

Megaproyectos de Infraestructura: La relación Estado-Ciudadanos

*Infrastructural Megaprojects:
Relationship between State and Citizens*

Mgtr. Álvaro Orbea Cevallos (Autor corresponsal)
Investigador jurídico independiente

Artículo Original (Revisión)
RFJ, No. 4, 2018, pp. 355-398, ISSN 2588-0837

RESUMEN: esta investigación revisa tres casos de estudio donde el Estado ha enfrentado conflictos con individuos y sociedad civil por la construcción de megaproyectos, elaborado en el marco para el evento de Habitat III en Quito (2016). El megaproyecto es un proceso socio-espacial en el que se manifiestan múltiples racionalidades que entienden y se apropian de la obra. El Estado como un ente tecnocrático, entendido como el promotor de estas obras, tiende a apropiarse del discurso modernizador donde no se reconocen los conflictos sociales. El rol del Estado incurre en una contradicción al tener la responsabilidad de salvaguardar los derechos de sus ciudadanos y al mismo tiempo defender el megaproyecto. En los tres casos analizados se presenta al Estado como un promotor del mega-proyecto, como un garante de los derechos de ciudadanos, y como el ente que legalmente institucionaliza las pretensiones de opositores al proyecto.

PALABRAS CLAVE: conflicto social, favela, Estado, ciudadanía, participación.

ABSTRACT: this research reviews three case studies where the State has faced conflicts with individuals and the civil society during the development of mega-projects, and it was developed for the Habitat III event in Quito (2016). The development of a mega-project is a socio-spatial process in which multiple rationalities understand and appropriate its space. The State as a technocratic entity becomes the promoter of a mega-project employing a discourse based on modernization where social conflicts are not recognized. The role of the State incurs a contradiction by having the responsibility to

safeguard the rights of its citizens and at the same time defend the development of the mega-project. In the three cases analysed, the State is presented as a promoter of the mega-project, as a guarantor of the rights of citizens, and as the entity that legally institutionalizes the claims of opponents of the project.

KEY WORDS: conflicts, favelas, State, citizens, participation.

INTRODUCCIÓN

El megaproyecto es más que una obra material de infraestructura. Es un proceso socio-espacial en el que se manifiestan múltiples racionalidades que entienden y se apropian de la obra mediante prácticas de apoyo, rechazo, resistencia y cooptación. En este proceso surgen relaciones de poder entre el Estado, ciudadanos y favelados que para efectos de la investigación se lo conceptualiza como ciudadanía. El proceso de un megaproyecto provee espacios para reclamar el reconocimiento de derechos, inclusive cuando el mismo Estado los reprime. La resistencia contra los megaproyectos no necesariamente se materializa en protestas o procesos judiciales. Esta existe en las prácticas diarias de las personas que confrontan la visión única del discurso modernizador que acompaña la obra. Son estas prácticas cotidianas o resistencias frontales en donde se exige el derecho a coproducir la ciudad. Sin embargo, los megaproyectos de infraestructura son planificados desde una visión tecnocrática que no da la apertura para que exista una coproducción. Se valoran solamente los estudios técnicos para declarar procedente una obra de infraestructura y se relega el impacto social o conflictos que ésta podría producir. El Estado, entendido como el promotor de estas obras, tiende a apropiarse del discurso modernizador que no reconoce los conflictos sociales que la obra produce. El rol del Estado incurre en una contradicción al tener la responsabilidad salvaguardar los derechos de sus ciudadanos y al mismo tiempo defender el megaproyecto.

Esta investigación, plantea tres casos de estudio y explica sobre cómo el Estado ha negociado con individuos y sociedad civil para la construcción de megaproyectos.

1. La construcción del *teleférico do Alemão* en Río de Janeiro, Brasil.
2. El desalojo de la comunidad de Río Grande por el Multipropósito de Chone, Ecuador.

3. La planificación de la Solución Vial Guayasamín en Quito, Ecuador.

En los tres casos, el Estado opera como un promotor del megaproyecto, un garante de los derechos de ciudadanos, y como el ente que legalmente institucionaliza las pretensiones de opositores al proyecto.

1. EL PROCESO DE LOS MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

El discurso modernista de un megaproyecto que lo convierte en un catalizador para el desarrollo, ha sido cooptado por actores políticos e insertado en las narrativas de progreso. Durante los últimos diez años, Ecuador ha desarrollado un programa masivo de obras públicas, promoviendo como meta el “Buen Vivir” que ha determinado el éxito político de la administración más reciente basada en un tipo de Estado de bienestar a través de la construcción de masivas obras de infraestructura.

Esta investigación desarrolla el concepto de megaproyecto como un proceso que trasciende la materialidad de la infraestructura. Se define como un desarrollo capaz de transformar profundamente el contexto en el que se emplaza, en un corto período de tiempo. El megaproyecto requiere la combinación y coordinación de estrategias de inversión pública y privada (Moreno, 2008). Los megaproyectos son relevantes en el debate académico y opiniones políticas debido a sus consecuencias físicas, sociales, políticas y económicas (Gualini y Majoor, 2007).

La crítica de los megaproyectos es variada, pero es consistente en la denuncia que el alcance de la obra es lograr la visión generalizada de una “ciudad global” produciendo una ‘splintered metropolis’ (Graham y Marvin, 2001), un espacio fragmentado y desarticulado, donde la obsesión por la homogeneización produce ciudades genéricas o ‘no lugares’ que están privatizados, segregados y controlados. Al ser soluciones infraestructurales técnicas, hay un reducido interés en estudiar el contexto social en el que estas obras se emplazan.

El proceso de un megaproyecto produce un ‘choque de racionalidades’ entre los sistemas tecnocráticos de la administración pública y las lógicas inherentes a las comunidades afectadas por el proyecto (Watson, 2008:2259). En los tres casos de estudio, la racionalidad estatal que persigue un ‘bien común’ vulnera las lógicas de particulares o colectivos que emplean todas las herramientas a su alcance para

sobrevivir. Además, el megaproyecto se lee técnica y políticamente, quebrando canales de comunicación con los sujetos que no hablen ese idioma. El resultado de este choque provoca desenlaces inesperados que la planificación tecnocrática es incapaz de predecir (Watson, 2008: 2272). Cuando la planificación crea un plan de trabajo sin considerar estos conflictos, estos se vuelven un impedimento para la realización del megaproyecto y la lógica estatal opta por eliminarlos antes que alcanzar una negociación.

Frente a la negativa del Estado para entender múltiples racionalidades y buscar la participación activa de los afectados, se activan espacios de protesta donde se reclama el efectivo ejercicio de derechos. En esta práctica democrática se producen ciudadanías que retan su concepto liberal, como el vínculo jurídico-político de una persona con el Estado.

El discurso modernizador del megaproyecto es defectuoso porque deja de lado cualquier tipo de conflicto social y determina el futuro del mismo sobre una estructura ideológica, en lugar de dejar el futuro abierto, abriendo espacios para deliberación (Holston, 2008). En los tres casos de estudio, el megaproyecto presenta una visión única y (des)conflictuada.

2. LA PROBLEMÁTICA

El problema radica en que toda negociación que el Estado pueda proponer a la sociedad civil, tenga como punto de partida una abstracción, impidiendo que la racionalidad no-estatal sea válida en una discusión.

Como consecuencia, los megaproyectos posteriormente se enfrentan a las interpretaciones alternativas sobre la obra integralmente. Esto se expresa en prácticas cotidianas que violan o subvierten la abstracción de lo que 'debería ser' el megaproyecto. Estas prácticas, definidas como insurgentes constituyen los actos cotidianos y luchas que los ciudadanos tiene que negociar para convertirse en miembros del Estado moderno (Holston, 2008). La ciudadanía: una estructura para entender la relación Estado-particulares frente a un megaproyecto.

Se de-construye el concepto de ciudadanía que asume el Estado como "la única fuente legítima de los derechos de los ciudadanos" (Holston, 1998:39), y se entiende al mismo como un proceso que está basado en las prácticas y demandas de la sociedad civil. Para efectos de la investigación se conceptualiza a la ciudadanía como un proceso

dinámico en el que las personas no nacen como ciudadanos, sino que son herederos de luchas que tienen el potencial de producir una democratización de las relaciones sociales (Machado da Silva, 2004: 27). Los conflictos urbanos constituyen el espacio propicio para que la sociedad civil reclame derechos de manera frontal o pasiva, y constituya nuevas formas de ser ciudadanos (Holston y Appadurai, 1999:20). Finalmente, se reconceptualiza la ciudadanía para descifrar el manejo de las diferencias sociales, y la institucionalización de las desigualdades en las normas, que regulan los procesos de participación, en la planificación y ejecución de los megaproyectos (Holston, 2008).

En el contexto ecuatoriano, la ausencia del Estado, tanto en áreas urbanas y rurales del país conllevó a que espacios en el territorio nacional se ‘autoconstruyan’ (Holston, 2008).

Es importante aclarar en la relación entre los ciudadanos y el Estado frente a la oposición de un megaproyecto, no solo persiguen sus objetivos a través de actos de resistencia o de movilización social, sino a través de una negociación casi perpetua que puede –o no– producir afianzamiento, persistencia e inercia, aceptando así un régimen de ciudadanía diferenciada (Holston, 2008). Hay que aclarar que los tres casos de estudio tratados en esta investigación involucran grupos que no solo han resistido a la construcción de megaproyectos denunciando los procedimientos legales que impiden su participación en el proceso de toma de decisiones, sino que también han aceptado los términos que perpetúan la pérdida de poder ciudadano.

En el primer caso se analizan las concesiones y oportunidades que el megaproyecto generó para los ciudadanos del Complejo de *Alemão*, frente a las políticas públicas y estrategias estatales que buscaban incluirlos en la ‘ciudad formal’.

En el segundo caso se evalúa la escasa comprensión estatal de la racionalidad de los afectados del Multipropósito de Chone para llevar a cabo una negociación productiva.

Y en el tercer caso se exponen los actos de los afectados por la Solución Vial Guayasamín como demandas de participación en la toma de decisiones del megaproyecto.

3. LAS ESTRUCTURAS NORMATIVAS QUE PRODUCEN O LIMITAN LA PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES DE UN MEGAPROYECTO

La ley puede ser entendida de dos maneras, como una institucionalización del *status quo*, y como un instrumento para navegar hábilmente los procedimientos legales y burocráticos que ofuscan problemas y neutralizan oponentes (Holston, 2008). La capacidad de entender, criticar e infiltrarse en las estructuras normativas que dictan las abstracciones legales, determina la capacidad de un ciudadano para ser parte del proceso de toma de decisiones de un megaproyecto, a pesar que no sea una obligación normativa. Esta investigación se centra ampliamente en los recursos y los procedimientos legales y administrativos que genera el proceso de un megaproyecto. La investigación se enfoca principalmente en el caso ecuatoriano y analiza las obligaciones jurídicas del Estado para generar una participación activa de los afectados por un megaproyecto. Para lo cual expone la estructura jurídica que tienen las empresas estatales que planifican los megaproyectos para evaluar si es que están diseñadas para admitir la racionalidad de la sociedad civil. Además, se plantea de un modo abstracto y cronológico los procedimientos legales en los que el Estado debe incluir la opinión ciudadana y se evalúa qué tipo de participación ciudadana busca la norma.

