

El ejercicio del Derecho a la Ciudad en el Ecuador. Análisis normativo y práctico sobre su aplicación y restricciones en el Municipio de Cuenca

The right to the city in Ecuador and its exercise. Normative and practical analysis of its application and restrictions within Cuenca's local government

ANDRÉS MARTÍNEZ-MOSCOSO¹
FRANCISCO BERMEO CABRERA²
ANA CECILIA SALAZAR³
Universidad de Cuenca (Ecuador)

Resumen

El artículo analiza las implicaciones que tiene el Derecho a la Ciudad y cómo su constitucionalización en el Ecuador ha permitido, o no, que los ciudadanos puedan apropiarse del Espacio Público. Además, se pregunta si la normativa secundaria ecuatoriana ha desarrollado este innovador concepto, o si al contrario la Administración Municipal y los políticos, continúan privilegiando un concepto persecutorio de seguridad versus el de apropiación de los espacios públicos.

Para ello, se utilizan herramientas de levantamiento de información cuantitativa y cualitativa, la cual es analizada bajo la utilización de indicadores de inclusividad, seguridad, actividades significativas, organicidad y actores, e institucionalidad, que permitieron concluir que la constitucionalización del Derecho a la Ciudad es un concepto al que hace falta darle contenido, ya que la orientación punitiva de la norma termina por restringir el uso de espacio público sin aportar al ejercicio del derecho.

Palabras Clave

Derecho a la Ciudad, Espacio Público, Seguridad, Consumo de alcohol.

Abstract

The objective of this article is to analyze the legal implications of the right to the city and how its constitutionalization in Ecuador has allowed for citizens to appropriate public spaces or not. In addition, it questions if the secondary legislation in Ecuador has developed upon this innovative concept or if, to the contrary, the municipal administration and politicians continue to prefer a persecutory concept of security versus the appropriation of public spaces by citizens.

To this end, investigative tools were used for gathering quantitative and qualitative data, which is analyzed using the indicators of inclusiveness, security, significant activities, organization and actors, and institutions, which led to the conclusion that the

¹ Andrés Martínez Moscoso es doctor (PhD) en Estudios Políticos y Constitucionales. Profesor Titular de la Universidad de Cuenca. Departamento Interdisciplinario de Espacio y Población. Correo electrónico: andres.martinez@ucuenca.edu.ec
ORCID: 0000-0002-8952-0680

² Francisco Bermeo Cabrera es abogado y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales. Diploma en Gestión de Recursos Hídricos. ADECI-CIA. Miembro del Grupo de Investigación: "Water Law and Management Lab"

³ Ana Cecilia Salazar. Msc. en Investigación Participativa. Docente-Investigadora del Dpto. de Espacio y Población. Directora del Proyecto: Derecho a la Ciudad: Análisis de factores que influyen en la ocupación y la transformación del espacio urbano. Universidad de Cuenca-Ecuador. Correo electrónico: ana.salazar@ucuenca.edu.ec



constitutionalization of the right to the city is a concept that lacks depth, since the punitive orientation of the norm restricts the use of public space without supporting the exercise of the right.

Key words

Right to the City, Public Space, Security, Alcohol Consumption.

1. Introducción

El trabajo explora la constitucionalización del Derecho a la Ciudad en el Ecuador, para lo cual realiza un estudio doctrinario así como jurídico a través de análisis de caso en una ciudad del Ecuador. Para ello, inicia con un estudio metodológico a través del cual se presentan los documentos analizados, así como las técnicas de recolección de datos utilizados y las herramientas que permitieron obtener datos cuantitativos y cualitativos sobre el consumo de alcohol en los espacios públicos que han sido analizados en este trabajo.

Por su parte, al situar la investigación en la República del Ecuador, se toma como estudio de caso el de la ciudad de Cuenca, tercera en importancia y Patrimonio Cultural de la Humanidad, para lo cual se plantea como problemática “de qué forma una ordenanza que regula comportamientos de los habitantes en el espacio público vulnera el derecho a la ciudad consagrado en la Constitución ecuatoriana”.

Dentro del marco teórico utilizado se realiza una aproximación a través de los conceptos de Lefebvre (1978), Harvey (2013), Castells (1984), Borja y Muxí (2003), Segovia y Neira (2005) y Delgadillo (2012), para comprender la evolución del concepto del Derecho a la Ciudad así como los elementos principales que resalta cada autor, con el propósito de contar con un sustento a la hora de comparar con la constitucionalización realizada por el Ecuador de este Derecho.

Además, se utiliza la Teoría del Desincentivo y Normativista (Tyler, 2014), con el propósito de explicar el comportamiento de los individuos frente al cumplimiento de la norma, y cómo esto influye a la hora de generar normativa secundaria y políticas públicas relacionadas con el Derecho a la Ciudad.

Para cumplir con el objetivo principal de este estudio, se realiza una aproximación detallada del Derecho a la Ciudad en el Ecuador, y de qué manera se ha regulado en normativa secundaria, y la relación directa con la normativa local, es decir: *Ordenanza que regula la utilización de los bienes de uso público del cantón Cuenca, en cuanto a la compra, venta, permuta, entrega gratuita y consumo de bebidas alcohólicas*, debido a la repercusión que tiene en relación con la gestión del uso del suelo y su relación con el espacio público.

