

**"FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL
METROPOLITANA Y CRISIS URBANA EN
QUITO-ECUADOR".**

Fernando Carrión M.
Investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD

Ponencia presentada en el Simposio "A Metropole e a Crisis" realizado en San Pablo-Brasil del 11 al 14 de Marzo de 1985 y organizado por el Departamento de Geografía de la Universidad de San Pablo.

INDICE

	Pág.
1. Introducción	1
2. Evolución de la Forma de Organización Territorial	5
3. La forma Metropolitana de Organización Territorial ...	9
— La Política de Planificación Municipal: los planos urbanos	15
— La Política Financiera del Municipio o la gestión del déficit fiscal	17
4. Conclusiones	24
5. Bibliografía	30

La ponencia es un avance del trabajo "Crisis urbana y Organización territorial en Quito", realizado en el marco del programa de investigaciones que desarrolla el Centro de Investigaciones CIUDAD sobre el tema general PROCESO DE URBANIZACION Y POLITICA EN EL ECUADOR.

1. INTRODUCCION

Discutir la urbanización en América Latina implica tratar uno de los aspectos más trascendentales de su historia reciente. Los acelerados cambios por los que atraviesa tienen mucho que ver con la modificación de la relación campo-ciudad (lo cual presupone la modificación de los dos polos contradictorios) y con el proceso creciente de conversión de países eminentemente agrarios a urbanos; no sólo en términos de población sino, también de la inversión de capitales, de la toma de decisiones, del escenario político, etc. En suma, un proceso de urbanización que se rige por la lógica concentradora y excluyente, propia del tipo de desarrollo capitalista que viven nuestras formaciones económico sociales, que se expresa en la desarticulación de la red urbana y en el ilimitado crecimiento de las ciudades primadas por sobre el resto de ciudades, pueblos y caseríos, y, lógicamente, sobre el conjunto del sector rural(1).

Esta expresión fenoménica final del proceso de urbanización, acelerado y deforme, es fortalecida por el propio Estado bajo el sofisma de que como sus causas son estructurales es muy difícil, por no decir imposible, modificar sus tendencias y efectos generales. De allí que el principio de la "causación circular" se convierta en la norma de acción; dado que se parte del supuesto no modificable de que la concentración espacial, tiende a autoreproducirse a niveles superiores(2). De allí que no sea nada raro que en la actualidad estemos presenciando un crecimiento urbano hipertrófico que acelera, profundiza y potencia los desequilibrios y desigualdades a todo nivel.

- (1) *Entenderemos por proceso de urbanización al fenómeno capitalista de distribución territorial de la población (dispersión/concentración, no como atributo y sí como relación) y de organización territorial (como articulación y superposición de ámbitos de relaciones sociales), íntimamente integrados y deducidos de sus determinaciones principales: las transformaciones en las relaciones de producción en la agricultura y en la industria, en las relaciones de intercambio, distribución y consumo, en la estructura de clases, en la relación campo-ciudad, etc. (Carrión F., 1985).*
- (2) *En definitiva es una concepción espacialista que tiende a minimizar la importancia de los procesos sociales y de la "voluntad política" de conducirlos. O sea, siguiendo a Coraggio (1983:119), "la forma espacial (concentración) se autoreproduce (más concentración) y los procesos sociales quedan como 'telón de fondo'."*

A este panorama general deben añadirse los efectos que provoca la actual crisis y recesión económica del capitalismo mundial en países como los nuestros. Al respecto, pueden señalarse al menos los siguientes factores adicionales más visibles: **primero**, que se exacerban las características concentradoras y excluyentes de la urbanización; **segundo**, que se acrecienta la tradicional separación entre el comportamiento demográfico (migraciones y crecimiento vegetativo) y la "economía urbana" (dados sus comportamientos diferenciales), lo cual incrementa la desocupación, subocupación, terciarización, etc. que sumados a la inflación, la restricción en la oferta de servicios y equipamientos entre otros elementos más, provocan un drástico efecto negativo en la calidad de vida de la población mayoritaria y el desarrollo concomitante de formas inéditas de "patologías sociales urbanas"(3); **tercero**, que el privilegio asignado al sector externo de la economía y la liberación de los precios comienza a dar por resultado que la ausencia de política urbana sea la propia política urbana.

Simultáneamente a este contexto general, estamos presenciando en las ciudades más dinámicas del Ecuador (Quito y Guayaquil) lo que hemos llegado a caracterizar como **proceso de crisis-transición urbana** dentro de la crisis económica general (es componente y resultado)(4). Situación que obliga a los municipios a adoptar una nueva forma de acción: la "gestión del déficit", que no es otra cosa que la privatización de sus realizaciones o, lo que es

(3) *Tales los casos de las turbas de Río de Janeiro y San Pablo tomándose por asalto los centros de abastecimiento y comercialización; la explosión de tanques de almacenamiento de combustible en Ciudad de México; el siniestro acaecido en las proximidades al aeropuerto de Quito; la voladura de las torres de transmisión eléctrica en Lima, San Salvador, Santiago; las violentas y cotidianas protestas (huelgas, paros, manifestaciones, etc.) contra la política económica impuesta por el FMI en nuestros países; nuevas formas de violencia urbana como las provenientes de la droga (Medellín, Sucre), del contrabando (ciudades fronterizas), etc.*

(4) *"Se entenderá por crisis urbana a la exacerbación de la contradicción entre las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas, que se expresa al momento en que la organización territorial, en todas sus manifestaciones, no puede cumplir con la amplia gama de requerimientos impuestos por la evolución del resto de la sociedad; y por transición urbana cuando muestra, con sujeto consciente o no, procesos de crecimiento y transformación (renovación, expansión, metropolización, etc.) unidos por vínculos causales. (Carrión F., 1983).*

lo mismo, la ejecución de las obras que permitan una rápida rotación de capital. Del Municipio prestador de servicios al Municipio captador de beneficio. No es casual, entonces, que durante estos últimos años estemos presenciando un desarrollo creciente de los movimientos reivindicatorios urbanos y regionales que demandan vivienda, obras de infraestructura, de transporte, etc., que protestan contra el "centralismo" bajo múltiples y variadas formas, que plantean desarrollos autónomos, etc.(5).

