

Fernando Carrión, editor

# Desarrollo cultural y gestión en centros históricos

FLACSO - ECUADOR

© FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Télf.: (593-2) 232030

Fax: (593-2) 566139

ISBN: 9978-67-056-4

Coordinación editorial: Alicia Torres

Corrección de textos: Edmundo Guerra

Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPGRAF

Quito, Ecuador, 2000

# Índice

Introducción	
El gobierno de los centros históricos . . . . .	5
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>GESTIÓN Y DESARROLLO CULTURAL EN CENTROS HISTÓRICOS . . . . .</b>	<b>19</b>
Patrimonio cultural, multiculturalidad y mercado cultural en centros históricos . . . . .	21
<i>Teófilo Altamirano</i>	
Etnografía e historia visual de una etnicidad emergente: El caso de las pinturas de Tigua . . . . .	47
<i>Blanca Muratorio</i>	
Ciudadanía, democracia cultural y gestión de políticas en centros históricos. Las identidades cinéticas . . . . .	75
<i>Julio César Bolívar</i>	
Estrategias de legitimaciones y discursos: La utilización de las políticas de rehabilitación de los centros históricos . . . . .	85
<i>Stéphanie Ronda</i>	
Centros históricos y turismo en América Latina. Una polémica de fin de siglo . . . . .	105
<i>Ciro Caraballo Perichi</i>	
El Museo de la Ciudad Reflexiones sobre la memoria y la vida cotidiana . . . . .	121
<i>Eduardo Kingman y Mireya Salgado</i>	
<b>INFORMALIDAD Y GESTIÓN EN CENTROS HISTÓRICOS . . . . .</b>	<b>137</b>
Más allá de la informalidad. Autogeneración de empleo en la modernización globalizada . . . . .	139
<i>Juan Pablo Pérez Sáinz</i>	

Etnicidad e informalidad . . . . .	155
<i>Marcelo F. Naranjo</i>	
Aproximaciones a las diferencias culturales en los centros históricos . . . . .	165
<i>Marjorie Thacker</i>	
Centro histórico: relación social, globalización y mitos . . . . .	179
<i>Fernando Carrión M</i>	
Replamamiento del casco central de Santiago de Chile: Articulación del sector público y el sector privado . . . . .	193
<i>Pablo Contrucci Lira</i>	
DISEÑO Y MANEJO DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA CENTROS HISTÓRICOS . . . . .	211
Propuesta de indicadores sociales para el centro histórico de Quito . . . . .	213
<i>Juan Ponce Jarrín</i>	
Hacia una nueva gestión ambiental urbana . . . . .	247
<i>Sigrid Vásquez D</i>	

# Hacia una nueva gestión ambiental urbana

Sigrid Vásconez D\*

## Introducción

Debido a los rápidos procesos de urbanización que experimenta el Ecuador y el resto de países en América Latina, la necesidad de construir referentes conceptuales para la gestión ambiental urbana se vuelve más urgente. A medida que crecen las ciudades se multiplican las problemáticas y conflictos ambientales tornándose más compleja su gestión.

Al momento se ha consolidado una práctica en la gestión ambiental urbana con reconocibles vacíos conceptuales, tomando de la propuesta del desarrollo sustentable aplicada a ecosistemas naturales. Por otra parte, la práctica en gestión ambiental urbana ha sido inundada por buenas experiencias, casos exitosos que a manera de referencia han sido elevados a conceptos aplicables a las realidades urbanas. Sin embargo, en el país poco trabajo se ha desarrollado alrededor de proveer a estos casos y experiencias de contenido argumentativo (más que práctico) sobre lo que realmente es pertinente en la realidad ecuatoriana. El presente trabajo expone algunas ideas sobre cómo orientar esta nueva gestión ambiental urbana -que considerando la tasa de urbanización de países como el Ecuador- se requiere con urgencia.

