

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina	123
<i>Felipe Mesel</i>	
Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina	147
<i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i>	
Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional	
<i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i>	171
Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)	
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital	235
<i>Paul Bromberg</i>	
Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma	277
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad.	303
<i>Luis Eduardo Bresciani L.</i>	
Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)	327
<i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i>	

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico

Verónica Silva¹

Resumen

Este artículo plantea la pertinencia de repensar el derecho a la ciudadanía en Quito a partir de una nueva concepción de la participación ciudadana; y que bajo esta propuesta se configuren insumos que permitan formular una política pública de amplio espectro y eficiente. Este estudio ofrece un diálogo entre la concepción de ciudadanía, la vivencia de los derechos en Quito y las formas de participación de los ciudadanos respecto a la ciudad, el objetivo es aportar al proyecto de Estatuto Autonómico con nuevas perspectivas de análisis y que de esa manera se convierta en un proceso incluyente, que dé paso a una ciudadanía universal pero que, a la vez, sea capaz de visibilizar y dar solución a necesidades específicas que aún no son atendidas en la ciudad.

Palabras clave

Ciudadanía, Derechos, Participación Ciudadana.

1 Docente universitaria, actualmente profesora de la Universidad de Guayaquil. verosilva.unam@gmail.com

Introducción

Cuando me invitaron a participar en este importante libro, agradecí mucho la invitación y la temática, ya que me permite exponer algunas experiencias vividas en estos dos últimos años en mi paso por el sector público. Colaborar en instancias del ámbito nacional y local, en trabajos muy relacionados con el desarrollo y el fortalecimiento de la participación ciudadana, me permitió tener una cercanía importante con varios grupos sociales, principalmente juntas barriales, organizaciones de mujeres, migrantes, jóvenes de colegios y universidades. Vivir la percepción ciudadana sobre sus derechos y sobre la concepción que la gente tiene de ellos, me ayudó a reformular los conceptos comunes sobre participación y ciudadanía, comprender que cuando la gente habla de derechos hacen referencia, principalmente, a la ausencia de estos. Es claro que hay una carencia en derechos sociales, salud, educación, seguridad, recreación y son precisamente estos derechos los que configuran el modelo de ciudad que tenemos, la calidad de ciudadanía, la integración o no de la ciudad, y el tipo de democracia.

El principal objetivo de este artículo es aportar a la construcción del proyecto de Estatuto Autonómico desde nuevas visiones y experiencias que enriquezcan el análisis, con este tipo de insumos podremos lograr un proyecto incluyente que dé paso a la aplicación de un modelo de ciudadanía que sea capaz de dar salida a necesidades específicas que aún no son atendidas en la ciudad.

Con este propósito, es importante dar cuenta qué se entiende por ciudadanía y por qué existen las ciudadanía postergadas, cómo se presentan las concepciones diferenciadas de ciudad, a partir de ahí, proponer nuevos insumos para la elaboración de un futuro estatuto, atendiendo a la normativa constitucional correspondiente y a las prerrogativas expuestas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial.

Las reflexiones contenidas en este artículo provienen de experiencias participativas en cinco barrios: la Tola-San Blas, Centro Histórico, Mariscal (Foch), Quitumbe y Solanda². Estas experiencias tuvieron

2 La Ciudad de Quito está dividida en barrios, es la unidad más pequeña de organización territorial. Los barrios de referencia para esta investigación son parte del proyecto piloto Quito Grande Otra

lugar entre julio y septiembre de 2019 y en ellas participaron grupos sociales migrantes, organizaciones de mujeres, juntas barriales, jóvenes de colegios y universidades. Los talleres y encuentros respondieron a las necesidades específicas de cada barrio. La información recabada nos permite elaborar la siguiente hipótesis: la actual legislación pro gobiernos locales no cumple su cometido en función de lograr mayor participación y descentralización. Existe una forma centralizada de gestión que no genera los suficientes lazos de compromiso por parte de la autoridad y menos de la comunidad, por tanto no ayuda a crear nuevos modelos de desarrollo, lo que lamentablemente mantiene las lógicas de desigualdad que explican la existencia de una ciudadanía postergada. Sin nuevas formas de participación que incidan en la toma de decisiones de la autoridad local el Estatuto Autonómico será una carta más de derechos escritos que no se cumplen en la práctica.

En este trabajo se toma en cuenta el parteaguas que significó para el país y para los gobiernos locales la nueva Constitución del 2008, por lo que se hará principal referencia al período 2008-2017 que sirven de base para la actual administración fiscal y política que vive nuestro país y también para analizar la concepción de los derechos y la participación en Quito.

Derechos, ciudadanía e institucionalidad fallidas

Al hablar de derechos, la gente se refiere a la manera cómo los ejercitan y no cómo se conciben en la ley. Existe una ‘medida’ de ciudadanía que depende del modo cómo se viven los derechos; en otras palabras, la vivencia de los derechos está anclada en dinámicas cotidianas y la necesidad de derechos difiere según la disponibilidad de recursos. El avance de las democracias y la consecuente garantía de derechos sigue siendo una propuesta estratificada, y hay diferencias sociales sustanciales que retrasan la posibilidad de lograr ciudades modernas e igualitarias. La *ciudadanía* es un estatus, que implica un reconocimiento social y jurídico, por el cual una persona tiene

Vez y se tomaron en cuenta en función de la factibilidad que tuvimos para las reuniones con sus dirigentes.

derechos y deberes porque pertenece a una comunidad de base territorial y cultural (Borja, 2001). Es decir, puede ser entendida como un “proyecto de institucionalización progresiva de derechos, libertades y responsabilidades, por un lado, y de confianzas, compromisos y redes de cooperación, por el otro” (García, 2001:8).

La *ciudadanía* implica derechos y la existencia de sujetos políticos de hecho y de derecho. Según Borja (Rodríguez, 2008), “la ciudadanía es un concepto evolutivo, dialéctico: entre derechos y deberes, entre estatus e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares. La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos”. Sin embargo, en América Latina y Ecuador, no es inusual que los derechos de ciudadanía se perciban como ‘privilegios’; su ausencia provoca ‘ciudadanías negadas o postergadas’. Este estatus de segundo orden implica vulneración de derechos y deberes que tampoco se cumplen integralmente; paralelamente, estos “ciudadanos postergados” también construyen su modelo de ciudad, sus formas de vida en la exclusión que reproducen círculos de pobreza. Sin la intervención estatal, será difícil revertir y avanzar al logro de una ciudadanía garantista.

El concepto de ciudadanía refiere a un estatus de plena pertenencia de los individuos a una sociedad, una condición que reconoce derechos civiles (libertades individuales), políticos (participar en elecciones y elegir representantes) y sociales (bienestar) (Marshall, 1998); es decir, las condiciones necesarias para mantener una ciudad inclusiva. Así, la ciudadanía no puede entenderse sin la garantía de derechos y las ciudades modernas dependen de la posibilidad real de vivir los *derechos civiles, políticos y también sociales*. Este es un reto en una sociedad, en su mayoría urbana, donde esto no ocurre. Cabe preguntar: ¿es posible garantizar derechos de calidad en contextos de masificación?

