

quinto frente al tercer milenio

el futuro
se proyecta
ahora

CONSEJO GENERAL DE ECONOMÍA Y FINANZAS
COMITÉ ASesorador de POLÍTICA ECONÓMICA Y FINANCIERA
del Banco de España. Calle de Alcalá, 48. 28014 Madrid. Teléfono: 91 411 2100

FERNANDO CARRION M.²

EL RETO HISTORICO DE QUITO: LA CIUDAD DEL SOL¹

Voy a presentar algunas hipótesis sobre lo que puede acontecer en el próximo milenio en la ciudad de Quito. Creo que es un momento interesante el que estamos viviendo, porque los cambios de siglo siempre se rodean de mitos, leyendas, tradiciones y también de formas de pensar a largo plazo.

En este caso y a estas alturas del siglo, el tercer milenio muestra algunas de sus señales de inicio que permiten avizorar ciertas características de futuro. En esa línea de reflexión deseo plantear fundamentalmente cuatro puntos:

1) Describir el marco en el que estamos viviendo como consecuencia de la paradoja de los procesos de globalización y descentralización a escala mundial. 2) Señalar los impactos que pueden traer estos procesos a nivel urbano. 3) Analizar la ubicación que podría tener Quito en este contexto. Y, finalmente, 4) Abordar algunos de los principales retos que tendría la ciudad en estas condiciones.

UNO: LA ALDEA GLOBAL.

A escala mundial se vive el fenómeno de la globalización social, cultural y económica, que produce paradójicamente una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos en las ur-

bes. Es decir, que la globalización tiene como contrapartida el fortalecimiento de la escena local, lo cual ha conducido a la referencia tantas veces citada de la "aldea global". Los procesos de reforma que se viven en América Latina y en el mundo general, se inscriben en esta paradoja. Así tenemos, entre otros, el impulso a la apertura económica, la transnacionalización de los mercados y la descentralización de competencias y recursos.

Como consecuencia, se observa que las tendencias dominantes en las relaciones mundiales, fundadas en la transnacionalización o internacionalización, dan paso a aquellas que expresan las relaciones interurbanas o entre ciudades. Tan es así que hay iniciativas para constituir una organización de Ciudades Unidas en el contexto de la Organización de Naciones Unidas. Pero también hay múltiples foros donde las ciudades se expresan, donde los alcaldes tienden a negociar de manera directa con organismos multilaterales y bilaterales sin tener como mediador al Estado central o incluso a los Organismos Internacionales.

También se debe remarcar que hay una tendencia de estos organismos a descentralizar sus políticas y a convertirse en interlocutores válidos de los poderes locales. En ese sentido, el Muni-

cipio de Quito muestra algunos ejemplos interesantes, entre lo cuales se puede mencionar la obtención de un préstamo ante el BID para el Centro Histórico, prácticamente al margen del gobierno nacional. Sin duda se trata de un hecho inédito que un Municipio directamente haya solicitado y obtenido un cambio en la política crediticia de una Institución Internacional.

Por otro lado, también vemos que a fines de este siglo el mundo tendrá más del 50% de su población viviendo en ciudades; que América Latina se habrá convertido en el continente más urbanizado del planeta gracias a que el 79% de la población se encuentre concentrada en ciudades; y que el Ecuador bordeará el 60%. Esto significa que a nivel mundial, de América Latina y del Ecuador, el modo de vida fundamental será el urbano; no sólo por la concentración de población sino también por los mecanismos que tiene para influir y definir en las lógicas de articulación del conjunto de los Estados Nacionales.

De allí que si el siglo que hemos vivido ha sido del nacimiento y desarrollo de las naciones, el siglo entrante será el de las ciudades.

DOS: EL NUEVO ESCENARIO.

El impacto que este proceso va a generar pue-

de ser descrito a través de 3 efectos que me parecen muy ilustrativos e importantes.

2.1. LA CIUDAD COMO ACTOR RELEVANTE.

La ciudad se está convirtiendo aceleradamente en un actor político y económico de grandes proporciones; porque así como la economía y la política cada vez se urbanizan más, las propias ciudades tienden a expresarse internacionalmente. Habitat II o la Cumbre de las Ciudades que se realiza en Estambul es una expresión de esta situación. Por primera vez se organiza una cumbre mundial de las ciudades y de sus representantes organizado por Naciones Unidas, que recoge el proceso histórico de su puesta en primer plano.

