Estado ecuatoriano interpuso ante cortes nacionales e internacionales por el desastre ambiental causado por la petrolera durante su operación en la década de los setenta y que hoy el Ecuador paga por el laudo arbitral; y 2) la Iniciativa Yasuní ITT (Ishpingo Tiputini Tambococha), desarrollada por las ONGs ambientales y movimientos ecologistas y después abanderada por el gobierno de Correa en el 2007, con el fin de "vender petróleo bajo tierra", es decir, proponer a la comunidad internacional la venta de petróleo no extraído deduciendo los ingresos que se hubiesen generado por su explotación, y destinarlos a proyectos de conservación. Ambos eventos generaron una gran simpatía y adhesiones, principalmente de jóvenes, comunidad académica y científica y medios de comunicación, nacionales e internacionales.

El gobierno impulsó una agenda ambiental amparada en los derechos de la naturaleza, que se aprobó en la Constitución de 2008. Sin embargo, luego de 6 años de reuniones, lobbies, viajes y un gran aparataje mediático, la iniciativa Yasuní fracasó y la explotación petrolera en el corazón de una de las zonas más megadiversas del mundo se inició en junio del 2015.²³ Esta situación generó un precedente a nivel urbano muy interesante. Cuando el gobierno decide dejar el proyecto insubsistente, se inicia una campaña para solicitar una consulta popular en la que el pueblo ecuatoriano decida si se debe o no ejecutarlo. Si bien la iniciativa se localiza en la "ruralidad amazónica" (en realidad selva virgen) la campaña se concentró principalmente en las urbes: recolección de firmas, difusión de

la propuesta, concienciación, comunicación y demás. Fueron los jóvenes los que impulsaron la lucha porque se retomara el proyecto, lo cual generó un proceso de socialización nacional donde los jóvenes se posicionaron como uno de los actores clave de la reivindicación ambiental, trasladando la demanda hacia los temas ambientales urbanos: disminución de la contaminación, uso de la bicicleta, reducción de los impactos ambientales y mejora de la infraestructura urbana vinculada a este sector.

De esta manera, las campañas desarrolladas alrededor de Yasuní y Chevron/Texaco, generaron una masa crítica urbana capaz de recolectar firmas por causas ambientales, presionar y denunciar en redes sociales cualquier atropello ambiental e interponer medidas de amparo. Por ello, se puede afirmar que en las décadas de los ochenta y noventa las luchas ambientales fueron más rurales, mientras hoy en día -con la aparición de las TICs- estas demandas se urbanizaron.

Nuevos intereses económicos, contrarios a la protección ambiental, aparecieron con la reprimarización de la economía (minería, grandes hidroeléctricas) y han frustrado las esperanzas de miles de ecuatorianos levantando luchas socio-ambientales de cientos de comunidades indígenas y campesinas, incluso produciéndose muertes y encarcelamientos de líderes ecologistas. A eso se suma el hecho de que la crisis petrolera y la caída del PIB presionan con más fuerza sobre los recursos naturales, mientras el gobierno impulsa un modelo desarrollista amparado en un discurso ambiental vacío de contenido e impulsa una política descentralizada hacia los gobiernos seccionales, que asumen el conflicto del manejo ambiental sin agenda propia.

Para entender esta dinámica urbano/ambiental de estas dos últimas décadas es necesario reconocer la evolución del marco jurídico en el país. En el 2004 el gobierno ecuatoriano expide la Ley de Gestión Ambiental (LGA), donde se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental (LGA, 2004, Art.- 5), sometido a las directrices del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (LGA, 2004, Cap. 10). En este sistema, el Ministerio del Ambiente se convierte en Autoridad Ambiental Nacional, y los municipios, ONGs o empresas privadas pasan a ser los ejecutores de dichas políticas.

Posteriormente con el COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen entre sus competencias exclusivas la prestación de servicios de gestión integral de residuos sólidos, agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y de saneamiento ambiental, la regulación, prevención y control de la contaminación ambiental (Art. 54 y 55. COOTAD, 2010). Sin embargo, no existen reglamentos o códigos que puedan tipificar el nivel de delito ambiental ni cómo instrumentalizarlo a nivel local.

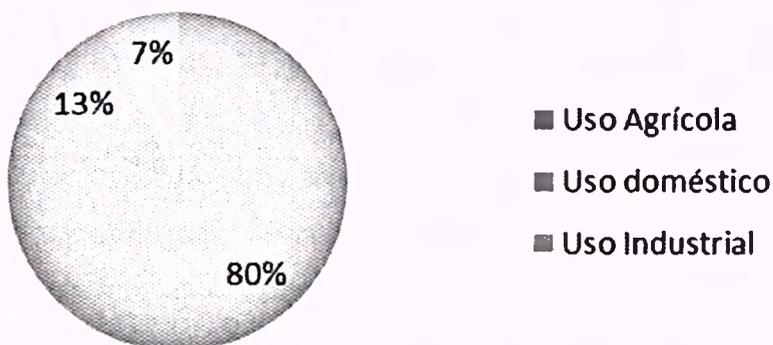
Agua y alcantarillado

El agua es el recurso natural de mayor incidencia en la vida económica y social de las ciudades y los países. De su disponibilidad o carencia depende el desarrollo de muchas actividades de las poblaciones urbanas y rurales, así como su supervivencia. En el agua, así mismo, se exteriorizan los graves problemas ambientales que una ciudad o región están enfrentando.

Según la base de datos de concesiones de la Secretaria Nacional del Agua (SENAGUA) de 2011, en las demandas sectoriales el uso predominante del agua en el país es el agrícola (80% del caudal utilizado), seguido por el uso doméstico (13%) y la industria (7%), tal como aparece en el gráfico siguiente:

422

Fig. 12 Distribución de usos consuntivos de agua en Ecuador



Fuente: Base de Datos de Concesiones. SENAGUA, 2011

Según la CEPAL, el tratamiento de los desechos líquidos urbanos e industriales es casi inexistente en el país (apenas un 7% lo hace) y los pocos que tienen se ubican en el austro del país. El alcantarillado para la

eliminación de aguas residuales las conduce directamente al curso de los ríos y otros cuerpos de agua. El crecimiento de las ciudades produce desechos que por el ineficiente manejo de los residuos sólidos se acumulan en botaderos, quebradas y cursos de agua, causando grave deterioro al ambiente y a la salud humana, sin aplicar las normas establecidas [CEPAL, 2014:16].