---

\* Bachelor of Science en Biología Ambiental y Social, Beloit College; MA. Desarrollo y Planificación Social, Institute of Social Studies, La Haya, Holanda. Consultora del BID para el Programa de Fortalecimiento del Ministerio de Medio Ambiente.

## **La necesidad de reflexionar sobre la sustentabilidad ambiental urbana**

A partir de la Conferencia de Río de Janeiro, en 1992, donde se oficializó la estrategia de desarrollo sustentable, la necesidad de incorporar la sustentabilidad ambiental en el horizonte de toda intervención y gestión del desarrollo se ha vuelto fundamental e imprescindible. Lo que años atrás, quizá se consideraba una preocupación lejana, se ha tornado en un elemento vital en todo proyecto y programa de desarrollo. Los esfuerzos para buscar respuestas a la problemática ambiental han sido muy significativos, avances que se han plasmado en una percepción y práctica diferente de lo que implica el desarrollo, especialmente, el 'progreso' y el bienestar humano.

A pesar de los avances logrados en los conceptos y en la práctica del desarrollo sustentable, hay áreas donde la reflexión desde la teoría y la práctica es aún incipiente. Uno de estos ámbitos lo constituye la gestión para la sustentabilidad urbana.

El rezago, tanto a nivel teórico y conceptual, de cómo lograr la sustentabilidad urbana tiene en parte su explicación en el énfasis que desde el inicio se dio al concepto de sustentabilidad ambiental. Desde su origen, la preocupación por el medio ambiente se concentró en esfuerzos por lograr la sustentabilidad – manejo, aprovechamiento y conservación - en ecosistemas naturales. En el país se puede ver este énfasis en la cantidad de programas de cooperación, investigación académica y esfuerzos de organizaciones sociales por propiciar la sustentabilidad en regiones como la Amazonía, sobre la cual existe un saber teórico y práctico muy prolífico. La otra cara de la moneda – la sustentabilidad urbana- no ha tenido tal interés y tampoco desarrollo.

Adicionalmente, la falta de una conceptualización de lo que significa la sustentabilidad urbana también ha respondido a una antigua dicotomía – que en los últimos años recién se está superando- de cómo entender al espacio y territorio de la ciudad. La sustentabilidad de la ciudad siempre ha sido vista como una utopía, y hasta una falacia en ciertos casos, pues lo que caracteriza a una ciudad es fundamentalmente la producción de ambientes artificiales (construidos) que se contraponen a los entornos naturales. La construcción de la ciudad se desarrolla a través de procesos de extracción y reemplazo intensivo y extensivo de los recursos y energía provenientes de los ecosistemas naturales. La percepción sobre lo anti-sustentable o insustentable de la ciudad ha sido muy predominante en varias de las corrientes del desarrollo sustentable. Esta visión ha incidido en las estrategias de intervención y en las posiciones políticas fren-

te a la problemática ambiental urbana. La ciudad, como tal, dejó de ser vista como un sujeto de transformación hacia la sustentabilidad y, más bien, se la consideró como un obstáculo para su consecución.

Tendencias actuales avizoran un cambio en la forma de ver a la ciudad y de cómo esta puede aportar en el progreso hacia la sustentabilidad. Entre los exponentes de estas nuevas corrientes están Satterthwaite (1997) quién sostiene la necesidad de visualizar a la ciudad como el espacio en el que se va a batallar el desarrollo sostenible a futuro. De igual manera está Wackernagel y Rees (1996) quienes a través del cálculo de la 'Huella ecológica de las ciudades' plantean la necesidad de reformular la antigua dicotomía ciudad-sustentabilidad. A pesar de que estas propuestas están cobrando fuerza, aún siguen siendo marginales y poco difundidas en los países en vías de desarrollo.