Como lo señala Henri Lefebvre (Morente, F., 2019), la ciudad no es un conjunto de viviendas y usos de suelo, sino el lugar donde la sociedad se inscribe de forma profunda. Para vivir la ciudad a plenitud hay que participar en espacios locales de toma decisiones, de debate e incidencia como organizaciones ciudadanas, partidarias, empresariales, incluso religiosas.

Un control de abajo hacia arriba garantiza la aplicación de los derechos más allá de los privilegios. Una afirmativa respuesta a la pregunta en el párrafo precedente solo sería posible a través de formas de participación y representación. La administración de estos espacios da lugar a disputas, la interacción de actores políticos y sociales en diversas situaciones, cada uno procurando controlar las relaciones de fuerza, resulta en ejercicios por perseguir logros que pueden interpretarse como derechos; pero un derecho no puede estar supeditado a posición, disponibilidad de recursos o capacidad individual de injerencia.

La calidad de estos derechos será lo que marque la diferencia entre el desarrollo y el atraso de una democracia. Estos derechos se convierten en el ideal a seguir, en el constructo teórico que rige socialmente los principios distributivos y lo que en definitiva nos permite construir el derecho a la ciudad, es decir la posibilidad de modificar las condiciones “actuales” de producción de lo urbano y de generar condiciones que permitan un acceso equitativo o “justo” sobre este proceso y los bienes que produce (Carrión y Dammert-Guardia, 2019).

Participación, descentralización y ciudadanía activa

La Constitución de 2008 es garantista de derechos, a través del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se ofrecen garantías importantes para los gobiernos locales, se legisla por primera vez en favor del derecho a la ciudad, se amplían las garantías para una verdadera descentralización e incluso, se habla de la participación ciudadana como la base para la gobernabilidad del país. Sin embargo, en la práctica las garantías para la descentralización y la autonomía subnacional se han quedado en el papel. El poder central (2006-2017) inició una potente reorganización administrativa operada desde el Ejecutivo, con su Secretaría de Planificación (SENPLADES) a la cabeza, desplazando la Rectoría de los Gobiernos Locales en varias competencias. Con la nueva Constitución, el Estado Central se encarga prácticamente de toda la administración, a parte de competencias exclusivas como segu-

ridad, defensa, política económica y relaciones internacionales, también asume la total rectoría en salud, educación, planificación, migración, áreas naturales protegidas, recursos naturales, biodiversidad, empresas públicas nacionales, vivienda, manejo de desastres, espectro radioeléctrico, comunicaciones, puertos, aeropuertos, recursos energéticos, minerales hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y bosques, así dispuesto en el Art. 261 de la Constitución (Ortiz 2017).

El otro factor que explica la falta de autonomía subnacional y descentralización es la inexistencia de la suficiente demanda social de un *sujeto histórico* que asuma como propia la propuesta del empoderamiento local (Carrión, 2021). Y es que cuando los procesos políticos que intentan cambiar viejas estructuras surgen desde arriba, sin el apoyo de la ciudadanía, dichas reformas no logran tener el apoyo ni el impacto para su concreción, ni siquiera los mismos actores políticos locales, alcaldes, prefectos, o presidentes de juntas parroquiales, que podrían ser los más beneficiados, están interesados en asumir las nuevas competencias que les ofrece la nueva legislación. Esto ha provocado la continuidad de una estructura centralista que no logra desmontarse.

El COOTAD norma cuatro niveles administrativos: la región, que da lugar a los gobiernos regionales; la provincia con su unidad administrativa la prefectura; el cantón con su figura el municipio; la parroquia con las juntas parroquiales. También incluye regímenes especiales para dar mayor protección a los gobiernos fronterizos, como las Islas Galápagos, las circunscripciones territoriales indígenas y también ampara una posible figura que integre a las provincias para formar las regiones y a los cantones para establecer los distritos metropolitanos. Con estos niveles de gobierno se debería esperar una óptima descentralización administrativa, fiscal y política, pero esto no ocurre. En el balance de la descentralización presentado por Santiago Ortiz (2017), la Reforma del Estado no se da vía descentralización sino a través de una desconcentración de funciones, que significa que el Ejecutivo sigue manteniendo el papel rector de la administración. Durante el período de implementación de esta reforma (2008-2014) se transforma el territorio del país administrativamente, pero sin democratización local, sin el apoyo de los líderes locales, y con una dependencia directa hacia el Ejecutivo (Silva 2015).

Para Ortiz (2017), esto presenta un debilitamiento importante, ya que la transformación del Estado no previó un cambio de modelo de desarrollo; la dependencia hacia el Ejecutivo es aún la base del modelo y no hay incentivos para que los gobiernos locales gestionen sus propios recursos. Esto los vuelve vulnerables y dependientes de la disponibilidad de recursos. En épocas de bonanza económica, 2008-2014 por ejemplo, los gobiernos locales percibieron un importante crecimiento económico, pero con el actual gobierno nacional 2017-2021, debido a la crisis económica, enfrentan un desabastecimiento de recursos.

Actualmente las manifestaciones por parte de las autoridades locales son significativas en todo el país³, el gobierno central les adeuda más de 1200 millones de dólares, lo que significa más del 60% de su presupuesto, y es imposible hacer política pública sin recursos y sin la posibilidad de generar sus propios ingresos. Esto significa que, a pesar de tener una Constitución y un código de avanzada, en la práctica no ha servido de mucho, se siguen violentando los derechos de las ciudades, sumado a que no existen los suficientes actores sociales que presionen por las garantías de las ciudades.

En el caso de Quito, esta transformación administrativa del país también tuvo su injerencia sin contar con el consenso del municipio. En 2009, cuando Alianza PAIS ganó la Alcaldía de Quito, con Augusto Barrera como candidato se sintió esa dependencia hacia el poder Ejecutivo, dando lugar a una *alcaldía híbrida* (Carrión 2021), la autonomía de la ciudad se desdibujó por la excesiva injerencia del Ejecutivo⁴. Esto causó el rechazo

3 Se sugiere visitar <https://www.elcomercio.com/actualidad/alcaldes-huelga-hambre-ofrecimientos-gobierno.html>

<https://www.eluniverso.com/noticias/economia/municipios-ministerio-de-economia-protestas-movilizacion-indefinida-marzo-2021-nota/>

4 “Un par de ejemplos: desde la perspectiva simbólica, el alcalde de Quito tuvo que retractarse del cambio de nombre del aeropuerto que había logrado mediante una encuesta, porque el presidente determinó que el nombre del aeropuerto no debía cambiarse. El segundo, de política urbana, cuando el Gobierno Nacional decide reestructurar espacialmente la localización de las instituciones públicas nacionales, mediante la creación de 5 plataformas gubernamentales, que constituirían 5 nuevas centralidades de la ciudad, y además, un nuevo proyecto urbano para Quito. Esta propuesta de ciudad no fue consensuada con el Municipio, tanto que el metro y las plataformas no se correspondieron nunca” (Carrión 2021:6)

de quienes votaron en contra del partido del entonces presidente Rafael Correa (2006-2017) impidiendo la reelección del alcalde Barrera en 2013, a pesar de que fue considerado un alcalde con una muy buena gestión para la ciudad⁵.