En el primer caso se analizan las políticas públicas que la Oficina de Gestión de Proyectos de Río de Janeiro (EGP-RIO) y la Empresa Municipal de Obras Públicas (EMOP) debieron aplicar para la construcción del *teleferico do Alemão*.

En el segundo caso se presentan las denuncias sobre cómo se llevaron a cabo las obligaciones legales que demandaban una participación ciudadana de parte de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), expuestas en acciones judiciales y constitucionales. También se presenta el análisis de las instituciones jurídicas que fueron usadas por parte del Estado central para ejecutar el proyecto.

En el tercer caso se estudia la estructura normativa de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP-Q) para evaluar sus capacidades generadoras de participación ciudadana. Se estudia el contrato de alianza estratégica entre la EPMMOP-Q y la empresa contratada bajo la Ley Orgánica de Empresas Públicas para revelar el potencial de la misma para evitar la participación ciudadana.

3.1. Teleférico do Alemão

El *teleférico do Alemão* es un megaproyecto ubicado en el *Complexo do Alemão*, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, fue construido por la compañía Odebrecht e inaugurado en el 2011 por el gobierno brasileño (Business Monitor International, 2014, pág. 38). Para su construcción se empleó el fondo del Programa de Aceleración para Crecimiento (en adelante PAC) que constituyó el gobierno federal de Brasil en el 2007. El objetivo del programa fue el de dotar de infraestructura básica en los espacios más deprimidos económicamente, como las favelas de Río de Janeiro.

El *Complexo do Alemão* es un área que contiene 15 favelas y una población de 89.912 habitantes. Tiene un índice de desarrollo humano de 0,51, un déficit de equipamientos urbanos y se caracteriza por tener graves problemas de alcantarillado y saneamiento (Oosterbaan y van Wijk, 2014, pág. 188). El *Complexo* recibió en su total \$288 millones de dólares para ejecutar obras de infraestructura, del cual el 22,35%, es decir \$64 millones sirvieron para financiar el teleférico, con un costo operativo de \$15,3 millones al año (Duarte, 2014, pág. 11). El objetivo de la obra, según el Estado, era proveer una solución de movilidad inmediata para que los residentes del *Complexo* puedan tener acceso a la ‘Supervía’, al tren suburbano de Río de Janeiro, que les permita acceder a la ‘ciudad formal’, permitiendo que sus moradores tengan derecho a la ciudad.

En este sentido al *teleférico do Alemão*, se puede entender como un megaproyecto por ser una obra que en un corto tiempo debía reconfigurar el contexto en el cual se emplazaba. Criticada por absorber gran parte de los fondos del PAC, debido a que restaba prioridad a otras que proveían servicios básicos que los residentes de *Alemão* carecen. Generó así un turismo caracterizado por promover una desconexión con los moradores del *Complexo*. A esta obra se la debe entender como parte del discurso global del Estado frente a las favelas, y como un objeto que los residentes del *Complexo do Alemão* podían usar como una plataforma para negociar con el Estado. Que repercute en una contraposición lógica con los habitantes del *Complexo* con respecto al entendimiento de la movilidad como mecanismo de inclusión de los favelados en la ‘ciudad formal’. Finalmente, el megaproyecto tuvo que aplicar un conjunto de políticas públicas para involucrar a la comunidad, pero estas debieron ser adecuadas al cronograma apretado que el Estado de Río debía cumplir (EMOP, 2015).

3.2. El contexto de las favelas en Brasil

Las favelas de Brasil, particularmente las de Río de Janeiro, son asentamientos humanos que históricamente han padecido problemas de insalubridad, seguridad, movilidad, servicios básicos, entre otros. Son espacios que se desarrollaron paralelamente al incremento de la oferta de trabajo manual en las ciudades brasileñas y el decrecimiento del mismo en sectores rurales. Fueron y son opciones válidas para personas con escasos recursos económicos por ser una oportunidad accesible para habitar la ciudad y estar en relativa cercanía con su actividad económica (Duarte, 2014). El rechazo o negación histórica de las mismas trajo consigo procesos de autoconstrucción (Holston, 2008) donde frente a un Estado ausente se desarrollaron actividades paraestatales.

La favela debe ser entendida como una entidad dentro de la ciudad que sobresale por tener una relación simbiótica con el Estado.

Desde 1979, el Banco Nacional de la Vivienda marca la pauta de intervención en las favelas mediante la construcción de infraestructura de servicios urbanos como mecanismo de inclusión en la ciudad formal (Duarte, 2014, pág. 26). A raíz de dicho plan, nace el “programa *Favela Bairro*” como un medio para dotar de infraestructura básica que ofrezca las condiciones ambientales para la integración de las favelas (Veríssimo, web). Las principales observaciones a este programa radican en la falta de participación de la comunidad en el diseño de estudios preliminares de los proyectos y en los recursos limitados que existieron para materializar los planes. En 2007, el gobierno Federal de Brasil creó el PAC. Desde la visión estatal, el PAC tiene como objetivo el financiamiento de la planificación y ejecución de obras de infraestructura de grandes proporciones, con miras a la solución de problemas como transporte urbano, servicios básicos, mejoramiento de calidad de vida y espacios para los beneficiarios. La administración de estos fondos estatales, se encuentra bajo la premisa de la comunicación entre los diferentes niveles de gobierno que intervienen en los proyectos. Funciona entre gobiernos federales, estatales y/o municipales, asegurando así la responsabilidad del avance de las obras y el manejo de impactos con los habitantes (Duarte, 2014, pág. 29).

Estos barrios ya habían sido intervenidos anteriormente, pero el alcance del financiamiento no era ideal, sino que resultó en la disminución de la calidad y cantidad de proyectos; por lo que la inyección de recursos que ofreció el PAC fue necesaria para la efectiva construc-

ción de obras (Ministério das Cidades, 2010). Los proyectos del PAC fueron herederos de experiencias adquiridas en la negociación ‘Estado–Ciudadano’ desarrolladas en proyectos anteriores, a pesar de las críticas que estos tuvieron. Los plazos de inversión y ejecución de un proyecto del PAC son cortos, por lo cual el tiempo de negociación para búsqueda de soluciones también disminuye.

El más reciente programa de acercamiento y ‘mejoramiento’ de favelas –*Morar Carioca*– debería reunir las experiencias adquiridas. Pero sus mayores críticas radican en que fue inspirado e idealizado para la Copa del Mundo 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, y que su objetivo principal fue mejorar la imagen de la ciudad, con un enfoque en infraestructura y capacidad turística generando resistencia en la ciudadanía, acentuada en las protestas contra los programas de reubicación y el otorgamiento de títulos formales de propiedad (Duarte, 2014).

En esta sección se evidencia que el Estado Federal y el Estado de Río de Janeiro han tenido un proceso paulatino de acercamiento con las favelas de la ciudad, cabe señalar que tal acercamiento nunca es formal, institucionalmente hablando. Los programas que se han desarrollado en las últimas cuatro décadas han generado un know-how sobre cómo funcionan las favelas y cómo se debe tratar –negociar con los ‘favelados’. Al construir proyectos de infraestructura como el Teleférico, el Estado –históricamente ausente– ha dirigido políticas públicas a las favelas basadas en negociación y paulatina aceptación del proyecto, más aun, debe ser considerable intentar comprender el contexto en el cual se va a construir el megaproyecto.

3.3. El Teleférico del *Complexo Do Alemão*

Los moradores de la favela *Complexo do Alemão* tenían la necesidad principal de provisión de una red de alcantarillado y demás problemas de saneamiento (Oosterbaan y van Wijk, 2014, pág. 188), ya que estos constituyen servicios básicos que deben ser proveídos de manera adecuada para garantizar el correcto desarrollo de los favelados. En cuanto a la movilidad, el mayor problema era la falta de conexión territorial entre las zonas comunales y vecinales, esto se ha solucionado mediante la incorporación del transporte informal, así, se usan las vías principales con caminos secundarios para llegar a todas las poblaciones del *Complexo* (Duarte, 2014).

Ante esta necesidad en el tema de movilidad, se inaugura en julio de 2011, una red del teleférico proyectada por Jorge Mario Jáuregui y Atelier Metropolitano, ofreciendo servicio de transporte vía cable para los habitantes de las 13 favelas que componen el *Complejo do Alemão*, una de las más numerosas de la ciudad (Jáuregui, 2011).

Este sistema de movilidad cuenta con 6 estaciones, con 152 góndolas o cabinas con capacidad para 8 pasajeros sentados y 2 en pie, que se desplazan a 18 km/h en un intervalo de 12 segundos entre sí. El sistema estaba diseñado para transportar a 15.000 habitantes y turistas que utilizan este transporte diariamente, con capacidad para duplicar la demanda. El Teleférico se proyectaba funcionar de lunes a viernes, de 06:00 am a 09:00 am a 21:00 horas, y los sábados, domingos y festivos de 08:00 a 20:00 pm (Jáuregui, 2011). Cada una de las estaciones cuenta con 3 pisos provistos con: un acceso en la planta baja, donde están localizadas las áreas de los servicios de utilidad pública (bancos, correo, biblioteca, servicio social, etc.); salas de apoyo técnico en el primer piso; y las plataformas de embarque y desembarque localizadas en el último piso (Jáuregui, 2011).

Tras su inauguración el Teleférico ayudó a modificar completamente el imaginario negativo que rodeaba el *Complexo do Alemão*, transformando un agrupamiento de favelas de la zona norte de Río de Janeiro, de ser un lugar de exclusión donde abundaba la presencia de bandas criminales, a un lugar de turismo, contribuyendo a generar trabajo y renta para sus habitantes, debido a la afluencia de visitantes.

Dentro del proyecto hay ventajas sociales para los habitantes, uno de ellos es el costo del servicio. Para el residente –favelado- del *Complejo de Alemão* registrado por la Supercarretera, se puede viajar de forma gratuita dos veces al día en el sistema.

3.4. El modelo de gestión participativa

Aunque el teleférico fue desarrollado dentro del proceso de proyectos financiados por el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), no cuenta con un modelo de gestión participativa. Pese a que su objetivo consistía en el manejo e implementación de las políticas públicas, ejecutar obras de urbanización, y desenvolvimiento social y económico de las áreas consideradas socialmente de riesgo en Río de Janeiro.

En el 2006, el EGP-RIO desarrolló el programa *Trabalho na Técnica Social Urbanizacao de Favelas*. El objetivo principal de este era transformar las intervenciones en procesos de desarrollo sostenible en el territorio (Jurberg, N.D).