En lo referente a la calidad del agua, actualmente rige la Ley de Aguas de 1972 y el Art. 22 de la ley codificada No.2004-016 que indica que el ex-Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), actual Secretaria Nacional del Agua (SENAGUA), conjuntamente con el Ministerio de Salud y las demás entidades estatales, aplicará la política para prohibir toda contaminación de las aguas que afecte al desarrollo de la flora o de la fauna. La aplicabilidad de ésta y otras leyes relativas a los recursos hídricos no ha sido eficiente en el país por la falta de políticas decididas de sanción y seguimiento a los contaminadores y por la asignación de funciones para la gestión del agua a un número excesivo de instituciones, que comparten estas actividades y/o compiten por ellas sin buscar coordinación o cooperación interinstitucional. Por otra parte, aunque el Ministerio del Ambiente es la máxima autoridad ambiental, cuya función rectora le permite establecer normas ambientales para el control de la contaminación en el recurso hídrico. Sin embargo, estas normas no se aplican. Igual situación sucede con la SENAGUA, la cual debería gestionar las políticas de conservación y administración del recurso hídrico. Sin embargo, no dispone de una estructura que le permita el control efectivo de la calidad del agua. [CEPAL, 2014:19]. La Ley de Aguas asignaba al ex-CNRH el control sobre los vertidos y tratamiento de aguas servidas, mientras que el monitoreo dejaba a los municipios.

En la práctica, hay diversos organismos que realizan muestreos de la calidad, como municipios, consejos provinciales, MIDUVI y otros, pero sin que se haga de forma planificada y coordinada. Actualmente, el control de la calidad del agua está a cargo de los GADs. Para ver lo crítica que resulta ser esta situación, Quito, la capital ecuatoriana, no posee ningún sistema de tratamiento de aguas residuales de importancia, pese a un estudio llevado a cabo en el 2010 que recomendaba la construcción de dos gran-

des plantas de tratamiento al norte y sur de la ciudad. Los sistemas de tratamiento que existen son muy pequeños o se encuentran al interior de algunas industrias. Como consecuencia, el deterioro de la calidad del agua se refleja en los altos índices de contaminación que se registran en los ríos Machángara, Guayllabamba y Monjas. Los esfuerzos para solucionar este problema en Quito no han dado sus frutos y a pesar de años de estudios, millones de dólares de inversión y actualizaciones de estudios, se estima que recién para el año 2018 Quito podría contar con sus primeros sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Esta situación no es exclusiva de la ciudad de Quito. Casi todas las ciudades de tamaño mediano y grande en el Ecuador, con excepción de Cuenca y algunos sectores de Guayaquil, carecen de sistemas de tratamiento de agua. Las consecuencias de la contaminación del agua se reflejan en los altos niveles de parasitosis, enfermedades diarreicas y pérdida de la biodiversidad acuática. De igual manera, en muchos ríos, a pesar de tener agua corriendo por su cauce, ésta no puede utilizarse para riego, ganadería o generación eléctrica. Esto tiene consecuencias importantes en la gestión de los recursos hídricos ya que la falta de agua en las zonas bajas aumenta la presión sobre los páramos y ecosistemas de altura para suplir de agua de buena calidad a las poblaciones locales.

Por otra parte, Ecuador es uno de los países más ricos en recursos hídricos de Sudamérica: 43.500 m³ por persona al año (2,5 veces superior al promedio mundial), y sin embargo, es el país con más retraso en la región andina en cuanto a cobertura de servicios de agua y alcantarillado:

Tabla 6. Cobertura de agua potable y alcantarillado en el área andina

País	Cobertura de agua potable en %			Cobertura de alcantarillado en %		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Bolivia	73.5	93	44	63.5	82.3	35.3
Colombia	90.6	98	73	83.4	97	51
Ecuador	70.3	81.5	51.4	58	70	37
Perú	75.4	86	50.7	73.7	89	39

Fuente: Organización Panamericana de la Salud, Situación de la salud de las Américas, 2005

La situación de las aguas residuales en el Ecuador en el 2000 por tamaño de ciudad se resume en el siguiente cuadro:

Tabla 7. Aguas residuales por categoría de ciudades

Categoría de ciudades	Tamaño de población (miles de hab)	Número ciudades	Población Urbana (miles hab)	Dotación de agua potable (L/hab/día)	Población servida con red alcantari-llado (%)	Agua residual con trata-miento (%)
Muy pequeña	De 2 a 10	98	789.560	243	4,6	0,5
Pequeña	De 10 a 100	73	3606.306	231	14,9	3,1
Intermedia	De 100 a 1.000	13	4'100.425	225	19,9	5,8
Grande	Mayor a 1.000	2	5'643.498	530	33,6	17,2

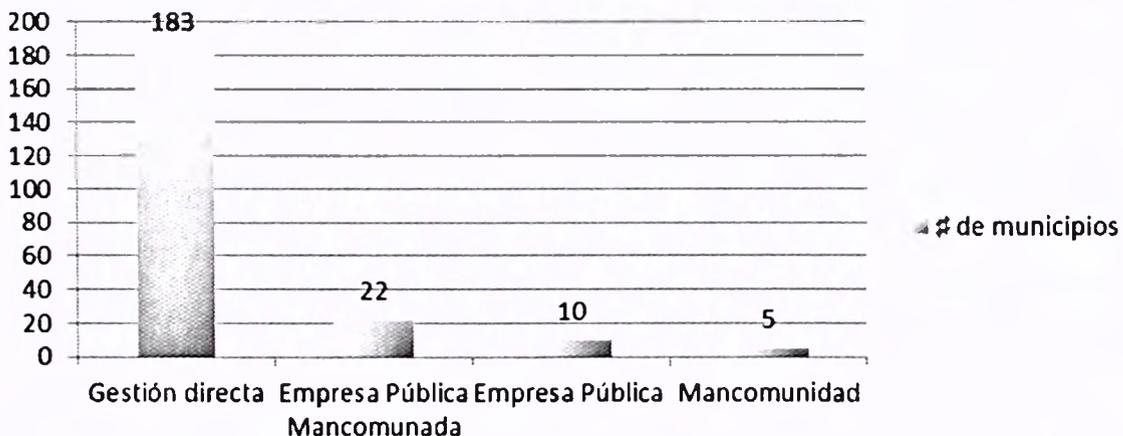
Fuente: Cabrera, H. M. Garcés y P. Paredes. Producción de aguas servidas, tratamiento y uso en el Ecuador, 2012

Gestión de residuos sólidos

En el Ecuador la gestión de los residuos sólidos tiene tres características: a) es una atribución pública: 8 de cada 10 ciudades gestionan a través de unidades o departamentos del propio GAD, el resto lo hace a través de empresas públicas o empresas mancomunadas (INEC, 2014); b) es una actividad fundamentalmente local municipal.; y c) empieza a sentirse en algunos casos el manejo mancomunado de la competencia. Quizás uno de los más llamativos sea el de los municipios de Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia), que se unieron para administrar bi nacionalmente el servicio.

