

Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito

Public Policies and Urbanization in the Metropolitan District of Quito

Marcelo Naranjo Villavicencio*

Recibido: 31/01/2022 - Aceptado: 06/04/2022

Resumen

En el artículo se presenta una reflexión sobre las políticas públicas y el proceso de urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito. Se ubica al Estado como el principal propiciador de dichas políticas, destacando que, debido a la estructura de clases inherente a su accionar, la direccionalidad de ellas tiende a favorecer a estratos sociales que históricamente han detentado el poder, en desmedro de los derechos de los demás segmentos poblacionales. A partir de una serie de ejemplos obtenidos mediante revisión bibliográfica-documental, se analiza la misma problemática en el interior del funcionamiento del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Se destaca que un concepto clave para el análisis de su gestión es el de segregación espacial; al mismo tiempo, se constata que persiste la asimetría en la gestión municipal de cara a sus usuarios. Se cierra el artículo resaltando las partes prioritarias de la argumentación.

Palabras clave: Estado, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, poder, políticas públicas, segregación espacial.

Abstract

This article presents a reflection related to the urbanization process and public policies in the Quito Metropolitan District. The State is identified as the main initiator of those policies, highlighting the fact that due to the class structure inherent in its functioning, their orientation tends to favor social strata that have historically maintained their power, while leaving aside other segments of society. Through a series of examples, the article explores this issue in the Municipality of the Metropolitan District, emphasizing that a key concept for analyzing its performance is related to spatial segregation. At the same time, we show how asymmetry is also present in the municipal management. The article concludes by highlighting the most relevant sections of the analysis.

Keywords: power, public policies, Quito Metropolitan District, spatial segregation, State.

* Ph.D. en Antropología Sociocultural; Msc. en Planificación Urbana. Profesor Principal Jubilado de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador-Quito. mfnaranjo2018@gmail.com; mfnaranjo@puce.edu.ec

Introducción

El tema relativo a la necesidad y vigencia de las políticas públicas no admite discusión alguna, pues “se supone” que estas son indispensables para el desenvolvimiento de toda actividad humana. Asumimos que el buen vivir o la mejor calidad de vida para todos, en cierto sentido, se garantizaría a través de dichas políticas, de allí la importancia de ponerlas en vigencia.

Por lo acotado anteriormente, entenderíamos que la naturaleza de las políticas públicas se constituiría en la búsqueda de cierto equilibrio en las diversas actividades humanas, habida cuenta que, por las múltiples asimetrías de carácter estructural existentes en nuestra sociedad, un contenido legal que cubra a todos los segmentos societarios podría considerarse una pieza fundamental que garantice el acceso al tan nombrado buen vivir. En este sentido, y como ilustra Brand (2011, 148): “se trata de mirar a la sociedad como un conjunto de relaciones sociales hegemónicas, es decir, de prácticas cotidianas vividas que son aceptadas activa o pasivamente, y que se basan en relaciones de poder y dominación”. Desde este punto de vista queda claro que las políticas públicas, de modo general, tienen o deberían tener un alto contenido de protección para sectores reconocidos como vulnerables en la estructura social.

Tomando en cuenta estas puntualizaciones, lo que estaría en juego detrás de las políticas públicas es el papel del Estado (expresado en sus múltiples instancias político-administrativas) como ente regulador y mediador de la dinámica social, idealmente encaminado a favorecer la acción de los sujetos más vulnerables de la sociedad, pero en la realidad, las cosas se presentan de muy diversa forma ya que, siguiendo a Brand (2011, 148), “la función principal del Estado [en el mundo capitalista], es la de consolidar las relaciones sociales dominantes y darles cierta continuidad”. Siendo así, en la nueva actitud que debería adoptar el Estado tendría que reconocer taxativamente que su rol es velar por ciertos estamentos sociales, los mismos que por razones de orden estructural difícilmente podría llevar adelante un plan de vida por ellos mismos, de allí la urgencia de la existencia de políticas públicas encaminadas, de cierto modo, a corregir los desencuentros de todo orden que se manifiestan en la sociedad ecuatoriana. Con base en esta perspectiva se hace evidente la urgencia de implementarlas de forma sistemática.

Cabe señalar que, en un contexto general, la referencia y el análisis relativo a las políticas públicas demandará una reflexión más amplia, la cual nos llevará a un análisis en diferentes direcciones. En el caso de este artículo, nos conduce a una indispensable consideración relativa a la disputa del espacio que, siguiendo a Harvey (2004, 267), “[...] es exigente y perturbadora y, a veces, profundamente subversiva y capaz de suscitar en consecuencia una gran diversidad de reacciones sociales, culturales y políticas”.

La lógica inherente a la existencia de políticas públicas no admite discusión alguna, no obstante, en la praxis diaria vemos que su implementación está muy lejos de ser una realidad, puesto que el Estado no vela de forma coherente por su cumplimiento. Siempre surge un “imprevisto” o alguna razón para soslayar dicha obligatoriedad. Como bien lo señala Brand (2011, 149), “el Estado tiene como función intervenir en las crisis, por lo general, a favor de las fuerzas dominantes”. Esta conducta, errática a todas luces, tiene grandes y peligrosas consecuencias, y perenniza un *statu quo* que deja en la mayor indefensión a los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana, ya que “las fuerzas y actores subalternos están presentes dentro del Estado, pero en una relación de asimetría” (Brand 2011, 149).

Todo lo mencionado sobre el papel del Estado y la funcionalidad de las políticas públicas entraría en el ámbito del “deber ser”, es decir, no admitiría discusión. Sin embargo, en la realidad aquel deber ser muy pocas veces se concretiza en hechos y más bien se advierte una tendencia a distorsionar el contenido y sentido de las políticas de orden público, las cuales, de forma reiterativa no favorecen a los segmentos que más lo necesitan, sino todo lo contrario, con lo cual se ratifica y perenniza la rígida estructura de clase del Estado ecuatoriano.