La estrategia principal fue elaborar censos de las favelas que se intervinieron. Se contrataron a moradores de *Alemão* para levantar el censo y demás aspectos socio-demográficos (EGP-RIO, 2010). Se creó una casa social en el barrio para recibir la perspectiva de los residentes y así retroalimentar los proyectos del PAC. Además, se desarrollaron talleres con la comunidad, pero esta se quejó que los talleres que se realizaron para estos fines, no fueron integrados por los residentes ni sus representantes, y que la falta de información caracterizó estos procedimientos (Duarte, 2014). La comunidad del Complejo y algunos profesionales que participaron del diseño de la obra aseguran que las estructuras principales fueron consideradas sin mayor consenso ni estudio previo (Duarte, 2014).

Vemos entonces, que el modelo de gestión participativa se concretó en un trabajo social, el censo. Al obtener la información base, EGP-RIO determinó los proyectos que debían hacerse y el trabajo con la comunidad se frenó. La Unidad de Policía Pacificadora se convirtió en el vínculo más importante entre la población de la *Alemão* y el Estado (Duarte, 2014).

La respuesta ciudadana al proyecto:

a) *Uso del Teleférico*

A pesar de los dos viajes gratis que los residentes reciben para el uso del Teleférico, hay una baja demanda debido a las grandes distancias que separan los barrios de las estaciones; estos prefieren movilizarse en mototaxis o camionetas. De todas formas, las estaciones se han convertido en polos de desarrollo que han integrado los modos de vida de las favelas con las actividades que se ofertan en estos espacios (Duarte, 2014).

b) *Turismo*

La estrategia comercial para generar un 'turismo de favela' tiene un relativo éxito en las partes próximas a las estaciones del Teleférico, debido a esto el 75% de los usuarios del Teleférico que pagan la tasa completa son turistas (Duarte, 2014). El recorrido se concen-

tra en la primera parada de Bonsucesso, donde opera la UPP y hay una plaza comercial, donde los comerciantes celebran que haya más turistas ya que se han creado nuevas oportunidades para las personas en el Complejo. De manera opuesta, se critica la falta de proximidad que tiene el turista con las favelas que no están próximas a las paradas, debido a que no se potencia el sector comercial que opera lejos del Teleférico (Freeman, 2014).

c) Costo social de las expropiaciones

La construcción del teleférico demandó la expropiación de varios predios. Sin embargo, las expropiaciones se simplificaron para acelerar este trabajo. Se reubicaron un total de 2.785 familias debido a los proyectos del PAC, a las cuales se les presentó tres opciones: compra asistida, retribución en efectivo, o la transferencia a los apartamentos de nuevas unidades habitacionales. Se construyeron 920 unidades de vivienda y se restauraron alrededor de 5.600. Existieron quejas sobre el monto que recibieron las personas que optaron por esa opción, alegando que no era suficiente para continuar viviendo en el sector. Del mismo modo los comercios fueron afectados y se les ofreció un traslado a centros comerciales, que no son tan concurridos (Duarte, 2014).

d) Saneamiento

Una de las mayores molestias de los residentes de *Alemão* debido a la falta de inversión en áreas como saneamiento, salud y educación, en comparación a los montos desembolsados en el Teleférico. Al evaluar el costo de implementación de la infraestructura no se logra entender el orden de prioridades que se dio al Teleférico por sobre problemas basura, alcantarillado y agua potable. Este patrón de inversión en infraestructuras vistosas se repitió en otros complejos como Rocinha donde el principal argumento en contra del Teleférico era la falta de atención a problemas de salubridad (Duarte, 2014); (Oosterbaan y van Wijk, 2014, pág. 188).

3.5. La presencia estatal en el *Complexo Do Alemão*: las Unidades de Policía pacificadora

Desde la década del 90, el *Complexo do Alemão* estuvo –hasta cierto punto– controlado por milicias o grupos narcotraficantes (Duarte, 2014). En 2008, el Gobierno del Estado de Río instaló una Unidad de Policía Pacificadora (UPP) al lado de una de las estaciones del Teleférico en construcción. La ejecución de los proyectos de infraestructura, financiados por el PAC, fueron acompañados por políticas públicas duras contra el crimen. En noviembre de 2010, el Gobernador del Estado de Río solicitó la ayuda del Gobierno Federal para arrestar a los líderes principales de las dos bandas narcotraficantes más importantes de *Alemão*. Los militares se instalaron en el *Complexo* hasta entrenar a los reclutas de las Unidades de Policía Pacificadora (The Economist, 2010).

Al ser el Estado el ente que institucionaliza las exigencias de los ‘favelados’ se debe discutir la presencia del mismo en las favelas. Algunos sostienen que el único contacto regular que las personas tienen con el Estado es la policía (Freeman, 2014). Además, otros autores llegan a la conclusión que las inversiones del gobierno han transformado gradualmente la identidad del Estado dentro de las favelas (Freeman, 2014). Algunos investigadores que han llevado a cabo investigaciones etnográficas en las favelas (Dowdney, 2003) argumentan que las comunidades desarrollan sus propias leyes y que la justicia del traficante tiene más legitimidad que las acciones de la policía.

Las Unidades de Policía Pacificadora son programas de seguridad pública implementados por la Secretaría de la Seguridad de Río de Janeiro a finales de 2008, planificado y coordinado por la Secretaría de Planificación e Integración Operacional (Duarte, 2014). Las favelas históricamente fueron patrulladas por una policía militar que fue considerada como una entidad involucrada en numerosas violaciones a los derechos humanos (Denyer y Mota, 2014). La policía comunitaria se puso en práctica como una forma de pacificar las favelas más violentas en la ciudad. El programa UPP fue diseñado con los principios de la policía comunitaria, un concepto que va más allá de la policía de proximidad y cuenta con una estrategia basada en la asociación entre la ciudadanía y las instituciones de Seguridad Pública. Al mismo tiempo, estas unidades emprenden una lucha frontal contra el narcotráfico.

La UPP del Complejo de *Alemão* se ubica junto a la estación del teleférico, con una vista estratégica para controlar el territorio. Las

personas se quejan de la presencia casi militar de la policía, pues manifiestan que no quieren vivir en un estado policial (Duarte, 2014). La instalación de las UPPs crea un vínculo institucional entre el Estado y los moradores de *Alemão*, algunos la critican alegando que es una ocupación militar permanente (Freeman, 2014). En la práctica, las medidas de seguridad son generalmente reactivas, basadas en la represión más que en la prevención y son particularmente estigmatizadas (Duarte, 2012). La transición entre un policía de control a uno que protege a las personas es gradual y no se ha completado (Duarte, 2012; citado de Cano, 2005: 141). La policía ahora realiza las actividades ordenadas que el crimen-jefe solía hacer, reproduciendo un modelo autoritario de control del espacio (Duarte, 2012).

La puesta en práctica de una autoridad que media en las favelas es una prueba de reconocimiento de cómo estas funcionan. “El Estado está en el proceso de promulgación de una serie de medidas para colonizar territorios que nunca han estado totalmente bajo control burocrático moderno (...)” Por tanto, estos proyectos de urbanización y embellecimiento de las favelas tienen el objetivo de racionalizar las estructuras sociales complejas de las favelas, facilitando la circulación y acceso de los agentes estatales y todo aquel que no es de la favela (Freeman, 2014: 31).

3.6. Las políticas públicas que acompañaron al proyecto

El fondo del PAC también sirvió para financiar proyectos sociales como:

1. Centro de Difusión de Oportunidades para Generación de Trabajo e Ingresos - CDO

Objetivo: encaminar habitantes del *Complexo do Alemão* al mercado de trabajo

2. *Escola do Alemão* — Educación a Distancia — EAD

Objetivo: capacitar habitantes del *Complexo do Alemão* en cursos de informática, idiomas, atendimento al cliente y educación ambiental, entre otros.

3. Creación del Consejo de Desarrollo Comunitario del *Complexo do Alemão*

Objetivos: fortalecer la interlocución de los habitantes con instituciones gubernamentales, privadas y socio - comunitarias a través de una organización autónoma, propositiva y representativa de la comunidad

3.7. La ciudadanía que se desarrolla en las favelas

Para entender la ciudadanía en la favela, es importante enmarcar conceptualmente este espacio. James Freeman (2014) sostiene que, históricamente, las favelas se han definido a partir de su oposición al orden o al Estado/*status-quo*. Maximiliano Duarte (2014) desarrolla una teoría donde describe a la ciudadanía en las favelas como diferenciada, distingue tres etapas:

- a. Las primeras décadas del siglo XX, cuando la eliminación de la esclavitud y la falta de recursos de los libertos les llevó a ocupar espacios accesibles y el Estado los declaraba ilegales. De ese modo, la erradicación de las favelas no eran solo una cuestión política, sino que era cumplir la ley (Duarte, 2012; citado de Machado da Silva, 2002: 7; Andreatta, 2005).
- b. Cuando el Estado dictatorial autoritario evocaba la idea que los habitantes de las favelas eran preciudadanos. La identidad social del habitante de la favela, se construyó a partir de los efectos del sistema legal, entendiéndose como una patología urbana. La aceptación de estos espacios creció debido a los compromisos políticos con los barrios, gracias al desarrollo de una relación clientelar entre el Estado y las favelas (Freeman, 2014; Duarte, 2014).
- c. La conformación de asociaciones vecinales que exigen colectivamente sus derechos y la proliferación de grupos criminales que gobiernan sobre los barrios.

Históricamente, la violencia se convirtió en una manera legítima de resolver los problemas desconfiando del mundo fuera de la favela. Existe un déficit político porque no ha sido el interés de incluir a un grupo diverso de actores legítimos en la construcción de acuerdos y la solución de conflictos (Duarte, 2012).

Desde una perspectiva estatal, los proyectos financiados por el PAC normalizarían el espacio y favorecerían la integración social (Andreatta, 2005). La argumentación del Estado para desarrollar infraestructura es

la legalización del entorno físico, regularizando la relación entre los ‘favelados’ y el Estado para integrarlos en la ciudad formal. Vale la pena señalar que quien determina quién es el ciudadano -bajo esta perspectiva- es el Estado; la entidad que ha excluido históricamente a los ‘favelados’.

El Estado está entregando a los ‘favelados’ la posibilidad de formar parte de una ciudad inclusiva, pero existe una imposición para incluirlos ignorando sus prácticas y costumbres. Wheeler (2010) describe este círculo vicioso como “política perversa”. Argumenta que cuando el Estado actúa paralelamente de modos democráticos, autoritarios, y clientelares, no se ahonda la democracia, sino que se trunca.

4. PROYECTO “MULTIPROPÓSITO CHONE”

El Proyecto “Multipropósito Chone” comenzó a construirse en noviembre del 2011 y se inauguró 4 años después en noviembre de 2015. La obra cuenta con una presa hídrica que almacena el agua del Río Grande con dos fines; primero, para evitar que la ciudad de Chone se inunde en invierno y segundo, para dotar de agua de riego a los agricultores en verano.