2. Metodología de trabajo

La presente investigación se realizó con la aplicación de herramientas cuantitativas y cualitativas. En relación al ámbito cuantitativo, se utilizó como línea base la información oficial solicitada a la Guardia de Seguridad Ciudadana⁴ (Policía Municipal), al Consejo de Seguridad Ciudadana y al H. Concejo Cantonal de Cuenca, siendo estos:

- Actas del diario de sesiones del H. Concejo Cantonal de Cuenca, de fechas 28 de julio y 16 de septiembre de 2014, respectivamente, en la cual se discutió la Ordenanza.

⁴ Órgano de la Administración Municipal que ejerce la tutela y Guardia de Seguridad Ciudadana en el cantón Cuenca, bien sea de modo directo o en acción de colaboración, apoyo y complementariedad con las que cumplen los demás actores de la Seguridad Ciudadana en el cantón.

- Informe de delitos contra el derecho a la propiedad (2014-2016).
- Informe de percepción ciudadana sobre seguridad y convivencia (2015).
- Informe sobre el cumplimiento de la estrategia de disminución de delitos que afecten el derecho a la propiedad.
- Campañas desarrolladas enfocadas en el buen uso del espacio público (2014-2016).
- Resultados de la encuesta de victimización y percepción de seguridad en la ciudad de Cuenca (2012).
- Boletín Cuenca en Cifras (2015).
- Mapa de concentración de delitos contra el Derecho a la Propiedad (actualizado febrero 2017) - Cuenca.
- Mapa de concentración de delitos contra la vida (actualizado 2017 febrero) - Cuenca.
- Mapa de concentración de libadores (actualizado 2017 febrero) - Cuenca.
- Cantidad de alcohol decomisada en aplicación de la Ordenanza.
- Número de boletas de sanción a quienes consumían licor en espacios públicos.
- Porcentaje de liberadores en espacios públicos 2015 – 2016. (Comparativo).

Por su parte, para el ámbito cualitativo, a fin de complementar el estudio se utilizó el método Delphi, el cual tiene como propósito la aplicación de entrevistas a expertos (académicos, políticos, sociedad civil) y *focus group* de la siguiente manera:

Actores Políticos

- a. Concejal que propuso la Ordenanza: Xavier Barrera.
- b. Único concejal que nombró al Derecho a la Ciudad en el debate y además representa al sector rural: Carlos Orellana.
- c. Concejala con una postura crítica a la Administración Municipal: Dora Ordoñez.

Actores de la Sociedad Civil

- a. Presidente de la Federación de Barrios de la ciudad de Cuenca: Santiago Méndez.
- b. Miembro de la prensa que se encuentra en constante contacto con la ciudadanía: Jorge Piedra.

Actor de la Academia

- a. Por el aporte desde la sociología y su vida cotidiana: Simón Valdivieso.

Entrevista

La entrevista se diseñó con el fin de obtener información primaria, que permitiera dilucidar la pregunta de investigación planteada en este componente: ¿es necesaria la positivización del Derecho a la Ciudad en normas secundarias del ordenamiento jurídico para que sea exigible? ¿O tan sólo basta su reconocimiento constitucional? Para ello, se tomó como línea base la siguiente hipótesis: La idea de apropiación del espacio público y del Derecho a la Ciudad se confunden por parte del ciudadano, con un aspecto relacionado a la seguridad y a la fuerza coercitiva que tiene el Estado en relación al control del espacio público.

Focus group

Esta herramienta para recabar información primaria aplicó la misma pregunta de investigación e hipótesis usada para el Método Delphi.

Por su parte, los participantes fueron elegidos por ser quienes han gestionado eventos recreativos en la zona de estudio (parque Iberia), los mismos que hacen que este espacio público sea concurrido, tanto por quienes residen en sus alrededores, como por nuevos usuarios, vendedores ambulantes y miembros de la organización civil deportiva: “Liga Barrial Don Bosco”, quienes ejercen una representación no sólo en el ámbito deportivo, sino político y participativo ante la administración municipal, debido a la inexistencia de un comité barrial que los represente.

2.1. Marco espacial de la investigación

El cantón Cuenca se ubica en la región centro sur de la República del Ecuador, en la cordillera de los Andes, pertenece a la provincia del Azuay, provincia que, junto a Cañar y Morona Santiago, conforman la zona 6 establecida por la SENPLADES.

Ocupa una superficie de 366.532 hectáreas, que representa el 42% de la superficie de la provincia del Azuay. Su territorio se extiende entre la cordillera occidental y el valle interandino de los Andes, entre una altitud de 20 a 4560 msnm. Siendo el principal valle en donde se asienta la ciudad de Cuenca, que está a una altitud aproximada de 2500 msnm.

Según proyecciones realizadas por el INEC, la población del cantón de Cuenca para 2016 es de 591.996 habitantes, el 66% se concentra en la cabecera cantonal y el 34% restante está distribuida en las 21 parroquias rurales.

El Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana del cantón Cuenca, articulado por el Consejo de Seguridad Ciudadana y planificado para los años 2016-2019, es un instrumento que establece a la seguridad integral y a la convivencia ciudadana como temas promovidos en conjunto por las instituciones público-privadas y la sociedad civil; se realizó con el fin de dar cumplimiento a sus funciones de coordinar la participación activa de las instituciones encargadas de la seguridad y socorro del cantón, y motivar a hombres, mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores a llevar a cabo acciones para la seguridad y convivencia ciudadana.

