

# CONSIDERACIONES SOBRE URBANISMO

Por: Dra. Norma Plaza de García

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al urbanismo como el "conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana".

Para la Nueva Enciclopedia Larousse es el "conjunto de disposiciones (las define como normas y no sólo el conocimiento abstracto) teóricas y técnicas de carácter **pluridisciplinario** que tienen por objeto la ordenación del espacio urbano, así como la previsión del crecimiento futuro, tanto de los aspectos físicos, como de los servicios".

Es innegable la importancia de las ciudades en el desarrollo de las civilizaciones; las más importantes son las asentadas en las encrucijada de los caminos, o de vías fluviales o marítimas. Excepcionalmente se hacen los asentamientos en determinado lugar por motivos estéticos (junto a montañas, bosques o lagos), y que hoy redundan en beneficios turísticos.

Para Adolfo Korn Villafañe en "El Urbanismo y las Municipalidades" el urbanismo es la "doctrina de la racionalización de la vida de las grandes urbes". "Luego propuso establecer qué se debía entender por urbanismo-ciencia y por urbanismo-técnica. Definió el primero como la clasificación sistemática de los problemas específicos de las grandes ciudades contemporáneas y el planteo de las soluciones adecuadas. Por su parte, el urbanismo-técnica le sirve de eficaz complemento, al encarar el caso concreto de cada urbanismo en particular -de cada problema urbanístico- procurando su solución en atención a sus condicionamientos particulares, en especial, aquellos de índole económica". Tomado de Ricardo Miguel Zuccherino en "Teoría y Práctica del Derecho Municipal".

Las ciudades latinoamericanas han roto el esquema de la urbe española. Durante toda la época colonial las ciudades españolas se hacían en forma de parrilla (gridiron en inglés); esto es, calles paralelas, con la plaza en el centro. En la plaza, la Iglesia, casa de gobierno municipal, sacristía, etc.

Actualmente, con la explosión populista, que no es precisamente demográfica, sino la emigración de los habitantes del agro a las ciudades, los habitantes del campo se toman las tierras urbanas a la fuerza, invaden en desorden, sin dejar espacios verdes, ni lugar para calles, escuelas, etc., y exigen servicios, sin la conciencia de su obligación de pagar por ellos.

Creía que el fenómeno era propio de las favelas de Río, las villas miserias argentinas, las barriadas o "pueblos jóvenes" de Perú, o los suburbios ecuatorianos, pero descubrí que el fenómeno no es propio nuestro sino europeo, consecuencia de la revolución industrial habiéndose iniciado con las ciudades obreras, con la diferencia que gente con más alto grado de cultura produjo ciudades feas, pero no con la miseria de las nuestras latinoamericanas.

Con las ciudades obreras europeas se persiguió concentrar la mano de obra. En nuestras barriadas se busca sobrevivir, huyendo de la miseria del campo, después de la entrada en vigencia de absurdas leyes de reforma agraria, que han traído como sustituto a la concentración de tierra, hambre y pobreza.

En Europa se combatió esas primeras unidades con cierto utopismo como **el falansterio** del francés Fourier concebido como una unidad autosuficiente en pleno campo. A mediados del siglo XIX surgen ciudades modelos, como la ciudad-jardín de Sir Ebenezer Howard concebida por I. Cerdá para Barcelona con bloques abiertos y jardines en el interior de las manzanas o islotes, conceptos que se llevaron a la práctica en los Estados Unidos, como en Greenbelt, en Maryland en 1930; la ciudad lineal proyectada por A. Soria para Madrid estructurada sobre un eje de comunicaciones y servicios; las new towns británicas como Stevenage o Harlow o las **nouvelles** villas francesas como Sarcelles.