Bajo este contexto surge la pregunta: ¿por qué no se aplica la Ley en Quito? ¿Por qué nuestra ciudad carece de un estatuto autonómico que le brinde la autonomía que necesita para activar un proceso propio de desarrollo⁶, con lo cual tendría la libertad que necesita para enfrentar con más soltura los problemas que la aqueja? El principal freno es el centralismo, las mismas autoridades locales no han tenido la fuerza para proponer estos cambios, los concejeros municipales no están en función de la ciudad sino en función de sus tiendas políticas, por tanto, las decisiones se toman en torno a cálculos electorales de la próxima elección y no en función del beneficio de la ciudad.

Desde la creación del COOTAD han pasado tres administraciones municipales y ninguna ha tenido la capacidad política de posicionar el Estatuto Autonómico. Poner en marcha un proceso autonómico, como lo señala Felipe Burbano de Lara, requiere de voluntad política para generar el apoyo en la ciudadanía y en posibles aliados. Lamentablemente, la actual administración del alcalde Yunda, a pesar de haber presentado al Estatuto Autonómico como una de sus principales propuestas, no logró posicionarlo ni siquiera con sus aliados naturales, la bancada *correista*, quienes están más interesados en defender el espacio político de la Prefectura de Pichincha y ven en el fortalecimiento de Quito, un debilitamiento administrativo, político y fiscal, para la provincia que ahora ellos administran.

Participación y construcción de derechos en la ciudad de Quito

Pensar en los derechos a la ciudad implica considerar mejoras en la calidad de vida, seguridad, transporte, empleo, educación, salud y recreación. Los

5 ver: <https://especiales.elcomercio.com/2014/05/obrasBarrera/>

6 El Estatuto Autonómico se convertiría en la norma institucional básica del Distrito y prevalecerá sobre las leyes que se le opongan, sea cual sea la jerarquía de estas últimas, salvo que éstas regulen competencias constitucionales exclusivas del Estado Central. (Borrador del Estatuto Autonómico, 2020)

planes de gobierno de la ciudad de Quito han procurado la consecución de estos derechos, pero como se ha mencionado, la estructura centralista del Estado también se reproduce a nivel local y, a pesar de tener un marco legal que ampara la descentralización y desconcentración de funciones, muchas de las iniciativas en favor de mejorar los canales de comunicación entre ciudadanía y autoridades no han trascendido, principalmente por la burocratización de procesos. En varios foros realizados a partir de instancias municipales; por ejemplo el Instituto Metropolitano de Planificación Urbana (IMPU⁷); se organizaron actividades para pensar el derecho a la ciudad desde la perspectiva ciudadana. Uno de los últimos proyectos fue el Plan Visión 2040, con el alcalde Mauricio Rodas (2014- 2018), que planteaba poner en marcha ‘ciudad inclusiva y abierta para todos’, ‘ciudad global y competitiva’, ‘ciudad ambientalmente responsable’, ‘ciudad diseñada para la vida’, ‘ciudad que valora su cultura e historia’. A pesar del esfuerzo del equipo de técnicos y de la gente que participó no conectaron con las necesidades de la ciudadanía, primero porque se construyeron sin la participación suficiente de la gente, de los barrios, de los colectivos, de los gremios,

Muchos de los proyectos del municipio cuentan con una participación selectiva, que justifica la actividad del Municipio, pero no hay una participación real. Las metodologías no se sostienen en el tiempo porque tampoco hay un equipo técnico constante, por lo menos a mediano plazo, en una ocasión participa un grupo, en otra participa otro, lo que dificulta sostener los procesos a corto, mediano y largo plazo, convirtiéndose más en un gasto al erario (V. Silva, comunicación personal 13 de Abril de 2021).

A partir de esta experiencia lo único visible fue la publicación de un libro por parte del IMPU, el mismo no tuvo ninguna incidencia directa en el período del alcalde Rodas, tampoco en el del nuevo alcalde Yunda (que asumió en 2019) quien canceló el proyecto. “Si de verdad queremos hacer un proyecto de ciudad preguntémosle a la gente, los planteamientos

7 Se llevaron a cabo visitas, entre talleres formales y encuentros menos estructurados a barrios de Quito. En las reuniones participaron organizaciones sociales y actores clave de la ciudad.

que deben regir el PDT⁸, o cualquier otra iniciativa, más aún si hablamos de la construcción de un Estatuto Autonómico, este tiene que surgir de propuestas ciudadanas, y tomar en cuenta los problemas cotidianos de la gente” (V. Silva, comunicación personal 13 de Abril de 2021).

No es coincidencia que uno de los temas con los que menos se sienten identificados los quiteños es con los espacios de participación. El modelo que surge a partir de la Constitución de 2008 si bien la prioriza, en los hechos hace de estos espacios esquemas subordinados a las decisiones de las autoridades. La nueva Constitución eliminó los antiguos Comités de Participación y los reemplazó por los Consejos Consultivos de acuerdo a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Pero al no lograr una adscripción directa, tampoco tiene posibilidades reales de participación (Ospina, 2013).

El Municipio de Quito tiene algunos mecanismos para promover la participación, una de las bases legales es la Ordenanza Metropolitana N° 102, del 21 de noviembre de 2016, que en teoría, permite generar espacios de toma de decisión para la ciudadanía en la gestión del Municipio, fomenta una cultura de corresponsabilidad, fortalece los espacios de comunicación entre el Municipio y la ciudadanía e incrementa la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión municipal (Gobierno abierto s/f). Los mecanismos de participación que establece son:

- Las Asambleas Ciudadanas: espacios de consulta y debate de ciudadanos llevados a cabo en Asambleas Barriales y Parroquiales, Zonal y la Asamblea del MDMQ.
- Consejo Metropolitano de Planificación: instancia encargada de participar en la formulación de planes de desarrollo y políticas sociales y sectoriales. Este sería un espacio importante para generar la inclusión y la participación ciudadana en las decisiones del Gobierno local, pero cuando analizamos los miembros de este consejo, no salen de la lógica administrativa: Alcalde; Concejal, en representación del

8 Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, es el plan que rige la administración municipal, cada alcalde trae su propio plan, y su creación e implementación no cuenta con la participación de los ciudadanos.

Concejo Metropolitano; el Secretario encargado de la planificación y tres funcionarios designados por el Alcalde Metropolitano. Se incluyen, además, tres representantes de la sociedad civil electos por la asamblea del Distrito Metropolitano de Quito de entre los representantes designados por las asambleas zonales.