425

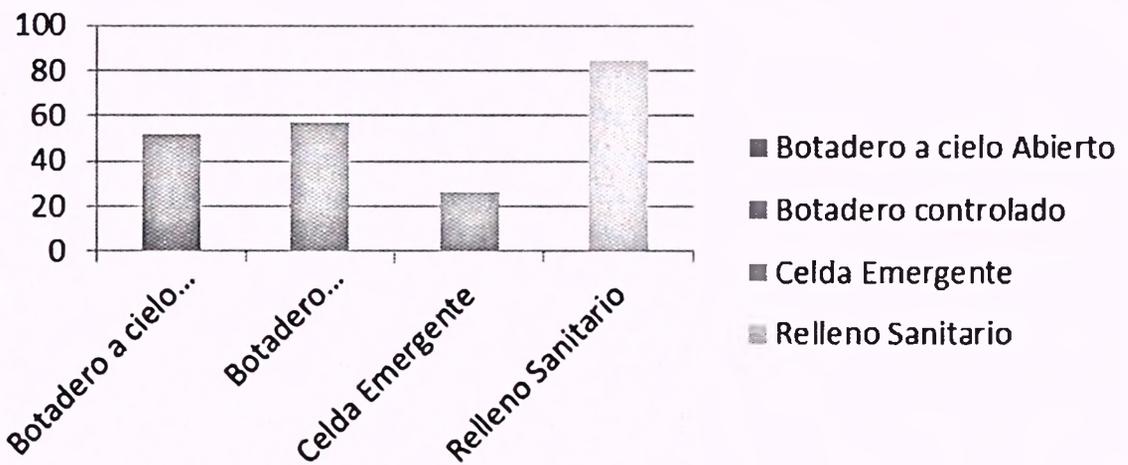
Fig. 13 Gestión de residuos sólidos en las ciudades ecuatorianas al 2015



Fuente: INEC, 2015.

Sin embargo, el 60% de los municipios ecuatorianos mantienen aún un manejo rudimentario (botadero a cielo abierto, controlado o celdas) de sus desechos sólidos, lo que representa una gran fuente de contaminación ambiental. Adicionalmente, el 50% de los municipios mantiene un manejo diferenciado de los desechos peligrosos, generados por centros de salud (INEC, 2014). Se trata de un tema urbano muy complejo que compromete a la calidad de vida urbana. En ningún caso existen procesos de reciclaje que puedan ser destinados a generación eléctrica, biogás, de compost o desarrollo económico local.

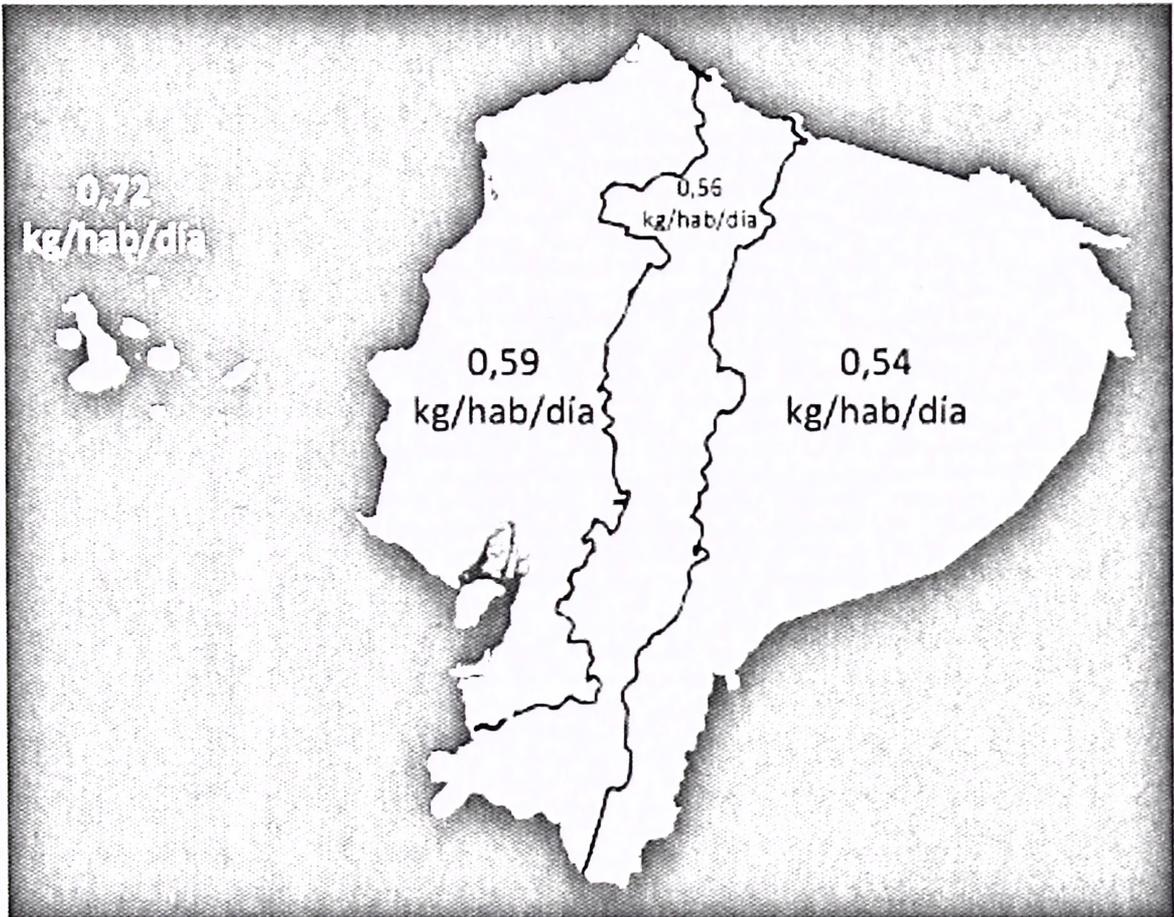
Fig. 14 Disposición final de desechos sólidos



Fuente: AME-INEC, 2014.

Algo alentador es que en el 2015, a nivel nacional, el 39% de los hogares ecuatorianos clasificó los residuos, 14 puntos porcentuales más que lo registrado en el 2010. A pesar de ello, casi el 60% de la población ecuatoriana no clasifica su basura, aduciendo principalmente la falta de contenedores y centros de acopio reciclables a nivel nacional (INEC, 2014). En las áreas urbanas cada habitante produce 0,57 kg/día en promedio, valor que sube a 0,72kg/día en la región insular.

Fig. 15 Producción per cápita de residuos sólidos por regiones geográficas en Ecuador



Fuente: AME - INEC, 2014. Registro de gestión integral de residuos sólidos

En resumen: el tema de la basura aún no ha sido resuelto de manera técnica y generalizada. Las prácticas rudimentarias en el manejo de desechos sólidos, los subsidios del servicio de recolección y tratamiento, y la falta de capacidad técnica y operativa agudizan este problema a nivel nacional. Las respuestas de manejo integral se han dado en casos aislados y gracias a la cooperación internacional. Tal fue el caso de Loja y de Bahía de Caráquez, una ciudad al sur de la sierra ecuatoriana y la otra en la costa. Ambas ciudades iniciaron con procesos de separación en la fuente. Sin embargo, la falta de continuidad de políticas públicas con el cambio de alcaldes y la falta de financiamiento mermaron estas iniciativas interesantes. En el caso de Quito, existen contenedores de separación de basura denominados puntos verdes, en ciertos barrios y edificios públicos de la capital. Sin embargo, su extensión e incidencia son mínimas.