La óptica con la que se generan las agendas para el desarrollo sustentable y, las prioridades que en éstas se establecen, sigue marcando la pauta en la producción del saber en el medio ambiente urbano. Esto se observa en la práctica de la gestión ambiental urbana, en donde, con frecuencia, las intervenciones se han guiado sobre marcos utilizados para ecosistemas naturales. Esto, sin duda, ha sido un gran error, ya que las dinámicas urbanas requieren de entradas muy distintas. No es lo mismo hablar de participación comunitaria en el manejo de los recursos naturales, que la participación ciudadana en la gestión ambiental de la urbe. En este caso, la determinación de lo 'comunitario' es diferente en la zona rural que en la urbana. Por la diferencia en los puntos de partida, los mecanismos de fomento y apoyo a la participación deben diferenciarse, no solo metodológica sino conceptualmente.

La gestión de la ciudad –por las propias características de su constitución– obedece a una lógica diferente a la que se da en espacios rurales/naturales y, por ende, requiere de otro acercamiento. Las ciudades son proyectos en incesante construcción. El flujo constante de nuevos elementos genera relaciones y situaciones 'foráneas', que muchas veces no se pueden anticipar y/o predecir. Estas circunstancias exigen de una gestión dinámica, que en la mayoría de los casos no tiene referencia anterior<sup>1</sup>.

Un segundo punto de referencia, que ha sido utilizado en la actual gestión ambiental urbana, constituyen las extensas bases de datos sobre experiencias

---

1 Para enfrentar problemas de contaminación atmosférica como el que se experimenta en Quito, cuya altura determina un nivel de oxígeno menor que el promedio, la solución se vuelve incierta pues no existe referencia anterior.

concretas en el tema. Estas experiencias constituyen un referente muy importante para toda persona, organización e investigador que quiere responder/ enfrentar la diversidad de problemáticas ambientales urbanas que existen. Sin embargo, la acumulación y difusión de experiencias por si solas pueden dar respuestas prácticas, pero siguen sin responder/articular comprensiones más conceptuales y teóricas sobre la relación que existe entre el territorio y la población en los asentamientos humanos. El hecho de que exista poco desarrollo teórico al respecto representa un vacío muy necesario de llenar. No se puede orientar una gestión ambiental urbana solo a través del análisis y aplicación de experiencias desarrolladas en otros lugares. Se requiere pensar, debatir y construir referentes teóricos que puedan responder cómo la construcción y reproducción de la ciudad está ligada a una manera de relacionarse, de entender y utilizar el entorno circundante.

### **La necesidad de una intervención más integral**

Debido a la falta de un desarrollo conceptual sobre la sustentabilidad urbana, las intervenciones han tenido un sesgo/énfasis en la parte netamente ambiental- y más aún desde una visión del saneamiento e infraestructura básica. Las intervenciones en gestión ambiental urbana, en nuestro país, han tenido limitados alcances pues se han impulsado desde la óptica que visualiza a los problemas ambientales urbanos como conflictos suscitados por fallas en el manejo apropiado – de desechos, del parque automotor, de las industrias, del crecimiento de la ciudad. A pesar que, en gran parte, los problemas ambientales urbanos si se han provocado por ausencia en mecanismos de regulación de la ciudad (sus elementos, sus relaciones), las intervenciones requieren de una comprensión más integral del proceso de crecimiento de la ciudad y de la construcción de la problemática ambiental. Esto implica, acercamientos más profundos a las relaciones población y territorio que se dan al interior de una ciudad. Relaciones que son determinadas por un sinnúmero de factores espaciales, culturales, económicos, de género y políticos. La articulación de estos elementos y la dinámica con la que estas se desarrollan generan experiencias diferentes entre los habitantes de la ciudad, de comportamientos y actitudes sobre el medio ambiente.

En ciudades, como Quito, en donde la gestión ambiental por parte de la administración pública, durante años, se redujo a una gestión por mejorar la



infraestructura y servicios básicos, ha sido difícil incorporar nociones más integrales sobre lo que la sustentabilidad ambiental urbana realmente implica. Lo mismo sucede con las intervenciones desarrolladas por parte de las ONG - organizaciones privadas sin fines de lucro, que de alguna manera han intervenido en la gestión ambiental de la ciudad. Muchas de estas intervenciones enfatizan los aspectos técnicos, de manejo - estándares, índices, indicadores- de la gestión ambiental.