- **Consejos Consultivos:** un representante de la Secretaría General de Planificación del MDMQ, quien lo presidirá; tres representantes de la comunidad; tres representantes de la academia; tres representantes del sector productivo, en el cual se considerará al sector de la economía popular y solidaria, y sus respectivos suplentes.
- **Audiencias Públicas:** es un mecanismo a través del cual los miembros del Concejo Metropolitano, el alcalde, las secretarías y/o administradores zonales, por iniciativa propia o por pedido de los ciudadanos, las organizaciones sociales, colectivos o distintos sectores sociales convocan con el objetivo de atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno.
- **Consulta Previa, Pre Legislativa y Ambiental:** mecanismo de consulta sobre la implementación de planes, programas, proyectos u obras de prospección, explotación y comercialización que afecten los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro y montubio, cuando estos se realicen en sus territorios ancestrales.
- **Presupuesto Participativo:** es un monto del presupuesto que se decide en Asamblea ciudadana, el monto priorizado por la ciudadanía no podrá ser inferior al 60% del presupuesto zonal de inversión que se destinará a la ejecución de obra pública, programas y proyectos sociales. Las prioridades de gasto de inversión de la administración zonal se establecen en función de los lineamientos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- **Cabildos Populares:** órgano de participación a través de sesiones públicas abiertas, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.

Son varios los instrumentos que permiten ejercer el derecho a la participación en Quito. Sin embargo, no logran tener la participación directa de los ciudadanos ya que son parcializados, dirigidos por la autoridad, en beneficio de lo que la Alcaldía requiera, y por ello los encuentros con colectivos son prácticamente pactados previamente, así lo señaló Pablo Buitrón abogado y dirigente del Colectivo Centro Histórico⁹, advierten que no son tomados en cuenta en lineamientos básicos, mismos que afecta directamente en la lógica comercial del centro histórico el colectivo aduce que nunca fueron llamados a ningún Consejo Consultivo, y que las decisiones se tomaron sin un análisis profundo de cómo funciona la vida económica y cultural del centro de Quito, y que cuando reclaman la participación, la respuesta es que ya hay una representación acreditada por parte del centro histórico. Insistía en que la asistencia a los consejos consultivos no es abierta, depende de la secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (V. Silva, comunicación personal, 20 de Septiembre de 2019).

En el barrio La Tola, también ubicado en el centro de la ciudad, una de las preocupaciones de sus representantes es que las peticiones de los moradores no son atendidas, han presionado, en varias ocasiones, para tratar de influir en mecanismos diferentes para lograr mayor seguridad al barrio y no son atendidos, ni siquiera algo tan básico como el cambio de paradas del transporte público se ha logrado a través de estos mecanismos de participación, en este caso solicitaron el mecanismo de **Consulta Previa**. “Cuando la administración se ve presionada, opta por deslegitimar nuestros liderazgos, crean dirigencias alternas, apoyadas desde la administración municipal, lo que pone más trabas para dar con una salida institucional [...] una contradicción que existe en la representación barrial es que en la actualidad existen dos figuras, el presidente de la Asamblea Barrial, y el Presidente del Barrio, una burocratización innecesaria, que solamente entorpece el proceso de participación de los ciudadanos” (V. Silva, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019).

9 El colectivo lo conforman moradores y comerciantes del centro de la ciudad. Su principal preocupación es la peatonalización, pues asumen que esta política afectará la circulación, disminuirá las ventas y generará inseguridad.

En entrevista con Grace Pazmiño, coordinadora Casa Somos¹⁰, señala que la participación en el Distrito Metropolitano es una participación selectiva, siempre son los mismos personajes en las Asambleas, aunque hay una normativa hay mucho oportunismo por parte de las mismas autoridades, “muchas veces se invita a las reuniones a quien nos conviene, la participación no es real, la ordenanza 102 es clara, pero solo cumplimos con la normativa” (Pazmiño, 2020). Una de las críticas que hace la coordinadora es que el trabajo vinculado con la ciudadanía está muy politizado, lamentablemente no se toma en cuenta los criterios técnicos, sino los favores políticos, eso hace que procesos importantes que se están llevando a cabo con la comunidad no tengan continuidad. Así, “la participación no ocurre en términos reales, muchas veces ni siquiera participan los moradores del barrio, sino otro tipo de personas manipuladas por ciertos intereses” (Pazmiño, 2021).

Si las ciudades se construyen con la participación de sus ciudadanos, ¿desde dónde se están generando estos espacios?, ¿cómo se garantizan los espacios de participación?, ¿sobre qué temas se incentiva la participación ciudadana?, ¿quiénes son los llamados a participar? En conversación con uno de los asesores de la Secretaría de Territorio se comentaba que era preciso seleccionar con cuidado a las personas que participarán en las reuniones, ya que “[...] a la gente no le gusta participar, solo les gusta asistir a los eventos, por eso preferimos no gastar el tiempo en invitarles a todos a organizar los eventos, lo hacemos nosotros mismos en función de las listas de organizaciones cercanas al municipio” (V. Silva, comunicación personal, julio de 2019).

Es bajo este argumento que se piensa la política pública y la participación en el Municipio y ocurre lo que Joan Subirats (2001) señala: que la participación queda supeditada a la representación, porque los ciudadanos no participan y esta nula o escasa participación es más cómoda para la institucionalidad. Bajo este tipo de argumentos, la administración no incluye

10 Las Casa Somos, son casas administradas por el municipio que se localizan en algunos barrios de la ciudad, se enfocan en promover la participación activa de la ciudadanía, mediante talleres gratuitos y autogestionados para niños, jóvenes, adultos y adultos mayores, tienen el contacto directo con la comunidad de los barrios.

a los ciudadanos en la toma de decisiones; en apariencia es más sencillo desvirtuar la participación como solución efectiva de la administración. Sin embargo, al volver a las ideas de Jordi Borja (2010), por ejemplo, se tiene que la forma en que se puede construir ciudadanía es a través del reclamo de derechos básicos, exigiendo participación política, con la clara aspiración de una sociedad más libre y justa.

El *qué hacer* : experiencias participativas en distintos barrios de Quito

La pregunta es si necesitamos una nueva legislación para generar mecanismos que nos garanticen la participación. Sin duda el Estatuto Autonómico es una gran oportunidad para profundizar en los derechos de la ciudad, pero la participación está garantizada en la Constitución de la República y no hacemos uso de esas prerrogativas.

En la propuesta de Estatuto Autonómica presentada por el alcalde Yunda al Consejo de Representantes de la Ciudad, se prevé este tipo de contradicciones y ante ello se reconocen los derechos de participación a más de los expuestos en la Constitución de la República: y se propone nuevas forma de participación: el derecho a la consulta directa; derecho a la consulta mediante difusión pública; derecho a la consulta por medios electrónicos; derecho a participar en el control de la disciplina urbanística; derecho a conformar organizaciones barriales; derecho a participar en comités de asesoría y en corporaciones ciudadanas de seguimiento y control (Borrador Estatuto Autonómico, 2020).