En las líneas que siguen se intenta integrar el tema de las políticas públicas con el proceso de urbanización en Quito; ello permitirá destacar las graves consecuencias que se han producido y se seguirán produciendo por la errática direccionalidad de las mismas en temas neurálgicos dentro de la dinámica urbana en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). No es nuestra intención levantar un “catastro de quejas”, pero sí puntualizar que de los muchos y graves problemas que se han presentado, y se siguen presentando en la ciudad, pudieron haberse evitado con una implementación adecuada de políticas públicas que faciliten la convivencia ciudadana y que favorezcan a los segmentos humanos que más lo necesitan.

Políticas públicas y el fenómeno urbano en Quito: el escenario urbano y sus múltiples contradicciones

Las políticas públicas pueden ser abordadas desde varias posturas, en el presente trabajo se conceptualizan como un instrumento de acción del Estado, pero de un Estado clasista y patriarcal que se resiste a los cambios políticos. En esta misma línea de pensamiento, hago mío el concepto de Brand (2011, 150), quien manifiesta que hay que entenderlas “a) en relación con las estructuras heterogéneas dentro del estado mismo; b) con las estructuras de la sociedad; y c) con sus funciones en la reproducción del Estado mismo y de la sociedad”.

Desde el mismo punto de vista es menester señalar que los aparatos del Estado podrían mostrar políticas distintivas y políticas particulares propias. En este sentido, “se pueden convertir en las bases del poder para intereses muy distintos, con una efectividad propia, ‘relativamente autónoma’, en términos de cómo funciona el Estado” (Hall 2013, 552). Por otro lado, cabe destacar que los límites del Estado y la sociedad civil están en constante cambio, de allí que lo planteado por Hall (2013) se convierte en una realidad indisputable cuando manifiesta que “lo público y lo privado no son divisiones naturales, sino que han sido construidas social e históricamente” (2013, 555).

En este punto, es importante subrayar que de manera general los Estados no solamente se esfuerzan por mantener el orden, el cual está dado por sus intereses de clase, sino que, así lo destaca Hall (2013, 555), “mantienen formas particulares de orden social: un conjunto particular de instituciones, una configuración particular de relaciones de poder, una estructura social y economía particulares”.

Como ya ha quedado establecido en líneas anteriores, en cualquier conglomerado urbano podemos hacer una constatación obvia que se manifiesta en el encuentro de una serie de asimetrías entre sus pobladores, las cuales son derivadas de problemas de orden estructural que aquejan a una sociedad determinada, en este caso al Estado ecuatoriano. En este sentido, el DMQ no podría convertirse en una excepción. En el interior de su accionar en temas urbanos¹ se advierten una serie de contradicciones, dentro de las cuales destacan de forma notoria las decisiones que se toman, fundamentadas en la diferencia de clases, así como en asimetrías de orden étnico, de estatus, de género, etc.; todo esto crea una serie de tensiones entre sus habitantes. Es irrefutable que en esta praxis se concibe al Estado o a las entidades rectoras del poder a nivel seccional “como un elemento estructural, que sistemáticamente da la ventaja al interés de la clase dominante” (Hall 2013, 559).

Estas contradicciones marcan claramente no solo el modelo de apropiación diferenciada del suelo urbano, sino su misma morfología, la cual de modo cuasi espontáneo va constituyendo de forma altamente diferenciada el mapa urbano del DMQ, dentro del cual, y como elemento diferenciador, adquiere un papel protagónico superlativo el concepto de segregación espacial que se impone a “sangre y fuego”. Es tan radical el impacto de estas asimetrías, que, en Quito, por la calidad diferenciada de los distintos asentamientos, parecería que existen “distintas ciudades” (García Canclini, Castellanos y Rosas Mantecón 2013, 42) en el interior de su plano general.

1 Nos referimos a los problemas de índole urbana porque es el objetivo de este trabajo, pero es obvio que la misma temática se da en otros órdenes como el administrativo, el organizacional, etc.

Esta distinción “natural” tiene su correlato en la calidad de servicios que ofrece el ente administrativo municipal, dependiendo del sector de la ciudad. Existe una marcada diferencia en favor de ciertos sectores de la urbe en detrimento del pésimo servicio con que cuentan o del servicio que no se brinda a otros asentamientos humanos también pertenecientes al DMQ. Para poner en contexto lo que se viene explicando me referiré a una administración municipal en la cual se llevó adelante un proceso de soterramiento de cables eléctricos y de otros servicios que se brinda a la ciudadanía que también requieren de cables. Tal acción resulta necesaria no solo desde el punto de vista estético, también desde el ámbito de la seguridad de los habitantes. Ahora bien, ¿dónde se efectuó dicho proceso? En la avenida República del Salvador y en otras calles aledañas a un gran centro comercial ubicado en la zona. ¿Podríamos imaginar dicha obra en el Comité del Pueblo o en algún asentamiento periférico del sur de la ciudad? Obviamente no, pese a que la necesidad de soterrar los cables se presenta a lo largo y ancho de la ciudad. ¿Es coincidencia en esta preferencia?, indudablemente no, solo se buscaba prestar un servicio a una zona determinada basándose en un claro criterio de segregación espacial que va diferenciando de manera jerárquica a ciertos sectores de la urbe en desmedro de otros. Lo interesante del caso es que, por parte del Municipio a través de su Departamento de Comunicaciones, se publicitaba esta obra cual ejemplo de política pública de beneficio universal.

Bajo esta modalidad de entender las cosas, se advierte una clara intencionalidad de utilizar las políticas públicas como un mecanismo para reducir la conflictividad en la ciudad y permitir una atenuación de las múltiples contradicciones existentes en la misma, pero en realidad tienen el efecto contrario. Debido a esto en los conglomerados sociales que no entran en el cuadro de las preferencias, a nivel de beneficios, aumenta el nivel de insatisfacción al ser conscientes del discrimen oficial del cual son objeto y que da pie a la aparición de un imaginario urbano (Silva 2008), que es expresado muchas veces de forma metafórica,² y que se convierte en el vehículo más idóneo para exteriorizar su malestar e insatisfacción.