La ciudad de Quito desde la década de los años sesenta viene sufriendo una serie de transformaciones en todos sus órdenes (agudizados a partir de 1972 con la explotación y comercialización petrolera) que tienen que ver con el tipo particular de desarrollo capitalista que se impulsa en el país y con su correlato, la consolidación del proceso de urbanización concentrador y excluyente. Tales transformaciones pueden constatarse, por ejemplo, con los siguientes indicadores(6): la población crece durante la década del setenta en un 147%; el presupuesto municipal lo hace en términos reales en 168.9%; el área considerada urbana por el Municipio, en 380%, con la característica adicional de que el 50% del conjunto de la superficie es considerado "vacante" (uso especulativo); el parque automotor se incrementa en 503%; el precio de la tierra promedio para la ciudad aumenta sobre el 700% (Carrión F. 1983).

Es importante, paralelamente, remarcar el incremento que se produce de las necesidades básicas para la vida urbana y que demuestran la baja calidad de vida de la población: el déficit acumulado de vivienda asciende a las 50 mil unidades con el aditamento de que se incrementa en 7.500 anuales; el déficit de los servicios y equipamientos colectivos tales como agua potable, alcantarillado y electricidad, es del 20, 30 y 20.5 por ciento respectivamente, para el conjunto de la población del cantón

(5) *Durante el gobierno anterior (1979-84) se desarrollaron movimientos de protesta regionales y urbanos prácticamente en todo el territorio nacional: Santa Rosa, Ambato, Lago Agrio, Orellana, Esmeraldas, Chone, Machachi, Quito (Comité del Pueblo, Lucha de los Pobres, Pisulí), Guayaquil (Mapasingue, Los Guasmos), etc.*

(6) *La información de procedencia no citada, corresponde al I. Municipio de Quito (1980).*

Quito; el desempleo abierto en los barrios populares llegó al 8.76% (HOY, 21-IX-1984:2) en 1983; el aparecimiento del fenómeno inédito de los mal llamados "barrios periféricos" (Carrión F. 1983), que contienen una población superior a los doscientos mil habitantes, —asentados en más de tres mil hectáreas—, ha dado por resultado que uno de cada cuatro habitantes de Quito residan en estas áreas de expansión reciente en condiciones altamente precarias.

Así mismo, se debe relieves simultáneamente el hecho de que, en la década del setenta, se produce la mayor obra física jamás ejecutada en toda la historia de la ciudad (consecuentemente el mayor volumen de inversión tanto pública como privada) y de que, paradójicamente y en forma correlativa, sea precisamente éste un período en el cual se incrementan considerablemente los problemas urbanos.

Los problemas urbanos que soporta la ciudad de Quito son agudos: obsolescencia de estructuras, desempleo, déficit de vivienda, insuficiencia de equipamientos y servicios colectivos, incremento galopante del costo de vida urbana, marcada segregación residencial y urbana, alto déficit fiscal municipal, etc., son algunas de las manifestaciones más visibles del ansia desenfrenada de ganancias del capital y de la acción encubierta del Estado, para transferir la crisis urbana hacia otros sectores sociales y así capear las inclemencias de tal fenomenología. Estas expresiones de la crisis-transición urbana se observan en el conjunto de la ciudad y en cada uno de sus rincones.

El presente trabajo intenta buscar una explicación a este fenómeno y lo pretende fundamentalmente a partir de la relación organización social (agentes urbanos principales)— organización territorial (forma de organización territorial: metropolitana),

(7) *Entendemos por configuración territorial a la expresión indirecta del movimiento de los diversos fenómenos sociales —que varían según su naturaleza— en una porción particular de la superficie terrestre, sustentada por la articulación entre la sociedad y la naturaleza, con las leyes sociales sobreconstruyendo la legalidad natural: asumiendo, por tanto, que se trata de un proceso histórico no universal. Cuando esta configuración es resultado de la articulación de los distintos valores de uso elementales bajo un proceso social que la retuerza y conserva, o cuando es producto de actos voluntarios en función de objetivos concientes, la denominaremos organización territorial (Coraggio, 1979).*

partiendo de lo que hemos considerado como crisis-transición urbana(7).

2. EVOLUCION DE LA FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL(8)

La ciudad parece evolucionar cíclicamente debido al tipo de desarrollo capitalista en el que estamos inmersos y a las características que él introduce en la relación organización social/organización territorial. Allí la crisis-transición se comporta como parte consustancial a esta evolución.

A partir de esta perspectiva, podemos formular una periodización del proceso urbano reciente en Quito (último siglo), que contiene los siguientes dos grandes períodos: **primero**, el correspondiente a la crisis urbana deducida de la consolidación del Estado Nacional, que va desde la Revolución Liberal hasta la segunda postguerra (1895-1950) y, **segundo**, el referido a la crisis urbana generada a partir de la modernización capitalista que se vive desde la década de los años sesenta hasta la actualidad; que es tan sólo comparable en magnitud e importancia con el anterior período(9).