Aunque se muestra un balance negativo de la participación, esto no significa que los quiteños y quiteñas no participen o que no estén interesados en hacerlo, al contrario muchas de las luchas ciudadanas se han gestado en Quito, sin embargo hay un problema en conectar esa participación con la toma de decisiones de las autoridades.

Sin duda la coyuntura del Estatuto Autonómico de Quito permitiría volver a pensar esa relación, ciudadanía-derechos-administración pública, y con ello reescribir los mecanismos ciudadanos para participar como ac-

tores y garantes de las políticas públicas en el Gobierno de la Ciudad. Ese, idealmente, debería ser el objetivo principal de la carta política: lograr mecanismos que produzcan ciudadanía, que establezcan estrategias para erradicar desigualdades estructurales.

La experiencia en campo demuestra que la dificultad más grande está en las significativas diferencias entre sectores de la ciudad y la falta de metodologías que trabajen con ciudadanías diversas. A continuación, se detallan cinco experiencias en distintos barrios de la ciudad, las mismas que se realizaron en el marco de la recolección de insumos para el “Proyecto Quito grande otra vez: hacia la construcción del plan a largo plazo”.

La participación es distinta en cada barrio. La apropiación de la idea de ciudadanía no es la misma y, aunque se esperaba que la participación fuera la base de la construcción del nuevo Estatuto Autonómico, de momento, estos ejercicios de participación están alejados de la administración pública y podrían vincularse mejor con la política del municipio. Es esencial lograr mecanismos de inclusión y más si se pretende incluir experiencias ciudadanas en formulación de políticas.

La Tola - San Blas

En el barrio La Tola se llevó a cabo un taller para discutir el modelo de ciudad. La invitación se realizó desde el IMPU y desde el Comité Pro-mejoras del barrio San Blas La Tola, participaron ochenta y nueve personas, entre líderes de grupos de mujeres, jóvenes, artistas del barrio, migrantes venezolanos, representantes de cabildos juveniles, representantes de la comunidad GLBT, gente de la tercera edad; todos habitantes del barrio. Se abordaron cinco ejes: seguridad, educación, transporte, economía solidaria, hábitat y medio ambiente.

Es un barrio bastante organizado, con una importante participación y movilización de sus habitantes, sin embargo, metodológicamente, existieron dificultades al plantearle a los participantes que imaginaran el Quito del futuro cuando aún no han podido resolver necesidades cotidianas. Pensar la ciudad futura, a partir de la experiencia actual del barrio, rebasaba las

posibilidades de sistematización cuando coyunturalmente se necesita seguridad en el barrio, mejores paradas de buses, alumbrado público, bacheo, acceso a recreación infantil, espacios de recreación para ancianos, parques libres de pandillas y gente alcoholizada, recolección de basura. También se mencionaron problemas sociales como el desempleo como causa de la inseguridad, también señalaron a la migración venezolana como otra causa importante, el hacinamiento, la violencia de género, las casas de citas, la venta de licor y droga, la prostitución en el barrio a horas diurnas, mendicidad; todos estos problemas sociales que forman parte de una estructura de desigualdad y que generan ciudadanos de segunda, ciudadanías postergadas.

Se presentaron varias soluciones y lo que llamó la atención fue la poca o nula responsabilidad que le atribuían al gobierno local. Si bien se quejan de los servicios, tampoco esperan mucho del Cabildo, varias de las soluciones las encaminaron a la auto organización. Sobre el tema seguridad, por ejemplo, plantearon la organización de rondines ciudadanos nocturnos. No pedían más policías, no hablaban de mayor seguridad metropolitana, hablaban de asumir la seguridad de su barrio con sus propios esfuerzos. Existe cierto desapego con la Administración municipal, no había mucho conocimiento de lo que el Cabildo podía o no realizar, los pedidos se hacían, no desde una base de derechos ciudadanos, sino desde lo que los representantes del municipio podían hacer, lo que demuestra un claro déficit de ciudadanía.

Centro Histórico

En el Centro Histórico se discutió el tema de los permisos, las regulaciones, garantías para los comerciantes. En este evento participaron los habitantes de la zona, dueños y administradores de locales comerciales y artistas. La reunión fue convocada por Quito Turismo y el IMPU, con miras a la participación de los comerciantes del barrio en las fiestas de la ciudad, se evaluaron las posibilidades para fortalecer los pequeños y medianos negocios de la zona, restaurantes, tiendas de arte, cafeterías, bares, con la intención que logren tener ofertas que promuevan el turismo. El tema clave, nuevamente,

fue la inseguridad, la diferencia fue la fuerza con la que presionaban por la garantía de sus derechos. La tónica se centró en cómo, cuándo y dónde el Municipio va a proveer la seguridad que los locatarios necesitan. Insistían en que el Municipio es el encargado de garantizar este servicio, solo así, señalaban, podría incrementar el turismo en el centro de la ciudad. Se notaba un mayor posicionamiento con la autoridad, una consciencia más arraigada de sus derechos, y por ende de su accionar político.

A diferencia del barrio La Tola, el público que asistió a esta reunión no veía más camino que la presencia del Estado. Exigían responsabilidad del gobierno local y se evidenciaba una apropiación de sus derechos. Era clara una posición interpelante de los participantes hacia el gobierno local, al que adjudicaban fallas y ausencias de la administración. La reunión terminó con un documento firmado, previamente preparado por los asistentes, por el que comprometían a la administración a dar seguimiento a sus demandas y a dar respuestas oportunas al tema.

La Mariscal (Foch)

La reunión se llevó a cabo con los dueños de casas patrimoniales del barrio La Mariscal, representantes de entidades comerciales, una bancaria y dos hoteleras. El barrio está una zona céntrica de Quito con un legado histórico de 100 años¹¹. Hoy en día es una zona comercial que tiene una importante actividad cultural y de recreación nocturna en el centro norte de la ciudad, bares, discotecas, hoteles, hostales, restaurantes.. La reunión fue solicitada por una de las lideresas de La Mariscal, se dio en el marco de una de las propuestas del actual alcalde, Jorge Yunda, “la hora Borojó”, un proyecto para que la capital sea una ciudad activa las veinticuatro horas y así promover el turismo y el empleo. Sus habitantes estaban preocupados con este proyecto, quienes aprovecharon el vínculo con uno de los miembros del

11 En la Mariscal existen varias casas patrimoniales que se vendieron en los años ochenta. Los nuevos dueños se dedicaron a la actividad comercial; frente a la significativa afluencia de personas, los vecinos insisten en un proceso de recuperación del barrio. Así mismo, el barrio es el centro de nuevas ofertas inmobiliarias y se pretende usar las casas, de nuevo, para vivienda lo que genera enfrentamientos con los comerciantes.