Durante su construcción se dieron procesos de resistencia activa y pasiva por parte de los habitantes de la comunidad de Río Grande, quienes eran propietarios de las tierras que debieron ser expropiadas para la construcción del megaproyecto. Las resistencias culminaron en octubre de 2011 cuando el Presidente de ese entonces, el economista Rafael Correa, mediante Decreto Ejecutivo, declaró la zona de Río Grande como un Área Reservada de Seguridad, con lo que se procedió a militarizar la zona a fin de garantizar la construcción de la obra.

El proyecto se enmarca dentro de las políticas públicas inspiradas por el “Buen Vivir”, cuyo discurso ha promovido un desarrollo de infraestructura masivo en el Ecuador. El gobierno ha materializado este discurso a través de la construcción de obras que buscan proveer a la población de las necesidades básicas de todos los sectores de la sociedad (Domínguez, 2014). Los elementos constitutivos de dicha apropiación son: (1) la satisfacción de las necesidades básicas de la población, (2) la búsqueda del estado de la justicia social y la igualdad, y (3) la democracia (Caria-y-Domínguez, 2014: 144).

Aunque los autores citados (Ibid) reconocen la mejora de las condiciones sociales en el país, se critica el método para alcanzarlas, ya que se basa en un poder concentrado, *top-down* y donde existe una mínima participación ciudadana (Vanhulst, 2014: 59).

El estudio de este caso se centra específicamente en las prácticas empleadas por el Estado para desalojar a los habitantes de la población de Río Grande, como resulta ser el hecho determinante de vulneración de derechos causado por el megaproyecto “Multipropósito Chone”. Se analiza la negociación fallida del Estado con los habitantes de Río Grande, resaltando la falta de un diagnóstico acertado de la obra y un estudio de impacto social y económico en el debido tiempo. Se analiza la interposición de instituciones jurídicas como la declaratoria de Área Reservada de Seguridad para desalojar a los moradores que se resistieron, y se exponen las acciones constitucionales emprendidas por los afectados. Finalmente se presenta una postura con respecto al principio de derecho administrativo que dota de un poder exorbitante al Estado para que persiga el bien común.

La construcción de infraestructura pública se apoya en la apropiación gubernamental del discurso del Buen Vivir que promueve una “redistribución de desarrollo”, marcado por una orientación económica y tecnocrática (Caria-y-Domínguez, 2014: 152).

La construcción del megaproyecto en el marco de la política del “Buen Vivir” ha sido diseñado con un conjunto de obras de inversión social, tales como la reubicación de habitantes en la Comunidad del Milenio, denominada Tablada de Sánchez.

4.1. Hechos cronológicos del caso

El Proyecto Multipropósito Chone tiene como origen una fase de estudios comprendida en el período de 1980 hasta 2008, cuando la obra fue suspendida por falta de presupuesto. En ese último año, el Estado central buscó medidas para poder financiarlo y continuar con su ejecución.

En virtud de esto, el Consejo Provincial decidió entregar a la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM) los estudios actualizados, institución que posteriormente envió al Ministerio del Ambiente los términos de referencia en los que se debía basar el EIA-PMA, términos que fueron aprobados y publicados el 20 de octubre de

2009 con el nombre de Consultoría Lista Corta para así poder dar inicio al Estudio de Impacto Ambiental del Multipropósito Chone. Es por esto, que la Secretaría Nacional del Agua – SENAGUA, el 9 de diciembre del 2009, decidió suscribir un contrato con “Calidad Ambiental y Ambiente Cía Ltda.”, para que realice el Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental para el proyecto (Cornejo, 2011).

Así, el 5 de enero de 2010, el Coordinador Regional de la Demarcación Hidrográfica de Manabí solicitó de SENAGUA que retomara el proceso de licitación para la ejecución del Multipropósito Chone; por lo que para agilizar el tema esa misma fecha, adjuntó los pliegos y los estudios técnicos del mismo (Contraloría General del Estado, 2011). Es el 24 de julio de 2010, que se adjudicó la obra a la empresa China Tiesiju Civil Engineering Group Co. Ltd. (CTCE) para que diera continuación a la ejecución de la obra. Con estos hechos, de manera ulterior, SENAGUA procedió a dar el anuncio de la compra de 27 terrenos claves para la construcción del megaproyecto; cabe resaltar que algunos de los predios iban a ser inundados y en otros casos las edificaciones debían ser derrocadas para realizar su construcción.

En junio del 2013, SENAGUA comunicó que la construcción de la Fase 1 del Proyecto Propósito Múltiple Chone continuaría pero bajo la contratación de dos empresas nacionales Equitesa Equipos y Terrenos S.A (Equitesa) y Equipos y Transportes S.A (Equitransa), esto como resultado de la terminación del contrato con la empresa que inició con el proyecto, la constructora China Tiesiju. Esta nueva contratación por su parte, no contó con una nueva licitación, con un nuevo concurso para manejar distintas ofertas y tampoco se consultó ni se socializó el proyecto con los habitantes del sector.

Pero no es sino con la declaratoria de emergencia dada a través de resolución 2013-754 de fecha 28 de junio del 2013, que permitió agilizar todo el proceso de contratación a favor de las empresas a cargo de la ejecución de la obra y así se pudo continuar con las actividades de construcción con las nuevas partes contratantes (Cornejo Zambrano, 2016).

4.2. Impacto ambiental y socialización

El Multipropósito Chone es un megaproyecto que refleja un alto impacto ambiental, por lo cual era necesario llevar a cabo la consulta previa

antes de la firma del contrato de adjudicación¹ a las personas que resultarían ser directamente afectadas por la obra. Sin embargo, los abogados de los afectados (Cornejo, 2011) alegaron que la empresa encargada de hacer el Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental (EIA-PMA) nunca se contactaron con el Comité Central de las Comunidades Campesinas de Río Grande para poner en conocimiento de los habitantes de la zona, la ejecución del multipropósito. Posteriormente, el 1 y 2 de diciembre de 2010 se efectuó una audiencia pública en un auditorio de la comunidad “Tablada de Sánchez”, la cual fue convocada en noviembre del mismo año, pero de todos los asistentes, solo una persona se identificó como habitante de Río Grande, mientras que las demás personas pertenecían a otros lugares (Cornejo, 2011).

Hay que tomar en cuenta que cuando se realizan audiencias públicas u otras formas de participación social, destinadas a tratar sobre el desarrollo de proyectos, se debe contar con las personas que van a verse afectadas por los efectos estas obras. Esto, en virtud que la consulta previa es una herramienta fundamental para lograr un acuerdo entre las personas que podrían afectarse en cualquier medida a causa de estos proyectos, con esto, el gobierno logra evitar enfrentamientos con los pobladores que pueden generar demoras en su consecución.

La consulta previa también saca a la luz las preocupaciones que tienen los pobladores sobre sus tierras y el apego que sienten por las mismas; el Estado debe plantear soluciones a estos problemas para así lograr un acuerdo que sea justo para ambas partes, es decir que, a la población se le debe dar alternativas viables para continuar con su forma de vida. En el caso del Multipropósito Chone, no se realizó la consulta previa para informar a la población de Río Grande sobre todo lo relacionado con este proyecto, tanto los impactos negativos como los beneficios que podría traer la construcción del multipropósito. Es decir, se violó el Derecho que tienen las personas de ser informadas oportunamente y de poder participar en la toma de decisiones que efectivamente van a afectar al ambiente y en general a sus propiedades². (449, 2008)

1 Art. 398 de la Constitución de la República.

Art. 28 de la Ley de Gestión Ambiental [HYPERLINK “http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-251%20%20EMPRESA%20MUNICIPAL%20%20DE%20MOVILIDAD%20Y%20OBRAS%20PUBLICAS.pdf”](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-251%20%20EMPRESA%20MUNICIPAL%20%20DE%20MOVILIDAD%20Y%20OBRAS%20PUBLICAS.pdf)

2 Art. 398 de la Constitución de la República

En este caso, se entregaron tres versiones diferentes del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental (EIA-PMA), en los meses de julio, agosto y diciembre de 2010 respectivamente. En el último de estos, se incluyó por primera vez el proceso de participación social, por lo que se redujo la credibilidad del estudio ambiental entregado. En consecuencia, los abogados de los afectados denunciaron estas irregularidades, alegando que SENAGUA y sus consultores han alterado varios documentos públicos para así poder consolidar la construcción del megaproyecto (Cornejo, 2011).

4.3. Negociación de justo precio

Con el objetivo de poder acceder a los territorios de manera ágil, los representantes de SENAGUA se reunieron personalmente con algunos de los habitantes afectados para plantearles montos que estaban dispuestos a desembolsar por sus terrenos. (Machado, 2011). Estos procesos de negociación provocaron inconformidad entre los moradores de Río Grande, ya que alegaban que a consideración de ellos, estos montos no cumplían con el justo precio de los terrenos. Además, hay que señalar que nunca hubo una reunión grupal entre todos los vecinos de Río Grande. (Machado, <http://deciomachado.blogspot.com>, 2011)

4.4. Proceso de declaración de utilidad pública

Posteriormente, el 14 de febrero de 2011, el Ministerio del Ambiente aprobó el EIA-PMA del proyecto y se confirió la Licencia Ambiental para poder dar inicio a la ejecución de la Presa Río Grande y Canal de desagüe San Antonio, que corresponden al Proyecto “Multipropósito Chone”. A pesar de la resistencia presentada por los habitantes de Río Grande, el 19 de mayo de 2011, SENAGUA emitió la resolución de declaratoria “de utilidad pública, con fines de expropiación urgente a favor de esta institución” (Presidencia de la República, 2011: 2do Considerando).

El Presidente Rafael Correa anunció en la sabatina No. 232, del 6 de agosto de 2011, que “el Multipropósito Chone es una prioridad que el gobierno lo ejecutará pese a las pocas familias que se oponen” y advirtió que sacaría con la fuerza a los opositores del proyecto. Como consecuencia, el Ministro de Defensa Nacional solicitó el 9 de agosto del 2011, se realicen los trámites pertinentes, para declarar al Proyecto “Propósito Múltiple Chone Fase I” como Área Reservada de Seguri-

dad; y así el 7 de septiembre de 2011, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado recomendó al Presidente “declarar al Proyecto “Multipropósito Chone Fase I” como Área Reservada de Seguridad y del Estado.” (Presidencia de la República, 2011: 7mo Considerando).

Esta declaratoria tenía como finalidad el poder expropiar de manera urgente los inmuebles de la zona donde se construiría la Fase 1 del proyecto. Para esto el 22 de septiembre de 2011, SENAGUA anunció que las maquinarias del Consorcio Tiesiju-Manabí (Representante Legal Hu Jie) darían inicio a los trabajos de desbroce y excavación en el lugar donde está previsto se construya el cuerpo de la represa (Trujillo, 2011:73) y esa misma mañana, comenzaron los trabajos de limpieza de la capa vegetal y las primeras excavaciones de los predios.