Calidad del aire

La gestión de la calidad del aire en el país presenta profundas falencias, desde lo técnico hasta lo institucional. No existe seguimiento a los convenios suscritos, hay dispersión legislativa, poca claridad respecto de la jurisdicción y competencias, y debilidad institucional y presupuestaria del Ministerio de Ambiente (MAE). El único referente en materia de gestión es la ciudad de Quito, cuya problemática de contaminación ambiental llevó a crear la Corporación para el Mejoramiento del Aire (CORPAIRE) en el 2004, de derecho privado, pero de iniciativa y financiamiento municipal. CORPAIRE inició sus actividades con tres grandes proyectos: 1) la Revisión Técnica Vehicular, 2) la Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico (REMMAQ) y 3) el Índice Quiteño de Calidad del Aire. En el 2009, CORPAIRE fue liquidada por orden del alcalde entrante, Augusto Barrera como parte de su agenda de "municipalización", pasando sus actividades, planes y proyectos a manos de la Secretaría del Ambiente. Hoy en día el monitoreo del aire es escaso y no hay estadística, al igual que la revisión técnica vehicular que se vio rebasada por la cantidad de automotores que se sumaron durante los últimos cinco años.

En el caso de Guayaquil, no existe una red de monitoreo de la calidad del aire, por lo que no se puede establecer el nivel de contaminación atmosférica. En Cuenca el monitoreo está a cargo de ETAPA (Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado). En siete ciudades adicionales existe una sola estación y sólo se mide el material particulado (PM10).

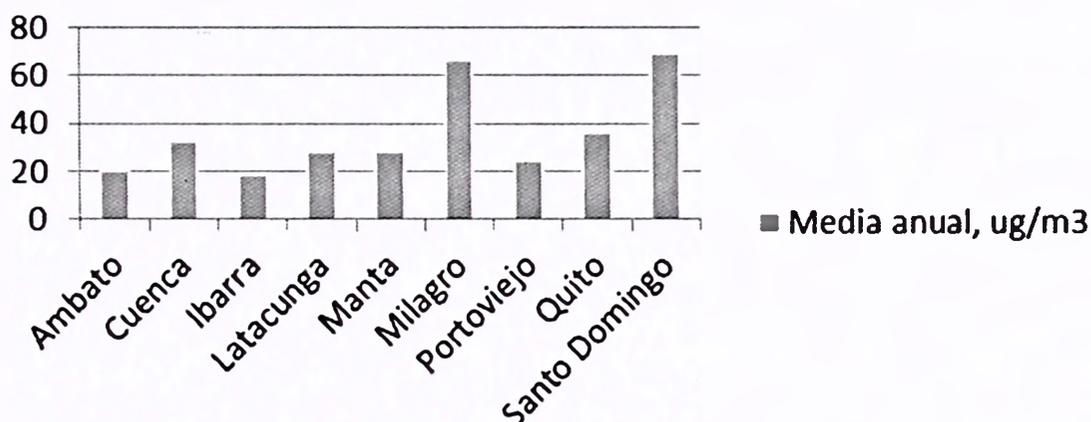
La contaminación del aire está dada por la mezcla de muchos agentes contaminantes, entre otros, el material particulado. Estas partículas son capaces de penetrar en el tracto respiratorio y constituir un riesgo para la salud al aumentar la mortalidad por enfermedades respiratorias, cáncer de pulmón y algunas enfermedades cardiovasculares (OMS, 2016).²⁴

La concentración media anual de partículas finas en suspensión de menos de 10 o 2,5 micrones de diámetro es una medida común de conta-

24 <http://bit.ly/1f0GBx0>

minación del aire. Según la OMS, los límites de material particulado en suspensión para las ciudades son de $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ para PM10, y $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ para PM2.5. En el caso de Ecuador, varias ciudades superan el límite establecido por tres y hasta seis veces. Ejemplos claros de esta situación son Santo Domingo, Quito, Milagro o Portoviejo. Sin embargo, muchas otras ciudades no cuentan con estaciones de monitoreo de la calidad del aire por lo que la situación puede ser peor en varias regiones del país.

Figura 16. Concentración de PM10 en algunas ciudades del Ecuador, 2012



Fuente: Elaboración propia, Datos: OMS, 2016.

Por su parte, el Ministerio del Ambiente sacó en el 2010 un Plan Nacional de Calidad del Aire, con el fin de generar un marco adecuado de regulación, control, seguimiento y coordinación de los actores involucrados en la gestión de la calidad del aire. Sin embargo, hasta la fecha el documento, sus proyectos, programas y planes de financiamiento son insubsistentes.

Conciencia ambiental

La conciencia ambiental ha ido en aumento en el país en los últimos diez años. Se puede afirmar que tres factores inciden en esta estadística: por un lado, el mayor acceso a información sobre distintas problemáticas ambientales como cambio climático, contaminación de ríos o del aire,

etcétera, gracias a las tecnologías de la información, sobretudo, en poblaciones de jóvenes y estudiantes; 2), la afectación directa que enfrentan miles de familias ecuatorianas por un problema ambiental (1 de cada 2 hogares declaró ser afectado en sus barrios por contaminación visual, agua contaminada, ruidos excesivos, acumulación de basura ó contaminación del aire); y 3) al menos la mitad de hogares ecuatorianos conocen de alguna campaña o proyecto ambiental tanto a nivel público como privado (INEC, 2014). Sin embargo, según el censo de 2010 sólo el 38% de la población urbana conoce buenas prácticas ambientales, el 21% tiene capacitación ambiental y el 24% recicla.

Se podría decir que la población de jóvenes y la indígena es la que mayor conciencia ambiental presenta en el Ecuador. Esto se verifica en las diferentes campañas ambientales que se han dado cita en el país. Yasunidos es un ejemplo de ello, pues es un movimiento que logró más de un millón de firmas para proponer la consulta popular de si el Parque Nacional Yasuní debía explotarse o no. Otro ejemplo es la resistencia indígena a proyectos mineros o que afectan sus cuencas hídricas y sistemas de riego.

Productividad y economía urbana en el Ecuador

Entre 1980 y el año 2000 el PIB ecuatoriano registró bajas tasas de crecimiento, siendo de un 2% entre 1980 y 2001 y disminuyendo medio punto por año entre 1980 y 1990. La crisis macroeconómica de 1998-1999, la peor en más de dos décadas, tuvo efectos devastadores sobre todo en las zonas rurales de la costa, debido al fenómeno de El Niño, y en la clase media urbana, afectada por el feriado bancario. El aumento del PIB empezó a registrarse a partir del 2000, año en que el país adoptaba al dólar americano como moneda nacional, renunciando, por ende, a la opción de utilizar la política monetaria para generar mayor competitividad y crecimiento. Sin embargo, esta medida mejoró el ambiente de estabilidad y aumentaron las inversiones y por ende la capacidad de la economía para generar empleo y reducir la pobreza [Banco Mundial, 2005: 15].