Realiza una coordinación interinstitucional con proyectos y programas enfocados en la prevención y reducción de delitos, contravenciones y violencias que afectan a los ciudadanos. El Boletín “Cuenca en Cifras” mantiene las estadísticas actualizadas por parte del Consejo de Seguridad Ciudadana de Cuenca. El propósito del mismo es contar con información estadística y espacial sobre delitos y contravenciones suscitadas en el cantón Cuenca, a través del apoyo de instituciones como la Fiscalía Provincial del Azuay, el Consejo de la Judicatura y el ECU-911. En el mismo se realiza un análisis estadístico, descriptivo y geoespacial que permite mostrar el comportamiento del delito y contravenciones.

Por medio de este Boletín se tiene un instrumento de análisis para la toma de decisiones y control operativo, además contribuye a formular y evaluar políticas públicas vinculadas con la convivencia y seguridad ciudadana.

La Metodología usada: para la misma se ha requerido de la colaboración de instituciones, a través de la visita a sus locaciones, recolectando los expedientes de las denuncias presentadas por las víctimas y procediendo a dirigir los datos manteniendo la confidencialidad en cierta información. Los datos son recolectados a partir de una ficha que se aplica a las víctimas.

3. Marco Teórico

3.1. Marco Teórico. Derecho a la Ciudad

El surgimiento del concepto “Derecho a la Ciudad”, tanto en el plano urbanístico así como socio espacial, tiene un sesgo ideológico que no se puede dejar de mencionar.

Desde Lefebvre (1978) hasta Harvey (2013), pasando por Castells (1984), Borja (2003), Delgadillo (2012) y otros, hacen que la aproximación a esta nueva visión y conceptualización de la ciudad se plantee un reto y termine desafiando al sistema, pues estos autores consideran que no solo hace falta ocupar el espacio público y replicar los comportamientos preestablecidos por los diferentes actores de la sociedad y élites, sino generar un proceso de apropiación de los mismos, donde se plasman las aspiraciones, los sueños y los deseos de los ciudadanos en relación al espacio construido.

La pregunta que se plantea Harvey es: ¿Quién configura las ciudades?, y su respuesta inicial es que se trata de una élite política y económica que ajusta el modelo de ciudad a sus necesidades y deseos (Harvey, 2013).

Al igual que plantea González (1998), el análisis que se puede hacer de Lefebvre debe llegar a la conclusión de que el contenido del Derecho a la Ciudad se manifiesta de manera directa y recíproca en la ciudad, pues reviste los caracteres de la vida privada de sus individuos, pero a la vez esta influye en el comportamiento de los segundos.

Por ello, para Lefebvre “el Derecho a la Ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformadora, renovadora” (1978, p. 139). Sin embargo, es Harvey quien considera que más que un derecho a acceder a los recursos que tiene la urbe, supone el derecho a plasmar, cambiar o reinventar el modelo de ciudad con nuestros deseos (Harvey, 2013).

Vale recalcar que no son suficientes los derechos a elegir y ser elegido en el gobierno local, ni el derecho a la vivienda o a la educación. Se precisan derechos más complejos: a una participación política múltiple, el acceso universal a las tecnologías informáticas, al salario ciudadano y a la formación continuada. El Derecho a la Ciudad además de vivienda incluye: entorno signifiante, accesibilidad y visibilidad, elementos de centralidad y monumentalidad, equipamientos y entornos cualificados, mixtura de poblaciones y actividades. La ciudad nos hace libres si podemos acceder a las teóricas libertades urbanas (Harvey, 2013, p. 33).

Segovia y Neira (2005) señalan: “Los usos y costumbres que acontecen en los espacios públicos, sea que tengan el carácter de tradiciones, tendencias generales o eventos esporádicos, sirven para determinar los grados de integración social, el sentido de pertenencia, los niveles de democracia obtenidos en un barrio, una zona o una ciudad, y las capacidades de apropiación de lo público” (p. 170). Esta relación mutuamente constitutiva entre espacio y sociedad se muestra mucho más legible en los espacios públicos como “termómetros” de la apropiación espacial, como se señala en una conocida cita de Jordi Borja y Zaida Muxí: “la historia de la ciudad es la de su espacio público” (Borja y Muxí, 2003).

Bajo este marco conceptual del Derecho a la Ciudad, entendido como la posibilidad de apropiación y disfrute de los espacios públicos de la ciudad, en el presente trabajo se analiza de manera crítica, si acaso la positivización del Derecho a la Ciudad a nivel constitucional por parte del constituyente ecuatoriano (2008), es un elemento positivo para la consecución de los planes de vida y desarrollo (Buen Vivir); o si por el contrario no logra constituirse en un elemento significativo para la construcción de una ciudad justa, equitativa e incluyente, que lucha de manera colectiva para satisfacer los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESC (Delgadillo, 2012).

3.2. Marco Teórico. Teorías del Desincentivo y Normativista

Con el propósito de comprobar la hipótesis planteada en la presente investigación, en relación a si es necesaria la positivización del Derecho a la Ciudad en normas secundarias, así como a la existencia de normas que cumplan con el carácter coercitivo del Estado a fin de mantener el control del espacio público, se ha visto preciso recurrir a las teorías planteadas por Tom Tyler (2014), tanto la del desincentivo así como la normativista, con el propósito de responder una pregunta: ¿qué condiciona el comportamiento humano?

En primer lugar, la teoría del desincentivo considera que el ser humano actúa condicionado a premios y castigos, por lo tanto, con el propósito de influir en su comportamiento, la sociedad a través de la normativa ha diseñado un complejo sistema a través del cual los castigos (penas, multas, sanciones) generan en el individuo un efecto de carácter disuasorio.