IMPU para solicitar una reunión. El objetivo fue discutir la negativa a la propuesta del alcalde y escuchar las sugerencias de algunos habitantes.

La Mariscal aún posee zonas donde habita un sector de clase media alta, aunque en su mayoría es un barrio de clase media, con una importante presencia comercial y cultural, su ubicación central entre el norte y el centro de la ciudad, le convierte en una centralidad de referencia para los quiteños. Muchos de sus habitantes son profesionales ligados al mundo comercial, educativo, cultural y político. La relación con las élites de gobierno es más directa, por tanto, logran mayor presión hacia las autoridades. Al ser una centralidad importante, atrae a muchos habitantes de la calle que sobreviven en función del comercio de la zona. Hay presencia de migrantes, mendicidad, prostitución ligada a la venta de drogas, alcohol, oferta de bares y restaurantes para todo tipo de público.

La reunión no fue un taller para hablar de ciudadanía, no es una población que necesite reflexionar sobre sus derechos, saben perfectamente cuales son y cómo exigirlos, no proponían soluciones, exigían la eliminación del proyecto la “hora Borojó”, con un tono nada diplomático, no había ninguna consideración con la idea de autoridad. Hubo dos participantes que relataron la historia del barrio, mencionaron la importancia de mantener los espacios patrimoniales de la ciudad, libres de contaminación, de ruido, y de “personas indeseables”, proponían “una limpieza social en la Mariscal” y para ello necesitaban apoyos desde el municipio, incluso nos mencionaron la necesidad de clausurar bares y lugares de “perdición nocturna”; solicitaban más presencia policial en calles específicas. Otra de las asistentes nos dio contactos con altos miembros de la policía con quienes podríamos coordinar operativos. No fue una reunión de planificación, fue una reunión para recibir “coordenadas de acción”. Finalmente, una de las asistentes presentó, incluso, un mapeo amplio de los bares y restaurantes de la zona que debían ser clausurados e impedir su futuro funcionamiento. Más allá de si estamos o no de acuerdo con las propuestas de estos moradores, sí podemos decir que tienen muy claro lo que significa la presión social a la hora de conseguir ciertos logros para sus sectores, la hora Borojó nunca se aplicó.

En el mismo barrio La Mariscal, la organización de algunos dueños de restaurantes y cafés, logró que expendedores de drogas abandonen un

tramo importante de la calle Luis Cordero, e incluso presionaron para la instalación de una unidad de policía en la esquina más problemática, esto se logró a pesar de las autoridades, no contaron con el apoyo del municipio, fue la presión y la organización de la ciudadanía. ¿Hasta qué punto la participación se entiende por fuera de las instituciones?

Quitumbe

La reunión se realizó en la Urbanización Solidaridad Quitumbe¹², un barrio ubicado al sur de la ciudad, donde la mayoría de sus habitantes son clase trabajadora. Se contó con la presencia de dirigentes del proyecto y algunos moradores del sector. Su preocupación principal fue lograr los permisos necesarios por parte del Municipio para una tercera fase del proyecto Solidaridad, planean la expansión de la urbanización con dos edificios habitacionales y un centro comercial. El principal problema es que la empresa que construye el Metro de Quito, Acciona, tiene potestad para adquirir parte de los terrenos de esta cooperativa de vivienda, lo que trunca el proyecto inicial de Solidaridad Quitumbe, aparte de no tener la licencia para ese tipo de construcciones. Los moradores de la urbanización solicitan que se respeten las condiciones iniciales de su proyecto y que se viabilicen los permisos para continuar con la construcción de sus viviendas. El IMPU estuvo presente en dos ocasiones, la primera para conocer el proyecto y ver la posibilidad de replicar dicho modelo en otras partes de la ciudad, y la segunda para llegar a acuerdos que viabilicen algunos pedidos de los moradores.

Sin duda, la Urbanización Solidaridad Quitumbe es un ejemplo de construcción de ciudadanía, es una muestra de que los derechos se trabajan y se consiguen. La organización social es un mecanismo para fomentar garantías, ya que a través de ella lograron convertir su necesidad, la falta de

12 Es uno de los proyectos emblemáticos de vivienda por autogestión en la ciudad. Data de los años noventa, a través de la autogestión adquirieron terrenos por parte del Estado y construyeron las casas. La comunidad encabeza el proyecto, piensan el diseño y consiguen financiamiento. Según el testimonio de sus dirigentes, tienen un estricto control sobre los recursos y reciben una constante supervisión por parte de las autoridades estatales o locales.

vivienda, en el motor inicial para gestionar y presionar políticas de apoyo al gobierno local y nacional. En este caso la autogestión fue su carta de presentación tanto para la comunidad como para la autoridad, y se han convertido en un modelo a seguir para otros sectores de la ciudad.

Solanda

Este barrio, cuenta una historia importante de la ciudad, es una muestra de la expansión que vivió Quito en los años setenta, producto del *boom* petrolero, fue parte de los proyectos masivos de vivienda social. El crecimiento de la ciudad ha convertido a este barrio en una de las centralidades más importantes del sur de Quito, una de las paradas más grandes del metro está allí. Muchos de estos proyectos de vivienda social, son casas con una construcción incompleta, lo que en el caso este barrio implicó que se propicie un crecimiento no controlado de la vivienda, generando espacios cerrados y de aglutinamiento social, replicando un modelo precario en el cual la concepción ciudadana se desdibuja. Distan mucho de lo que significa un proyecto de ciudad integral, el resultado, una fallida apropiación de lo público, masificación, incremento de problemas sociales, escasos espacios de recreación, violencias no controladas.

La reunión, en esta ocasión, fue con líderes y moradores del barrio, una reunión formal, tenían como invitados a dos representantes del Municipio, la dirigencia barrial e invitados, con una concurrencia de alrededor de ochenta personas. El objetivo fue mediar en el grave problema que enfrentan más de cien casas cuarteadas por la entrada en funcionamiento del Metro de Quito. Lamentablemente los estudios carecieron de un estudio topográfico a profundidad en la zona, lo que implicó que no se tome en cuenta el suelo inestable del barrio.

El principal representante, un profesor universitario, miembro de un partido político, mostraba su fuerza discursiva, sabía que la única forma de solucionar el problema sería a través de la presión al Municipio. En este caso, se notaba la presencia de una organización de corte más proselitista por quienes conducían las necesidades del barrio. No fue posible llegar

a acuerdos, pedían la reubicación de las casas en barrios céntricos de la ciudad, o de lo contrario, un valor de 70.000 y 100.000 dólares por cada casa. El Municipio no tenía una contraoferta clara y el corte político de la organización mostraba que, más allá de soluciones estructurales a largo plazo, las demandas tenían relación directa con los réditos políticos de sus representantes, lo que hace más difícil la solución del conflicto.

A manera de conclusión: ¿cómo construyen los derechos estos barrios vecinos?