4.5. Violación de los Derechos Sociales y Ambientales a causa de los desalojos

La Constitución de la República del Ecuador señala en el art. 398 que “toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad...”, derecho constitucional que fue ignorado por el Presidente de la República al momento de militarizar la zona, provocando enfrentamientos con los habitantes. Este hecho tuvo como consecuencia la vulneración de otros derechos constitucionales tales como el derecho a la resistencia³, derecho a la vivienda⁴, el derecho de la población a participar en la toma de decisiones mediante consensos y otros⁵; tomando en cuenta que los habitantes de la zona son quienes deben decidir sobre su territorio y poder participar en los planes de desarrollo a través de un consenso. (Machado, 2011)

Los habitantes de la comunidad en un proceso de resistencia pasiva, se mantuvieron instalados en sus viviendas realizando sus actividades con total normalidad; de hecho, los procesos de resistencia activa y de protesta frente a la construcción del Multipropósito solo se presenciaban cuando las autoridades de SENAGUA intentaban negociar con ellos, ya que solo buscaban que se retiren de la zona para poder realizar la construcción de la obra. Dentro de estos procesos de resistencia emprendidos por los habitantes de la zona, cesaron la

3 Artículo 98 de la Constitución de la República del Ecuador.

4 Artículo 30 en relación con el 37 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador.

5 Artículo 398 de la Constitución de la República del Ecuador.

producción de mandarina de exportación a fin que se deje de percibir ingresos económicos en el cantón Chone y de esta manera frente a la necesidad, se suspendería la ejecución de la obra (Machado, 2011).

El 18 de octubre de 2011, se da el primer desalojo de Alfredo Zambrano, habitante de la zona en conflicto. Para esto, se contó con 500 efectivos tanto militares como policiales que rodearon los territorios de Río Grande impidiendo el acceso de los moradores a sus casas y obligados a abandonar la zona. (La Hora, 2011). Sin embargo, ocho familias se quedaron resistiendo en el territorio. Hasta el último desalojo que tuvo lugar el 19 de octubre del mismo año a las 5 de la mañana, cuando policías entraron a la fuerza para desalojarlos; y de esta manera, se hizo efectiva la posesión de las 37 hectáreas de tierra en Río Grande a favor de SENAGUA. (La República, 2011)

El ejército tomó a su cargo la vigilancia del área. Con esta zona controlada, se registraron pocos enfrentamientos con la empresa constructora, pero esta continúa normalmente sus actividades hasta el 24 de noviembre del 2015, cuando el Presidente Correa inauguró oficialmente el megaproyecto.

4.6. Instrumentos jurídicos utilizados para la ejecución del proyecto

Para la ejecución del Proyecto “Multipropósito Chone”, el Gobierno ecuatoriano, en este caso la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), se basó en una serie de instrumentos y disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico, que le permitieron el desarrollo y construcción del megaproyecto, a pesar de la fuerte resistencia y oposición que existía por parte de los pobladores de las comunidades pertenecientes a Río Grande. Entre los instrumentos jurídicos utilizados se pueden enumerar los siguientes: desalojos (Fieweger, 2011), expropiaciones, declaración de utilidad pública de los bienes inmuebles donde se iba a realizar la construcción y la declaratoria de área reservada de seguridad (Machado, 2011).

4.7. Declaratoria de utilidad pública

Debido a la oposición existente y la negativa de desalojar sus territorios por parte de los pobladores de la comunidad de Río Grande; SENAGUA, a través de su máxima autoridad el Secretario Nacional del Agua, emitió varias resoluciones en el año 2011, que declaró de utili-

dad pública con fines de expropiación urgente y ocupación inmediata a varios lotes de terreno (60 en total) ubicados en Río Grande, necesarios para la construcción del megaproyecto “Multipropósito Chone”. Las resoluciones son:

- Resolución No. 2011-235, publicada en el Registro Oficial 403 con fecha 14 de marzo del 2011, emitida por el Dr. Domingo Paredes Castillo, Secretario Nacional del Agua, el 10 de febrero del 2011, en donde se declararon de utilidad pública a 24 propiedades.
- Resolución No. 2011-262, publicada en el Registro Oficial 464 con fecha 7 de junio del 2011, emitida por el Dr. Domingo Paredes Castillo, Secretario Nacional del Agua, el 19 de mayo del 2011, en donde se declararon de utilidad pública a 5 propiedades.
- Resolución No. 2011-303, publicada en el Registro Oficial 574 con fecha 12 de noviembre del 2011, emitida por el Ing. Cristóbal Punina Lozano, Secretario Nacional del Agua, el 4 de agosto del 2011, en donde se declararon de utilidad pública a 13 propiedades. Resolución No. 2011-317, publicada en el Registro Oficial 582 con fecha 23 de noviembre del 2011, emitida por el Ing. Cristóbal Punina Lozano, Secretario Nacional del Agua, el 25 de agosto del 2011, en donde se declararon de utilidad pública a 18 propiedades.

Las resoluciones de declaratoria de utilidad pública se realizaron de conformidad a los Arts. 58 (actualmente reformado) y 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y el Art. 62 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, los cuales establecen que previa a la declaratoria de utilidad pública de un bien inmueble es necesario que exista un acuerdo entre las partes, especialmente sobre el precio de la propiedad. (R.O. 395, 2008) En el presente caso no existe evidencia alguna que se haya llegado a dicho acuerdo con la totalidad de bienes inmuebles que se pretendían adquirir.

4.8. Declaratoria de área reservada seguridad

Un día antes que se realice el primer desalojo, mediante Decreto Ejecutivo No.914 de fecha 17 de octubre del 2011, el Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, declaró como Área Reservada de Seguridad a la zona en donde se realizaría la construcción del “Multipropósito Chone”, de conformidad con lo establecido en el Art. 38 de

la Ley de Seguridad Pública y del Estado (R.O. 35, 2009). Tanto la Ley de Seguridad Pública y del Estado, como su reglamento, no explican los efectos de declarar una zona como: “Área Reservada de Seguridad”, por lo tanto, es un instrumento jurídico ambiguo, que puede ser aplicado de forma injusta y desproporcionada al arbitrio de la autoridad.

La declaratoria de Área Reservada de Seguridad fue publicada en el Registro Oficial No. 569 con fecha 7 de noviembre del 2011. El Código Civil en sus Arts. 5 y 6, señala que la ley entrará en vigencia a partir de su promulgación o publicación en el Registro Oficial (R.O. 46, 2005), por lo que el Decreto Ejecutivo No. 914 podía aplicarse desde dicha fecha; sin embargo, como se evidencia en los hechos del caso, los desalojos y la militarización de la zona de Río Grande se dieron en una fecha anterior a la publicación en el Registro Oficial de la declaratoria de Área Reservada de Seguridad, por lo cual la ocupación militar fue ilegal.

4.9. Desalojo

Para la ejecución del proyecto “Multipropósito Chone”, se realizaron dos desalojos, con la intervención de miembros de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de expulsar a los propietarios de los bienes inmuebles declarados de utilidad pública por la SENAGUA. El desalojo se realizó en base de lo establecido en el Art. 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (R.O. 395, 2008), el cual establece que la institución gubernamental que haya declarado de utilidad pública un bien inmueble, puede pasar a ocupar dicho bien sin perjuicio que se hayan realizado el respectivo acuerdo y juicio de expropiación.

Estos desalojos se realizaron de manera ilegal, pues se efectuaron en la mitad de la noche, y sin previa notificación a los propietarios, tal y como lo establece el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador (R.O. 449, 2008), por lo que se vulneró la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso de los campesinos residentes de la zona, quienes no tuvieron conocimiento del procedimiento que se iba a realizar.

4.10. Acciones emprendidas por los afectados

La vía judicial ha sido ampliamente recurrida por las dos partes, a criterio de SENAGUA con el único objetivo de la Comunidad de Río Grande de paralizar o retrasar las obras y a criterio de los comuneros,

los recursos judiciales utilizados por SENAGUA buscan intimidarlos para que abandonen su lucha, a continuación, veremos cómo han avanzado los recursos planteados por los habitantes de la Comunidad dentro del proceso de resistencia al megaproyecto, mediante la vía judicial como medio de exigibilidad para lograr sus objetivos, de igual forma analizaremos una acción de expropiación (medida concreta y no de persuasión) en contra de uno de los líderes de la Comunidad.

4.10.1. Acción de Protección

Acción de Protección No. 17453-2011-0360

La acción fue interpuesta en el Juzgado Tercero de Tránsito de Pichincha, los accionantes fueron el señor Herbin Jehová Muñoz Moreira y el Comité Central de Comunidades Campesinas de Río Grande, mientras que el accionado fue el Secretario Nacional del Agua.

El proceso se inició el 24 de abril del año 2011, y la sentencia fue emitida el 31 de mayo de 2011 en la cual se inadmitió el recurso constitucional por incompetencia del juez en razón del territorio, ya que, a criterio del juez, este debió tramitarse en Chone, lugar donde se firmaron los contratos que dieron lugar a la obra y donde se ejecuta la misma.

El 08 de junio del 2011 se apela la sentencia y pasa a conocimiento de la Corte Provincial de Pichincha con el No. de proceso 17112-2011-0587; con fecha 26 de octubre del año 2011 la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dicta su resolución y dispone que las actuaciones regresen a la Unidad Judicial de Tránsito de Pichincha a fin de que, sin declarar nulidad, la jueza remita al juez competente para que este dicte sentencia.

4.11. Acción de Acceso a la Información Pública

a. Acción de acceso a la información pública No. 13955-2012-066.

El día 31 de enero del 2012 se presentó una acción de acceso a la información pública propuesta por el señor Carlos Alfredo Zambrano Vera, líder comunitario de Río Grande, en contra del Director Regional de SENAGUA; acción que avocó conocimiento el Juzgado

Quinto de la Niñez y Adolescencia de Portoviejo. Basaron el recurso en su derecho al acceso a “cierta información” relacionada con el proyecto y, por su parte SENAGUA sostuvo que jamás se le ha negado al accionante la información y que por el contrario la información está lista para que el señor Zambrano pague el precio de las copias solicitadas y retire la documentación. El día 09 de marzo del 2012, el Juez consideró que la información jamás fue negada por lo tanto declaró sin lugar la acción propuesta.

b. Acción de acceso a la información pública No. 13951-2013-1036

La acción fue presentada ante el Juzgado Primero de la Familia, Niñez y Adolescencia de Portoviejo. El accionante fue el señor Harbin Jehová Muñoz Moreira y el accionado SENAGUA.

El día 23 de agosto de 2013 se llevó a cabo la audiencia oral y pública, las pretensiones fueron obtener información sobre el proyecto multipropósito Chone y las excepciones del accionado consistían en indicar qué demanda estaba mal dirigida, entre otros aspectos de forma. En sentencia notificada el 27 de agosto del mismo año se declaró con lugar la acción de acceso a la información pública planteada.