El Municipio como actor en las políticas públicas

Como no podría ser de otro modo, la entidad municipal por derecho y mandato es la encargada de llevar adelante las políticas públicas en el ámbito de su jurisdicción. Supuestamente, todas estas políticas deberán estar centradas en la

2 Para quienes nos hemos ocupado de estos temas es bien conocida una expresión de los habitantes de varios asentamientos urbanos del sur de Quito, los cuales “entienden” estas asimetrías y las expresan metafóricamente diciendo “a nosotros los sureños, ni la virgen [la Virgen del Panecillo] nos quiere, prueba de ello es que nos da la espalda” (Naranjo 1999,330).

consecución del bien común entre los pobladores del DMQ. No hay nada que objetar sobre este planteamiento en sentido general, el problema surge cuando nos referimos de forma concreta y específica a las políticas públicas “con nombre y apellido”, ya que en este contexto se comienzan a dar múltiples incoherencias de todo orden, pero fundamentalmente dificultades estructurales al momento de implementarlas.

Una primera consideración tendría que ser planteada en relación con el colectivo social al cual favorecerían o perjudicarían dichas políticas. Esta dialéctica, que es real, genera una serie de consecuencias. Retomo un planteamiento ya esbozado en líneas anteriores: las múltiples asimetrías en el contexto de las relaciones sociales relativas al proceso urbano son una penosa realidad, y tendrán que ser entendidas como una derivación de la estructura y praxis del Estado ecuatoriano. Sin necesidad de hilar muy fino, es fácil darnos cuenta y respondernos a la pregunta de cuáles serán los sectores favorecidos por la implementación de las políticas públicas impulsadas por el Municipio, entidad que funciona claramente dentro de una rígida estructura de clase, como se ha manifestado anteriormente.

Siguiendo esta reflexión cabría preguntarse, por ejemplo, ¿cuáles serán las consideraciones para la implementación de las políticas públicas relativas a la ocupación del espacio urbano de Quito? En este sentido, considero sumamente importante aludir a un ejemplo dentro de la dinámica urbana del Distrito Metropolitano referida a su territorio.

Tan temprano como en la década de los 30 del siglo pasado, se dictó la Ley de Comunas, concretamente en 1937. Esta “[...] Ley de Organización y Régimen de Comunas [...] permitió que todo poblado –que hasta ese momento no se encontraba en la división territorial de la provincia, cantón o parroquia– después de cumplir con ciertos requisitos burocráticos, obtenga el reconocimiento de Comuna” (Jácome 2019, 107). Dicha ley estuvo pensada para resolver el problema del asentamiento y ocupación del espacio de los habitantes que habían estado ligados como jornaleros agrícolas en las distintas haciendas, tanto en los sectores urbanos como rurales del país. En el caso concreto de Quito es importante recordar que desde su asentamiento fundacional la ciudad estuvo rodeada de haciendas y que, en su distribución poblacional, el llamado “pueblo de indios” fue ubicado hacia su periferia, marcando una transición entre una zona urbana y el ámbito rural. Ahora bien, tratando de mantener a esta población indígena en lugares determinados, por el dictamen de dicha ley se les concedió un derecho de propiedad colectiva,³ al cual tuvieron acceso después de satisfacer ciertos requisitos. Esta Ley de Comunas tuvo

3 Es muy importante tener en cuenta esta condición: propiedad colectiva, por las múltiples consecuencias que en el futuro se derivarían de ella.

como sujetos beneficiados a la población indígena.⁴

Desde la implementación del primer plan regulador de la ciudad de Quito, que data de 1942 y que estuvo dirigido por el arquitecto y planificador uruguayo Jones Odriozola (Achig 1983), ya las poblaciones indígenas y la clase obrera tenían un sitio específico para ocupar dentro del plano de la ciudad. Se les asignaron ciertos espacios aludiendo al criterio de orden, cuando en el trasfondo de la normativa obviamente había un claro ejercicio segregacionista. Penosamente, este fue el primer esfuerzo oficial de segregación espacial en Quito.

Con la aprobación de la Ley de Comunas la vida de varias comunas ubicadas en la ciudad o en sus periferias (Andrade Figueroa 2016), se desarrolló sin mayores dificultades, ya que se había conseguido la idea original de tenerlas espacialmente delimitadas, evitando así que se movilizaran a otros espacios de la urbe. Sin embargo, cuando la población urbana, por una serie de factores, empezó a crecer de forma acelerada distintos concejos municipales comenzaron a dictar una serie de ordenanzas que ponían en entredicho la legalidad y conveniencia de que ellos tengan la tenencia de la tierra “en extensiones tan grandes”, tomando en cuenta su relativamente pequeña cantidad de pobladores.⁵ Con esa argumentación y por fuerza de ciertas políticas públicas, las comunas comenzaron a ser despojadas de las tierras que les habían sido adjudicadas de forma inicial, como acota Jácome (2019, 107): “el hecho de haber obtenido la figura comunal ocasionó múltiples dificultades a ciertas poblaciones; por ejemplo, tuvieron que enfrentar las decisiones arbitrarias del Estado que, por intermedio de sus instituciones, les retiraban o mantenían dicha figura”.⁶

Uno de los casos más significativos, aunque no el único, se dio con la Comuna de Santa Clara de San Millán, cuyo territorio inicial iba desde el actual colegio Cardenal Spellman Femenino hasta el asentamiento de la comuna más arriba del trazado de la vía occidental, es decir, ocupaba toda la avenida La Gasca y las vías aledañas, pasando por el actual parque Pambachupa y sus calles adyacentes. Esta comuna tuvo que enfrentar varios intentos estatales de disolución entre 1973 y 1986.

4 Con el primer plan regulador de la ciudad de Quito (Achig 1983), se oficializó la segregación espacial de la ciudad. Por sugerencia de sus autores se señaló qué poblaciones debían ocupar los diferentes espacios de la misma a través de una serie de razones que encubrían la verdadera intencionalidad de la propuesta.

5 Una de las obvias consideraciones que no se hicieron en relación con el discurso relativo a las dimensiones territoriales de las comunas es que por fuerza del proceso demográfico en un futuro ese aparentemente amplísimo territorio iba a quedar disminuido, por cuanto las nuevas generaciones también aspirarían a disponer de un lote de terreno donde construir sus viviendas y cultivar.