431

Si hace 20 años el Ecuador presentaba una clara bicefalía en cuanto a centros y polos económicos y de desarrollo, en Quito y Guayaquil, hoy en día, sin quitar su predominancia en el PIB nacional, se han sumado otras ciudades cuya actividad económica atrae y genera empleos, nuevos polos migratorios y nuevos ejes de desarrollo. Es así como Cuenca, Machala, Santo Domingo, Durán, Milagro, Manta y otras ciudades medianas se han sumado a nuevos mercados y economías emergentes y en consolidación, producto de los procesos de globalización y de comercio regional y transnacional. De ello destaca también que el 94% de la población está ubicado en las regiones de sierra y costa, de los cuales el 56% se concentra en las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha.

Pobreza urbana y exclusión social

En el 2001 la tasa nacional de pobreza bordeaba el 45%, mientras que en 1990 era del 40%. Durante ese mismo período, las personas viviendo en la pobreza aumentaron de 3,5 a 5,2 millones. Este aumento era desigual-

mente distribuido en el territorio nacional, siendo con mayor fuerza en las zonas urbanas de la costa y de la sierra, donde la tasa de pobreza aumentó en más de 80% entre 1990 y 2001.

Fig. 17 Aumento de la pobreza general, y en particular, pobreza urbana

	Tasa de recuento	
	1990	2001
Nacional	0,410	
(sin el Oriente)	0,403	0,452
Quito	0,222	0,243
Guayaquil	0,382	0,386
Costa urbana	0,258	0,464
Sierra urbana	0,213	0,467
Costa rural	0,505	0,504
Sierra rural	0,528	0,617
Oriente urbano	0,192	
Oriente rural	0,598	

Fuente: Banco Mundial, Datos: INEC, 2004

Esto se vio reflejado en el nivel de pobreza a nivel urbano en el 2001, cuando el índice de pobreza urbana fue mayor que en las zonas rurales (de 1,1 millones a 3,5 millones), lo que llevó a una urbanización de la pobreza. Los pobres urbanos eran empleados en el sector informal, mientras que en las áreas rurales estaban vinculados a las actividades agrícolas. Las causas de este proceso se debían a tres situaciones: 1) la migración del campo a la ciudad de personas con poca capacidad adquisitiva y de bajo nivel educativo, 2) la crisis de 1999, que afectó especialmente a la clase media urbana y 3) los cambios en el nivel y composición del empleo de una zona a otra.

De igual manera, los cambios en la territorialidad de la pobreza variaron en tiempo y espacio. En 1990, la sierra rural albergaba la mayor proporción de pobres (37%), es seguida de la costa rural (28%). En el 2001, los pobres se concentraron en las zonas urbanas (20% y 26% en la Sierra y en la Costa, respectivamente). En términos absolutos los pobres aumentaron en 300% en la costa urbana y en un 500% en la sierra urbana, siendo Guayaquil y Quito los que mayor aumento de pobres registraron.

Fig. 18 Concentración de pobreza por regiones 1990 - 2001

	1990		2001		Cambio 1990-2001 (%)
	Total de pobres	% del total'	Total de pobres	% del total	Pobres
Nacional	3 620.934				
(sin Oriente)	3 418.306	100,0	5 223.115	100,0	52,8
Quito	150.208	4,4	339.115	6,5	125,8
Guayaquil	496.337	14,5	764.177	14,6	54,0
Costa urbana	347.541	10,2	1 370.293	26,2	294,3
Sierra urbana	171.504	5,0	1.032.990	19,8	502,3
Costa rural	963.164	28,2	610.664	11,7	-36,6
Sierra rural	1.289.553	37,7	1.112.195	21,3	-13,8
Oriente urbano	4.900				
Oriente rural	197.728				

Fuente: INEC, 2001

Por otra parte, en los noventa la migración tanto interna como externa reflejaba esta crítica situación. Miles de ecuatorianos decidieron buscar mejores oportunidades en otros países como España, Italia y EE.UU, así como también en las zonas urbanas del país. En el caso de la migración urbana, esto planteó grandes desafíos para los alcaldes de las ciudades receptoras, empezando por la baja capacidad de generación de empleo y de ingresos y la prestación de servicios básicos.

433

Fig. 19 Tasas de empleo, desempleo e ingreso laboral por horas 1999 - 2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tasa de actividad	58,8	58,5	60,2	57,5	63,6	58,5
Hombres	71,1	71,8	73,2	70,4	74,5	70,3
Mujeres	43,3	46,2	48,0	45,2	53,0	46,9
Tasa de empleo	90,8	88,5	85,6	91,0	89,1	90,8
Hombres	93,3	92,1	89,7	94,0	93,2	94,7
Mujeres	87,6	84,4	80,7	87,2	84,1	87,0
Tasa de desempleo	9,2	11,5	14,4	9,0	10,9	9,2
Hombres	6,6	7,8	10,2	5,9	6,7	5,2
Mujeres	12,4	15,5	19,2	12,7	15,8	12,9
Ingreso laboral por horas (2000, US\$)	1,06	0,72	0,48	0,55	0,70	0,83
Hombres	1,08	0,74	0,52	0,59	0,77	0,95
Mujeres	1,03	0,68	0,44	0,48	0,60	0,64

Fuente: Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, (INEC), 1997-2002.

Como se puede apreciar en la anterior tabla, la tasa de empleo permaneció casi constante en el 2000 y el 2002, y adicionalmente vemos que las mujeres eran quienes menos oportunidades laborales tenían en momentos de crisis (Banco Mundial, 2005:76).

En el caso de los cantones, 44 de los 200 cantones aumentaron su índice de pobreza. Los mayores aumentos se registraron en provincias de

Azuay, Bolívar, Cotopaxi, Guayas, Loja, Manabí y Pichincha. Por otra parte, se observó un fenómeno que persiste hasta la actualidad: las grandes ciudades albergan a los más pobres y a los más ricos del país. Esto puede ocultar importantes diferencias de bienestar de un grupo poblacional específico en un barrio con respecto a otro.

