



## INTA42 WORLD URBAN CONGRESS

### *Plenary 2 : Urban development in the context of medium-sized cities: international perspectives*

*Maria Duarte, 20 September 2018*

Entender la dinámica de las ciudades ecuatorianas, requiere una mirada rápida al entorno global y a la realidad socio económica de América Latina.

Sudamérica, justo antes del descubrimiento, era un continente poblado aún por indígenas, adoradores del sol, pero con conocimientos constructivos tan avanzados, que podían levantar pirámides con enormes bloques machi-hembrados sin necesidad de mortero, tan precisamente ensamblados entre sí, que aparentaban paredes lisas, hablo de Machu Picchu. Un territorio cuyo desarrollo posible alcanzable será un eterno misterio, pues fue interrumpido por la llegada de colonizadores españoles y portugueses. Una colonización bastante violenta y depredadora que marcó el origen de las primeras ciudades y las relaciones entre sus habitantes.

Ecuador, es un pequeño país de 283 mil metros cuadrados, en el cual confluyen como por encanto, todos los estratos climáticos, desde el costero marítimo, pasando por sub-trópico, selvático, lluvioso, templado, frío montañoso, páramos y nieves perennes. El origen de sus ciudades se definió de acuerdo a las preferencias climáticas de los colonizadores. Las primeras ciudades se desarrollaron en los valles de los Andes, en medio de los grandes volcanes. Ocurrió un mestizaje cultural sin precedentes, en el que una plaza central, igual que en España, rodeada del Cabildo, la Iglesia y los comercios más importantes de la época, marcaba el eje central de las nuevas ciudades. Con la particularidad de que la iglesia internamente, estaba recubierta del oro de los incas.

La desigualdad por tanto, marcó el origen de las ciudades de América Latina y las definió para siempre. Hoy en día, sigue siendo esta región la más inequitativa del mundo.

Las ciudades menos favorecidas por la preferencia de los españoles, se quedaron inevitablemente, atrás. No pudieron continuar su natural desarrollo, ni colgarse al mestizaje obligado. En el Ecuador, migraciones posteriores de comerciantes españoles e italianos, delinearon la vocación de las regiones costeras. Favorecidas por su cercanía al mar, las ciudades cálidas y lluviosas, no elegidas en un principio por los colonizadores, más adelante en el tiempo, se desarrollaron alrededor del mismo trazado administrativo heredado de España, como una raíz desconocida que había que conservar, pero que no fue realmente asimilada ni desarrollada para el crecimiento.

Con estos antecedentes, los países latinoamericanos generaron ciudades capitales algo desarrolladas con inversiones e intereses económicos muy marcados, y un escaso apoyo e interés por las poblaciones periféricas.

El caso Ecuatoriano, tuvo la peculiaridad de contar con importantes yacimientos petrolíferos, cuya exportación en crudo, significa para el país ingresos fijos líquidos, que al ser por ley, sus excedentes destinados a los “cantones” (división política administrativamente autónoma, equivalente a ‘ciudad’), produjo una atomización administrativa que buscaba acceder a dichos recursos, lo cual provocó que cada población aspire a convertirse en “cantón” y con el apoyo irresponsable de los políticos de turno, llevó al país a tener en la actualidad, 221 pequeños, y a veces diminutos “cantones” o ciudades.

Las ciudades ecuatorianas consideradas grandes, debido a su extensión y población, son Quito (352 Km<sup>2</sup> de superficie, 2,7 millones de habitantes), que es la capital y Guayaquil (355 Km<sup>2</sup> de superficie y 3,11 millones de habitantes). Estas dos ciudades, una con la gran herencia artística, cultural, religiosa de la Colonia, hoy, la capital; y la otra, comercial, recursiva, autónoma, en permanente ebullición. Alrededor de cada una de ellas, los pequeños cantones vecinos, copian sus lógicas de interacción, operación y crecimiento, marcando dos clarísimas regiones, climáticas y socio-económicas.

Es en este punto, cabe reconocer que, sin bases sólidas, provenientes de experiencias ancestrales en ordenamiento y funcionalidad, el crecimiento de las ciudades puede ser peligrosamente errático si es guiado únicamente por la necesidad básica de ubicación cerca de los centros productivos. Tal es el caso de Guayaquil.