En el siglo XX se plasma el urbanismo propiamente dicho con la Carta de Atenas en 1933 que presenta un concepto nuevo: el de la zonificación. El modelo supremo de ciudad urbanística es, en contraste, americana: Washington, diseñada por Pierre L'Enfant en 1791 y que se caracterizaba por la superposición a una red de calles por un mando damero regular de un sistema en estrella, estructuras que habían sido antes adoptadas para las ciudades de Filadelfia, Annapolis y Williamsburg; la Plata, en Argentina, diseñada por Pedro Benoit; Brasilia, la nueva capital de Brasil, proyecto de los hermanos Ribeiro construida durante el período del presidente Juscelino Kubitschek.

El urbanismo es una interrelación entre estructuras-físicas de transporte e ingenierías tendiente a la provisión de servicios básicos municipales como son el alcantarillado, la energía eléctrica, el agua potable, la recolección de basura, la administración, la recolección de impuestos prediales y los campos del urbanismo comprenden el derecho, la economía, la sociología, la geografía, administración pública, antropología, salubridad, educación, jardinería, matemáticas, arquitectura, ingeniería, etc. etc.

Dentro del urbanismo se incluye: a) el desarrollo que implica demolición de viejas estructuras, como ocurrió con las barriadas; b) los procesos de renovación urbana, también llamados de rehabilitación o reparación de las estructuras existentes en un área definida y c) conservación o reparaciones menores.

Las primeras actividades planificadoras las realizaron en los Estados Unidos grupos de ciudadanos y de organizaciones cívicas. Siguen colaborando hoy las Cámaras de Comercio, los clubes de servicio, como el Rotary Club o el de Leones. Es importante mantener el espíritu cívico, que mueva a los poderes del Estado a cumplir con sus obligaciones.

Hay un interés en revivir los proyectos de Centros Cívicos. Inclusive se planificó uno para Guayaquil que no se lo usa debidamente porque está **centra-  
lizado** en Quito, desde donde manejan la Fundación del Centro Cívico de Guayaquil.

Hay un centro cívico importantísimo en Nueva York: el Lincoln Center, en Detroit, San Francisco, Los Angeles y Washington; el Centro Charles de Baltimore; el Triángulo de Oro en Pittsburgh, etc.

Otra novedad de nuestro tiempo es las zonas para pedestres o peatonales dentro de las ciudades, como la calle Florida en Buenos Aires, *el* centro de Copenhague, un sector de Madrid, Forth Worth, la ciudad universitaria de Princeton en Nueva Jersey donde sólo pueden circular bicicletas, etc.

Se construyen ciudades satélites como Levitown construida en 1946 entre Nueva York y Filadelfia, como Petaling Jaya, preciosa ciudad donde fueron trasladados los despojados de las barriadas míseras de Kuala Lumpur, beneficiando a los pobladores, pero acciones tan radicales sólo pueden realizarse en gobiernos muy fuertes, como es el caso de Malasia.

Urbanismo no es otra cosa que el proceso de planificación de una ciudad, en la que no sólo se requieren normas jurídicas (en nuestra Ley de Régimen Municipal (R.O. 680 de 31 de Enero de 1966, codificada y publicada en el Suplemento al R.O. 331 de 15 de Octubre de 1971) se hacen consideraciones urbanísticas. Inclusive el Título IV de la misma se refiere a los Planes Reguladores de Desarrollo Físico y Urbanístico, arts. 211 a 243 inclusive), con consideraciones arquitectónicas, ecológicas, de ingeniería, sanitaria, eléctrica, etc. etc.