Sin embargo, resulta interesante el enfoque que frente a esta situación puede hacer tanto la sociedad, como el individuo. La primera considera que el premio o el castigo puede condicionar al individuo; no obstante, el estímulo recae también en un ámbito económico, por lo que debe medir hasta qué punto se puede aplicar. Por otro lado, el individuo previo a su actuación en la sociedad, considera que, si incumple la norma, debe calcular los costos que acarrea una posible sanción.

Para Borja (2015), el Derecho a la Ciudad es una clave interpretativa y crítica para expresar los déficits de ciudadanía. Y, en consecuencia, el Derecho a la Ciudad es también la base de una estrategia para hacer efectivos los derechos que lo configuran. Todos los derechos ciudadanos son necesarios, son interdependientes y se sostienen de las políticas públicas, así como de la participación activa de la ciudadanía.

En el caso de la presente investigación, el correcto ejercicio del Derecho a la Ciudad no puede venir a través de una teoría del desincentivo, que sería el caso específico de la Ordenanza analizada, la cual, con el propósito de apropiarse del espacio público, multa y sanciona a los individuos. Tanto es así que las personas cumplen con el derecho a partir del cálculo de riesgos y no por una convicción moral de que lo que hacen es correcto.

Uno de los principales riesgos que acarrea esta teoría es que la falta del apego a las relaciones sociales hace que las personas sean llevadas a desentenderse de la norma y a violentarla, ya que otros miembros de la colectividad lo hacen, esto es en base a la imitación.

Por otro lado, Tyler (2014) desarrolla la teoría normativista, en la cual, si bien es cierto no descarta la necesidad que tiene la norma de establecer sanciones para regular el comportamiento de los individuos, considera que, con el propósito de generar un real efecto disuasorio, se deben observar tres factores: a) moral; b) legitimidad y justicia; y, c) relaciones sociales (estrechas y constantes).

4. Normativa nacional

Se realiza un análisis jurídico de cómo la constitucionalización del Derecho a la Ciudad se ha desarrollado de manera principal y, además, a través de normas secundarias en el Ecuador.

A nivel constitucional, el artículo 264, numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala que es competencia exclusiva de los Gobiernos Locales “Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines”. En la normativa secundaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), señala en su artículo 55, la competencia la tienen los gobiernos municipales para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

Por su parte, en el artículo 23 se constitucionaliza el Derecho a la Ciudad al señalar que las personas tienen el derecho para acceder y participar del espacio público como ámbito de intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad; en concordancia con lo establecido en el artículo 31, donde señala que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de los espacios públicos, bajo los principios de: a) sustentabilidad; b) justicia social; c) respeto a las diferentes culturas urbanas; y, d) equilibrio entre lo urbano y rural.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, considera como uno de sus fines el: “Definir parámetros de calidad urbana en relación con el espacio público, las infraestructuras y la prestación de servicios básicos de las ciudades, en función de la densidad edificatoria y las particularidades geográficas y culturales existentes”.

Además, en su artículo 4, desarrolla un glosario, en el cual define términos como barrio y ciudad, mismos que servirán de sustento tanto para lo normativo y como lo técnico. Define al barrio como aquellas unidades básicas de asentamiento humano y organización social en una ciudad, que devienen por ello en la base de la participación ciudadana para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal o metropolitano, de conformidad con lo dispuesto en la normativa que regula la organización territorial del Ecuador y la participación ciudadana.

Mientras que la ciudad es un núcleo de población organizada para la vida colectiva a través de instituciones locales de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Comprende tanto el espacio urbano como el entorno rural que es propio de su territorio y que dispone de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo político, económico, social y cultural de sus ciudadanos.

Y, de manera particular, al definir el espacio público toma en cuenta aspectos relevantes en torno al concepto mismo del Derecho a la Ciudad, pues lo define como espacios de la ciudad donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, diseñados y construidos con fines y usos sociales recreacionales o de descanso, en los que ocurren actividades colectivas materiales o simbólicas de intercambio y diálogo entre los miembros de la comunidad.

Uno de los principios rectores de esta Ley es, precisamente, el Derecho a la Ciudad, el cual se lo determina a través de los siguientes elementos:

- a. El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
- b. La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.
- c. La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general.

Mientras que, en el artículo 6, al definir los derechos de las personas sobre el suelo, el numeral tercero indica que uno de ellos será el Derecho a la Ciudad.

A nivel local, enfocándose en el ámbito territorial del estudio, las normativas que destacan en la ciudad de Cuenca son:

- a. La Ordenanza para la Gestión y Conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del cantón Cuenca (2010), en la cual no se contempla una definición específica sobre espacio público, pese al objeto que regula.
- b. La Ordenanza Municipal Reguladora del Uso del Espacio Público para Arte

Grafiti y Mural (2012), misma que promueve la creación y mantención de murales y arte grafiti en el espacio público como propuesta estética urbana y de apropiación del espacio público por parte de los artistas. Además, se clasifica el tipo de espacios públicos, definiendo entre ellos: el de acceso libre, el de acceso restringido, los privados con autorización de propietarios y aquellos destinados para difusión de información.

- c. Y, por último, la Ordenanza que regula la utilización de los bienes de uso público del cantón Cuenca, en cuanto a la compra, venta, permuta, entrega gratuita y consumo de bebidas alcohólicas (2014), la cual es analizada en el presente trabajo.

Esta Ordenanza en su artículo 4 no define qué se entiende por bienes de uso público, sino tan solo realiza una enumeración taxativa de los mismos, entre los que incluye: a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación; b) Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público; y promoción turística; c) Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación; d) Canchas, escenarios deportivos y conchas acústicas; y, e) Las márgenes de los ríos y quebradas.