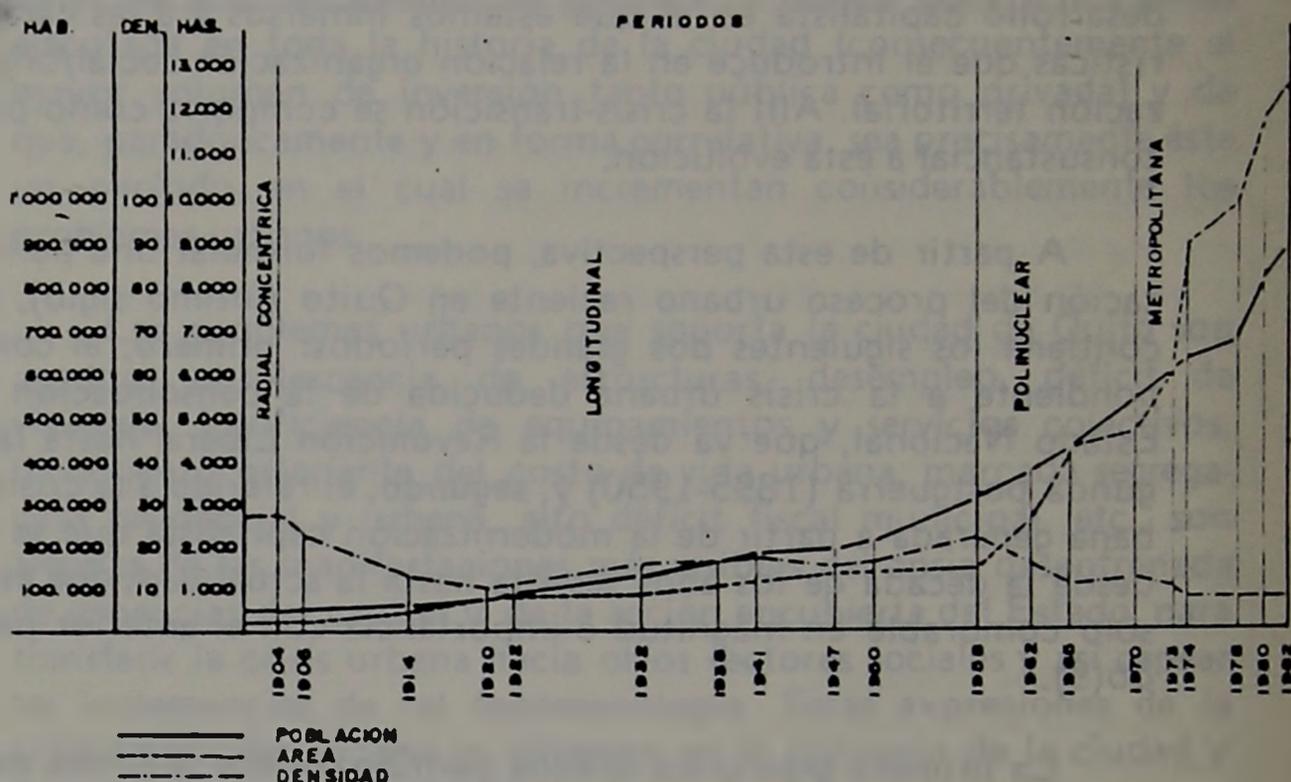
La primera gran crisis urbana permite superar la forma de organización territorial **radial-concéntrica** imperante hasta 1904 y, por ende, también los mecanismos específicos que la configuran; esto es, la segregación residencial como elemento dominante de la

(8) *La organización territorial urbana asume forma (forma de organización territorial) cuando la "articulación de los valores de uso elementales a la manera de efectos útiles de aglomeración" (Topalov, 1979:23) es sostenida por un proceso social que tiene lógica descifrable, regularidad identificable y recurrencia en la distribución (Coraggio, 1979:14). Esta lógica general proviene de las características y modalidades que imprime el proceso de formación de la mercancía suelo urbano (constitución-habilitación-circulación-utilización) en el marco de lo que se conoce como segregación urbana.*

(9) *Entre 1904 y 1922, es decir en 18 años, se cuadruplica la superficie urbana de la ciudad; igual fenómeno al que vuelve a repetirse entre 1962 y 1980.*

segregación urbana(10). En última instancia, entonces, lo que se supera son los mecanismos precapitalistas de apropiación-habilitación-utilización del suelo urbano (segregación), altamente condicionados por el despejo-reparto heredado de una jerarquía social colonial con fuerte incidencia de la Iglesia Católica.

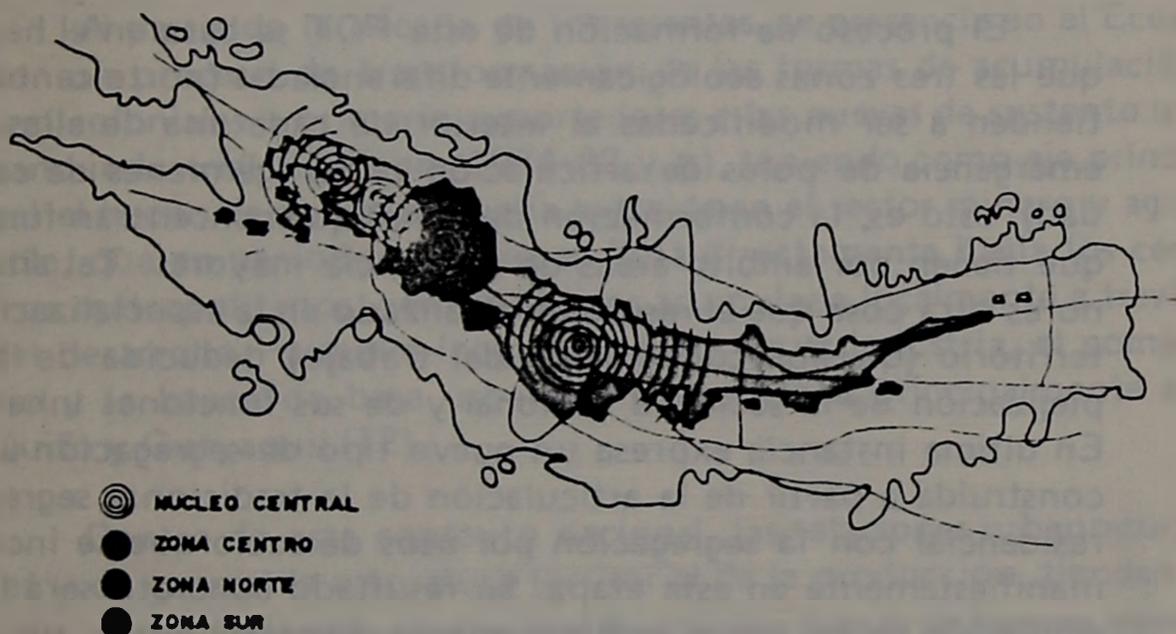
GRAFICO N° 1 PERIODIZACION HISTORICA DE QUITO: POBLACION, AREA Y DENSIDAD



(10) *El carácter excluyente y selectivo de la forma de distribución de los valores de uso elementales (Topalov) en nuestras ciudades encuentra explicación en la división social y técnica del trabajo en el territorio, cuya expresión más visible está contenida en lo que Lojkin (1981:161) define como segregación urbana: "1) Una oposición entre el centro, donde el precio de los terrenos es más elevado, y la periferia. (. . .) 2) Una separación creciente entre las zonas y viviendas reservadas a los estratos sociales más acomodados y las zonas de viviendas populares. 3) Una fragmentación generalizada de las 'funciones urbanas', diseminadas en zonas geográficamente distintas y cada vez más especializadas: zonas de oficinas, zona industrial, zona de viviendas, etc. Es lo que la política urbana ha sistematizado y racionalizado con el nombre de zoning".*

Es una superación de la crisis que se dirige hacia un proceso paulatino de fortalecimiento capitalista de la ciudad, con base a: a) la formación de ciertas condiciones generales de la producción capitalista de base urbana; b) la emergencia de un proceso de valorización de la tierra que conduce a la formación de la fracción urbana de la clase terrateniente; c) la adopción de un contenido nuevo en la política urbana del Municipio inscrito en un Estado nacional que define lo local como resultado de intereses particulares localizados en ámbitos específicos; y d) el desarrollo de una nueva forma de organización territorial de tipo longitudinal primero y longitudinal-polinuclear después.