6 Según Teodoro Bustamante (1992), en algún momento se presentó en el interior de Quito una especie de yuxtaposición entre comunas y parroquias, lo cual en cierto sentido ya cuestionaba la conveniencia de mantener a las comunas como tales “compartiendo” el espacio de la ciudad.

Por una resolución ministerial de 1973 se disolvía y liquidaba a la Comuna de Santa Clara de San Millán, proceso que terminó en 1986 cuando la Comuna obtuvo una respuesta favorable del Tribunal Constitucional del Ecuador, que declaró como inconstitucional al reglamento de disolución y Liquidación de Comunas expedido por León Febres Cordero en 1985 y que establecía, entre otras causas para su disolución, por encontrarse en el perímetro urbano⁷ (Jácome 2019, 108-109).

Por su parte, en 1976 el Municipio de Quito

sin una consulta previa, y frente a la impotencia de los comuneros, construyó la avenida Mariscal Sucre. Con esta vía la comuna quedó dividida en dos partes: la baja que era más urbanizada en términos de concentración de viviendas, servicios básicos, calles, entre otros, y la alta en la que se mantuvo prácticas agrícolas y ganadería incipiente, difícil acceso a servicios básicos, y como la mayoría de tierras, declaradas en 1983 de protección ambiental (Jácome 2019, 118).

Cabe anotar que, desde la obligatoria jerarquía de las leyes, una resolución municipal no puede irse contra una ley dictada por el poder legislativo y ratificada por el ejecutivo. No obstante, por motivos de bienestar público bien cabría preguntarse ¿“bienestar público” de quiénes?, estos despojos se siguen y se seguirán dando. Obviamente que, en este tipo de acciones había un actuar discriminatorio del Municipio de la ciudad en contra de un importante conglomerado social, por lo que siempre se aludió a motivos de “orden público.”

Con el crecimiento de la ciudad, que tuvo mayor auge a partir de los años 50, el proceso de absorción del territorio comunal se acentuó “como fue el caso de las comunas de Chilibulo –Marcopamba –La Raya” (Jácome 2019, 108). “En otras circunstancias el desarrollo urbano llegó a la periferia de la ciudad, y allí se topó con comunas previamente establecidas, dándose un proceso de absorción de éstas al espacio urbano, como está ocurriendo con San José de Cocotog” (Jácome 2019, 108).

Esta manera de actuar de las distintas administraciones del Cabildo quiteño, sin decirlo explícitamente, continuaban jerarquizando a los habitantes de la ciudad, favoreciendo a unos y perjudicando a otros, siempre amparados como ya se mencionó, en el concepto del bien público expresado en restrictivas políticas públicas.

Un proceso parecido al acontecido con la Comuna de San José de Cocotog,

⁷ Era inconcebible para un ciudadano “de noble estirpe” que los indígenas ocuparan espacios en el interior de Quito, y por “lógica continuidad” a los casi 40 años de este suceso vergonzoso el burgomaestre de Guayaquil, a propósito de la presencia de los indígenas en las marchas hacia Quito (octubre de 2019), no tuviera recato alguno en manifestar que debían retirarse al páramo que era su sitio natural de residencia.

actualmente se escenifica con la Comuna de Rumihuaico,⁸ ubicada al pie del Ilaló, en la parroquia de Cumbayá. En este asentamiento tradicional, con y sin la aquiescencia Municipal,⁹ la presencia de personas ajenas a la comuna cada vez es mayor. Inclusive ya se construye en zonas de protección ecológica. El poder del gran capital inmobiliario se va haciendo presente, siempre amparado por los mismos argumentos: motivos de orden público, asentamientos novedosos de planificación urbana, uso racional del espacio, etc., soslayando el verdadero motivo de esas acciones que siempre favorecen a las grandes inversiones, sin otra consideración. La legalidad de esas operaciones poco importa, como tampoco importa el despojo que se va haciendo con varios de sus pobladores, quienes por sumas irrisorias de dinero ceden “voluntariamente” su posesión dentro del territorio comunal en favor de ávidos compradores de un terreno que por ley no puede ser adquirido.

Las problemáticas relativas al régimen de comunas y su vinculación con la actuación municipal frente a ellas no agota el tema del uso errático de las políticas públicas. En otros ámbitos de la vida ciudadana también podemos observar que tales políticas implementadas a corto, mediano o largo plazo, provocan una serie de problemas de difícil solución.

Abordando una diferente situación, pero siempre dentro del tema central de este artículo, a continuación me referiré a un proceso que para muchos habitantes de la ciudad y del DMQ ha pasado casi desapercibido. Cuando varios años atrás algunos alcaldes y concejos municipales emprendieron la restauración del Centro Histórico de Quito, uno de los justos orgullos de los habitantes de esta urbe, se dictaron varias políticas públicas que exigían a los propietarios de los inmuebles ubicados en esta zona que “adecentaran” las fachadas,¹⁰ amenazando con sanciones y multas a aquellos que no cumplieran con las ordenanzas establecidas para este fin.

Para llevar adelante el proyecto se dictaron políticas públicas en relación con la ocupación del Centro Histórico. En todas las consideraciones de estas políticas públicas municipales se aludía al valor arquitectónico e histórico del lugar. Desafortunadamente olvidaron otro de los elementos de fundamental importancia dentro

8 Sobre la dinámica de sesión de derechos comunales y sus consecuencias ver Alejandra de la Cruz (2019).

9 Pese a ser un terreno de naturaleza comunal amparado por la Ley de Comunas (Capítulo tercero, artículo 15), que prohíbe expresamente la desmembración del territorio colectivo, se siguen multiplicando las ventas o sesiones territoriales en favor de terceros que nada tienen que ver con la comuna. Existe una constante presión por parte de compañías inmobiliarias que, a través de cualquier argucia, e inclusive con la venia de las autoridades que conceden permisos de construcción de dudosa legalidad, se siguen extendiendo en lo que otro momento era territorio comunal. Algo similar sucede en las comunas Leopoldo N. Chávez y Tola Chica en Tumbaco (Santillán 2014).