Fig. 20 Tasas de pobreza por vecindario - 2001

Nombre de la ciudad	Pobreza	Vecindario más rico		Vecindario más pobre	
		Nombre	Pobreza	Nombre	Pobreza
Quito	0,19	Iñaquito	0,05	Turubamba	0,29
Guayaquil	0,34	Febres Cordero	0,10	Ayacucho	0,48
Cuenca	0,28	Huaynacápac	0,18	Hermano Miguel	0,38
Loja	0,37	El Sagrario	0,23	Sucre	0,35

Fuente: Censo Población 2001 - INEC

Como se puede apreciar en la anterior tabla, las diferencias entre vecindarios de la misma ciudad son significativas. En Turumbamba-Quito y Ayacucho-Guayaquil hay cinco veces más pobres que en Iñaquito y Febres Cordero, respectivamente, mientras que en Loja las diferencias no son mayores (El Sagrario 23% versus Sucre 35%).

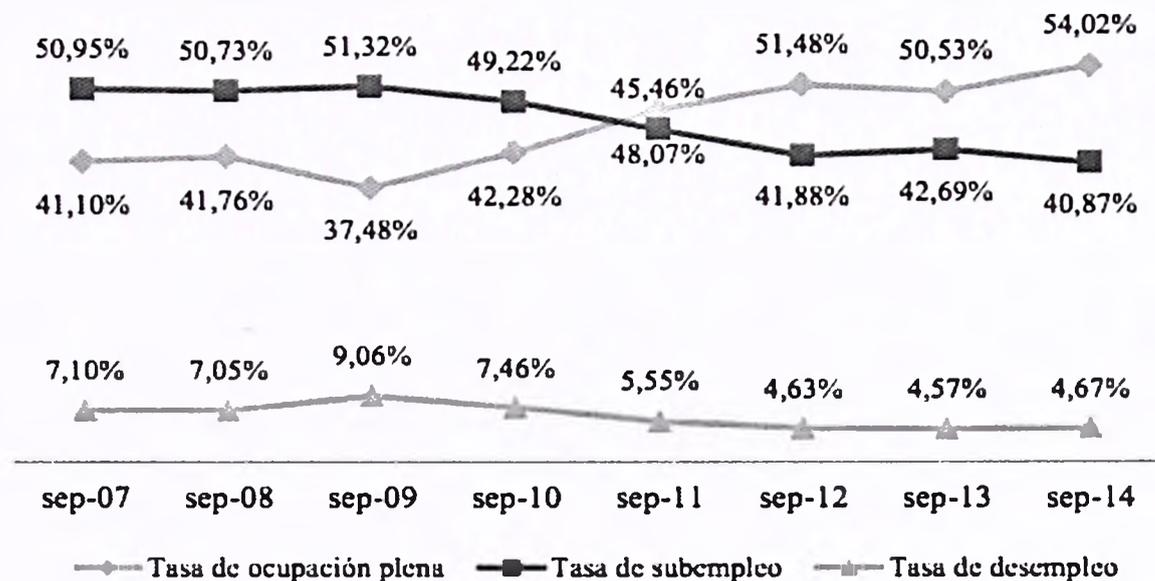
434

Población y empleo urbanos a partir de 2007

Por otra parte, la tasa de empleo urbano ha presentado importantes repuntes en los últimos diez años, a la par del aumento del PIB nacional. Por ejemplo, sólo a nivel urbano en 2014 los ocupados representaban el 54% de la PEA, lo que representa un incremento de 3,5 puntos respecto al 50,5% de 2013. La tasa de subempleo urbano bajó de 42,7% en el 2013 a 40,8% en 2014 y la tasa de desempleo urbano en ese mismo año fue de 4,6% de la población económicamente activa (PEA). Por otra parte, la población en edad de trabajar (PET) a nivel nacional asciende a 11,3 millones de personas en el 2014: 7,8 millones en el área urbana (69% de la PET total) y 3,5 millones en las zonas rurales. La Población Económicamente Activa (PEA) fue de 7,1 millones de personas, de las cuales 4,9 millones (68% de la PEA total) se encontraban en las ciudades y 2,3 millones en el campo (32% res-

tante). En cuanto a distribución por género se establece que 2,8 millones mujeres y 4,3 millones de hombres se encuentran en edad para trabajar.

Fig. 21 Tasa de ocupación plena, subempleo y desempleo a nivel urbano, 2007-2014



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2014-INEC

435

Con respecto a la tasa de ocupación plena, se registraron incrementos anuales importantes en Quito y Guayaquil (9% y 5%, respectivamente). Además Quito presentó la tasa de ocupación plena más grande en relación a las otras ciudades (67%), seguida de Cuenca con el 65%. Ambato presentó la tasa más baja de ocupación plena: 49%.

Tabla 8. Tasa de ocupación plena por ciudades, 2007 - 2014

Año	Quito	Guayaquil	Cuenca	Machala	Ambato
2007	49%	44%	50%	39%	44%
2008	53%	41%	57%	39%	43%
2009	43%	36%	54%	33%	49%
2010	56%	43%	61%	45%	47%
2011	65%	50%	54%	48%	55%
2012	62%	57%	63%	52%	56%
2013	58%	52%	65%	50%	44%
2014	67%	57%	65%	55%	49%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2014-INEC

Con respecto al desempleo, la ciudad que mayor tasa mostró fue Quito con 4,9% de la PEA, seguida de Ambato con 4,8% y Cuenca con 4,2% (Ver Tabla 9). Machala registró la tasa de desempleo más baja (2,7%) en el 2014.

Tabla 9. Tasa de ocupación plena por ciudades, 2007 - 2014

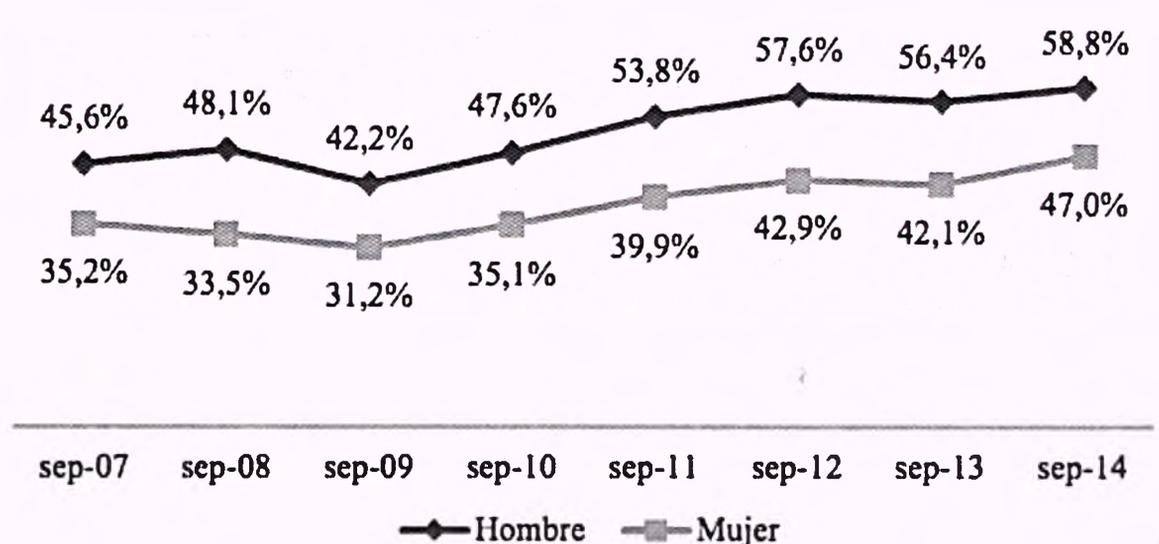
Año	Quito	Guayaquil	Cuenca	Machala	Ambato
2007	7,5%	7%	6%	5,9%	3,7%
2008	6,2%	8%	5,8%	8%	4%
2009	6%	13%	6%	9,6%	3,7%
2010	5,8%	10%	4%	6%	3,7%
2011	4%	6%	4,1%	4,9%	4,7%
2012	3,4%	6,5%	4,4%	4,8%	4,2%
2013	4,7%	5,5%	4,3%	3%	3,6%
2014	4,9%	4%	4,2%	2,7%	4,9%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2014-INEC