He buscado disposiciones sobre urbanismo en la más antigua recopilación de Leyes, Decretos (legislativos y ejecutivos), Ordenanzas, Regulaciones y Contratos de la Municipalidad de Guayaquil que ha caído en mis manos (la siguiente es la del entonces Licenciado Juan Alfredo Illingworth Baquerizo de 1945) realizada por el Dr. Eduardo Félix **Samon** y publicada por el Concejo Cantonal de 1900, Imprenta de El Tiempo, Calle Aguirre y P. Carbo, 1902 y no **existe** el concepto de urbanismo, como lo entendemos hoy, pero sí normas referentes a obras públicas, y éstas son:

Decretos Legislativos de 27 de Octubre de 1900 sobre obras de canalización y saneamiento de Guayaquil; de 31 de Octubre de 1900 autorizando a la Municipalidad de Guayaquil para gravar los edificios de la ciudad con el objeto de atender al alumbrado y aseo de calles; de 7 de Noviembre ordenando que por el Concejo Cantonal se construya un teatro en Guayaquil, suscritos los tres por Manuel Cueva, Presidente del Senado; Leonidas Plaza G., presidente de la Cámara de Diputados; Secretario del Senado Luis N. Dillon, de la C. de Diputados Manuel E. Rengel y con el Ejecútese del Presidente, Gral. Eloy Alfaro.

**Resoluciones:** prohibición de vender víveres al por menor en el Malecón (sesión de Julio 28 de 1900). Contratos: pavimentación de calles: suscrito por el Dr. Emilio Clemente Huerta, Síndico Municipal y José Vanoni y Guillermo Kayser (Enero 24 de 1900 ante el escribano público Antonio D. Maldonado); el mismo síndico y Amado Barbotó (25 de Junio de 1900 ante el notario José Genaro Ramírez); el mismo síndico y José Luis Lara y Pedro Carrillo (28 de Junio de 1900 ante Santiago Vallejo, notario); ante el antes nombrado notario, en la misma fecha y el mismo síndico y José Salcedo Delgado y José A. Nevarez.

Y mal podría nuestra legislación referirse al urbanismo en 1900, si esta palabra data del año 1910, "fecha en que se dieron cita en la capital inglesa los impulsores iniciales de la ciencia. La lista cuenta con nombres ilustres, como los de Adam, Bonnier, Geddes, Henard, Howard, Stubben, Unwin, entre otros". Ricardo Miguel Zucherino en Teoría y Práctica del Derecho Municipal, editorial Depalma, Bs. As.

En otros países más avanzados, ya existía a principios de siglo la planificación inteligente de una ciudad. Según Segundo Linares Quintana "en un principio (el urbanismo) fue encarnado como un mero asunto relativo al embellecimiento de las ciudades (pero) se ha ido ensanchando su órbita, y hoy ya no se discute que la solución que los problemas que enfoca aspectos sociológicos, económico-políticos, jurídicos, arquitectónicos, sanitarios, etc. y se vincula estrechamente al bienestar de la población".

Para Gastón Bardet el urbanismo fue consecuencia de problemas nuevos, impuestos por fenómenos de una amplitud que no reconoce igual en la historia.

El instrumento jurídico planificador o urbanístico es la Ordenanza Municipal o Provincial, aunque la norma jurídica no es nueva, sino la aplicación de la misma en el tiempo y para este fenómeno propio de la explosión demográfica. Dice el art. 124 de la Constitución Política del Ecuador de 1978, reformada (R.O. 763 de 12 de Junio de 1984): "La facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios se manifiesta en ordenanzas" (Concordancia con los arts. 17, 64 y 126 de la Ley de Régimen Municipal y los arts. 32, 54 al 61 de la Ley de Régimen Provincial).

En la ciudad de Guayaquil, realidad con la que estoy familiarizada, existe una Ordenanza de Parcelaciones y Urbanizaciones de fecha 10 de Mayo de 1969, con la finalidad de cumplir con los objetivos de los arts. 238, 240 y 241 de la Ley de Régimen Municipal ya citada, ordenanza que está transcrita íntegramente en la obra "Estudio de la Legislación de Desarrollo Urbano del cantón Guayaquil" por el Dr. Eduardo Calle Saavedra.