Plano No 8
ESQUEMA DE LA FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL
3.- LONGITUDINAL POLINUCLEAR (1960 - 1970)



Tal forma de organización territorial no es otra cosa que el resultado de la profundización de las relaciones capitalistas de habitación-utilización del suelo urbano en un contexto geográfico que condiciona a la implantación de la ciudad(11). La forma de

(11) *La ciudad de Quito se ubica en el callejón interandino, teniendo al Oeste al Pichincha, al Este las Lomas de Puengasí, Monjas y Bellavista, al Centro el monte llamado Panecillo. Esta implantación explica su topografía altamente irregular.*

organización territorial que emerge de la crisis urbana, se constituye por una segregación residencial especificada longitudinalmente de norte a sur, describiendo zonas homogéneas al interior y heterogéneas entre ellas; así tenemos, al norte los sectores de altos ingresos, al centro las formas tugurizadas y al sur los estratos de bajos ingresos.

La FOT longitudinal-polinuclear se presenta como una prolongación de la anterior, más que como una enteramente nueva: no representa una "ruptura" con la pre-existente, sino más bien, un nivel más elevado de su propia evolución. Su origen tiene que ver con la crisis de las exportaciones tradicionales de la década del 20 y la internacional del 30 y su consolidación con un momento de bonanza económica por la revitalización del modelo de agro-exportación.

El proceso de formación de esta FOT se basa en el hecho de que las tres zonas ecológicamente diferenciadas (norte-centro-sur), tienden a ser modificadas al interior de cada una de ellas por la emergencia de polos de articulación zonal (gérmenes de centralidad); esto es, la conformación de zonas que concentran funciones que tienen por ámbito áreas de influencia mayores. Tal situación no es otra cosa que el resultado alcanzado en la especialización del territorio (división/cooperación del trabajo) deducida de la complejización de la sociedad nacional y de sus funciones inherentes. En última instancia expresa un nuevo tipo de segregación urbana, construida a partir de la articulación de la tradicional segregación residencial con la segregación por usos de suelo que se incorpora manifiestamente en esta etapa. Su resultado concreto será la consolidación de las zonas ecológicamente dispares: norte, sur y centro y también la formación de gérmenes de centralidad en sus respectivos interiores: al norte la Mariscal Sucre, al sur la Villa Flora y al centro el "centro urbano".

Esta configuración se consolida en un momento de crecimiento económico (fines del Boom bananero) y de relativa estabilidad política en el país, y aparece como resultante de todo el período de transición urbana. Sin duda dos son los agentes principales en el período: el Municipio de Quito y los terratenientes, ahora de base

urbana. En ese sentido, el Municipio asume el papel de garante, promotor y legitimador de los intereses de la fracción urbana de los terratenientes, nacida y consolidada en el período. Y lo hace en tanto que sus acciones tienen una lógica evidente: promover un desarrollo urbano concentrado (polos) y excluyente (segregación). mediante la expansión, tugurización, vialidad y servicios emprendidos, que no hacen otra cosa que mostrar la concordancia existente entre el Municipio y su política, los terratenientes y sus intereses y la organización territorial y su forma.

3. LA FORMA METROPOLITANA DE ORGANIZACION TERRITORIAL Y LA CRISIS URBANA

A partir de la década de los sesentas, se presencia en el Ecuador un proceso de transformación de las formas de acumulación semicolonias o primario exportadoras a las nuevas de sustento urbano-industrial (Quijano, 1974:82 y ss), teniendo como eje principal el hecho de que la plusvalía extraída en el sector minero y agrícola, que en períodos anteriores fluía directamente hacia los centros metropolitanos, comienza a ser acumulada localmente a través del desarrollo —aunque incipiente aún— de la industria, el comercio y la banca de base urbana y concentrada principalmente en Quito y Guayaquil (12).

Dentro de este contexto nacional, las relaciones urbano-rurales y en general la estructura territorial de la producción, tienden a

(12) *“La modernización capitalista en el Ecuador tiene lugar en un contexto internacional muy diferente al que correspondiera a otros países de la región, particularmente Argentina, Brasil, México o Chile. En estos, la industrialización y sus efectos correlativos se verifican en una época en que el imperialismo manifiesta su interés principalmente en explotaciones básicas de los países periféricos: minería, petróleo, transporte, etc. En cambio, Ecuador se articulará en forma dinámica al capitalismo central cuando éste ha proceado los gigantes consorcios transnacionales, cuyo interés desborda los sectores clásicos de explotación, ampliando su área de intereses a los sectores llamados modernos —especialmente el industrial— con el propósito de aprovechar el bajo costo de la mano de obra y transferir tecnología obsoleta de la metrópoli”, Báez, 1975, 263.*

readecuarse en función de los nuevos requerimientos económicos imperantes; la organización agro-exportadora que caracterizaba a la estructura territorial de la producción comienza a sufrir sustanciales modificaciones, en el sentido de que las grandes ciudades (Quito-Guayaquil) se convierten en los centros articuladores de los circuitos internos de acumulación, del proceso de urbanización y de sus nuevas formas. (13)