Adicionalmente, se han concentrado en esfuerzos por lograr normativas y regulaciones para lograr que se sancione eficazmente en materia ambiental. A pesar de estos esfuerzos, la concepción sobre la calidad y sustentabilidad ambiental por parte de los habitantes no se ha modificado. La problemática ambiental urbana es vista como algo referido al desabastecimiento de servicios básicos o la falta de normatividad. Existen pocas aproximaciones que buscan incidir en la convivencia urbana – entre los recursos ambientales, el territorio y la población-, como elemento fundamental para elevar la calidad de vida de los habitantes.

Por otra parte, evaluando los pocos esfuerzos que se han desarrollado para la gestión ambiental urbana, en nuestro país, se evidencia que éstos se han desarrollado desde una perspectiva muy normativa e institucional. Aunque estos esfuerzos son válidos, pues se requiere establecer un marco claro de directrices para la gestión ambiental, en la mayoría de los casos no se han logrado grandes progresos hacia la sustentabilidad. Entre las debilidades de las estrategias desarrolladas podemos destacar las siguientes:

#### *Demasiado énfasis en estrategias de tipo comando-control*

La mayoría de esfuerzos han consistido en políticas y estrategias de tipo ‘comando-control’, es decir dirigidas a establecer marcos regulatorios (jurídicos e institucionales) para lograr la reducción y/o mitigación de los problemas ambientales urbanos. Como resultado, se ha logrado cambios en las normas vigentes a nivel de municipios y provincias frente a la regulación de la contaminación del aire y agua, también en aspectos de ordenamiento territorial, sin duda, temas de gran importancia. Sin embargo, la debilidad de este tipo de esfuerzos reside en no ha existido la participación activa de los actores en los procesos de diseño, formulación e implementación, situación que ha contribuido a que los marcos legales establecidos no sean apropiados/legitimados por los ac-

tores. Su cumplimiento en la mayoría de los casos no se ve reflejado en un real cambio de comportamiento- hacia la sustentabilidad.

### *Incipientes sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación*

Con gran frecuencia se puede observar que las estrategias desarrolladas hasta ahora no han sido empatadas con sistemas eficaces de monitoreo, seguimiento y evaluación. El control del cumplimiento de normas y regulaciones se convierte en un esfuerzo difícil, que requiere altas inversiones en recursos humanos, logísticos y de orden técnico. Siendo estrategias que no contaron con la participación activa de la sociedad, la institución reguladora se convierte en el único actor que desarrolla acciones de control. Bajo este sistema, el seguimiento y control no arroja resultados sistemáticos. El monitoreo se puede desarrollar solo parcialmente, pues se requieren inversiones, que a la larga se vuelven costo-ineficientes y costo-ineficaces.

Por los antecedentes señalados se requiere una nueva propuesta para la gestión ambiental urbana. Esta gestión requerirá de agilidad, flexibilidad y especialmente una concepción holística. En las siguientes secciones se discute brevemente ciertos aspectos fundamentales para iniciar este tipo de gestión.

## **Elementos a considerarse en una gestión ambiental urbana integral**

### *Los requerimientos de información*

Todos los procesos de gestión ambiental requieren flujos constantes de información, pues es sobre esta base que se toman decisiones. De la calidad y disponibilidad de información dependerá en gran medida la gestión resultante. Por esta razón, es importante invertir en mejorar la información disponible.