10 A su tiempo varias personas alzamos nuestra voz en contra de esta visión estrictamente “esteticista” del Centro Histórico que solamente insistía en su valor arquitectónico, pero que estaba absolutamente desvinculada con sus pobladores originales, los cuales no fueron tomados en cuenta en modo alguno. En ese momento ya presagiamos lo que iba a suceder con el pasar de los años.

de estos sitios privilegiados de la ciudad: la gente que lo habitaba. Este “pequeño detalle” se omitió y se hizo todo lo posible, por razones de política pública, para que salieran del Centro Histórico. Fue evidente que en la restauración del Centro Histórico de Quito primó casi de forma exclusiva un criterio de orden estético (las fachadas), omitiendo el valor agregado que aportaban sus habitantes.

Han transcurrido varios años de este proceso y cabría preguntarse ¿qué tenemos ahora? La respuesta es un despoblamiento casi total de esa importante área de la ciudad, pues sus edificaciones se han convertido en lugares abandonados dentro de las cuales ya se advierte un proceso galopante de destrucción. Lo irónico del hecho relatado es que, en su momento las medidas que se tomaron en el proceso señalado siempre estuvieron acompañadas y respaldadas por las famosas políticas públicas.

Las decisiones erráticas implementadas por las diferentes administraciones del DMQ no se han detenido. Cuesta creer que bajo el “sacrosanto” concepto de planificación se puedan concebir y poner en marcha proyectos tan absurdos como la utilización de un tercer carril de circulación en el túnel Guayasamín, sacrificando la vía de escape que es indispensable ante un problema que se pueda suscitar en su interior. Esta chapuza en toda regla fue implementada durante el mandato del “famoso” alcalde Rodas, y obviamente se la consideró dentro de una política pública encaminada a resolver —¿resolver?— al menos de forma parcial la sobresaturación del tráfico que se registraba en la Vía Interoceánica.¹¹ Lo que no se tomó en cuenta fue que tal medida era una verdadera bomba de tiempo, pues nadie pensó en qué pasaría si hubiera un choque seguido de un incendio dentro del túnel ni cómo reaccionarían las personas que quedaran atrapadas dentro de él. No se trata de describir una escena digna de una novela de ciencia ficción, sino de apelar a los elementales códigos internacionales de seguridad. En ningún país donde se tengan presentes estas consideraciones elementales se permitiría una medida tan absurda como la señalada. Es fundamental mantener la vía de escape, pero por estas latitudes eso y mucho más podría pasar.¹² Esperemos que la diosa Fortuna no permita que un incidente negativo ocurra en este sitio. Si eso llega a suceder vendrán las famosas excusas y la distribución de responsabilidades no asumidas a tiempo. El problema es que nos negamos a aprender de experiencias pasadas, seguimos incurriendo en los mismos errores y aún en otros de mayor impacto.

11 La Vía Interoceánica y el túnel Guayasamín vinculan a Quito con los valles de Cumbayá y Tumbaco, que también forman parte del área metropolitana.

12 Se supone que para una medida como la descrita deben existir estudios previos y con autorizaciones de varias entidades como el Cuerpo de Bomberos, pero... en una inspección del Cuerpo de Bomberos a una urbanización en el valle de Cumbayá se vetó la instalación de calefones individuales a gas debido a que los traga aire estaban seis centímetros más abajo de lo que marcaba la norma. Aplaudo la medida, pero ¿cómo se concedió autorización para la consumación de un despropósito como el señalado en el túnel Guayasamín?

Hace pocos días lamentábamos el desastre ocurrido por el aluvión en la Comuna de Santa Clara de San Millán en la avenida La Gasca y en calles adyacentes.¹³ El costo de vidas fue muy elevado y las pérdidas materiales fueron inmensas. Es aún más trágico este acontecimiento ya que en 1975, en la misma zona, se produjo un evento de similares características, el cual por fortuna no ocasionó tantos fallecimientos, aunque los daños materiales fueron igualmente cuantiosos. Lo que ha venido después de los funestos acontecimientos son las famosas excusas y mutuas inculpaciones. “Que quién dio los permisos para la tala de los bosques”, “que si la causa de los sucesos estuvo motivada por el proceso de movimiento de tierras para la construcción de un nuevo camposanto”, etc.

Se trata de encontrar la responsabilidad de los hechos en acciones dentro del ámbito administrativo exclusivamente, pero los problemas que suscitan tragedias de tal magnitud obedecen a causas de naturaleza estructural. Se omiten políticas públicas que velen por la integridad ciudadana para satisfacer intereses de unos pocos, o simplemente se pasa sobre ellas, pero lo más indignante es que como de costumbre se alzan “voces autorizadas” que se preguntan “a quién se le ocurre construir en espacios aledaños a las quebradas”, trasladando la responsabilidad a quienes, ante el abandono del Estado y de los Gobiernos de turno, lo único que han hecho es tratar de resolver un problema de vivienda por ellos mismos cuando no existen políticas públicas que les posibiliten solucionar este tipo de carencias. ¿Cuáles fueron las enseñanzas que nos dejaron los trágicos acontecimientos de 1975? Parece que ninguna, la etiología de los problemas sigue presente y se repetirá a menos que se opten por medidas que brinden soluciones adecuadas y oportunas.

En otra área del DMQ, concretamente en la parroquia Cumbayá (parte alta del primer intercambiador y paso deprimido de la Vía Interoceánica que se dirige a Tumbaco), se ha presentado una agria disputa entre una empresa inmobiliaria que quiere llevar adelante un proyecto de construcción de un conjunto de edificios, comercialmente denominada proyecto Botánico, y la ciudadanía de la parroquia que se opone al proyecto por una serie de razones, las cuales debido a su importancia serán analizadas con mayor detalle en las líneas que siguen.

En el trasfondo de esta controversia están en juego los intereses económicos de una empresa inmobiliaria y los derechos de la población que pugna por un modelo distinto de urbanización que vele por la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana y una armonía arquitectónica acorde con las características particulares de la parroquia Cumbayá. Como “árbitro” de la contienda está el DMQ, que se supone debería emitir políticas de orden público precisamente favorables al interés ciudadano.