El artículo 5 se encarga de prohibir de manera expresa la compra, venta, permuta, entrega gratuita y consumo de bebidas alcohólicas en estos bienes de uso público, prohibición que se extiende a los vehículos motorizados y no motorizados que se encuentren en los bienes de uso público.

5. Análisis del caso concreto: el Parque Iberia de la ciudad de Cuenca

5.1. Delimitación y características de la zona de intervención

El Boletín del Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Seguridad Ciudadana, dentro de su análisis de descripción geográfica de los libadores, toma como indicador el índice del vecino más próximo, NNI, el cual para el año 2015 fue de 0.17804, mismo que permite indicar el grado de concentración de libadores.

En este sentido, las zonas donde se encuentra mayor concentración de estos incidentes en la ciudad de Cuenca son: Av. Remigio Crespo (Escuela Panamá y Pista de Bicicross); *Parque Iberia*; Parque Lempira; Parque Angostura; Parque La Delicia; Plaza del Otorongo; Barrios El Vecino, Cahapata y Nueve de octubre. Siendo el punto central donde se concentra la media de casos de liberadores en las calles Padre Aguirre y Presidente Córdova.

Con el propósito de realizar el estudio de caso, se toma al Parque Iberia, por sus aspectos representativos en la zona sur de la ciudad, así como por haber concentrado durante años la realización de programas deportivos que permitían a los niños, jóvenes y adultos ocupar el espacio público, así como realizar actividades recreacionales.

Disminuyendo dichas actividades en los últimos meses, debido a la puesta en vigencia a la *Ordenanza que regula la utilización de los bienes de uso público del cantón Cuenca, en cuanto a la compra, venta, permuta, entrega gratuita y consumo de bebidas alcohólicas*, por cuanto la misma, en su artículo 4, define a los parques como bienes de uso público.

Con la aplicación de la mencionada Ordenanza, muchas actividades culturales, sociales y deportivas dejaron de realizarse debido a la falta de recursos económicos, ya que en algunos casos eran financiadas por marcas de licor⁵, mismas que con la nueva normativa no

⁵ En el año 2010, de manera conjunta el Ministerio de Turismo y el Ministerio del Interior del Ecuador, dictaron un Acuerdo Ministerial conjunto No. 1470, en el cual se prohibió de manera expresa la venta de alcohol en todo el territorio nacional

pueden entregar valores o emolumentos a las organizaciones barriales; no obstante en el caso deportivo dicha situación disminuyó desde el año 2010, pues desde ese año rige la Ley de Deporte, Educación Física y Recreación, la cual, en su artículo 147, prohibió la publicidad y consumo de bebidas alcohólicas en las instalaciones deportivas públicas y privadas, así como en las indumentarias de los deportistas, todo ello con el propósito de “fomentar la práctica de estilos de vida saludables, valores éticos y morales”.

6. Variables analizadas

Los resultados que se analizan en el presente trabajo forman parte del proyecto de investigación: “Derecho a la Ciudad: Análisis de factores que influyen en la ocupación y la transformación del espacio urbano, caso Cuenca-Ecuador”, el cual se dividió en tres componentes: a) Socio Espacial, b) Socio Político, y, c) Socio Jurídico.

De manera general se utilizaron indicadores tales como: inclusividad⁶, seguridad⁷, actividades significativas, confort, placer, organicidad y actores, memoria histórica⁸, cultura política⁹ e institucionalidad.

De manera particular, el componente Socio Jurídico consideró los indicadores de: inclusividad, seguridad, actividades significativas, organicidad y actores e institucionalidad.

Así, dentro del indicador *inclusividad*, se estudiaron las variables: usos, control, accesibilidad y movilidad y diversidad social; en el indicador *seguridad*, las variables: control de delincuencia y elementos que proporcionen seguridad; en el indicador *actividades significativas*, las variables: usos comerciales, actividades y comportamientos significativos, flexibilidad e idoneidad del espacio; del indicador *organicidad y actores*, las variables: relaciones vecinales y capacidad de convocatoria y actores sociales; y del indicador *institucionalidad*, las variables: políticas públicas, normativa y procesos estructurados.

6.1. La aplicación de técnicas

Las técnicas utilizadas para el estudio por indicador fueron: análisis de documentos entregados por las instituciones públicas oficiales (Guardia de Seguridad Ciudadana, Consejo de Seguridad Ciudadana y H. Concejo Cantonal de la Ciudad de Cuenca-Ecuador), además se empleó el Método Delphi, con la correspondiente aplicación de entrevistas predeterminadas dirigidas a actores académicos, actores sociales y políticos. Por otro lado, se aplicó un *Focus Group* a miembros de la sociedad civil organizada: miembros de la “Liga Barrial Don Bosco”, con el propósito de identificar cuál fue la real intención a la hora de plantear la Ordenanza, y cuál es el balance actual que tienen sobre su aplicación. Así también, se recurrió al diario de sesiones del H. Concejo Cantonal, a fin de verificar las posiciones de los políticos al interior del órgano colegiado.

los días domingos. “Artículo 3.- Se prohíbe en todo el territorio nacional de forma expresa para todo establecimiento de los registrados y regulados por el Ministerio de Turismo y por el Ministerio del Interior la venta de bebidas alcohólicas de cualquier tipo los días domingos”.

⁶ “Access to public space is concerned with two aspects—the ability to reach the space and to enter and use it. The first deals with distribution of public spaces, proximity and connectivity to other parts of the city” (Mehta, 2013, p. 58).