Ella exige planos aprobados por el concejo previo informe favorable de los departamentos del Plan Regulador, de Obras Públicas y del Departamento de Ingeniería Sanitaria de la Dirección General de Sanidad, y contar con la autorización expresa del Concejo para la venta de parcelas y solares. Dichos proyectos deben tener la firma de responsabilidad técnica de un profesional arquitecto o ingeniero (Art. 1<sup>2</sup>). Las copias de los planos deberán ser protocolizados en una notaría e inscritos en el Registro de la Propiedad. No tendrán valor alguno las enajenaciones transmisiones de dominio que se hagan con violación a las disposiciones de esta Ordenanza. Ni siquiera es posible realizar escrituras de promesa de venta de lotes en parcelaciones que no tengan permiso municipal, porque está expresamente prohibido por la Ley (Ley Reformatoria a la L. de Régimen Municipal N<sup>2</sup> 104 R.O. 315 de 26 de Agosto de 1982).

El art. 315 de la Ley de Régimen Municipal trata de los límites urbanos de la municipalidad. Los límites para la ciudad de Guayaquil son los especificados en la Ordenanza de Limitación Urbana aprobada por el Concejo Cantonal de Guayaquil de Febrero de 1968, administración de Assad Bucaram, que es la Ordenanza que está vigente, porque la Ordenanza de Limitación Urbana de Febrero 2 de 1979, período del señor Antonio Hanna Musse, nunca entró en vigencia por falta del Visto Bueno respectivo de la Comisión de Límites Internos de la República, intromisión centralista absurda, sobre el área territorial y sus límites, y también falta la aprobación de la Ordenanza por el Ministerio de Gobierno.

En Quito, en cambio, rige la Ordenanza Municipal que delimita el límite Urbano de 1985 (Acuerdo Ministerial N<sup>o</sup> 2296 del Ministerio de Gobierno publicado en el R.O. 304 de 31 de octubre de 1985).

Debo reconocer una mejor planificación del Cantón Quito, **menos afectado** por el populismo, que en Guayaquil, lo que es evidente en la práctica, así como en la legislación. Así, a manera de muestreo señalaré las siguientes ordenanzas: Para Programas de Vivienda en coordinación con la Junta Nacional de la Vivienda (R.O. 311 de 11 de noviembre de 1985); que regula a los inmuebles y conjuntos habitacionales a ser enajenados en propiedad horizontal (R.O. 313 de 13 de noviembre de 1985); que regula la contribución comunitaria para áreas verdes y equipamiento comunal en los fraccionamientos de terrenos ubicados en el cantón (R.O. 472 de 4 de Julio de 1986); que regula el número de sitios de esta-

cionamiento para los nuevos edificios, programas habitacionales y en general nuevos generadores de tránsito (R.O. 515 de 4 de septiembre de 1986); que reglamenta el cobro de contribuciones especiales de mejoras por construcción de obras de alcantarillado para nuevas urbanizaciones (R.O. 538 de 7 de Octubre de 1986), etc.

Y tan inexistente ha sido la autonomía municipal para el cantón

ciudad, con el pretexto del art. 4° del Decreto 2740 R.O. 67 de 16 de Noviembre del 79 si no presentaban calificación expedida por el presidente de la Comisión Legislativa de Zonas Marginales del Congreso.

Los afiliados a los partidos políticos han sido los privilegiados en este período constitucional que se inició en 1979, así, la Ley Reformatoria N° 104 a la Ley de Régimen Municipal publicada en el R.O. 315 de 26 de Agosto de 1982 en el art. 62 reforma el art. 165 de la Ley de Régimen Municipal y establece que se autoriza a los Concejos Municipales a donar terrenos de su propiedad en favor de los partidos políticos, sin necesidad de insinuación judicial.

En los esquemas o planes de desarrollo urbano redactados por la Municipalidad de Guayaquil en distintas épocas hay contradicciones evidentes. Se plantea estructurar el desarrollo de la ciudad adecuadamente, pero no se cumple.