13 El infausto suceso tuvo lugar el 31 de enero del 2022.

Tratando de “ventilar” el problema ya planteado, se han convocado a algunas reuniones en las cuales además de representantes de la comunidad de Cumbayá, han participado autoridades municipales y en ciertas ocasiones representantes de la inmobiliaria que desean llevar adelante dicho proyecto. A continuación, me voy a referir en concreto a la reunión que tuvo lugar el 2 de julio del 2021. Para la citada reunión, producto de la presión ejercida por distintos sectores poblacionales de Cumbayá, hubo una importante asistencia tanto de pobladores como de funcionarios municipales, así como del dueño del predio sobre el que se pretende construir.¹⁴ En las líneas que siguen se realizará un ajustado resumen de los principales temas tratados, todos ellos enmarcados dentro de los tópicos principales que orientan este artículo.¹⁵

Al inicio de la citada reunión, y como era de esperarse, Vladimir Tapia, secretario de la comisión de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ, informó que todos los concejales y autoridades del DMQ estaban interesados en el tema y que, como producto de esta preocupación, se organizaba la reunión, “verificando *in situ*” la naturaleza de la controversia. El mencionado funcionario inició su presentación manifestando que el lugar de la reunión era aún espacio público, por lo cual no se estaba atentando contra los derechos de nadie.¹⁶ De inmediato se enfocó en informar que la posible construcción de la estación de transferencia del transporte intercantonal sobre la quebrada rellena en esta zona era solamente un proyecto. Además, acotó que sí hubo permiso para el relleno de la quebrada mencionada para facilitar la construcción de la Vía Interoceánica y su potencial vinculación con el escalón de Lumbisí. Se refirió también a la necesidad de analizar el estado de la quebrada no rellena (quebrada de El Tejar), ya que cualquier intervención en ella afectaría al barrio con el cual limita. Se dijo que era interés del Municipio no rellenarla, pues se desea preservarla como parte del paisaje del sitio.

También informó el estatus de la calle Juan Montalvo que atraviesa la zona de este a oeste, ya que había sido adjudicada al propietario del lote con el cual limita. Se apresuró a señalar que esta decisión de otorgar el espacio público de la calle a un

14 Entre los asistentes se contó con la presencia de Brith Vaca, concejala y presidenta de la Comisión de salud del DMQ; Andrea Hidalgo, concejala del DMQ; Cecilia Pacheco, representante de la Fundación Ilaló Verde; Sonia Chuquimarca, presidenta del GAD de Cumbayá; René Bedón, concejal y presidente de la Comisión de Uso de Suelo del DMQ; Juan Manuel Carrión, presidente de la Comisión de Ambiente del DMQ; Deisy Martínez, administradora zonal de Tumbaco; Omar Cevallos, concejal del DMQ; Juan Carlos Avilés, secretario de la Comisión de Ambiente del DMQ; Vladimir Tapia, secretario de la Comisión de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ; Joseph Schwarkopf, representante de la inmobiliaria autora del proyecto Botánico y Rosario Peñaherrera, representante del sector afectado por la posible construcción.

15 La reseña de la reunión ha sido efectuada a través de la transcripción literal de las intervenciones consignadas por varios de sus asistentes. Esta información es una transcripción literal del video que es posible consultar en el siguiente enlace recuperado en: <https://youtu.be/wyKd2DwDRT0>

16 También hizo esta puntualización, demostrando el “sacrosanto respeto” a la propiedad privada por parte del Municipio.

propietario privado no había sido decisión de la actual administración municipal, sino de una anterior (no precisó cuál).

En otro orden de cosas, fue exhaustivo en informar acerca del proyecto Botánico y su propuesta constructiva pues, en sus palabras, en él se “jugaba el futuro urbanístico de Cumbayá”. Además, informó que, como el proyecto mencionado no ha sido ingresado (al Municipio para los trámites correspondientes), aún no tiene permiso de construcción. Esto significa que, dentro de la clasificación de los predios, en la terminología del Municipio, consta como ZC, es decir, zona sin datos, y que si se desea un cambio de zonificación se requeriría un análisis urbanístico. De conseguirse este cambio de denominación se podría permitir un uso múltiple de edificaciones de cuatro o cinco pisos en la parte que mira a la carretera,¹⁷ y de tres en la zona que da hacia el pueblo. Informó, además, que habrá que respetar los retiros correspondientes, especialmente en relación con la quebrada. El funcionario también agregó que la inmobiliaria que promueve ese proyecto solamente tenía permiso para el uso temporal del terreno municipal para una sala de ventas del proyecto Botánico.¹⁸

Por su parte, los moradores que asistieron a esta reunión reclamaron que toda el área fuera declarada zona verde de protección ecológica. Están en contra del proyecto inmobiliario debido a que rompe con cualquier armonía visual y distorsiona las características urbanísticas de Cumbayá. Además, que por el número de unidades de vivienda que ofrece el proyecto complicaría el ya caótico flujo vehicular que se registra en la zona. Por razones similares, tampoco están de acuerdo con la eventual construcción de la estación de transferencia, en su lugar piden que se valore la posibilidad de levantar un centro de salud o un hospital del día.

Además, fueron enfáticos al afirmar que nunca se realizó una socialización del proyecto con los habitantes de Cumbayá, que este única y exclusivamente fue presentado en el Concejo Municipal. La negativa a aceptar el proyecto inmobiliario Botánico se fundamenta en los eventuales riesgos que traería consigo: no existe una verdadera protección ecológica de la quebrada de El Tejar,¹⁹ lo cual pone en peligro de deterioro, e incluso de destrucción, un bien patrimonial como es la piscina de la Quinta Bertha, primera construida en este sector e impulsada por García Moreno a mediados del siglo XIX.

17 Es bastante relativa esta consideración referente al número de pisos, pues como se trata de un terreno que está en gradiente se puede aprovechar esta característica para aumentar el número de pisos, como ya se hizo en varios edificios ubicados en la calle González Suárez que miran al valle de Cumbayá-Tumbaco.

18 Resulta de lo más extraño, por no decir sospechoso, que se conceda un permiso temporal para instalar una sala de promoción de ventas de un proyecto inmobiliario que aún no tiene permiso de construcción.