Para poder diferenciar el método de crecimiento de las dos ciudades más grandes del Ecuador, es necesario conocer su implantación:

Quito, en el medio de dos montañas, en la denominada Hoya de Guayllabamba, es decir, en una especie de depresión orográfica. Su enclave, le permitió crecer básicamente en sentido longitudinal y hasta cierta altura en las laderas. Quedando los valles circundantes destinados a la agricultura y ganadería. El haber sido el centro político cultural del Ecuador en la Colonia, le garantizó desde inicios de su vida republicana, su condición de cosmopolita, internacional, sede administrativa, interés turístico, etc. Sus autoridades también se caracterizaron por un elevado nivel de conocimiento, el cual se reflejó en la educación de su gente, en las correctas decisiones de ordenamiento territorial y en la existencia de una gran clase media, vinculada a los ministerios y sedes político administrativas. El ideal del quiteño adinerado era, tener su casa en la ciudad y una “quinta” en los valles para descansar. Allí, en los valles, junto a los campesinos. Si bien, el crecimiento de la ciudad produjo segregación espacial hacia el norte y el sur, la ciudad mantuvo grandes espacios verdes, espacios de disfrute común y de paso común obligado. Los indígenas de poncho y alpargatas siempre caminaron junto a los hacendados, a los herederos, a los políticos. Las otrora zonas rurales, se han ido poblando de viviendas de lujo, zonas en donde confluyen los enormes y modernos centros comerciales, con las tiendas de barrio atendidas por indígenas. La cultura del quiteño lo lleva a entender que no existe superioridad espacial, si bien quizás, viviendas más confortables, mayor nivel de ingresos o mayor acceso a los bienes de consumo, pero que pueden disfrutar por igual de los espacios de la ciudad.

Guayaquil, al final de un delta y un canal navegable que la conecta al Océano Pacífico. Puerto por naturaleza, atravesada por un gran río y muchos esteros. La ciudad se extendió desde su centro económico, al pie del río, con su plaza central, iglesia y cabildo, de forma excéntrica. La influencia que la nutrió a través de los años, fue la económica-comercial. El gran puerto de esta ciudad era la salida y entrada de los productos. Si exportar cacao fue un negocio próspero, los hacendados de los poblados vecinos se volvieron ricos, si exportar camarones, los acuicultores aprovecharon el delta natural para implantar camaronerías y hacer fortuna. Parecía la ciudad tener la clave maestra de la prosperidad. Su crecimiento descontrolado se debió a esa ilusión. Los gobiernos nacionales del Ecuador privilegiaron a los dueños de la tierra con sus políticas agropecuarias, sesgando aún más la desigualdad en el país, produciendo migraciones hacia la “gran ciudad”. Con autoridades menos interesadas en el bien común que en su ascenso político, Guayaquil se extendió hacia los cerritos periféricos, al pie de las vías de alta velocidad, sin planificación, sin trazado, sin servicios sanitarios, sin vías, sin áreas verdes y lo más grave, al ritmo desenfrenado de “traficantes de tierras”. Hoy, gobernar Guayaquil es tremendamente complejo. Las zonas periféricas sin servicios son caldo de cultivo para delincuencia y marginalidad. El Guayaquil de antaño, al pie del río, fue abandonado, quedando los hermosos edificios con vista al río, y los antiguos edificios del centro de la ciudad, exclusivamente para bodegas, grandes almacenes, instituciones bancarias, etc., lo más triste, tapiadas sus fachadas. Las áreas periféricas, al pie de las autopistas se volvieron el eje de cientos de “ciudadelas residenciales-dormitorios”, con murallas para protegerse de la otra parte de la ciudad que sufre la peor de las condenas: la segregación espacial y la consecuente pobreza urbana. Hoy, Guayaquil se debate con un gran problema de conectividad entre su centro económico financiero y las ciudades dormitorio que se fueron creando en las afueras, incluso fuera de sus límites, en los cantones vecinos. La ciudad propiamente, alberga el centro económico comercial y a centenas de miles habitantes en zonas marginales. Los habitantes con mayor poder adquisitivo, emigraron fuera de la ciudad a cómodas pero aisladas, ciudadelas dormitorio. Esta situación convirtió a Guayaquil en un complicado modelo de ciudad dividida, en la cual la consigna diaria es evitar cualquier cruce o confluencia entre pobres y ricos, lo cual únicamente, profundiza la desigualdad.