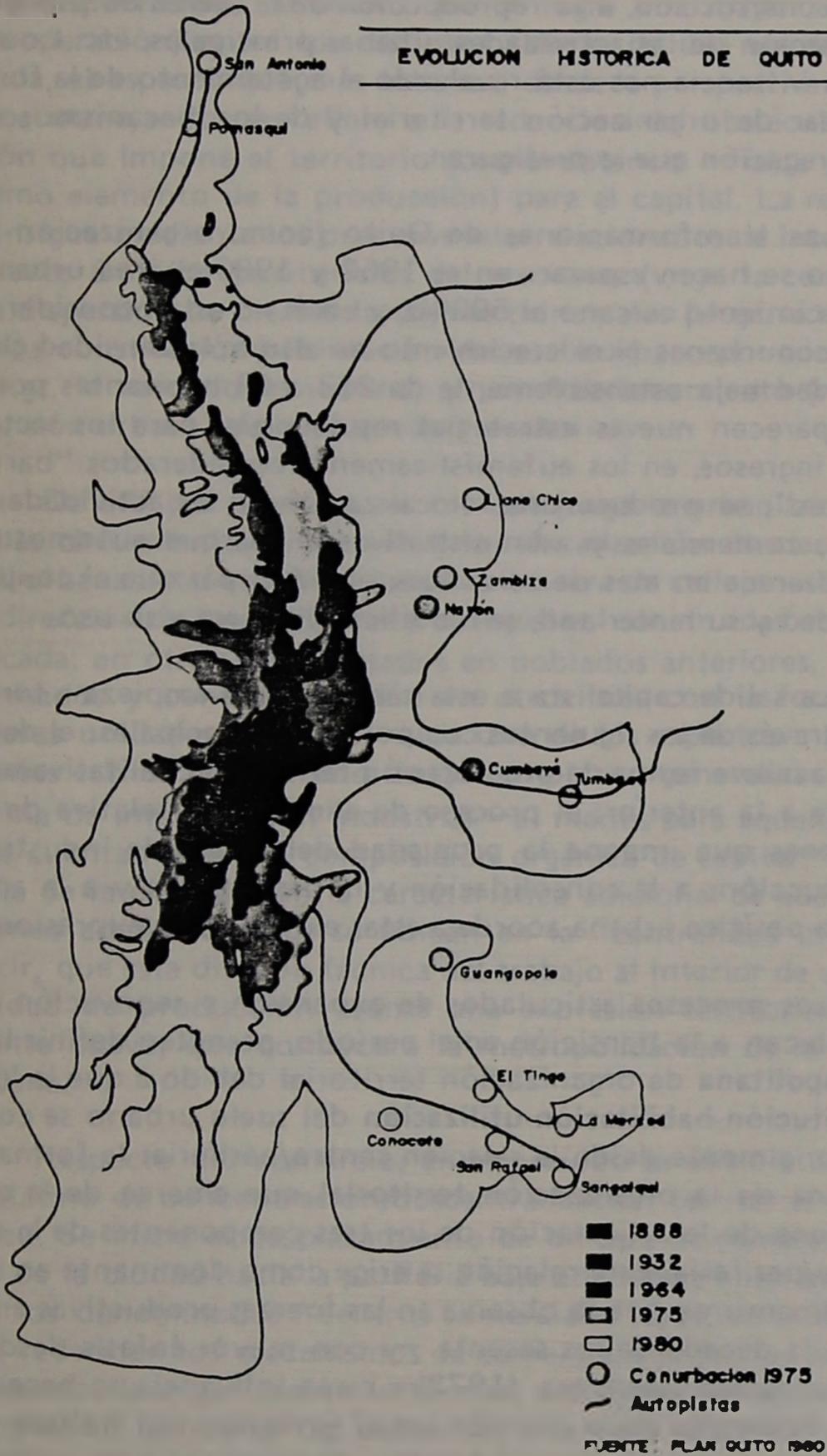
Este proceso de modernización capitalista se vigoriza con el incremento de los recursos económicos provenientes de la exportación petrolera, (14) iniciándose una redefinición de la concentración bicefálica de la urbanización nacional y consecuentemente del papel de Quito. De allí que la ciudad se convierta en el centro de mayor dinamismo relativo del país, por cuanto la gran captación de los excedentes derivados de las regalías petroleras son manejados por el Estado, cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento a la capital de la República.

Quito en este proceso de modernización capitalista que se imprime en la sociedad nacional, comienza a dar muestras, como organización territorial, de un relativo estancamiento primero y de un acelerado cambio después; es decir de crisis y transición urbana. Crisis que se expresa por ejemplo: en el freno a la circulación de bienes y personas por parte de una organización territorial obsoleta; en la obsolescencia de las estructuras que se ve en el centro de la ciudad (crisis de centralidad urbana); en las modalidades de la propiedad urbana como límite relativo al desarrollo de la industria

(13) *Tal situación descansa en la modernización sustitutiva de importaciones, modernización de la estructura agraria y del aparato estatal, crecimiento del proletariado industrial, inversión foránea, aceleración de la urbanización, etc. (Verduga, 1977).*

(14) *Las exportaciones totales del país pasan de 234.4 millones de dólares (FOB) en 1970 a 2.043 millones de dólares (FOB) en 1979; las exportaciones petroleras participan en el conjunto de las exportaciones con el 43% promedio entre 1972 y 1979. El impacto de los recursos petroleros en el presupuesto fiscal es altamente significativo: de 6.126 millones de sucres en 1971 a más de 40.000 en 1980. El crecimiento económico del país también muestra niveles de alto dinamismo: si entre 1950 y 1970 el crecimiento histórico del país fue de un 5.50% de promedio, para el período de 1973 a 1979 fue superior al 9% promedio anual. La industria crece a un promedio anual del 9.70% entre 1970-80. (Chiriboga, 1982).*

EVOLUCION HISTORICA DE QUITO



de la construcción, a la reproducción de la fuerza de trabajo y a la localización de las actividades urbanas principales, etc. Lo cual, en última instancia nos está revelando el agotamiento de la forma polinuclear de organización territorial y de los mecanismos sociales de segregación que la prefiguran.

Las transformaciones de Quito (como organización territorial) no se hacen esperar: entre 1962 y 1980 el área urbana tiene un crecimiento cercano al 500%, y en él no están consideradas las áreas conurbanas ni el crecimiento en altura; la densidad global de la ciudad baja ostensiblemente de 213 a 68 habitantes por hectárea; aparecen nuevas estrategias residenciales para los sectores de bajos ingresos, en los eufemísticamente considerados "barrios periféricos"; se produce una relocalización de las actividades industriales, comerciales y administrativas; el parque automotor de la ciudad crece en más de seis veces, etc. A la par que el conjunto de la ciudad y su hinterland, se modifican la tierra y su uso.

La salida capitalista a esta crisis urbana empieza a tomar forma a través de los siguientes componentes principales: el desarrollo de una nueva forma de organización territorial cualitativamente diferente a la anterior; el proceso de eliminación relativa de las restricciones que impone la propiedad del suelo a la industria de la construcción; a la consolidación y la promoción; y a la adopción de una política urbana acorde a estas exigencias y expresiones.