⁷ “[...] identified stores, bars, restaurants and other ‘third places’ as basic components of surveillance and safety. Safety from traffic is another important factor related to the use of public space” (Mehta, 2013, p. 60).

⁸ “La historia es un cuadro de cambios y es natural que se persuada de que las sociedades cambian sin cesar, porque fija su mirada en el conjunto y casi no pasa año en que, en una región de ese conjunto, no se produzca alguna transformación.” (Halbwach, 2004, p. 218).

⁹ “[...] el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, se denomina cultura política.” (Peschard, 1994, p. 9).

6.2. Resultados obtenidos a través de los indicadores

6.2.1. Inclusividad

Se ha podido constatar que la nueva dinámica urbanística de la ciudad requiere de la suscripción de un nuevo pacto ciudadano con el gobierno local (la Municipalidad), en el cual su propósito no sea restringir derechos, sino al contrario garantizar que los derechos sean considerados en su pleno funcionamiento y con objetivos muy claros. Además, se evidencia un cambio cultural frente a la aplicación de la Ordenanza, la cual tiene como propósito mejorar el aprovechamiento del espacio público al no permitir el consumo y venta de alcohol. Los concejales sostuvieron que la aplicación de esta normativa afectaría las tradiciones, no solo en lo rural, sino también en las fiestas populares, como en el Pase del Niño Viajero¹⁰ que se desarrollan en el centro urbano. Situación que sería contradictoria para la recuperación del espacio público y fomentar otras actividades. La posibilidad de regular la venta y consumo del licor en esta zona permitiría, al menos en teoría, una ocupación inclusiva en este espacio, permitiendo la presencia de familias con sus niños para la recreación sana y sin riesgos por la presencia de libadores.

Un aspecto a resaltar es que la Ordenanza se vuelve inaplicable fuera del perímetro urbano del cantón Cuenca (por ejemplo, en la parroquia rural de Chaucha), debido a que la Guardia Ciudadana (Policía Municipal), no cuenta con el personal necesario para realizar su labor en la ciudad, peor aún fuera de ella.

Por los criterios de novedad y cambio, toda nueva normativa corre el riesgo de causar controversia, sin embargo, el cuestionamiento permite analizar cómo la variable de la inclusión se ve afectada por la presencia de libadores, la pregunta es si acaso es necesario restringir parte de nuestros derechos para que los ciudadanos se sientan cómodos y seguros; porque, puede suceder que la misma solo beneficie a un grupo reducido de personas y no a la totalidad del colectivo. El espíritu del cuerpo normativo, en pro de un cambio cultural, intenta imponer una restricción al uso del espacio público, con el propósito de que los ciudadanos cambien su comportamiento, de tal forma que dejen de realizar actividades vinculadas al consumo de alcohol en los espacios públicos y que en dichos espacios se desarrollen actividades recreacionales y productivas.

6.2.2. Seguridad

Los ciudadanos necesitan condiciones de habitabilidad en relación con el espacio construido (si acude a un parque, es necesario contar con un lugar donde arrojar la basura, un lugar donde sentarse, así como tener disponible una fuente de agua y una batería sanitaria). Estos elementos y otros más sobre el diseño del espacio, la iluminación, el mantenimiento etc., son indicadores que garantizan la percepción de seguridad en los habitantes. Es importante observar que el Parque Iberia goza de estas características.

So pretexto de recuperar el espacio público se han generado políticas persecutorias en donde cada vez los ciudadanos se sienten menos parte de la ciudad, debido al ejercicio abrupto del poder. No se ha podido comprobar de manera estadística si el consumo de alcohol incide de manera directa en los índices de criminalidad, por lo que se debe cuestionar si se debe regular y sancionar esta conducta. Además, el gobierno local utiliza a sus dos “brazos” ejecutores para un mismo fin, pues la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca (en adelante EMOV), a través de los agentes de tránsito y la Guardia Ciudadana (Policía Municipal) cumplen un mismo propósito sancionador. La pregunta es: hasta qué punto la incidencia del consumo del alcohol en las calles ha generado incremento de la criminalidad.

¹⁰ Celebración tradicional del catolicismo, se realiza cada 24 de diciembre, catalogada como la fiesta religiosa más importante de la ciudad de Cuenca-Ecuador, llena de danzas y remembranzas de las citas bíblicas.

Se destaca que los datos de inseguridad de la ciudad de Cuenca produjeron alarma en los concejales, medios de comunicación y la ciudadanía en general, situación que generó confusión, pues los actores sociales presionaron a los políticos para la creación del cuerpo normativo analizado, con la expectativa de que, con el endurecimiento de las medidas, la percepción de seguridad mejoraría. En la discusión de la Ordenanza, los ediles confundieron la regulación del espacio público con la seguridad, pensando en muchas ocasiones que regular a los ciudadanos para que no consuman bebidas alcohólicas cambiaría la percepción de seguridad y, es más, dicho cambio construiría una cultura de paz y una disminución clara de la violencia en espacios públicos. No obstante, el tratar de llegar a una convivencia pacífica a partir de esta Ordenanza es una equivocación total, lo que logró es que las personas que bebían en los espacios públicos lo hagan ahora en su casa, pero no evita ni evitará que la delincuencia y los hechos violentos disminuyan o desaparezcan.