Este artículo, en su afán de hacer un recorrido por la construcción de derechos incluyentes para los quiteños y quiteñas a través de la elaboración del Estatuto Autonómico de la ciudad, hace una crítica a las formas de participación ciudadana que aplica el Municipio de Quito, la institucionalidad no genera los lazos suficientes con las distintas comunidades para que estas influyan de manera significativa en la toma de decisiones, en las políticas públicas de la ciudad, por tanto no cambia el modelo de exclusión y de derechos negados que se vive en Quito.

Como se pudo observar, el trabajo empírico muestra la existencia de distintas concepciones de ciudadanía, cada barrio tiene su propia dinámica, y las reuniones resultaron solo una formalidad más no un mecanismo de participación directa de la gente que asistió a las reuniones, tomaron forma en función de las demandas de sus asistentes, más no de la metodología de participación.

En el barrio La Tola, por ejemplo, hay una clara presencia popular donde la clase trabajadora habla desde sus derechos negados y desde una perspectiva que sugiere que no esperan soluciones que vengan desde la institucionalidad. La reunión en el Centro Histórico, dueños de locales comerciales, gente con un mayor poder adquisitivo, clase media, hacían una demanda que podía incidir en la administración pública porque conocían mejor sus derechos. La reunión en La Mariscal, gente de clase media alta que no está dispuesta a negociar sus derechos y planteó demandas que podrían incidir en la administración pública a partir de influencia de corte

personal, más no a través de los mecanismos propuestos por el municipio. La reunión en Quitumbe, gente con experiencia de organización comunitaria, evidenció la posibilidad de hacer demandas más estructuradas, pero sus logros son propios, son posibles gracias a que lo hacen por fuera de la institucionalidad. En Solanda, la intermediación de partidos políticos expuso la capacidad de hacer demandas con un encadenamiento electoral.

Las necesidades no distaban demasiado unas de otras, el tema seguridad y garantía de derechos fue el tópico general con todos los sectores, pero la forma en cómo se relacionan con el Gobierno, la apropiación de sus derechos, el nivel de ciudadanía, fue distinto en cada experiencia. Precisamente estas diferencias nos permiten hacernos preguntas que tengan como resultado una nueva forma de comprender la administración pública y con ello generar nuevas metodologías que incluyan varias perspectivas, que guíen el accionar de las instituciones y la apuesta por una visión ciudadana del Estatuto Autonómico.

¿Cómo se puede incidir en los barrios populares de la ciudad y lograr que el empoderamiento no esté en función de la clase social a la que se pertenece, sino que el empoderamiento ciudadano sea una facultad para todos y una herramienta válida para mejorar el acceso a una ciudad más digna?

Jordi Borja (2001b) señala que las diferencias entre las clases populares y la clase media no son significativas, solo se notan en sus extremos; por tanto, es importante que dialoguen ambos sectores, ya que el apoyo entre clases permitirá tener soluciones más rápidas e integrales.

Este diálogo tiene que ser impulsado por el Estado, ya que si no lo hace, se generará una fuerte presión social que incrementa las diferencias y el estallido social (Harvey, 2013). El derecho a la ciudad *se construye*, no es algo dado, implica una revolución urbana, una lucha constante por recuperar espacios, los mismos que generarán nuevas dinámicas de integración. Es una lucha para que los servicios públicos sean derechos dados; en este sentido, los derechos se relacionarían con la fuerza social, en tanto las luchas urbanas son las que determinan el tipo de ciudad deseada, el modelo de ciudad que se construye equitativa y participativamente. El derecho a la ciudad es sentar las bases del hábitat, es tener la posibilidad de que la gente oriente y dirija sus procesos de urbanización, de reordenación y configuración.

La realidad como base del Estatuto Autonómico

Después de hacer un repaso por experiencias concretas en los barrios de Quito podemos dar cuenta de la complejidad con la que se ha construido la ciudad, con ciudadanos postergados que pugnan por mantener sus derechos. Es un ejemplo de la diversidad de problemáticas que enfrenta Quito y que, hasta el momento, no encuentra una salida oportuna por parte de la administración. Ninguna carta constitutiva lo va a lograr si no toma en cuenta lo que ocurre a nivel de base. Este tipo de encuentros con la ciudadanía son el puente entre la realidad y la administración pública, son experiencias que brindan insumos para delinear las bases del Estatuto Autonómico de Quito. Un estatuto que posicione y garantice los derechos sociales que una sociedad necesita para construirse en equidad y con oportunidades para todos. Una ciudad que garantice el derecho a tener ciudad para todos y no para unos pocos privilegiados.

No se podrá unir a todas las centralidades en un mismo objetivo, pero sin duda sí se podrán dialogar soluciones de largo espectro. Para activar el turismo en el centro histórico, por ejemplo, la propuesta de los comerciantes fue que los quiteños y quiteñas hagan del centro un lugar de tradiciones, un lugar de arte, de la buena comida. Se propuso la creación de ferias gastronómicas y culturales promovidas por el Municipio y con el apoyo de los locales comerciales. Ferias que sirvan de encuentro para artesanos, comerciantes, gestores culturales, espacios que sirvan para ofertar productos y servicios que brinda el centro histórico, planteaban “la apropiación del centro”.

Una de las apuestas de los ciudadanos fue la recuperación del espacio público como la mejor vía para incrementar el turismo, en la práctica discutimos lo que la teoría ya nos menciona: para que los espacios sean públicos necesitan que los ciudadanos se apropien de ellos y que exijan, si es necesario, que la autoridad garantice la posibilidad de hacerlo en un ambiente seguro, de lo contrario serán simples espacios vacíos (Borja 2001; Laclau 2014). La apuesta implícita de los comerciantes del Centro Histórico es ir en contra de esta modernidad capitalista virtualizada, productora de exclusión, diferenciación y desigualdades (Carrión y Dammert, 2019);

los comerciantes del centro de la ciudad son quienes hablan de la necesidad de retomar el espacio público. La gente apuesta por retomar la plaza pública, re-llenarla de sentido, hacer de estos espacios móviles políticos, que construyan una ciudad donde el ciudadano vuelva a ser el centro (Beck, 2019; Bauman, 2003). Es deseable que, a partir de esa apropiación, se genere una nueva respuesta a la violencia que nos enfrenta el modelo moderno de ciudad.

Este concepto de ciudad no está alejado de la gente de La Mariscal, la diferencia radica en su condición de clase, la gente de La Mariscal posee mayores recursos económicos, tienen contactos políticos y saben que puede presionar ciertas tomas de decisión. En sociedades estratificadas, es claro ver grupos sociales con mayor capital social, cultural y simbólico (Bourdieu, 2012), capitales reducidos para los habitantes de los barrios anteriores. La capacidad de exigir derechos sigue siendo un privilegio de pocos y, en consecuencia, cae en los excesos propios de las clases privilegiadas, de defensa de su propiedad privada, con un discurso que, quizá irreflexivamente, rechaza el proyecto del alcalde.