Pero no puede afirmarse que haya existido indiferencia de los guayaquileños hacia sus problemas, sino la unión y la fuerza suficiente para imponer las soluciones. En la Universidad Católica se realizó un curso previo a la graduación de los arquitectos de la promoción 1989-90, que finalizó con un trabajo muy serio, tesis de grado sobre la rehabilitación urbano- arquitectónica del Estero Salado y su área de influencia desde la calle Portete (debería ser de Tarqui) hacia el norte donde termina el Estero Salado en los dos ramales.

Otros temas interesantes fueron la Marina Deportiva Pública a la altura de las tomas de Bellavista, la rehabilitación urbana de un sector del Suburbio Oeste, el parque metropolitano del cerro San Eduardo. En total se estudiaron 3150 hectáreas, elaborándose un esquema urbano, estableciéndose pautas para el ordenamiento y desarrollo de Guayaquil, con amplias zonas verdes y con vistas al Estero Salado. Ojalá que algún día pueda hacerse realidad.

El curso 1990-91 está continuando con los trabajos, habiendo tomado el área desde Portete hacia el sur, o sea hacia Puerto Marítimo y Puerto Azul.

Las instituciones públicas no aceptan los planeamientos o el apoyo de los ciudadanos o entes privados. Caso específico del Departamento de Diseño de Planeamiento Urbano del Municipio que se quejó por la intención de la Unidad Ejecutora para el Rescate y Preservación del Estero Salado, que todavía existe, y está dirigida por la Sicóloga Industrial Magally Piedrahita, **de acoger una propuesta particular para el diseño de un parque para la rivera del Estero Salado, aduciendo que eso es competencia Qde la incompetencia?) directa de dicho departamento de diseño municipal, rechazando la propuesta.**

Otro problema gravísimo es el del agua potable para las ciudadelas del Sur. Es necesario levantarse **a las 5 de la madrugada a picar agua con bombas de succión, y quienes no consiguen** el líquido vital ni por ese medio, están vendiendo sus casas a precios de ganga. En cualquier país civilizado podrían demandar a la Empresa Provincial de Agua Potable del Guayas (tan ineficiente como **la EMAP/G (Espera Paciente Agua Pobre Gil, según el Dr. Sarrazín)** por indemnización de daños y perjuicios, que es lo que deberíamos hacer en forma masiva los habitantes de aquellas ciudadelas contra el gobierno que la creó desligándola de la Municipalidad de Guayaquil. Lo mismo está ocurriendo con las alcantarillas, y la gente se está muriendo con enfermedades gastrointestinales, y **el** cólera.

El peor error ha sido el tratar de desarrollar Guayaquil desp<sup>r</sup> ocupándose **de los** otros centros poblados de la región, como Milagro, Santa Elena, Balzar, etc. cantones, o las parroquias y recintos en la Provincia del Guayas, y los de Los Ríos, El Oro, y Manabí, que merecen igual atención por ser parte integrante de la región Litoral. Es necesario realizar planes urbanísticos regionales, pues la Costa parece no existir para los gobiernos unitarios asentados en Quito, y que se integren al agro **a** los servicios públicos, educación y entretenimientos. Es **la** única forma de evitar el éxodo hacia los centros urbanos.

Algo se hizo en cuanto a planificación por la Fundación Cívica Francisco de Orellana, cuyo Estatuto Social lo redacté yo cuando era vicepresidenta de **la** misma en formación, por parte del planificador graduado en los Estados Unidos señor Agustín Yerovi quien realizó un plan de transporte interregional; el parque de reserva de los manglares del Estero Salado; un aeropuerto intercontinental en la provincia de Los Ríos, etc.

¿Hasta cuándo seguirá soportando Guayaquil **y** las otras ciudades **de la** Costa, con las mismas condiciones y la realidad deformante de Guayaquil el abandono en que se encuentran? La planificación y orientación es responsabilidad de las universidades.