Puedo concluir, que el tamaño de las ciudades es básico si de planificar su crecimiento futuro se trata. Que, a medida que la ciudad crece, sus vicios de origen le ponen una camisa de fuerza, para un futuro ordenamiento, por ejemplo:

- Asentamientos informales en terrenos irregulares
- Falta de densidad, extensión innecesaria de los límites urbanos
- Trazado vial errático y complejo, que dificulta servicios masivos de transporte

Que, en casos como estos, tratar de convertir a una ciudad acorralada, en un lugar de “buen vivir” y disfrute, de convivencia y derechos comunes, se vuelve una labor casi artesanal.

Durante los 10 años de gobierno de Rafael Correa Delgado, puedo decir que logramos un gran avance en lo referente al desarrollo de las ciudades, pequeñas, medianas y grandes. La estrategia fue trabajar en varios ejes de manera simultánea:

**ATENCIÓN ESPECIAL A LAS ÁREAS RURALES.- Objetivo: Controlar la migración campo-ciudad.**

- Eliminación de las barreras de ingreso de los niños a la escuela (educación gratuita, desayuno, libros y uniformes gratuitos), principalmente en el campo.
- Salud gratuita y acceso universal, atención especial a las zonas rurales.
- Mejoras exponenciales en la vialidad de primer y segundo orden, conectividad entre centros de producción y consumo.

**SUBSIDIO ESTATAL PARA DISMINUIR DESIGUALDAD REGIONAL.- Objetivo: Detener la migración campo-ciudad.**

- Creación de un sistema de SUBSIDIOS con énfasis en la disminución de las “NBI” (necesidades básicas insatisfechas), a través de instituciones de crédito para Gobiernos Locales.
- Incentivos y sanciones en cuanto a los recursos provenientes del petróleo hacia los cantones, relacionados con la disminución de sus “NBI” (necesidades básicas insatisfechas).

**DESCONCENTRACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO ESTATAL.- Objetivo: Mejor distribución de la atención estatal en el territorio nacional.**

- Buscando remediar el desbalance ancestral, se diseñó un sistema descentralizado de administración de los recursos. Desconcentrando incluso la ubicación física de las instituciones administrativas del Gobierno Central.
- Creación de una entidad de PLANIFICACIÓN NACIONAL, destinada a verificar que los recursos estatales sean estratégicamente utilizados para disminuir los índices de pobreza, concentrados en las zonas rurales y fronteras.
- Creación de una institución Supranacional y **Superintendencia de tránsito**. Legislación Nacional para el control del Tránsito. Focalización de recursos para apoyo al transporte masivo: Metro, Tranvía, etc..

**LEGISLACIÓN.- Objetivo: Controlar el crecimiento irracional de los asentamientos.**

- Creación de una **Superintendencia de Ordenamiento Territorial**, cuyo objetivo es diseñar la legislación de apoyo a los gobiernos locales en crecimiento.
- Endurecimiento de penas para los promotores de “asentamientos informales” y traficantes de tierra.

**CRÉDITOS PARA ACCESO A VIVIENDA SOCIAL**

- Una de las barreras más dramáticas para el acceso de los más pobres a vivienda digna, ha sido en el Ecuador la restricción del crédito bancario. La solución fue beneficiosa en dos aspectos: Por un lado, luego de un Referendum Nacional, se decretó obligatoria la afiliación patronal a la seguridad social, lo cual incrementó exponencialmente las aportaciones. Y por otro lado, con estos recursos, se creó el llamado “Banco del Afiliado”, el cual ha dado acceso a cientos de miles empleados que perciben el -salario básico-, a créditos para vivienda, basado en sus propios aportes.

Compartir experiencias similares, propuestas y resultados obtenidos en foros como este, es una excelente forma de enfrentar transformaciones necesarias.

María Duarte

Ecuador