Los procesos articulados de expansión y renovación urbana, que ubican a la transición en el período, permiten definir la forma **metropolitana** de organización territorial debido a que la lógica de **constitución-habilitación-utilización** del suelo urbano se conforma territorialmente desde la relación centro/periferia: la forma metropolitana de la organización territorial que emerge de la crisis, se compone de la articulación de los tres componentes de la relación centro/periferia. Esta relación se erige como dominante en razón al alto dinamismo que se observa en las fuerzas productivas en el país desde la década de los sesenta —y con mayor énfasis desde la comercialización petrolera (1972)— cuya influencia se hace notoria en el desarrollo de la división social y técnica del trabajo y de las comunicaciones en general (medios de comunicación, información

y transportación), al punto que se logra una mayor articulación (cooperación) entre los distintos valores de uso elementales. Sin duda, el aspecto que más interesa, desde la perspectiva que estamos manejando, se refiere a la reducción del obstáculo y la fricción que impone el territorio (como distancia —física y social— y como elemento de la producción) para el capital. La reducción se consigue mediante los procesos interrelacionados de **integración** de nuevos ámbitos territoriales de relaciones (vr.gr. la conurbación), de **dispersión** de ciertas funciones principales (vr.gr. la industria) y de la constitución-habilitación del suelo urbano por **concentración** (vr.gr. la renovación urbana) y por **fraccionamiento** (vr.gr. la expansión urbana) de la propiedad territorial.

De allí por ejemplo, el rol que juega la urbanización de los valles circundantes a la ciudad, la relocalización de ciertas funciones urbanas etc. en unos casos a la manera de callejones que siguen la dirección de las carreteras y autopistas, construidas en la última década, en otros casos basados en poblados anteriores, hoy transformados y conurbados, aún en otros más con la formación de nuevas unidades. Pero sin duda uno de los aspectos más sobresalientes estriba en el hecho de que empieza a generalizar una nueva forma de implantación industrial —al menos para aquellas fábricas que cuentan con alta composición orgánica de capital— en la periferia de la ciudad; con la característica adicional de que sus mecanismos administrativos se ubican en la “centralidad urbana”. Es decir, que esta división técnica del trabajo al interior de una misma unidad de producción asume una expresión territorial absolutamente nueva, que conduce a la metropolización de la economía urbana.

Respecto del comercio, en el período se asiste a un proceso paulatino de concentración/descentralización territorial de la actividad. Se inicia el desplazamiento de un tipo de comercio del centro de la ciudad hacia la periferia bajo una lógica enteramente nueva: los denominados “centros comerciales” que, en última instancia, redefinen los mecanismos de comercialización, los patrones de consumo, la organización territorial, etc. Se construye una suerte de división territorial del comercio, una especialización de lugares

de venta según el consumidor y la mercancía articulados a través de las relaciones financieras, de los circuitos de comercialización, etc.

En cuanto a los barrios populares, se tiene el nacimiento y generalización de una nueva problemática que se ubica precisamente en las zonas periféricas a la ciudad. Son barrios ubicados en el contorno inmediato a Quito o en los centros aledaños a la urbe. Asumen una nueva funcionalidad, —inmersa en la relación centro/periferia— deducida de la lógica de subordinación al centro (también a la política clientelar, al aparato productivo, a la especulación inmobiliaria, etc.); sea porque fueron expulsados de allí recientemente y aún mantienen estrechos vínculos de trabajo, abastecimiento, relaciones sociales, etc. o porque, definitivamente, el centro presenta niveles tales de concentración de actividades que necesariamente la vida de estos barrios populares pasa necesariamente por la "centralidad". Un indicador visible del fenómeno es el transporte colectivo: cerca del 90% de las líneas de buses cruzan el centro de la ciudad.

Pero no sólo ello: la determinación de los precios de la tierra están íntimamente relacionados; al punto de que las sobreganancias de localización, bajo la forma de rentas diferenciales en las áreas de expansión, se fijan por la habilitación de los terrenos (fraccionamiento y/o dotación de infraestructura real o potencial) y por la distancia al centro urbano (ubicación); al mismo tiempo, las zonas céntricas adquieren precio inusitado en función a las rentas diferenciales y de monopolio debido a la presión que ejercen los precios de los terrenos periféricos y a las características internas.

No es casual entonces, que en esta última década estemos presenciando con mayor nitidez la variación cualitativa de la forma de organización territorial y sus nuevos mecanismos. Si en las etapas anteriores su expresión era exclusivamente en términos longitudinales norte-centro-sur, hoy, a más de ella, y como prolongación cualitativamente diferente, se tiene una segregación que va del núcleo central hacia las zonas más apartadas. Una segregación que tiende a parecerse a la existente en la mayoría de las ciudades lati-

noamericanas, en el sentido de que en la actualidad se cuenta con barrios populares en precarias condiciones de existencia a lo largo de toda la superficie de la ciudad. O sea que las favelas, villas miserias, pueblos jóvenes, suburbios, etc. (nombres dados a la problemática en otras ciudades) se han convertido en realidad, con lo cual Quito ha dejado de ser la excepción y ha entrado en la norma de la ciudad latinoamericana.

Obviamente que estos cambios no pueden explicarse sin, al menos, la mención del desarrollo capitalista que se tiene en el país en las últimas décadas: el desarrollo industrial, el crecimiento y modernización del Estado, el nacimiento de la industria de la construcción, la expansión de la inversión extranjera, entre otros. En este marco general se observa otro hecho de profundo contenido urbano: el apareamiento del promotor inmobiliario y la industria de la construcción, apadrinados por el Estado a través de sus distintos órganos. Su nacimiento se remonta a los primeros años de la década del sesenta, en el marco político-económico de la Alianza para el Progreso, cuando fluyen ingentes cantidades de capitales norteamericanos para el financiamiento del mutualismo, la banca privada y ciertos organismos estatales comprometidos con la construcción de viviendas.

El Municipio, con un ámbito de competencia cantonal, juega un papel fundamental adicional: su función en el período será la de eliminar el obstáculo en su doble acepción que significa la tierra para la acumulación de capital; con lo cual se evidencia el nuevo carácter que asume la política urbana municipal. Esto es la puesta en marcha de una **política urbana concertada** bajo la hegemonía del capital de promoción, que tiende a consolidar la segregación urbana (como Forma de Organización Territorial) vía la transición (expansión y renovación urbana) y el gasto público.