En el caso de Quitumbe, era visible el orgullo que tenían los moradores al presentar su proyecto habitacional, no mendigaban apoyo, tampoco lo exigían: estaban seguros de los beneficios de la ampliación del proyecto, no solo para ellos sino para toda la zona. El modelo ecológico de sus viviendas, la recuperación de una importante quebrada de la zona, la preservación de áreas verdes y áreas recreacionales, mostraban la viabilidad de un proyecto comunitario que, sin pretenderlo, construyó lazos de ciudadanía en la urbanización. Este tipo de esfuerzos comunitarios construye ciudadanías comunitarias, su experiencia habla de que es posible una relación distinta con el Estado. Este tipo de proceso no solo que interpela a la autoridad, sino que demuestra al modelo capitalista de desarrollo, que es posible generar ciudades más integradas, donde la construcción por autogestión, por ejemplo, hace que lo humano cobre sentido. Su crítica no se centró en el Municipio, se centraron en los monopolios de la construcción, tenían mucha claridad de la legislación local, de cómo se abren y se cierran ordenanzas en beneficio de las grandes constructoras de la ciudad, pedían un derecho justo, permisos para ampliar su proyecto comunitario.

Finalmente, en Solanda, la presencia de intermediarios cambia radicalmente la relación ciudadanos-estado. Solanda es un barrio con muchas organizaciones sociales, hay varios partidos políticos involucrados, que apoyan a las dirigencias con fines electorales. Bajo esa dinámica, la coordinación se vuelve difícil para el Municipio porque la mediación es a través de estos espacios políticos y muchas veces priman los réditos electorales más que la solución para la comunidad.

A manera de recapitulación, se puede mencionar que el ejercicio de derechos conlleva un proceso de apropiación. Si bien se percibe un deseo de ciudadanía en todos los barrios, no existen mecanismos para asumirla, no existen metodologías claras, ni el personal técnico adecuado. Es más difícil para los sectores que históricamente han estado alejados de la protección estatal; no se sienten amparados por la ley y, por tanto, no reconocen en la autoridad un aliado que pueda resarcir esa imagen de derechos desatendidos. Por el contrario, los barrios en sectores más favorecidos disponen de eficientes recursos para conseguir de la administración pública lo que necesitan.

Después del breve recorrido por algunos barrios de la ciudad se advierte que los derechos crean ciudadanía, pero que estos se viven y ejercitan de manera distinta. Para acortar las brechas es preciso facilitar posibilidades para el intercambio, para el comercio y la cultura. Conexiones orgánicas, sumadas a accesos equitativos a servicios es lo que puede generar sentido de pertenencia y, a la vez, fomentar la participación en los quehaceres públicos.

Discutir con la gente sobre su idea de ciudad es fundamental para construir instituciones fuertes y representativas que garanticen, de forma igualitaria, el acceso a los derechos. Es razonable suponer que de esta manera se superarán las ciudadanías postergadas. No es posible suprimir todas las formas de inequidad a partir de una sola política, pero el principio de la solución puede estar en ciudadanos organizados, conscientes de lo que significa la lucha social por sus derechos. Frente a esta realidad, el Estatuto de la ciudad de Quito tiene que conectarse con sus posibles beneficiarios y así reconfigurar el ejercicio de ciudadanía. Un estatuto que garantice derechos y esto solo se conseguirá si se parte desde la visión de

la población y se consideran sus necesidades y propuestas. La autonomía y la descentralización que la legislación ya nos da es una gran oportunidad para crear un Estatuto que vuelva a pensar la ciudad de Quito, sus esquemas de desarrollo, su estructura de gobierno, su modelo de gestión, sus derechos e identidades, y su propia construcción de ciudadanía, una nueva ruta jurídico-política que ponga las bases para una ciudad de todos y todas.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt (2003). *Modernidad líquida*. México DF: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich (2019). *La sociedad en riesgo*. España: Paidós.
- Bourdieu, Pierre (2012). *Las estrategias de la reproducción social*. México: Siglo XXI.
- Borja, Jordi (2001a). “Conferencia pronunciada en el Fórum Europa”, Barcelona, junio de 2001. *La Factoría*, N° 17, febrero de 2002. Disponible en: <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=203>
- (2001b). “Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales”. En *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, Carrión, Fernando y Dammert-Guardia, Manuel: Ecuador: FLACSO.
- Burbano de Lara, Felipe (2020). “Yunda y la autonomía de Quito”. *El Universo*, 3 de marzo, sección Opinión. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/opinion/2020/03/03/nota/7764372/yunda-autonomia-quito/> (visitado el 20 de diciembre de 2020).
- Carrión, Fernando (2021). “Marco Histórico de la Legislación Urbana en Ecuador: 2007-2017”. *WEBINARIOS - Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina: Lições para o Brasil I*.
- (2013). “Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es”. *Carajillo de la Ciudad*, Nro. 16, octubre. Disponible en: https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/imagenes16/_02_ART_CARRION_carajillo16.pdf

- Carrión, Fernando, Dammert-Guardia, Manuel. (2019). *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima, Perú: FLACSO, IFEA, CLACSO.
- Carrión, Fernando; Erazo Jaime (2012). “La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias”. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, Nro. 41-3: 503-522.
- García, Cristóbal (2001). *Ciudadanía, capital social y solidaridad*. Santiago: ISUC.
- Garnier, Jean Pierre (2018). *Émanciper l'émancipation*, Éditions Critiques. París: Éditions Critiques.
- Harvey, David. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Laclau, Ernesto (2014). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. (2015). *Hegemonía y Estrategia Socialista*. (3ª Edición). Buenos Aires: Fondo De Cultura Económica.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Registro Oficial Suplemento 175, 20 de abril. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf
- Marshall T. H. (1998). “Ciudadanía y clase social”. En *Ciudadanía y clase social*, Marshall, T. H. y Bottomore, T. Madrid: Alianza Editorial.
- Morente, F. (2019). “El retorno a Lefebvre. Ciudad, posibilidad, totalidad”. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 27-37. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.68207> (visitado el 22 de Julio de 2020).
- Municipio Metropolitano de Quito (2020). “Borrador Estatuto Autonómico”. Disponible en: <https://quito.gob.ec/index.php/municipio/355-estatuto-autonomico-de-quito> (visitado el 20 de diciembre de 2020).
- Ordenanza Municipal N° 102. Quito, 21 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos%20Ordenanzas/102/Ordenanza%20Metropolitana%20No.%20102.pdf
- Ospina Peralta, Pablo (2013). “La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)”. En *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*, Benavides Llerena; Gina Morela; Chávez Núñez; María Gardenia

- (Eds): 147-161. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH.
- Rodríguez, Ileana (2008). “Ciudadanías Abyectas: Intervención de la Memoria Cultural y Testimonial en la Res Pública”. *Memoria y Ciudadanía, Cuarto Propio*.
- Silva, Verónica (2015). “Poder Subnacional y Descentralización, los casos de Santa Cruz, Guayaquil y Medellín”. Tesis Doctoral, UNAM.