El 05 de septiembre del 2013 la SENAGUA interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia, apelación signada con el No. 13111-2013-0718. Se declaró la nulidad parcial de la sentencia dictada en primer nivel, en el estado del proceso regresó al juzgado de origen que acoge la nulidad declarada por la Sala *Ad quem*.

c. Acción de acceso a la información pública No. 13956-2010-0476

Esta acción llegó a conocimiento del Juzgado Sexto de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Portoviejo, en este proceso el accionante es el señor Ramón Solmiro de la Cruz Vera quien fundamentó su acción en su derecho a acceder a la información que por sus características es pública y solicitó de manera concreta y entre otras cosas, informes técnicos referentes al proyecto Multipropósito Chone (ESTUDIOS, DISEÑOS, etc.), número de identificación de las propiedades a afectarse etc., por su parte el accionado SENAGUA fue declarado y juzgado en rebeldía al no acudir a la audiencia oral y pública; en sentencia se declaró con lugar la acción y se ordenó que en el término de 5 días SENAGUA entregue la información requerida.

4.12. Juicio de Expropiación

Juicio de expropiación No. 13311-2011-0239

En el presente trabajo ilustraremos a través de este caso-ejemplo quizá uno de los procedimientos más coyunturales alrededor de este megaproyecto: las expropiaciones. Bajo el No. de proceso 13311-2011-0239 el demandante SENAGUA, representado por Benhur Rafael Narciso Párraga Rodríguez - Subsecretaría Regional de Demarcación Hidrográfica de Manabí de SENAGUA demandó al señor Carlos Alfredo Zambrano Vera, en un juicio de expropiación.

La información de este proceso es poco clara e imprecisa, hay varios jueces temporales que conocieron la causa, no hay fecha de inicio, actividades procesales ni una sentencia. Sin embargo, de lo investigado, se desprende que existe una sentencia y en ella se ordena el pago de \$191.760,00 a favor del Señor Carlos Alfredo Zambrano Vera por las tierras expropiadas (no se establece el área expropiada), posteriormente se evidencia el ingreso de varios escritos por parte del demandado solicitando se le consignen los valores que señala la sentencia como en efecto sucede.

El proceso por su numeración, entendemos se inició en el 2011, y culminó con sentencia que ordenó el pago de las cantidades mencionadas; la sentencia se ejecutó y el proceso se archivó el 07 de octubre del año 2014.

5. SOLUCIÓN VIAL GUAYASAMÍN

En los últimos años se ha evidenciado que dentro del quehacer municipal existe la voluntad de planificar obras de infraestructura vial que permitan construir una ciudad que cuente con un sistema de transporte encaminado a mejorar, reducir y solucionar la congestión vehicular en Quito. Sin embargo, al menos durante las últimas tres alcaldías, no se ha logrado dar solución a este problema que, ahora mismo, parece perpetuo.

Indudablemente, las condiciones y particularidades topográficas de Quito constituyen un factor importante para el diseño de un sistema de movilidad, sin embargo, dentro de esta investigación, se evidenció que el factor “participación social” constituye una pieza clave y

determinante de la planificación de proyectos y megaproyectos urbanos, pues como se evidenciará a continuación, el involucramiento de los ciudadanos permite, además de dar legitimidad a las obras, desarrollar formas de gestión democrática de la vida urbana que generen apropiamiento, uso y cuidado de las mismas.

Es preciso definir la planificación o planeación urbana como el conjunto de “mecanismos y procesos sociales por medio de los cuales se controla de manera consciente los diferentes comportamientos y movimientos que contribuyen a transformar la ciudad y a determinar su desarrollo.” (Ledrut, 1968, pág. 43) Desde este punto de vista, la planificación urbana, antes de ser un proceso técnico, es fundamentalmente, una práctica social.

En el caso de proyectos y megaproyectos urbanos de infraestructura vial, la planificación supone, como primer paso, la detección tanto de los problemas como de las posibles soluciones especialmente para el problema de tránsito en la ciudad. Para un ciudadano común, que transita ya sea en su propio auto, en bus, en bicicleta o a pie, parecería obvio identificar los sectores de la ciudad que tienen tal congestión vehicular, que resulta necesario dotar de infraestructura vial. Sin embargo, no es tan obvio como parece, pues siguiendo la línea de Ledrut, el planificador, además de realizar los estudios propios de su especialidad, debe necesariamente generar procesos de involucramiento ciudadano para que esos estudios cuenten tanto con apreciaciones de factibilidad técnica como social, pues tal involucramiento supone la convergencia del conocimiento técnico del planificador, como de los intereses y necesidades sociales de la población como sujeto de la transformación urbana.

La Solución Vial Guayasamín (en adelante SVG) es un megaproyecto propuesto y planificado con el objetivo de mejorar la movilidad dentro del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante DMQ), especialmente para resolver el problema del tránsito que se genera entre los valles de Cumbayá y Tumbaco y la meseta principal debido a que actualmente, el túnel de la Avenida Guayasamín, construido hace 10 años, no es suficiente para soportar los 34.000 automóviles que diariamente pasan por el túnel. La proyección del proyecto fue la construcción de dos puentes paralelos al túnel Guayasamín, la ampliación de la vía Interoceánica y la construcción de distribuidores de tránsito en la Plaza Argentina.

Este megaproyecto ha sido objeto de fuertes críticas por parte de la ciudadanía y especialistas urbanos que, en su momento, afirmaron que el proyecto no fue oportunamente socializado, que el contrato poseía inconsistencias, que no se tomaron en cuenta a los vehículos de servicio público y a los ciclistas y que la nueva avenida es una “solución” momentánea al problema, entre otros argumentos. Al momento, dos años después de presentar el proyecto inicial de la SVG, todavía no se cuentan con diseños definitivos ni con un horizonte trazado sobre el futuro de este proyecto.

A continuación, se va a exponer un corto análisis que detalla cronológicamente el caso para después hacer una reflexión sobre el proceso de ejecución del proyecto a través del que se evidencia la falta de aplicación de los procesos participativos contemplados en la legislación, en razón que la normativa ambiental, como se verá más adelante.

6. CRONOLOGÍA DEL CASO

En enero del 2015 se realizó un concurso abierto a través del Portal de Compras Públicas para ejecutar el proyecto. Cuatro compañías intentaron presentar sus propuestas, las mismas que debían ajustarse a un precio fijo de aproximadamente sesenta y siete (67) millones de dólares. Sin embargo, el proceso fue cancelado debido a fallas en el sistema informático.

Por tal motivo, y en razón que la entidad encargada de la realización de la obra era la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (en adelante EPMMOP-Q), la Alcaldía decidió acogerse a las estipulaciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (en adelante LOEP), que determina que las empresas públicas podrán asociarse (otorga capacidad asociativa) con empresas estatales de otros países, para lo cual se requerirá que el Estado ecuatoriano o sus instituciones hayan suscrito convenios de acuerdo o cooperación, memorandos o cartas de intención o entendimiento.

Es así que el 8 de mayo del mismo año, CRBC envió un oficio dirigido al Gerente General de EPMMOP-Q, Alejandro Larrea, donde se manifestó el interés de colaborar con el Municipio de Quito en el desarrollo de las principales obras de infraestructura para el DMQ, para lo cual se solicitó una reunión de trabajo.

Luego de haberse realizado esta, mediante oficio de 03 de julio de 2015, CRBC manifiesta su interés de ejecutar la obra a mediante el Régimen Especial de contratación contemplado en el artículo 2 numeral 8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante LOSNCP) en concordancia con el artículo 100 de su Reglamento de aplicación.

Es importante aclarar que la LOEP, en su artículo 35 otorga capacidad asociativa a las Empresas Públicas para lo cual podrán asociarse con sectores públicos o privados de la comunidad internacional. Asimismo, establece que no requerirán de concursos públicos los procesos de asociación con otras empresas públicas o subsidiarias de estas, de países que integran la comunidad internacional. Ley Orgánica de Empresas Públicas, de 2 de octubre de 2009.

El 14 de julio del 2015, el Directorio de la EPMMOP-Q en sesión ordinaria, conoció la propuesta de celebración de un memorando de Entendimiento entre la EPMMOP-Q y CRBC, y autorizó al Gerente General la suscripción de este documento para el desarrollo de proyectos de construcción en la vía interoceánica, en el tramo desde Quito hasta la parroquia de Cumbayá.

El 30 de julio, las partes firmaron el Memorando de Entendimiento en el que acuerdan acogerse al Régimen Especial establecido en la LOSNCP y su Reglamento de aplicación para la ejecución del proyecto. Posteriormente, las Partes elaboraron el diseño de prefactibilidad del proyecto estableciendo un presupuesto aproximado de 131.500.000,00 para su ejecución. Sin embargo, posteriormente la EPMMOP-Q advirtió que no cuenta con recursos propios, como tampoco con recursos asignados por el MDQ para financiar la ejecución del proyecto.

Por tal motivo, el 26 de febrero de 2016, luego de un reanálisis técnico y económico, las Partes suscribieron un Memorando de Entendimiento sustitutivo, mediante el que CRBC se compromete a cofinanciar el proyecto a través del establecimiento de una Alianza Estratégica.

El 15 de marzo del 2016, en sesión ordinaria, el Directorio de la EPMMOP-Q conoció y aprobó el proyecto asociativo de Alianza Estratégica entre la EPMMOP-Q y CRBC (conjuntamente, en adelante las Partes) junto con los informes técnico, económico y legal. En la misma sesión se autorizó al Gerente General la suscripción del contrato de Alianza Estratégica.

Finalmente, el 4 de abril del 2016 las Partes formalizaron el contrato de Alianza Estratégica para la implementación del proyecto ubicado en el acceso centro norte de Quito, denominado “Acceso a Quito desde los Valles Orientales y construcción del puente Guayasamín”.

6.1. Ejecución Del Proyecto

Para la construcción de la SVG se dividió al proyecto en cuatro fases, la primera fue la extensión de la calle Juan Boussingault hacia el túnel Guayasamín, la segunda la construcción de dos puentes paralelos al túnel, la tercera la ampliación de la Interoceánica y la última la construcción de los distribuidores de tránsito en la Plaza Argentina.

La legislación ambiental, a través del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Medio Ambiente (en adelante TULAS) determina que la construcción de cualquier actividad y proyecto nuevo que pueda causar cualquier tipo de impacto ambiental requiere ser regularizado a través de un permiso ambiental según las siguientes categorías:

- Aquellos proyectos que causan mínimo impacto y riesgo ambiental, requieren un certificado ambiental;
- Aquellos proyectos que causan bajo impacto y riesgo ambiental, requieren un registro ambiental; y,
- Aquellos proyectos que causan medio o alto impacto y riesgo ambiental, requieren una licencia ambiental.

Para determinar el tipo de impacto ambiental el Ministerio del Ambiente ha expedido un catálogo de proyectos en función de la magnitud del impacto y riesgo generado al ambiente. En tal sentido, la construcción de puentes, túneles y acueductos son obras que, a base de este catálogo, generan bajo impacto ambiental, por lo que necesitan obtener solamente un registro ambiental. Por tal razón, al haber dividido el proyecto en fases se generó que las dos primeras requieran de un certificado ambiental; y, las dos últimas, un registro ambiental.