Por el carácter de la transición y por la modalidad concertada de la política urbana, la lógica de readecuación de la ciudad —vía la expansión y la renovación— es lenta, paulatina y progresiva; de alguna manera sigue el ritmo que impone la formación y desarrollo de las fuerzas sociales involucradas (una de las cuales es el Estado) y de la política de acuerdos y concertación a que se llegue entre

ellas. Bajo este contexto ocurre el crecimiento y transformación de la ciudad (expansión de la centralidad y desarrollo de la periferie), con la influencia de los cambios de centralización, la concentración y la relación centro-periferia.

LA POLITICA DE LA PLANIFICACION MUNICIPAL: LOS PLANES URBANOS

La política de "planificación urbana" ha sido uno de los instrumentos fundamentales del accionar municipal de estos últimos años; baste señalar que en el período se han aprobado tres planes urbanos: uno en 1967, otro en 1973 y el último en 1980, lo cual le convierte a Quito en una de las ciudades "más planificadas" de América Latina y con seguridad absoluta del Ecuador. Tal situación no es casual y tiene su explicación en la emergencia de una nueva hegemonía política al interior del Cabildo quiteño, que requiere, para su legitimación, de un referente a partir del cual establecer la concertación hegemónica. Los planes urbanos se presentan más como una necesidad de establecer las políticas de concertación por consenso que una necesidad real de dirigir "racionalmente" el desarrollo futuro de la ciudad. También se explica por la necesidad de ir legitimando, a posteriori, el proceso de transformaciones que se opera en la organización territorial.

Los planes aparecen en lo sustancial como idénticos pero en lo formal diferentes: nos revelan el proceso de transformación del Municipio prestador de servicios al Municipio que busca el beneficio. Un contenido de búsqueda de legitimación social en relación a los mecanismos de control sobre el medio urbano y a la redefinición de competencias a dos instancias: por un lado, por la conciliación en la distribución del suelo entre las distintas fracciones de capital, en la dotación de infraestructura y equipamientos y la regulación del mercado de tierras a través de los usos de suelos, la tributación, las inversiones, etc. Y, por otro lado, por la redefinición de las relaciones entre el poder central y el poder local estableciéndose, para el caso que nos ocupa, que el Municipio se encargue de la tierra y del suelo urbano en lo fundamental (constitu-

ción-habilitación-apropiación-uso) y de ciertos servicios adicionales de manera marginal.

Los planes presentan sus propuestas con un marcado énfasis en lo físico, en lo "espacial", como objeto y objetivo de la concertación. De allí que, lo medular de un plan pase a ser la determinación del perímetro urbano, la ubicación de las distintas actividades (zonificación), los tipos de urbanización y construcciones posibles, la reglamentación de las posibilidades y condiciones de la edificación, la dotación de los servicios y equipamientos colectivos, etc.

El Plan de 1967 se desarrolla en el marco histórico referencial del avance del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y la modernización global de la sociedad en el contexto de las propuestas de la Alianza para el Progreso. De allí el proceso de diversificación y homogenización de los usos de suelo por zonas que proviene de las nuevas formas de inversión capitalista que se presencia. A este Plan se lo puede considerar como el punto de partida del intento de la concertación: por primera vez se propone una política de tierras de manera expresa, a través del denominado "Plan general de uso de la tierra" que, bajo la rigidez y flexibilidad característica de todos estos planes (ese es el ámbito de la concertación), se regula la distribución del suelo urbano entre las distintas fracciones de capital (zonificación) logrando liberar el obstáculo que significa la propiedad de la tierra para el capital de promoción, sin que el terrateniente ni el capital se vean perjudicados.

Para 1973 el denominado "Plan del Area Metropolitana de Quito" introduce algunas modificaciones que tienen que ver con: la concepción regional del desarrollo de la ciudad (lo que hemos llegado a caracterizar como el estadio metropolitano), la gestión empresarial del Municipio, la reorganización administrativa y financiera interna. Dentro de esta concepción metropolitana de la ciudad, se propugna la "desconcentración" industrial sobre la base de impulsar ciertas condiciones generales de la producción para el establecimiento fabril en la periferia, (fábricas caracterizadas por su alta composición orgánica de capital, capitales extranjeros y concebidas fundamentalmente dentro del esquema y mercado sub-

regional andino). Este planteamiento se completa con la formulación del desarrollo de "ciudades satélites" y centros de absorción de población, que más bien significaban la posibilidad de reclutamiento de fuerza de trabajo para la industria en condiciones más baratas aún que las de Quito. Y también se redondea con el desarrollo de una propuesta de tráfico y transporte que busca articular los polos industriales del Norte y Sur de Quito, que permita la movilidad de las mercancías, que goce de las "economías externas" y evada las "deseconomías de aglomeración" que genera la ciudad.

Sin embargo de ello, en lo que mayor influencia ha tenido y que no se expresa explícitamente en el Plan, es en la penetración del capital financiero internacional en la acción municipal y el consecuente cambio que genera en la administración y organización del Cabildo. Su forma es la deuda externa y la lógica de recuperación está dictada por el capital de préstamo, bajo la figura del denominado "auto financiamiento" de los proyectos o, lo que es lo mismo, la rentabilidad de la inversión y la realización de aquellas obras de rápida recuperación. Con ello se ha dado el paso decisivo en la formación de la empresa-municipio, con el consecuente sometimiento a las condiciones que imponen las financieras internacionales.

El libro-plan (no ya siquiera plan-libro) de 1980 resulta ser la expresión, o más bien dicho, la puesta en práctica de la nueva municipalidad. Este libro se presenta como la recopilación de los distintos estudios de prefactibilidad elaborados por cada una de las dependencias municipales (empresas de agua potable, alcantarillado, desarrollo urbano, etc.), amalgamados e integrados bajo el objetivo de la densificación y racionalización de las iniciativas hechas en su tiempo en 1967 y 1973.

POLITICA FINANCIERA O LA GESTION DEL DEFICIT FISCAL MUNICIPAL

Durante la década del setenta se incrementan significativamente los fondos del municipio, teniendo como punto de inflexión

al año de 1974 en que se siente el impacto de los ingresos petroleros en el presupuesto municipal. Se puede deducir, entonces, que hubieron condiciones mucho más ventajosas para resolver los problemas del conjunto de la población.