Y este hecho de que la ciudad se convierta en un actor económico y político surge también de los nuevos procesos de recentralización y de inéditas formas de centralidad. La ciudad es una consecuencia de ellas, porque su origen y razón de existencia proviene de la centralidad que genera y del centralismo de que es tributaria. Las ciudades son el resultado de varias formas centrales.

Por esta condición -a diferencia de lo que ocurrió con los modelos de sustitución de exporta-

ciones y del Estado de Bienestar, que generó un sistema de ciudades intermedias- este nuevo modelo aperturista y privatizador va a producir un incremento de la primacía urbana, que tendrá como eje a las ciudades metropolitanas. En otras palabras, ciudades como Buenos Aires, México, Santiago, etc., crecerán más que las ciudades intermedias y pequeñas, produciendo un crecimiento macrocefálico, que tenderá a desequilibrar el conjunto del sistema urbano.

La ciudad metropolitana se internacionalizará significativamente, lo cual conducirá a la construcción de una sociedad local cosmopolita, porque esa será la única forma de inserción en el contexto internacional urbano.

2.2. EL MUNICIPIO COMO INSTANCIA DE GOBIERNO.

Si esto es lo que va a ocurrir con las ciudades, a nivel de su gobierno evidentemente también habrán cambios notables. Las ciudades asumirán la condición de actores centrales de este proceso a través de su forma fundamental de expresión: los gobiernos municipales. De esta manera el municipio se fortalecerá -al menos en las grandes ciudades metropolitanas-, sobre la base de nuevos ámbitos de competencias y de inéditas responsabilidades que desbordaran su

tradicional jurisdicción territorial cantonal. Uno y otro caso conducirán a una recentralización (posicionamiento) e internacionalización (cosmopolización) de la ciudad.

Los gobiernos de las ciudades capitales tendrán una influencia que superará al cantón en el cual estarán inscritos, porque serán urbes de servicios, producción, administración y gestión de orden regional. Pero así mismo estos municipios no podrán ser sólo administradores de servicios sino que deberán ser de gobierno en un sentido de totalidad (más competencias) y de globalidad (extraterritorial).

Por eso, aquel concepto de Gerente que se ha venido manejando desde hace poco tiempo, que busca sustituir al de Alcalde, corresponde a un municipio más bien de tipo empresarial-privado que no se compagina con la tendencia histórica que se vive. En el futuro existirán verdaderos gobiernos locales donde su máxima autoridad será, por tanto, un gobernador. En otras palabras, los municipios tendrán mayores competencias, serán de totalidad y tendrán un radio de influencia mayor al que tienen en este momento. Por eso las interrelaciones municipales serán más fuertes y constantes.

Pero quizás el hecho más importante tenga que

ver con el "retorno" a la realidad histórica de la ciudad-estado.

2.3. SERVICIOS PARA LA PRODUCCIÓN Y LA COMUNICACIÓN.

A nivel de los servicios se van a producir notables transformaciones y un cambio en las prioridades de cada uno de ellos. Si los municipios han estado dedicados fundamentalmente a la producción de los servicios para el consumo humano y para mejorar la calidad de vida de la población, me da la impresión que en el futuro se transformarán los roles de los servicios tradicionales y se pondrá énfasis en las infraestructuras de comunicaciones (por ejemplo, aeropuertos, vías, correos, telefonía). Así, por ejemplo, la energía eléctrica, el agua potable o el transporte se dirigirán preferentemente a crear las condiciones generales de la producción y menos a solventar los déficit residenciales o a mejorar la calidad de vida de la población.

En otras palabras, habrá un cambio de prioridades en los servicios deducida de la prioridad que les asignarán los roles vinculados a la producción y a la articulación de la ciudad al contexto internacional.

TRES: LA CIUDAD DEL SOL.

En este contexto de globalización y descentralización ¿qué es lo que debe hacer Quito para recibir al próximo milenio en mejores condiciones?

Quito, la ciudad del sol, debe construir un nuevo sentido histórico y geográfico sobre la base de nuevas utopías. Y este es un momento trascendental para trabajar en esta triple dimensión: en términos históricos, en la recuperación del destino de la ciudad como tendencia y pasado. En términos geográficos, en la recuperación de la condición de una ciudad -como lo han señalado algunos autores- no en la mitad del mundo sino en la mitad del tiempo, lo cual significa que su ubicación geográfica equinoccial debe ser asumida en relación al sol y a la equidistancia. En términos utópicos, en la recuperación de la utopía para la ciudad, porque históricamente nació en ella, gracias a pensadores de la talla de Tomás Moro, Bacon y Campanella. Por ello, debemos devolverle a la ciudad el sentido de la utopía y aquí en Quito es más factible hacerlo, por ser simultáneamente la ciudad del sol y la ciudad equinoccial.