Sin embargo, la información ambiental de las ciudades es escasa y, muchas veces, se trabaja sobre estimaciones. Obtener una línea de base sobre, por ejemplo, el porcentaje de hogares sin abastecimiento adecuado de agua potable requiere esfuerzos de diagnóstico/inventario bastante costosos. Con frecuencia, debido a su elevado costo, los planificadores buscan maneras para solventar el vacío de la información a través de la utilización de metodologías de diagnós-

tico participativas. La participación de los habitantes del barrio o sector en la recolección y procesamiento de la información permite reducir los costos, además de generar otras 'externalidades' o beneficios sociales.

Una de estas metodologías, constituye la construcción de indicadores ambientales comunitarios. La construcción de indicadores ambientales con la participación de los habitantes del barrio o sector donde se pretende desarrollar intervenciones, permiten evaluar el estado actual del entorno y sus cambios en el tiempo, a partir del conocimiento cotidiano de la población. Siendo las personas las principales fuentes de información, con esta metodología se pueden derivar estrategias de acción concretas, en donde se contará con un compromiso e involucramiento de la población más cierto.

Sin embargo, los requerimientos de información para la gestión no se resuelven solo con la utilización de metodologías más eficaces para su recolección y procesamiento. Siendo la problemática ambiental en los asentamientos humanos una realidad muy compleja, a veces es más fácil gestionar acciones sobre problemáticas determinadas y específicas, como por ejemplo: el nivel de concentración de plomo por la contaminación automotriz. Esto se debe a que, muchas veces se tiene información de mejor calidad (confiable y válida) sobre ciertos parámetros ambientales que de otros, porque en este caso se realizaron estudios de diagnóstico (de impacto) que lograron obtener información sobre aspectos puntuales.

La gestión ambiental priorizará acciones sobre las afectaciones de las que se tiene conocimiento profundo. El problema es que, con frecuencia, se desatienden otras cuya gravedad a menudo es ignorada, a pesar que su impacto sobre la calidad ambiental de la ciudad es mayor. Para ilustrar esta situación, por ejemplo, la problemática del plomo en la ciudad de Quito versus los alarmantes niveles de infraestructura básica (i.e. alcantarillado, pozos sépticos, agua potable) que tienen los barrios marginales de la ciudad. En este caso, los índices de concentración de plomo han sido priorizados por los esfuerzos de gestión ambiental, tanto por parte del Municipio (vía los controles de la contaminación automotriz) y por organizaciones ambientalistas. Sin embargo, el tema de la falta de infraestructura -principal problema de contaminación hídrica en ciertos sectores-, no ha tenido tal atención.

Por otra parte, la gestión ambiental urbana requiere información multidimensional, pues se está trabajando sobre un sinnúmero de parámetros (y relaciones) que por sí solos o en combinación provocan efectos en la calidad de vida de la población. En otras palabras, la gestión ambiental urbana no trabaja

solo sobre problemáticas puntuales: los niveles de contaminación de un río X. Sino que trabaja (o pretende trabajar) en el conjunto de factores que inciden en la calidad de vida de la población. A excepción de Quito, que mantiene información bastante actualizada y en detalle sobre las necesidades básicas insatisfechas de la población en términos de infraestructura básica, el resto de ciudades del país carece de una línea base que se alimente constantemente de información de este tipo. La gestión en saneamiento ambiental, por ejemplo, en la mayoría de las pequeñas ciudades del país se planifica y desarrolla en base a estimaciones, cuya confiabilidad es cuestionada.

### *La creciente diferenciación y diversidad al interior de las ciudades*

La ciudad es un producto y un proceso inacabado- pues se halla en constante construcción, por estas características su planificación requiere de importantes esfuerzos de antelación/anticipación. En el caso de la gestión ambiental, los procesos de construcción de la ciudad suscitan una gama cada vez más compleja de relaciones entre la población y el territorio. A medida que cambian (y por ende se innovan) las situaciones económicas, sociales y culturales de la sociedad urbana se modifican las relaciones que la gente tiene con el territorio que las aloja. El ambiente dinámico de los asentamientos humanos hace más compleja la red de información que se requiere para su gestión, planificación y ordenamiento.