19 Hace pocas semanas (febrero de 2022) una vez más fuimos testigos de los enormes riesgos que se corren cuando no hay un tratamiento adecuado a las quebradas, de allí que lo que plantean los habitantes de Cumbayá está absolutamente justificado.

Otro motivo de la actitud mantenida por los moradores de Cumbayá en contra de este proyecto está en relación con el destino de las aguas residuales, aguas lluvia y escorrentía en general, las cuales aumentarán considerablemente debido al proceso de impermeabilización de los suelos por las edificaciones, lo que provocará serios problemas aguas abajo y afectará a los moradores cuyas viviendas se ubican contiguas a los ríos San Pedro y Monjas.²⁰

El problema de la circulación vehicular es otro asunto de honda preocupación ciudadana. Este sector de la parroquia ya no tiene la capacidad de aumentar el número de automotores que circulan por ella porque está colapsado. La inmobiliaria argumenta que el proyecto contará con un número muy elevado de estacionamientos subterráneos, por lo que no habrá de qué preocuparse. El punto no es ese, sino el aumento considerable de vehículos desplazándose por el sector. Por otro lado, la empresa que impulsa el proyecto Botánico ha expresado en diferentes foros que el crecimiento para arriba (grandes conglomerados de edificios) es más conveniente y menos oneroso que continuar extendiendo los límites de la ciudad.

Para aceptar esta premisa deberían cumplirse una serie de requisitos adicionales planteados por grandes arquitectos y planificadores a nivel mundial como Le Corbusier²¹ o los miembros de escuela alemana del Bauhaus (1919).²² Para los especialistas mencionados los edificios deberían ser muy espaciosos, contar con grandes áreas de jardines y otras dedicadas a la recreación, y, además, que en su vecindad contigua existan enormes zonas verdes que compensen el costo de vivir en edificios. ¿Cuáles de estas condicionantes básicas acompañan a este proyecto?, obviamente ninguna.

Lo que podríamos ver en el proyecto es un corte radical del modelo arquitectónico existente que no armoniza con el estilo de Cumbayá. Se hace evidente que los réditos económicos potenciales constituyen la primera y única preocupación en la implantación de estas edificaciones. Cualquier otra consideración simplemente no interesa. En estos términos se plantea un problema: la comunidad de moradores frente al interés inmobiliario. Se suponía que las decisiones respecto de la

20 Siempre se argumenta que para evitar esos problemas se embaúlan las vertientes y se hacen colectores para dichas aguas. Lo que no se dice es que no siempre ello representa una solución a los problemas. En el primer intercambiador de la Ruta Viva, contiguo al Colegio Alemán y frente a la Urbanización Auqui Chico, cada vez que hay una mayor precipitación pluviométrica, el colector no es suficiente para desalojar el agua y se forma una gigantesca piscina justo frente a la entrada de dicha urbanización, con los consiguientes problemas que esto ocasiona. Algo similar sucede en la última vía a mano derecha de la Ruta Viva, en dirección occidente-oriental y que da acceso a la parte alta de la urbanización *La Primavera*, pues cada vez que un aguacero arrecia, una enorme cantidad de agua retenida no puede ser conducida por el colector.

21 Me refiero especialmente a su proyecto denominado *La Cité Radieuse*, popularmente conocida como la *Maison du Fada*, construida entre 1947 y 1952 dentro del llamado estilo "brutalista" de la posguerra, y reconocida mundialmente como la contribución más significativa a la tipología de vivienda colectiva.

22 Hago referencia fundamentalmente a la tercera etapa de la escuela del Bauhaus, donde destacó especialmente la producción del genial arquitecto Hans Meyer (1927-1930).

posibilidad o no de llevar adelante esta edificación por parte de las autoridades competentes debería tomar en cuenta el sentir ciudadano, pero..., ¡oh sorpresa!, el 21 de febrero del 2022 la Administración Zonal de Tumbaco emitió la autorización para las intervenciones constructivas de la inmobiliaria, por consiguiente, pronto se iniciarán los trabajos para la edificación de 265 departamentos en el área en disputa, lo cual constituye un claro ejemplo de cuan vigente es el argumento que presenta el laureado escritor colombiano Gabriel García Márquez en su novela *Crónica de una muerte anunciada*.

Las preguntas que se deben formular son ¿y el interés público dónde queda?, ¿no era justo y necesario emitir una política pública favorable a la comunidad, tomando en cuenta todos los problemas que se van a seguir con dicho proyecto inmobiliario? Nuevamente vemos que dentro del entramado jurídico administrativo, más allá de ser fieles a una lógica elemental, prevalece el interés económico, el cual se impone sobre cualquier otra consideración. Se hace evidente que los intereses del Estado, para el caso concreto de las autoridades del DMQ, con su accionar “reconoce que las sociedades modernas no están compuestas solamente por individuos que compiten entre sí. Hay grandes agrupaciones sociales –*clases, grupos económicos u otros grupos de interés*– que pueden tener intereses conflictivos, que compiten en la sociedad” (Hall 2013, 559, énfasis mío).

Conclusiones

Generalmente caemos en la ficción conceptual de pensar que el Estado debería ser el mayor propulsor de las políticas de orden público y que consecuente a ello en su praxis tenderá a normar de forma ecuánime y justa la vida de todos sus asociados. En esta premisa generalmente “olvidamos” que históricamente el Estado se ha constituido en un instrumento de poder y que, en su gestión directa o tangencial, ha favorecido y favorece a determinados conglomerados sociales en detrimento de otros. Lo que sucede a nivel estatal también acontece en el ámbito de organizaciones menores como los municipios, donde el fenómeno descrito igualmente se mantiene vigente. Desde este punto de vista, el efecto de las políticas públicas no llega a todos los ciudadanos de forma similar, sino que fiel al planteamiento inicial habrá sectores favorecidos, otros menos favorecidos y unos terceros para quienes dichas políticas no tienen incidencia favorable alguna, más bien todo lo contrario. Esta ficción de ver al Estado, y por extensión a los organismos municipales, en su calidad de el instrumentalizador del bien común, al menos en el caso ecuatoriano no tiene razón de ser. Los problemas de orden estructural, como lo hemos mencio-

nado a lo largo de este artículo, son congéneres a su constitución y por ello se van a ver reflejados en las políticas públicas que se impulsan.