A estas alturas del siglo las ciudades que no construyan y potencien la equidistancia, van a

ver disminuidas sus posibilidades de desarrollo. Las ciudades nacieron y se desarrollaron donde habían causes fluviales, vinculaciones marítimas, cruces de caminos; es decir, donde habían posibilidades naturales de comunicación, gracias a las bondades que la propia naturaleza brindaba. Hoy a estas alturas del desarrollo de la humanidad, ese cruce de caminos, esos ríos, esos puertos fluviales tienen que ser construidos socialmente.

En otras palabras, en la actualidad las condiciones naturales de la implantación de una ciudad tendrán menos peso si socialmente no se construyen las condiciones generales de la intercomunicación. Ello significa que la recuperación de la geografía provendrá del diseño de una visión de largo plazo de la ciudad, que tenga un sentido y sustento histórico.

CUATRO:LOS RETOS.

Los principales retos que debe asumir Quito, en el marco analizado, son los siguientes:

4.1. LA METROPOLIZACIÓN DE LA CIUDAD.

Quito ha cambiado de escala, ha cambiado de tamaño y al cambiar cuantitativamente, ha cambiado de forma. Quito tiene un desarrollo peri-

férico que involucra crecientemente a los valles circundantes, lo cual ha roto con el carácter lineal que la ciudad tenía hasta hace pocos años. Quito tiene en la actualidad la forma de una mano, donde la parte de la ciudad central es la palma y los desarrollos urbanos en los valles se asemejan a cada uno de los dedos.

Pero no sólo que Quito ha cambiado de forma y ha crecido, sino que su articulación con el sistema urbano nacional y con su región inmediata es más estrecha, al extremo de que debería ser asumida dentro de sus políticas urbanas. Esto significa que el Distrito Metropolitano de Quito debe redefinir la condición de capitalidad de la ciudad al convertirse en el eje articulador y transmisor del sistema urbano internacional hacia el nacional.

Tal situación le confiere un rol adicional a Quito: ser el cordón umbilical de un desarrollo equilibrado del sistema urbano nacional y pensar en la necesidad de crear varias centralidades en el territorio metropolitano para satisfacer demandas del conjunto de la población. Se debe diseñar una política urbana que vaya más allá de su circunscripción territorial distrital, proyecte los servicios para una población superior a la que habita en el cantón y gobierne con un sentido de cabeza del sistema urbano nacional.

4.2. ASUMIR EL TEMA DE LA COSMOPOLIZACIÓN DE QUITO.

Este tema tiene que ver con dos hechos fundamentales: por un lado, con la búsqueda del **posicionamiento** de Quito en el contexto nacional-internacional, lo cual significa construir una infraestructura de comunicación y de servicios que potencie su condición de eje del sistema urbano nacional y de cabeza de puente hacia el internacional.

En esa línea, los servicios de turismo, comercio y comunicación serán privilegiados a través de la construcción del nuevo aeropuerto internacional, del desarrollo de la telefonía y del impulso a la vialidad, entre otros. Es que con los teléfonos que tenemos no vamos a ninguna parte, con las carreteras que se destrozan en cada invierno incomunican a la ciudad con el resto del sistema urbano nacional, y con el actual aeropuerto que imposibilita la comercialización, Quito no cumple su rol de integración a la red urbana nacional y mucho menos su condición de vínculo internacional.

Y, por otro, tenemos que mejorar la **competitividad** de la ciudad lo cual significa generar una infraestructura de producción y de comunicación acordes con las demandas del desarro-

llo mundial. Las distancias que hay entre el gobierno local y los sectores de la producción, la educación y la salud, por citar algunos, es notable; al extremo que no hay diálogo, porque el municipio no es reconocido como un interlocutor válido. Ellos se comunican directamente con el Gobierno Nacional, saltándose la instancia municipal. En este campo hay aspectos que deben y pueden descentralizarse.

4.3. EL REGRESO A LA CIUDAD CONSTRUIDA.

Paradójicamente, frente a este cambio de escala de la ciudad hay también un cambio de sentido en las políticas urbanas. Si la lógica de urbanización de la ciudad y sus procesos reales y normativos se han dirigido hacia la expansión periférica, en el futuro se redirigirán hacia la ciudad existente. De allí que en la actualidad se observe un cambio de mirada en las políticas, en la planificación y en la intervención urbanas, porque en general éstas han estado vinculados al desarrollo de la periferia o al paso del suelo rural a urbano. Por eso se ha generalizado la tradición de que urbanizar un terreno no puede hacerse dentro de la ciudad, porque éste solar de hecho es ya urbano.