En tal sentido, la misma normativa contempla que únicamente cuando un proyecto requiere de una licencia ambiental es necesario realizar un Estudio de Impacto Ambiental y, el Acuerdo Ministerial 103 señala en su artículo 2 que el Proceso de Participación Social se

realizará de manera obligatoria en todos los proyectos, obras o actividades que para su regularización requieran de un Estudio de Impacto Ambiental. De tal manera que la EPMMOP no necesité, de manera obligatoria, realizar dicho estudio; y, consecuentemente, realizar un proceso de Participación Social.

Esto produjo que los moradores del Barrio Bolaños, población que, al estar ubicada a un costado de la vía Interoceánica, a la salida del túnel de Guayasamín, se vea directamente afectada por la SVG, quienes, además, en su momento, manifestaron desconocer el proyecto y las repercusiones del mismo.

7. CAPACIDAD DE INFLUENCIAR EN LA PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS Y MEGAPOYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Si se tiene en cuenta lo anteriormente expuesto, se colige que los procesos de toma de decisiones y de participación democrática se ven limitados por la propia norma que no establece, regula ni especifica espacios de participación social para obras calificadas de bajo impacto ambiental. Por tanto, la participación no es vinculante ni necesaria en la etapa de planificación de un proyecto o megaproyecto de infraestructura vial.

Dentro de este escenario, es posible que el proyecto - que en teoría está planificado con el fin de generar el bienestar de la ciudadanía - sea contrario a sus intereses. Esta contradicción se genera especialmente porque en las primeras etapas, de diseño y planificación de los proyectos, no se ha logrado accionar mecanismos que garanticen la participación de quienes se verán directamente afectados por determinada intervención. En consecuencia, los proyectos no constituyen verdaderas soluciones a los problemas, como en este caso, el de la congestión vehicular o tránsito.

Si bien es cierto, la planificación o planeación de la ciudad - y de las obras - es un ejercicio que corresponde a profesionales especialistas en determinados temas técnicos, no es menos cierto que dicho ejercicio debe ser interdisciplinario, en el que no puede faltar la colaboración de profesionales de las ciencias sociales para que, dentro de su campo de experticia, puedan accionar mecanismos y procesos de participación - ciudadana, social, comunitaria, no importa la modalidad o el matiz que asuma - mediante los que se puedan identificar las necesidades reales principalmente de los más afectados por determinada intervención.

Las leyes sobre participación ciudadana han sido, hasta el momento, poco visibles y trascendentes aún en la vida política local, a pesar de haberse convertido en un medio de innovación legal relevante. Sin embargo, bien se ha logrado dar un impulso a las instituciones electorales como el mecanismo de participación ciudadana por excelencia (Sánchez V. , 2003) es necesario atender también las demás esferas de la participación para que la ciudadanía se involucre de manera activa, especialmente en la planificación de la ciudad, en tanto es el espacio donde se desarrolla la vida diaria de la ciudadanía, donde, en teoría, se genera el contacto directo Estado –ciudadanos; y, donde se materializan las disposiciones de los documentos de planificación elaborados y ejecutados por las autoridades públicas municipales en cumplimiento de sus funciones y, algunas, muchas veces, de sus agendas políticas.

Por tal razón, es necesario que la participación ciudadana se torne un proceso de gobernabilidad democrática en la que el aporte comunitario vaya desde la opinión acerca de la construcción de obras, hasta la revocatoria de mandato de las autoridades electas. (Camacho, 2008)

De esta manera, se crea un clima de confianza en el que se manifiesta el convencimiento que la deliberación pública, la interacción social, la participación y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales para la democracia. (Ziccardi, 2004) Así, los individuos empiezan a reconocerse como actores sociales asumiendo responsabilidades y descubriendo sus propias necesidades para dar legitimidad al accionar público, apropiarse de la ciudad y para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

De tal manera que la comunidad se concentra en el fortalecimiento de espacios para la construcción de una democracia participativa donde se incluyen canales que aproximen la relación Estado – ciudadanos y donde se genera la posibilidad de ser actores activos en el proceso de planificación de la ciudad.

8. CONCLUSIONES

El teleférico do Alemão es un megaproyecto ubicado en el Complejo do Alemão, es una de las favelas de Brasil con problemas de insalubridad, seguridad, movilidad, etc. Por ello, el megaproyecto fue construido con el objetivo de que los residentes del Complejo puedan tener acceso a la ‘Supervía’, y acceder a la ‘ciudad formal’, sin embargo, este

modelo de movilidad planteado por el Estado, no resultó eficaz con respecto a la movilidad construida internamente por sus habitantes en el Complejo, debido a que la reestructuración de la movilidad fue hecha en miras al turista, al visitante, más no del favelado que tiene como consecuencia la infrautilización del proyecto, al transportar solo un tercio de su capacidad máxima.

La respuesta ciudadana al proyecto ha generado el 'turismo de favela' del que surgen críticas con respecto a la falta de proximidad que tiene el turista con las favelas que no están próximas a las paradas, debido a que no se potencia el sector comercial

La construcción del teleférico demandó la expropiación de varios predios en donde existieron quejas sobre el monto que recibieron las personas que optaron por la opción de retirarse de su residencia. Por ello, es necesario generar una conexión fuerte que permita el diálogo entre los favelados y el Estado y que no solo repercuta en la negativa de la expropiación de varios predios en donde existieron quejas sobre el monto que recibieron las personas que optaron por la opción de retirarse de su residencia.

Finalmente, ser ciudadanos, como tal, implica ser partícipe de los derechos y obligaciones de un Estado democrático del que no han logrado ser parte los favelados debido a que, primero surge un sistema de regulación interno en las favelas que no permite una proximidad realmente eficaz con el Estado, el mismo que tuvo lugar debido a que históricamente las favelas ha sido lugares "olvidados" que repercute en una negativa del Estado sobre el conocimiento de las necesidades básicas de sus habitantes. La población de Río Grande no tuvo información clara durante la fase de planificación del megaproyecto por parte del Estado. Los informes que se emitieron y facilitaron respecto del proyecto fueron estudios cuantitativos y técnicos, sin definir con un lenguaje de fácil entendimiento para los comuneros, si el megaproyecto sería conveniente para los habitantes desalojados y detallando las oportunidades que estos tendrían.

El conflicto social fue inmanejable porque el Estado fracasó en sus negociaciones con la población desalojada. Estas debieron haber sido mantenidas durante un tiempo más prolongado, con mayor profundidad y claridad para así comprender la lógica de valoración de los predios por parte de los vecinos de Río Grande. más allá del hecho económico.

El manejo desorganizado de los procedimientos llevó a crear un estado de desconfianza e inseguridad para los afectados. Especialmente los relacionados al Estudio de Impacto Ambiental, puesto que no se incluyó a la población en los procesos de participación social.

El megaproyecto trajo consigo acciones sociales que nunca se previeron en la fase de planificación. La práctica cotidiana de la población de Río Grande de permanecer en la tierra que fue declarada de utilidad pública, representa una resistencia pasiva, mientras que las resistencias activas como las manifestaciones hubiesen retrasado el proyecto si es que el Estado no habría desalojado de modo violento a la población de Río Grande.

El fracaso de las negociaciones llevó a que el Estado ejerza su poder exorbitante a través de herramientas jurídicas habilitadas para el efecto. Las relaciones jurídicas que derivan de estos megaproyectos son por naturaleza relaciones entre el Estado y los administrados y por ende regidas por el derecho público, específicamente el Derecho Administrativo, el cual tiene características propias y especiales que lo distinguen de otras ramas del derecho y que son las que podrían de algún modo ocasionar la conflictividad social existente en torno a estos proyectos.

Existieron procesos civiles, constitucionales e incluso penales entre los comuneros y la Administración representada por SENAGUA, donde indistintamente fueron accionantes y accionados; cada proceso judicial es independiente el uno del otro pero en el contexto se puede entrever que no buscan un fin claro, pues no hay mayor información del resultado al cual han llegado los comuneros con la obtención de información a través de los recursos de acceso a la información pública por poner un ejemplo. Se evidencia también falta de prosecución de las causas, sobre todo penales, las cuales en su mayoría fueron archivadas por prescripción o falta de motivo para continuar con las investigaciones. En la búsqueda de sus fines, las partes usaron ampliamente la vía judicial sin objetivos claros, por lo que se puede considerar esto como un abuso del Derecho.

Se evidencia que es estrictamente necesaria la participación de la población afectada por el desarrollo y construcción de un megaproyecto de infraestructura, por cuanto sus derechos están directamente afectados, y a la vez evitar resistencias sociales que retrasan y perjudican el proyecto.

En el caso de la Solución Vial Guaysamín, no se han establecido procesos de información y socialización que les permita a los afectados ser actores reales. Por esta razón los moradores del barrio, principales perjudicados, actualmente se encuentran en la incertidumbre sobre lo que pasará con su entorno cuando empiece la construcción del puente, ya que no han tenido contacto con las autoridades encargadas de la planificación del proyecto. Así mismo, sus únicos medios de información han sido las personas con la que han forjado la resistencia, a través de una serie de actividades como plantones y mesas de diálogo con las que pretenden ser escuchados públicamente.

La ciudadanía no cuenta con espacios de participación que les permita desarrollar la capacidad de incidir en la planificación de proyectos de infraestructura. Al analizar el esqueleto normativo que se siguió para llevar a cabo la Solución Vial Guayasamín, se puede evidenciar que la normativa ha participado como cómplice de que no existan procesos participativos.

Para la población urbana no existe la consulta previa, y el proceso participativo está subordinado al estudio de impacto ambiental y esto no es vinculante. Como resultado de esta falta de inclusión de los criterios de la ciudadanía nace un enfrentamiento entre el Estado y los ciudadanos que se manifiesta en procesos de resistencia que, a pesar de estar constitucionalmente reconocidos, ocasionan que se demore el desarrollo y ejecución de las obras.

Para alcanzar el bien común, es preciso democratizar el accionar público propiciando la participación ciudadana en la etapa inicial de las obras o proyectos de infraestructura, para que estos adquieran la legitimidad necesaria que les permitan seguir su curso de acción; de lo contrario, en la etapa de ejecución y operación se van a activar mecanismos de información que van a provocar procesos de resistencia que paralizan y retrasan la continuidad de una obra. En consecuencia, la participación aparece como un proceso no vinculante ocasionando que el proyecto carezca de legitimidad y apropiación por parte de la ciudadanía.

Se recomienda planificar identificando a los perjudicados directos, para que estos puedan determinar, con oportunidad, las posibles soluciones a las afectaciones que a causa del proyecto van a recibir, para ello es necesario determinar el carácter vinculante de la participación estructurándola en las etapas iniciales del proyecto con el fin de que sus resultados sean conocidos e incluidos en los diseños defini-

tivos. Así, en las etapas de ejecución y operación se dan procesos de socialización e información a la comunidad en general, dando como resultado que el proyecto adquiriera la legitimidad necesaria para que posteriormente no se tengan que modificar los diseños evitando a la administración incurrir en retrasos y costos adicionales.