436

Por otra parte, las mujeres aún siguen en desventaja con respecto a los hombres respecto a las oportunidades laborales en las ciudades. Si bien es cierto que su empleabilidad ha mejorado en los últimos diez años, aún la ocupación femenina sigue siendo minoritaria en varias ramas económicas. En la gráfica siguiente se puede observar esta situación:

Fig. 22 Tasas de ocupación plena por ciudades, 2007 - 2014

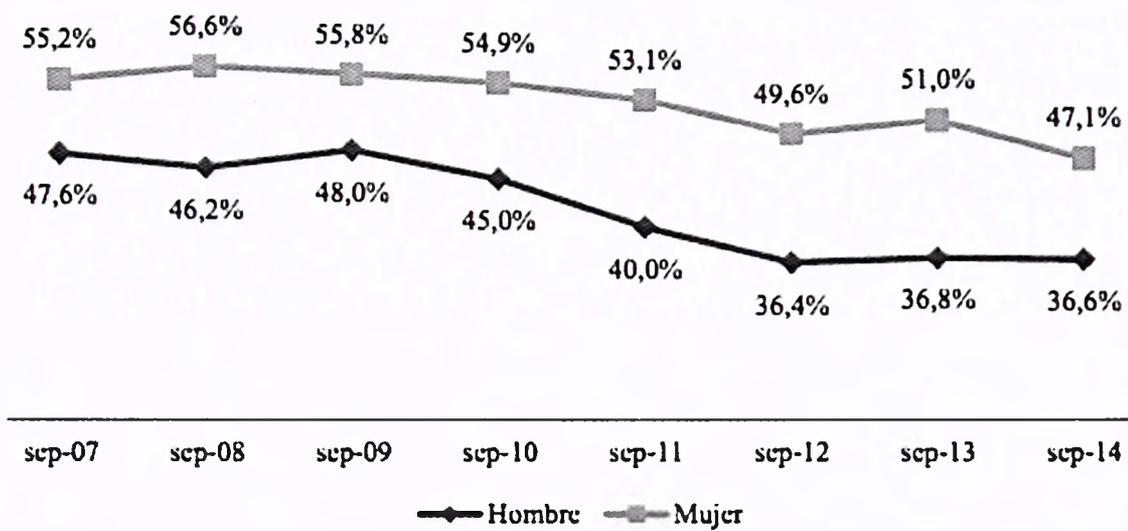


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2014-INEC

Con respecto al tipo de empleador se observó que el principal es el sector privado, siendo una relación de ocho a dos. Sin embargo, en los últimos años se observa un crecimiento (no significativo) de ocupados plenos en el sector público.

En el subempleo las mujeres se encuentran en mayor proporción respecto a los hombres, aunque con un descenso paulatino en los últimos cinco años.

Fig. 23 Tasa de subempleo por género, 2007-2014

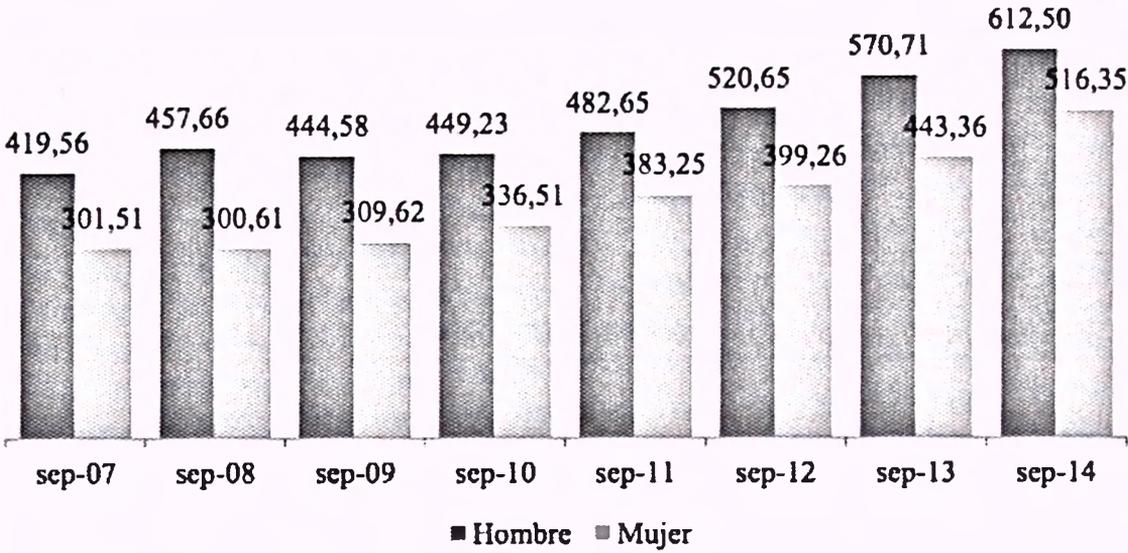


437

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2014-INEC

En cuanto al ingreso laboral, nuevamente la situación de la mujer la hace vulnerable pues percibe menor salario con respecto al hombre, haciendo un trabajo similar. Esta brecha se ido acortando paulatinamente en los últimos tres años, tal como muestra la gráfica a continuación:

Fig. 24 Ingreso laboral mensual por sexo a nivel urbano, 2007-2014



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2014-INEC

Conclusiones y recomendaciones

En los documentos oficiales, como el informe Nacional para Hábitat III, no se hace referencia a los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano en 1996 y, por lo tanto, tampoco contienen una evaluación general de lo ocurrido desde Estambul en 1996 hasta Quito 2016.

Los 20 años que median entre las dos cumbres mundiales no pueden ser entendidos cronológicamente sino históricamente, porque en ese período pueden identificarse claramente tres coyunturas que han sido determinantes en los compromisos: la crisis que llevó a la dolarización y que estabiliza la economía, el cambio de contenido político desde 2007 con la Revolución Ciudadana y la crisis económica que se entrona desde 2014. A ello se debe añadir que han existido dos políticas de vivienda diferentes en el período: una amparada en la experiencia chilena que fue la que inspiró Hábitat II y otra que nace con el retorno de lo público, que habrá que ver si sobrevive a la crisis económica actual.