Cuando estamos haciendo referencia al ámbito y contenido de las políticas públicas asumimos de hecho que estas deberían ser de carácter extendido para el beneficio general y por tanto todos los conglomerados humanos precisamente saldrían beneficiados por ellas. Este tipo de razonamiento incurre en el error de suponer que lo “público” se referirá y estará representado por un conglomerado humano mayoritario. Desventuradamente, insisto, por lo regular las políticas públicas son exclusivas para determinados conglomerados sociales y no benefician a todos. No debemos olvidar que la constitución misma del Estado ecuatoriano está atravesada por asimetrías estructurales, las cuales se manifiestan en el alcance y contenido de la mayoría de políticas de orden público.

La experiencia nos demuestra hasta el cansancio que las políticas de orden público deberían tener, cuando el caso lo amerite, un carácter preventivo ya que a través de ellas se podría evitar graves consecuencias. Sin embargo, estas no siempre tienen ese carácter y debido a esto primero se producen las desgracias y solamente a partir de esos hechos trágicos se pretenden normar las situaciones, por lo cual, generalmente tienen un carácter extemporáneo con todas las consecuencias que se derivan de esos hechos.

El organismo de control para el caso que ha ocupado nuestra atención, el DMQ, dentro de su planificación debería tener como norma prioritaria un absoluto control de la temporalidad de sus acciones, traducidas a políticas públicas que permitan adelantarse a los hechos. Ya en 1975 se produjo un serio aluvión en la zona alta de la avenida La Gasca y a los 47 años de aquel trágico suceso se repitió un evento similar con un saldo aún mayor de víctimas humanas y daños materiales. ¿Qué se hizo para evitarlo?, ¿cuáles fueron las causales del evento que muy bien pudieron ser prevenidas?, ¿no era menester emitir políticas de orden público para prevenir estos trágicos sucesos? Pasarse la responsabilidad de mano en mano no resuelve el problema, sino que deja profundas dudas e insatisfacciones, especialmente cuando en el debate sobre el tema ya surgen los omnipresentes intereses de orden económico frente a los cuales nada se hace o se dice para despejar las interrogantes.

Una tradicional forma de evadir sus obligaciones por parte de los organismos a cuyo cargo estaba prevenir este tipo de tragedias es culpar a los pobladores, asignándoles responsabilidades en los motivos que provocaron estas tragedias. Frases como “es que no debían construir en el filo de la quebrada”, o “han hecho las edificaciones con materiales precarios” –por solo citar algunas–, son esgrimidas para desviar la atención y eludir responsabilidades. Lo que no se preguntan los autores de estas frases tendenciosas y carentes de sustento es ¿qué ha hecho el Municipio Metro-

litano de Quito para posibilitar a estos habitantes la mejora de sus viviendas?, ni tampoco ¿cuán frecuente ha sido el mantenimiento de las quebradas por parte del personal municipal? Culpar a las personas de las tragedias es un acto de cobardía que, por una parte, pretende encubrir la poca o ninguna acción preventiva que bien pudo haber evitado la tragedia acaecida y, por otra, intenta echar humo sobre la irresponsabilidad de haber concedido permisos a intereses privados para talar los árboles de la pendiente y realizar edificaciones.

Cualquier política de orden público debería estar dirigida de forma general al beneficio de la población, pero en su contenido específico se esperaría que vele por los sectores poblacionales menos favorecidos y por tanto más vulnerables. En la praxis se puede observar que esta lógica no se pone en funcionamiento, sino que las políticas públicas están enfocadas a sectores que distan mucho de ser los más vulnerables en el espectro socioeconómico del país, reproduciendo y afianzando una vez más las históricas estructuras de opresión, exclusión y segregación que han primado en Ecuador.

Bibliografía

- Achig, Lucas. 1983. *El proceso urbano de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Andrade Figueroa, Gustavo. 2016. *Las comunas ancestrales de Quito. Retos y desafíos en la planificación urbanística*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Brand, Ulrich. 2011. “El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación”. En *Más allá del desarrollo*, compilado por Miriam Lang y Dunia Mokrani, 145-157. Quito: Abya-Yala / Fundación Rosa Luxemburgo.
- Bustamante, Teodoro. 1992. *Quito, comunas y parroquias*. Quito: Dirección de Planificación / Municipio de Quito.
- Cruz de la, Alejandra. 2019. “Etnografía del barrio Rumihuaico”. En *Quito antes era lejos. Memoria y presente de las parroquias periurbanas de Quito*, editado por Marcelo Naranjo, 91-159. Quito: Abya-Yala.
- Hall, Stuart. 2013. “El Estado en cuestión”. En *Sin garantías. Trayectos y problemáticas en estudios culturales*, volumen 74, compilado por Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich, 535-560. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Harvey, David. 2004. *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- García Canclini, Néstor, Alejandro Castellanos y Ana María Rosas Mantecón. 2013. *La ciudad de los viajeros. Travesías e imaginarios urbanos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Jácome, Víctor. 2019. “El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986”. En *Las comunas del Ecuador. Autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por Jeremy Rayner y Juan Mérida, 126-131. Quito: IAEN.
- Ley de Organización y Régimen de Comunas. 1937. Registro Oficial n.º 558, 6 de agosto. <https://bit.ly/3x7GJ7c>
- Naranjo, Marcelo. 1999. “Segregación espacial y espacio simbólico: un estudio de caso en Quito”. En *Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad*, editado por Tom Salman y Eduardo Kingman, 327-336. Quito: FLACSO Ecuador.
- Santillán Sarmiento, Víctor. 2014. “Presión urbana sobre áreas rurales. Transformación territorial en la parroquia Tumbaco. Caso de estudio comunas Leopoldo N. Chávez y Tola Chica”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Silva, Armando. 2008. *Los imaginarios nos hablan*. Quito: OLACCHI. Quito: Alcaldía Metropolitana.
- Video de autoridades al predio donde se pretende construir #Botanico. 2 de julio del 2021. Recuperado el 6 de febrero del 2022, de: <https://youtu.be/wyKd2D-wDRTo>