Aquí radica la importancia del Derecho, pues se propone crear una regulación que defina un procedimiento de aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en la planificación de obras y proyectos nuevos de infraestructura urbana, en el que se establezcan reglas claras y también límites para que no se politice ni burocratice la participación; pues se corre el riesgo que se vuelva una formalidad y no un componente que genere verdaderas soluciones, sino para que se gestione la ciudad de manera integral, en un esfuerzo tripartito entre las instituciones del Estado, la ciudadanía y el ejecutor del proyecto.

En los casos revisados en la presente investigación se demuestra como la construcción de un megaproyecto sirve como una plataforma de discusión, a veces pacífica y otras veces violenta, entre el Estado y los ciudadanos que se ven afectados. Esta discusión que se conceptualiza en los casos presentados puede transformarse en una negociación o en un quiebre entre el Estado y los moradores del espacio designado para un megaproyecto, donde ambos bandos emplean sus medios a disposición para lograr su cometido.

En el primer caso se demuestra al Estado de Río de Janeiro que buscó a través de programas sociales la cooptación del proyecto de parte de los habitantes. Sin embargo, la estrategia empleada fue la de una construcción “participativa” en un proyecto que ya estaba determinado a ser construido. En el segundo caso se demostró un quiebre total entre el Estado y los habitantes, que llevó a un conjunto de acciones judiciales y constitucionales para prevenir el proyecto, que sin embargo terminó siendo construido y quienes impulsaron una resistencia fueron anulados. Finalmente, en el tercer caso se demostró cómo el Municipio de Quito ejecutó una mala negociación comunitaria y con la empresa que debía construir la Solución Vial Guayasamín, y cómo la presión de los habitantes, que encontraron aliados en la sociedad civil y en el Concejo Metropolitano, logró suspender el proyecto hasta la presente fecha. Queda claro que ante una mala negociación, el Estado se ve obligado a usar su poder desorbitante.

Como conclusión final se demuestra en la revisión de estos casos que la negociación Estado-habitantes debe ser sobre instrumentos claros donde se explique explícitamente el proyecto, y no sobre expectativas o ideas, debido a que sí la discusión se da sobre estas, la población afectada no puede negociar eficientemente para obtener su cometido, y al Estado le tocará ejercer su poder desorbitante.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Acosta, A. (2014). El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? *Iconos*.

Bautista-Farías, J. (2010). *Participación política desde los ciudadanos*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Centro de investigación y formación social.

Cabanellas, G. y Cabanellas, G. (2003). *Diccionario jurídico elemental*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta.

Camacho, G. (2008). *Buenas prácticas en participación. Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador*. Quito: Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica. Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Ecuador.

Caria, S., y Domínguez, R. (2014). *El Porvenir de una Ilusión: La Ideología*. España: Biblid.

Chacón, D. (2016). Solución Guayasamín: debe anularse el contrato; es lesivo. *El Telégrafo*. [online] Available at: <http://www.eltelegrafo.com.ec>.

Cornejo, P. (2016). *Las falacias del Proyecto Multipropósito Chone*. Opción.

Cornejo, P. (2012). *Análisis Río Grande-Chone*. Obtenido de http://www.inredh.org/archivos/pdf/analisis_riogrande_chone_alexandra_anchundia.pdf

Desarrollo S. N. (2013). *Proyectos Emblemáticos en Manabí*. Manabí: Corporación Ciudad Alfaro.

El Telégrafo (2016). *63,6 % de lectores encuestados, en contra de Solución Vial Guayasamín*. [online] Available at: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/63-6-de-lectores-encuestados-en-contra-de-solucion-vial-guayasamin>.

El Telégrafo (2016). *Comité civil insiste en que propuestas por la Solución Vial Guayasamín no fueron*. [online] Available at: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/comite-civil-insiste-en-que-no-fueron-escuchadas-propuestas-por-la-solucion-vial-guayasamin>.

El Telégrafo (2016). *El proyecto vial de Rodas no prioriza el uso de buses*. [online] Available at: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/el-proyecto-vial-de-rodas-no-prioriza-el-uso-de-buses>.

El Telégrafo (2016). *La Solución Guayasamín concentra a sociedad civil*. [online] Available at: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/la-solucion-guayasamin-concentra-a-sociedad-civil>.

El Telégrafo (2016). *La Solución Vial Guayasamín registra retrasos en su cronograma*. [online] Available at: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/la-solucion-vial-guayasamin-registra-retrasos-en-su-cronograma>.

El Telégrafo (2016). *Quiteños piden que pare la Solución Vial Guayasamín en el primer diálogo*. [online] Available at: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/quitenos-piden-que-pare-la-solucion-vial-guayasamin-en-el-primer-dialogo>.

El Telégrafo (2016). *Red de Urbanistas debate sobre ‘Solución vial Guayasamín’ de Quito*. [online] Available at: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/red-de-urbanistas-debate-sobre-solucion-vial-guayasamin-de-quito>.

El Telégrafo (2016). *Rodas presentó modificaciones a la Solución Guayasamín*. [online] Available at: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/rodas-presento-modificaciones-a-la-solucion-guayasamin>.

Fieweger, M. E. (2011). *Desalojo en Río Grande*. INTAG.

Graham, S. and Marvin, S. (2001). *Splintering urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London: Psychology Press.

Gualini, E. and Majoor, S. (2007). *Innovative practices in large urban development projects: conflicting frames in the quest for "new urbanity"*. *Planning Theory and Practice*, 8(3).

Guerra Palacios, D. (1995). *El Proceso expropiatorio en el derecho municipal ecuatoriano*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Procuraduría del Distrito.

Guzmán, Á. (2016). "¿La Solución Vial Guayasamín es realmente una solución?". *La República*. [online] Available at: <http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2016/06/25/alvaro-guzman-la-solucion-vial-guayasamin-es-realmente-una-solucion/>.

Holston, J. (1999). *Cities and citizenship*. Durham, NC: Duke University Press.

Holston, J. (2009). Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries. *City & Society*, 21(2). doi:10.1111/j.1548-744x.2009.01024.x.

Humanos, C. E. (2011). *Rueda de prensa en CEDHU*. Obtenido de http://www.cedhu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=104:boletin-represion-en-rio-grande&catid=24:noticias-antiores.

Jaramillo, C. (2016). La Solución Vial Guayasamín. *El Comercio*. [online] Available at: <http://www.elcomercio.com/opinion/solucionvial-guayasamin-quito-movilidad-transporte-carlosjaramillo.html>.

Jáuregui, J. (2011). *Teleférico del "Complexo do Alemão"*. Recuperado <http://www.jauregui.arq.br/teleferico.html#cast>

Ledrut, R. (1968). *El espacio social de la ciudad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Machado, D. (2011). *Chone: el Estado arrasa con todo*. Obtenido de <http://deciomachado.blogspot.com/2011/10/chone-el-estado-arrasa-con-todo.html>

Machado, D. (2011). *Río Grande y la residencia de sus pobladores al megaproyecto multipropósito Chone*. Obtenido de: <http://www.agenciaecologista.info/agua/280-rio-grande-y-la-resistencia-de-sus-pobladores-al-megaproyecto-multiproposito-chone>

Machado, L. (2015). *Megaeventos, Grandes Proyectos y Resistencias Vecinales. La Disputa por el Derecho a la ciudad en Río de Janeiro (Master en Estudios Urbanos)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Madrid Tamayo, A. y Torres Jiménez, M. J. (2012). *La microplanificación del Estado en los territorios: entre las particularidades*. Cartagena: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Moreno, M. (2008). *La producción espacial de lo global: lo público y lo privado en Santa Fe*, Ciudad de México. Alteridades, 18(36).

Ortiz Crespo, S. (2004). *Cotacachi: una propuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO.

Rodas, M. (2016). *Solución Vial Guayasamín mejora el sistema público de transporte*. Agencia Pública de Noticias de Quito.

Sánchez, V. (2003). La participación ciudadana en el desarrollo urbano. *Revista Jurídica Jaliscoense*, 170.

Watson, V. (2009). *Seeing from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues*. *Urban Studies*, 46(11),. doi: 10.1177/0042098009342598

Zambrano, B. (2012). *Historia del Proyecto Propósito Múltiple Chone – Manabí*. Obtenido de <https://lodijeron.wordpress.com/2012/04/05/historia-del-proyecto-proposito-multiple-chone-manabi/>

Ziccardi, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*. México : Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. .

Base Legal

Asamblea Nacional S. R. (2009). Ley de Seguridad Pública y del Estado.

Asamblea Nacional (2008). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Asamblea Constituyente R. O. (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Asamblea Nacional (2005). Código Civil.

Acción de acceso a la información pública (2010)13956-2010-0476 (Juzgado Sexto de la Niñez y Adolescencia de Portoviejo).

Acción de acceso a la información pública (2012) 13955-2012-066 (Juzgado Quinto de la Niñez y Adolescencia de Portoviejo).

Acción de acceso a la información pública (2013) 13951-2013-1036 (Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Portoviejo).

Acción de Protección (2011) 17453-2011-0360 (Unidad Judicial de Tránsito de Pichincha).

Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (2011). Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Ecuador. Leyes y Reglamentos (2014). Ley orgánica del sistema nacional de contratación pública. Quito: Corporación de estudios y publicaciones.

Estado, C. G. (2011). DIAPA-0015-2011. Quito.

Expropiación (2011) 13311-2011-0239 (Unidad Judicial Civil de Chone).

Recibido: 5 de agosto de 2018

Aceptado: 23 de noviembre de 2018

Mgtr. Álvaro Orbea Cevallos: Investigador jurídico independiente.

Correo electrónico: aaorbea@gmail.com

Lista de investigadores (coautores):

Andrade Campoverde Bryan David: Investigador Jurídico

Correo electrónico: bryan.andrade018@gmail.com

Bravo Hernández Mateo Xavier: Investigador Jurídico

Correo electrónico: mateobrave@hotmail.es

Carrillo Viteri Dennisse Alejandra: Investigadora Jurídica

Correo electrónico: dennisecarrillo94@gmail.com

Defaz Andrango Grace Luisa: Investigadora Jurídica

Correo electrónico: gracedefaz@gmail.com

García Santamaría Andrea Cristina: Investigadora Jurídica

Correo electrónico: andrea.acgs@hotmail.com

Guevara Terán Andrea Abigail: Investigadora Jurídica

Correo electrónico: aguevarat04@gmail.com

Martínez Salazar Betssy Cristina: Investigadora Jurídica

Correo electrónico: Bcristina.martinez@gmail.com

Muñoz Vinocunga Jorge Andrés: Investigador Jurídico

Correo electrónico: andres141294@gmail.com

Regalado Mayorga Daniel Iván: Investigador Jurídico

Correo electrónico: danielmayor31@gmail.com

Robles Arias Johana Liseth: Investigadora Jurídica

Correo electrónico: johana-ra17@hotmail.com

Tonato Chica Mirella Alejandra: Investigadora Jurídica

Correo electrónico: tonatomirella2a@gmail.com

Tufiño Loza Mizraim Enrique: Investigador Jurídico

Correo electrónico: enrique.tufino19@gmail.com