6.2.3. Actividades significativas

Dentro de las actividades significativas que encontró el estudio se destaca la utilización del espacio público para actividades deportivas (*bailoterapia*), recreación, eventos sociales, mítines políticos y actividad comercial residual, tanto de los vecinos (*frentistas*), así como de los vendedores ambulantes; situación que en ocasiones deriva en problemas con los vecinos (las ventas ambulantes), no obstante, su presencia ayuda a mejorar la percepción de seguridad.

Uno de los errores de la Ordenanza fue que no distingue el grado alcohólico de las bebidas, pues su fin no es recaudatorio en esencia, sino busca cambiar el patrón cultural de consumo y la protección del espacio público. Por otro lado, un elemento interesante es que existe un error conceptual por parte del gobierno local, pues se piensa que si el espacio construido cambia (remodela un parque) las cosas cambian, y no es así, pues se debe generar un valor agregado de apropiación, como es el caso de la *bailoterapia*, que ha permitido que los vecinos ocupen el espacio construido en esta actividad. Es decir, la realización de actividades significativas para los habitantes del sector pesa mucho más que un conjunto de sanciones recogidas en una ordenanza, al momento de medir el ejercicio del Derecho a la Ciudad.

Además, destaca el cambio en relación a la cohesión social en el barrio; ya que la familia ampliada de antaño era el barrio, la sociedad, la vecindad, los amigos; no obstante, este espacio se ha ido perdiendo poco a poco por el mismo desarrollo urbanístico de la ciudad y de todas las ciudades de Latinoamérica. Es eso justamente lo que provoca la realización de actividades que convocan a los vecinos como la cultura, el deporte, la *bailoterapia*, el encuentro entre vecinos.

6.2.4. Organicidad y actores

Uno de los elementos que destaca del caso analizado son los escasos vínculos vecinales, en relación tanto con la gestión del espacio público, como en la organización de actividades que fortalezcan el tejido social. Llama la atención que a falta de comités barriales u otro tipo de organización, es el Club Deportivo (Liga Barrial) el que se encarga de suplir la presencia organizada de los vecinos. No obstante, la misma persigue fines deportivos de manera exclusiva, por lo que mal se puede hablar de una organización orgánica, sino puntual, lo que deriva en la dispersión de las iniciativas ciudadanas.

Sin embargo, pese a la falsa idea que existe que las personas apoyan la “toma” del espacio público para las actividades deportivas, la Liga Barrial ha tenido que atravesar múltiples inconvenientes para el desarrollo de sus actividades, desde la propia oposición de los vecinos (*frentistas*) del Parque, así como las trabas administrativas que desde el gobierno

local se exigen. La liga deportiva ha cedido el poder organizativo únicamente a los clubes deportivos que son cercanos al apoyo del gobierno local, la organización del barrio se ha desplazado y no tiene mayor incidencia en el sector, por lo que la variable de la organización social en esta zona no contribuye a mejorar las prácticas de uso del espacio y por lo tanto en este indicador no abona en el desarrollo del Derecho a la Ciudad, lo cual es muy grave ya que uno de los elementos más poderosos en cuanto a la posibilidad de interlocución e incidencia sobre las decisiones acerca de lo que se puede o no hacer en el parque, limitando el sentido de apropiación y toma de decisiones sobre el hábitat cercano de los vecinos.

6.2.5. Institucionalidad

La Ordenanza analizada se aprobó en Cuenca debido a un “efecto dominó”, que inició en la ciudad de Quito (2011) y se replicó en todo el país. Si se realiza un análisis profundo podrá determinarse que este tipo de políticas no reconocen la diversidad, sino al contrario, el gobierno local actúa bajo un concepto erróneo de estigmatización de determinados actores ciudadanos debido a la aplicación de las medidas de seguridad, es el caso de la regulación de los libadores en la vía pública, la prostitución callejera, las ventas ambulantes y la mendicidad.

La Ordenanza plantea un dilema: ¿puede el Estado a través de la Administración Pública interferir en la decisión de los ciudadanos de consumir o no bebidas alcohólicas? La respuesta es sencilla, dicha decisión se encuentra en el fuero interno de los individuos, por lo que aquello en lo que puede pronunciarse es sobre la regulación del uso de suelo. No obstante, la implementación de ordenanzas como la estudiada, condiciona el comportamiento humano a premios o castigos desde una teoría del desincentivo (Tyler, 2014). Pero, como se ha mencionado, no se ha podido comprobar que el consumo de alcohol haya generado incremento de la criminalidad.

A nivel institucional, es necesario que se creen condiciones para que los ciudadanos disfruten del Derecho a la Ciudad, siendo el gobierno local el responsable de generar un ecosistema que permita ese desarrollo, sin embargo, su rol se ha visto trastocado hasta convertir su rol en perseguidor, sancionador y buscar réditos económicos en todas sus actuaciones, lo cual termina alejándose del ciudadano, sin que estos puedan pedir contraprestaciones por parte del Municipio.

7. Conclusiones

La constitucionalización del Derecho a la Ciudad ha quedado como un principio al que se debe darle contenido, pues en la normativa nacional y local, no existe claridad del concepto por parte de los actores políticos, con lo cual los gobiernos locales no pueden generar políticas que permitan crear un ecosistema adecuado para su ejercicio eficiente como derecho. La implementación de ordenanzas como la que prohíbe el consumo de alcohol, condiciona el comportamiento humano a premios o castigos (Tyler, 2014). Pero no se ha podido comprobar que el consumo de alcohol haya generado incremento de la conflictividad social. Razón por la cual, tal como se explicó en el trabajo, el Derecho a la Ciudad debería vincularse a la Teoría Normativista (Tyler, 2014), pues el ciudadano podría tener un efecto disuasor a través de: la moral; la legitimidad y la justicia; y las relaciones sociales.