La realización de estas conferencias con una periodización de 20 años parece no tener ningún asidero en la realidad. Las ciudades tienen una dinámica de cambio e innovación acelerados y permanentes que obligan a repensarlas permanentemente. Quizás un lapso no mayor a 10 años pueda ser más ajustado a la realidad, además de contar con una comisión de seguimiento permanente por región. La inestabilidad ha sido la tónica, lo cual conduce a la pregunta que ronda: ¿tiene sentido el lapso de dos décadas entre las cumbres mundiales ante una realidad tan cambiante?

En el año 2008 se aprobó en el país una nueva Constitución que reconoce, en el artículo 31, el derecho a la ciudad, que posteriormente se recogió en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. ¿Qué quiere decir esto? Que los compromisos así se encuentren consagrados en la carta suprema de un estado o en un plan nacional, no garantizan que se cumplan. Ver los casos de los municipios gobernados por Alianza País: cómo toman distancia frente a la propuesta y cómo posteriormente reivindican este derecho ante las cumbres mundiales.

El Ecuador ha gozado de una bonanza económica en este siglo, primero con la dolarización y luego con el incremento sustancial de los precios del petróleo. Si bien no ha sido un tiempo largo, si se pueden aseverar dos cosas: el crecimiento económico no garantiza que los acuerdos se cumplan y la crisis que se vive desde 2014 hace pensar que el poco camino recorrido se pueda perder.

Si a la crisis económica se suma el terremoto en las zonas de Manabí y Esmeraldas (2016), que desnudaron la vulnerabilidad que tiene el país ante los riesgos que vienen de la naturaleza, se puede colegir que la sustentabilidad urbana que debe buscar el país tiene estas dos dimensiones: económica y ambiental; es más, puede decirse que la vulnerabilidad es una consecuencia del desarrollo de un país o una región. De allí que sea necesario pensar en producir desarrollo (crecimiento, equidad) para que la sustentabilidad se consiga.

Plantearse una "nueva agenda urbana" supone saber cuál es la que se deja. En el caso ecuatoriano queda claro que no hay una consecuencia entre la vieja agenda venida de HÁBITAT II y la nueva que la sustituirá en HÁBITAT III. Si el punto de partida no fue claro, el de llegada tampoco lo será. Más si el documento final no tiene estructura de agenda. ¿Qué significa la nueva agenda urbana en Ecuador?

La "nueva agenda urbana" que propugna HÁBITAT III, ¿está consciente de cuál es la ciudad que se quiere dejar y cual a la que se debe llegar? Es decir, ¿cómo será diferente a la que existe ahora? Más aún cuando el concepto agenda se convierte en el camino para alcanzarla. En definitiva, ¿cuál es el punto de partida (lo viejo) para llegar a lo nuevo? Esos cortes con temporalidades explícitas no funcionan. Decir, por ejemplo: "desde el 20 de octubre se entra en una nueva realidad", tiene poco sentido. En ese contexto, se pregona desde ya que la nueva ciudad debe ser participativa, de todos, incluyente, pero en la programación no están en condición de equilibrio el capital y el trabajo. La nueva agenda urbana terminará siendo un listado de buenas intenciones que inducirá ciertas acciones generales que guiarán a las agencias internacionales de cooperación como mandato y a los gobiernos nacionales como sugerencia. La ciudadanía operará como objeto y no como sujeto del proceso de desarrollo urbano, así como

opera cada vez más como consumidor o contribuyente, que como actor político. Son propuestas internacionales casi inmutables en el tiempo, a pesar de que las ciudades cambian constantemente -por ejemplo, según las fuerzas políticas que las gobiernan.²⁵

Las primeras propuestas de internacionalización de la política urbana vinieron de personas claves con conceptos de punta, en un momento de quiebre de paradigmas de ciudades. Su difusión fue automática, incluso en un momento de baja comunicación internacional. Lo que existe ahora en el marco de Naciones Unidas son propuestas que nacen desde los países, las organizaciones internacionales y ciertos consultores vinculados a estos marcos institucionales. Esto supone que las ciudades no están representadas. ¿Habrá llegado la hora de que estos eventos los realice directamente la organización mundial de ciudades?

Las ciudades desde siempre han sido un espacio que concentra la mayor diversidad social, económica, política y cultural; pero también esta diferenciación se percibe entre los continentes. Por ejemplo, en la actualidad las ciudades asiáticas y africanas viven acelerados procesos de urbanización que ya vivieron América Latina y Europa. Pero también esas ciudades millonarias asiáticas han roto todas las proyecciones de concentración de población posibles y de crecimiento vertical y horizontal, cuando América Latina da la impresión que cerró este proceso. En otras palabras, las ciudades tienen alta diversidad en su interior y son muy homogéneas comparativamente entre ellas. Es decir, en estos contextos de alta diversidad, ¿es factible construir agendas urbanas comunes? O lo que es lo mismo, ¿es correcto diseñar políticas que homogenicen las ciudades?

25 En América Latina se cierra el ciclo de la delegación de autoridades locales recién hace 15 años, lo cual quiere decir que el poder local es muy joven, que la participación y representación ciudadana tienen poca tradición (Carrión, 2016).

Hábitat en deuda

Veinte años de políticas urbanas en América Latina

Este libro presenta una evaluación del impacto de 20 años de políticas públicas orientadas a resolver los problemas urbanos en seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, y México. Se trata de contribuir a una reducida pero relevante literatura académica y de políticas públicas que analiza el impacto y el alcance de las intervenciones urbanas. La evaluación del cumplimiento de pasados compromisos es necesaria e incluso esencial para enmarcar los nuevos compromisos que serán tomados en Hábitat III para los próximos 20 años. Sin una sólida evaluación del nivel de cumplimiento de los acuerdos tomados en Hábitat II y sin una clara identificación de las deudas pendientes, seguidas de una interpretación de los procesos que las permitieron, los compromisos que se tomen en 2016 en Quito pueden llegar a tener un destino bastante incierto.

En todos los casos, se trata de expertos con más de treinta años de trayectoria en temas urbanos, quienes conocieron de primera mano el proceso de Hábitat II y están familiarizados con los problemas, las estadísticas, los actores y los vaivenes políticos de sus respectivos países. Todos son analistas o activistas experimentados, altamente reconocidos en su país de origen y también en la región. Sus capítulos están fundamentados en evidencia empírica sólida y elevan sus voces por encima de comprensiones sesgadas o meramente burocráticas.

ISBN 978-987-3627-18-7



9 789873 627187

THE
NEW
SCHOOL

OBSERVATORY ON
LATIN AMERICA

THE
NEW
SCHOOL

GLOBAL URBAN
FUTURES