Sin embargo, a estas alturas del siglo hay un cambio de óptica en las políticas urbanas y de

planificación, deducidas -al menos- de dos hechos reales: las tasas de urbanización tienen un crecimiento menor al que tuvieron en el pasado reciente y la ciudad está entrando en una mayoría de edad que requiere de mantenimiento y refuncionalización de sus roles, en el marco de su puesta al día.

De allí que la intervención urbana principal tenderá a desarrollarse en la ciudad previamente construida. Los ejemplos de actuación en el Centros Histórico y del Trolebús son claros, más por el impacto que tienen en la urbanización existente que por la magnitud de la inversión, y, es por eso, que requieren como contrapartida verdaderas propuestas de planificación del conjunto de la ciudad y de un proyecto claro para la ciudad previamente existente. Sin duda que esto nos plantea el reto de desarrollar nuevas metodologías, técnicas y teorías que sustenten esquemas de planificación para ciudades construidas y por construir. Y esto porque la ciudad es un producto sin fin, en permanente proceso de construcción-reconstrucción.

Pensemos, por un momento, en el caso de la zona de la Mariscal Sucre, que requiere urgentemente de una propuesta que vaya más allá de la que tradicionalmente se ha planteado, tanto por los contenidos de centralidad que tiene co-

mo por los procesos naturales de reciclaje de edificación y de cambios de usos de suelo que vive. Solo de esa manera podrá salir de la degradación urbana en que se encuentra y dejará de ser un espacio de despilfarro urbano y obstáculo para la urbe, con el alto costo que implica para la ciudad.

4.4. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD.

Partiendo de la consideración inicial de que la ciudad y sus autoridades tendrán en el futuro un peso mayor, el gobierno de la ciudad tendrá que fortalecerse sobre la base de lo siguiente: a) construir una capacidad de intervención global y de totalidad. b), generar nuevas formas de participación, representación, identidad y legitimidad; es decir, una gobernabilidad construida a partir de una relación más estrecha entre la sociedad y su gobierno, así como también, fundada en la eficiencia y la eficacia. c) definir un proyecto colectivo de ciudad que sea la expresión de un nuevo pacto social urbano, surgido de un amplio proceso de planificación estratégica. d) imprimir una ilusión movilizadora que aglutine a la población.

En esta perspectiva, los ejemplos de los "Juegos Olímpicos" realizados en la ciudad de Barcelona-España y del "vaso de leche" en la adminis-

tración municipal 1984-86 de Lima son aleccionadores. El primero en una sociedad europea desarrollada y el segundo en una ciudad de América Latina con altos niveles de pobreza. Los dos casos -por distantes que son- permitieron imprimir la ilusión movilizadora que condujo a la construcción de un proyecto colectivo de ciudad y, lo que es más importante, llevarlo a cabo.

4.5. LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL.

El urbanismo vigente no sólo que no sigue a la iniciativa económica, sino que tiende a profundizar las desigualdades. Por ello el gobierno local deberá asumir nuevas responsabilidades en materia económica, tecnológica y social. Y sus propuestas de planificación deberán ir en la línea de articular el sueño de múltiples órdenes.

4.6. LA CALIDAD URBANA.

Finalmente, creo que no se debe dejar de lado un tema que siempre se nos queda en el tintero; me refiero al de la calidad urbana. Hay que propender a revalorizar la ciudad, porque a nadie le gusta vivir en ciudades feas y nadie se identifica con ellas. La revalorización de la calidad urbana tiene que venir en una triple consi-

deración: en términos ambientales, sociales y estéticos. Esto significa que se debe intervenir en la solución funcional de los problemas, sin descuidar las relaciones sociales y la resolución estética. Pero aun más: la posibilidad de vivir en un mundo urbano de calidad será posible sólo si se produce una equilibrada integración social (simbiótico), un sentido de pertenencia a múltiples identidades (simbólico) y una real integración ambiental (sustentabilidad) creados por la propia ciudad.

De esta manera, la ciudad del futuro y la metrópolis del próximo milenio será aquella que produzca más ciudad para más ciudadanos y más ciudadanos para más ciudad.

1 Título con el que Tommaso Campanella nombra a su utopía renacentista: La Ciudad del Sol.

2 Exposición realizada en el marco de la mesa redonda denominada "LA PLANIFICACION EN LA VISION DE LA CIUDAD FUTURA", realizada en el Colegio de Arquitectos el día MARTES 16 DE ABRIL de 1996.