Por otra parte, el proceso de globalización incide en la diversificación de los asentamientos humanos: tanto en su composición poblacional, como en su diferenciación social, económica, cultural y ambiental. Estos efectos se evidencian, con mayor intensidad, en los asentamientos humanos grandes del Ecuador: Quito y Guayaquil, en donde la malla de problemas socio-ambientales se ha vuelto más difícil de resolver tanto por la diversidad en prácticas y patrones de comportamiento que tienen las personas (donde hay un fuerte componente migratorio y de interculturalidad), así como la insustentable diferenciación (que redundo en segregación) de las condiciones de habitabilidad entre los distintos sectores de la población. A pesar que la problemática ambiental afecta a cada uno de los habitantes de la ciudad, estos problemas afectan a ciertos sectores con mayor intensidad y frecuencia que a otros. La diversidad cultural y la diferenciación social hacen que la gestión ambiental urbana se vuelva un proceso que requiere flexibilidad y, sobre todo, actúe de manera diferenciada – de acuerdo a la realidad- de los distintos sectores.

La necesidad de incorporar el concepto de la diversidad en la gestión ambiental urbana implica desarrollar intervenciones que actúen transformando la creciente diferenciación social al interior de la ciudad. Esto requiere establecer dinámicas que generen cambios en las relaciones que se dan entre las personas y de éstas con su entorno, a través de la implementación de políticas y estrategias que se adecuen y respondan a las diversas realidades ‘locales’ –espacios y relaciones que se fomentan en la ciudad.

Al incorporar este concepto de la diversidad urbana en la gestión de la ciudad, desde un enfoque que comprende que ésta no se equipara con la diferencia pero, sí con la riqueza cultural, se podrá establecer la sinergia necesaria para construir entornos ambientales, sociales, económicos y políticos más sostenibles.

### **Los indicadores ambientales comunitarios: una herramienta para lograr una gestión ambiental urbana integral**

En torno a la necesidad de información constante para la gestión ambiental y los bajos niveles de eficiencia y eficacia en la implementación de las estrategias ambientales normativas, de índole institucional hasta ahora desarrolladas, una alternativa constituye la construcción de indicadores ambientales comunitarios.

Los indicadores ambientales generados con la participación de la comunidad tienen por objeto involucrar activamente a los actores – habitantes- de la ciudad en la construcción e interpretación de lo que sucede en su entorno.

La participación de los actores en la gestión ambiental no es un tema nuevo. Existen varias experiencias, exitosas por cierto, que han incorporado a la población directamente afectada o partícipe de la afectación en los procesos de gestión: mesas de concertación, indicadores generados participativamente (Seattle Benchmarks, Oregon Sustainability Indicators, etc.). Sin embargo, estos esfuerzos resultan novedosos en la gestión de las ciudades en nuestro país.

Los indicadores ambientales generados a nivel local constituyen un instrumento muy eficiente para solventar los problemas que enfrenta la gestión ambiental urbana actualmente. Esto se debe a que los indicadores generados en la localidad:

- a. Pueden proveer, a la institución responsable de la gestión, de un flujo constante de información necesaria.

- b. Además, involucrar a los actores en el proceso de construcción de indicadores implica un aprendizaje de la población en relación con su entorno. La construcción de indicadores, tanto de línea base como de proceso, y de resultado permite a las personas entender mejor: la situación actual de su entorno (Estado), los agentes que se hallan afectando al medio ambiente (Presión) y sus causas (Dimensión de Relación e Integralidad), y a partir de este conocimiento establecer soluciones (Respuesta: Indicadores de proceso, y de resultado).
- c. La participación de los actores en el proceso de gestión ambiental, a partir de su incorporación en la construcción de indicadores, permite establecer un sistema de monitoreo, seguimiento y control más eficaz y eficiente. Esto se debe a que la propia población se puede convertir en el Auditor/Veedor ambiental e informar a la institución responsable sobre los avances/retrocesos.