En Cuenca se tiende a pensar que los problemas deben resolverse siempre a través de una ordenanza que indique qué se puede o no hacer en un espacio público. Esto demuestra que influye mucho el peso que se le asigna al castigo si no se cumple la norma. Esto mismo sucede en relación al uso de los espacios públicos; es decir, hay una necesidad de sanción para regular su uso u ocupación, lo cual es contradictorio con el principio básico del Derecho a la Ciudad. Es necesario trabajar este concepto, no desde el derecho positivo, ya que las normas

y las ordenanzas en muchas ocasiones, en lugar de garantizarlo, se convierten en factores restrictivos para su ejercicio.

Resulta interesante el hallazgo del caso de la Liga Barrial Deportiva “Don Bosco”, la cual sustituyó a la organización “política”, en relación a la representación de los intereses de la colectividad. Sin embargo, además reemplazó ciertas responsabilidades que son propias del gobierno local, y han sido estos los encargados, por ejemplo, de generar actividades recreacionales (deportivas, culturales y artísticas). Sin embargo, estos y otros actores se encuentran con las trabas administrativas generadas por el gobierno local para ocupar de manera efectiva el espacio público. Es importante, además, recuperar la naturaleza de la organización social para superar el plano exclusivo de una organización en torno a la actividad deportiva.

Además, es claro que hace falta un mayor empoderamiento y entendimiento del concepto de Derecho a la Ciudad por parte de los políticos y los funcionarios municipales, ya que las regulaciones que derivan de estos órganos se enfocan desde una supuesta “limpieza del espacio público”, generando responsabilidad y culpabilidad frente a terceros, así como poniendo a la seguridad como factor determinante para el control y, en teoría, para la consecución de la paz social.

Esto se explica a través de la aplicación del Método Delphi y de del Focus Group, donde destaca la necesidad de un cambio de comportamiento (cultural) por parte de la población en el espacio público, pasando del miedo de una sanción al cumplimiento de la norma por factores morales y sociales, la teoría del cumplimiento voluntario (Tyler, 2014).

Producto del estudio se encontró que el espacio público debe ser puesto a disposición de los ciudadanos de manera abierta (sin segmentaciones), con cronogramas para la correcta inclusión de todos los actores en la apropiación del espacio y no regulado en base a la actividad, lo que permitiría la convivencia pacífica del uso del suelo. No obstante, sí se debería regular su uso indebido, con el propósito de reconstruir el tejido social, a fin de generar una cultura de paz y no violencia en el espacio público.

Sin embargo, una visión más conservadora toma como eje a la familia como principal actor de la apropiación del espacio público, quienes consideran que el consumo de alcohol y drogas aleja al ciudadano del espacio público, además generan inseguridad; por su parte la falta de control también ocasiona la falta de ejercicio de este derecho, como en los casos de las ventas ambulantes.

Referencias bibliográficas

- Borja, J., & Muxí, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Publicación autogestionada.
- Delgadillo, V. (2012). El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?. *Revista de Investigación Social*, 9(18), pp.117–139. <https://doi.org/10.29092/uacm.v9i18.411>.
- González, M. J. (1998). La cuestión urbana: algunas perspectivas críticas. *Revista de Estudios Políticos*, 101, pp. 303–333.
- Halbwach, M. (2004). *La Memoria Colectiva*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones AKAL. <https://doi.org/10.24201/es.2015v33n99.1401>.

- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Mehta, V. (2013). Evaluating Public Space. *Journal of Urban Design*, 19 (1), pp. 53-88. <https://doi.org/10.1080/13574809.2013.854698>.
- Peschard, J. (1994). *La Cultura Política Democrática. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Segovia, O; Neira, H (2005) Espacios públicos urbanos: Una contribución a la identidad y confianza social y privada. *Revista INVI*. 20 (55), pp. 166-182
- Tyler, T. (2014). *La obediencia del Derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Legislación

- Asamblea Nacional del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, 19 de octubre de 2010.
- (2010). *Ley de Deporte, Educación Física y Recreación*. Registro Oficial 255, 29 de julio de 2010.
- (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Registro Oficial Suplemento 790, 5 de julio de 2016.
- Câmara dos Deputados (2001). *Ley federal N° 10.257: Estatuto de la Ciudad*. Brasil.
- Concejo Municipal de Cuenca (2010). *Ordenanza para la Gestión y Conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales*. 26 de febrero de 2010. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/289_ordenanza_2010_areas_historicas_23_febrero_1.doc>
- (2012). *Ordenanza Municipal Reguladora del Uso del Espacio Público para Arte Grafiti y Mural*. 30 de julio de 2012. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/Ordenanza_Grafitis_final_.doc>
- (2014). *Ordenanza que regula la utilización de los bienes de uso público del cantón Cuenca, en cuanto a la compra, venta, permuta, entrega gratuita y consumo de bebidas alcohólicas*. 16 de septiembre de 2014. <<http://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/ORDENANZA%20DE%20BEBIDAS%20ALCOHOLICAS.docx>>
- NGO Global Forum (1992). *Tratado de las ONG y Movimiento Urbano Popular Sobre Urbanización*. Rio de Janeiro.
- Organización de las Naciones Unidas (1992). *Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo, A/CONF.151/26* (Vol. III). Río de Janeiro.
- (1997). *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, A/CONF.165/14*. Istanbul.
- United Cities and Local Governments (2000). *European charter for the Safeguarding of Human Rights in the City*. Saint Denis.