La explicación del crecimiento de los recursos municipales proviene de situaciones exógenas al Municipio, por cuanto el crecimiento de sus ingresos resulta de la participación de las rentas petroleras externas a su jurisdicción. Es decir, este incremento de los ingresos no proviene de sus recursos o del reciclaje de sus inversiones sino, por el contrario, de fuentes de financiamiento externas logradas en el marco de una coyuntura económica favorable: la explotación y comercialización petrolera.

Este crecimiento de las arcas fiscales no hace otra cosa que evidenciar un problema que desde la década de los años sesentas comienza a manifestarse y que, con esta inyección de recursos que se produce en la década del setenta, se muestra de cuerpo entero: el desarrollo de una profunda crisis fiscal que ahora muestra su dimensión real. Este fenómeno dista mucho de ser un problema coyuntural, asumiendo, más bien, por sus características y cualidades, la condición de estructural. La recurrente incapacidad que muestra el cabildo para cubrir con sus propios recursos la magnitud del gasto en que incurre es evidente; a tal punto que, dicho de otra manera, el crecimiento ilimitado del déficit presupuestario municipal (brecha entre ingresos y gastos) ha devenido en crisis.

Esta primera aproximación nos permite extraer, por lo menos, tres conclusiones. En primer lugar, que el **déficit fiscal** que presenta el Municipio se origina, paradójicamente, en el sobredimensionamiento del gasto vía los recursos externos; desprendiéndose, entonces, que los recursos externos no financian al déficit presupuestario, sino que, por el contrario, lo crean y lo desarrollan.

En segundo lugar, que los caudales foráneos que incrementan el presupuesto —sobre todo desde 1974, en que se siente el boom petrolero a nivel local— no logran siquiera en lo más mínimo potenciar los recursos propios del Cabildo. De donde se sigue, final-

mente, que la posibilidad de resolver o disminuir el déficit pasa necesariamente por la modificación de esta **incapacidad estructural** que expresa el Municipio para financiar sus áreas fiscales; lo cual implica, entre otros aspectos, redefinir su relación con el poder central.

Históricamente esta "anomalía" sienta sus bases en los años sesenta, cuando, en el marco de las transformaciones que vive la sociedad nacional, se introducen profundos cambios en las "técnicas" de contabilidad en materia presupuestaria por la presión que ejerce la banca internacional como condición para otorgar créditos al Municipio: se pasa del presupuesto por partidas al presupuesto por programas. Los primeros, siguiendo a O'Connor (1981,105), clasifican los gastos según los artículos que hay que adquirir mientras que los segundos los clasifican según el rendimiento que producirá un determinado programa. De esta manera, quedan sentadas las bases económico-legales para que, a partir de 1974 y con la garantía que significa la explotación y comercialización petrolera, los recursos externos incrementen copiosamente las arcas municipales.

Para ilustrar la magnitud que representan los recursos externos en el presupuesto, basta señalar algunas cifras: prácticamente la mitad de los ingresos presupuestados en el período provienen de fuentes externas; (divididos así: 40% de aportes y transferencias del gobierno central y 60% de empréstitos); el monto de la deuda supera a la suma de los presupuestos correspondientes a los 3 últimos años; cerca del 90% de los empréstitos provienen de entidades crediticias extranjeras; y, finalmente, más del 60% del monto global de los préstamos fue concedido por una sola fuente crediticia: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El BID sólo concede préstamos a las empresas municipales, siendo la Empresa Municipal de Agua Potable la principal beneficiaria; de igual manera, la EMAP concentra la mayor parte de los préstamos concedidos al Municipio. Tal situación es explicable porque la banca internacional sólo presta dinero para proyectos de gran envergadura y específicos, tales como el proyecto Pita-Tambo de agua potable.

Otro aspecto de notable importancia tiene que ver con el apa-

recimiento de la Empresa Municipal de Desarrollo Urbano (EDMU) en 1975. Su origen se debe directamente a los requerimientos del préstamo 364-SF/EC suscrito entre el Cabildo quiteño y el BID. De allí que los recursos externos —por la naturaleza, las características y las condiciones que implican— sean un factor importante para la comprensión de la crisis y de los cambios que se operan en la naturaleza del Municipio. (15)

El flujo copioso de los recursos foráneos al Cabildo impulsa aceleradamente la modernización global del aparato municipal, verificable por lo menos en los dos siguientes aspectos interrelacionados: por un lado, que la política municipal es impulsada a partir de una lógica empresarial de beneficio capitalista y, por otro lado, que definitivamente queda sepultada la autonomía municipal por la práctica hipoteca del accionar municipal a las condiciones que imponen las compañías financieras internacionales.

El contexto general para que aquello suceda (se encuentra en el conjunto de cambios) del Estado ecuatoriano y de su sociedad civil y, particularmente para el caso que nos interesa, de la redefinición de las relaciones entre el poder local y el poder central. Situación que se expresa principalmente a través de la reconstitución de competencias (ámbitos de poder) mediante la concentración de ciertas funciones anteriormente privativas de los municipios en el poder central y mediante la distribución de la renta petrolera del Gobierno Nacional al Municipal sea como de gasto público o como aval para el endeudamiento. Allí las competencias adquieren nuevas dimensiones: el poder central controla, por formación o fortalecimiento, instituciones vivendistas (BEV-JNV, IESS), de prestación de servicios (IETEL, IEOS, INHERI), de dotación de equipamiento de salud (IESS, MSP), de educación (DINACE, PROMET, DINADER), etc., lo cual condujo, a su vez, a que el Municipio se “especialice” exclusivamente en el control y manejo del suelo urbano.

(15) *A manera de ejemplo se puede señalar lo siguiente: cada uno de los préstamos fija las normas que la municipalidad deberá seguir para el cumplimiento de sus obligaciones: mecanismos de recaudación para el pago de la deuda (incremento de tasas, tarifas y precios); tipos de obras a realizarse (no competitivas al capital, pero sí funcionales); reformas administrativas (vr. gr. la creación de la Empresa Municipal de Desarrollo Urbano—EDMU—).*

La autonomía municipal se vuelve obsoleta y comienza a transformarse en términos de subordinación tanto al poder central como a los intereses extranjeros representados por el capital de préstamo, siguiendo, de alguna manera, el origen de los fondos.

Por otro lado, y dentro de la misma lógica, debe tenerse en cuenta que las inversiones realizadas por el Municipio en servicios e infraestructuras son utilizadas por el capital (en sus distintas formas), con la característica de que no tributa en relación al consumo que hace y al beneficio que obtiene de ellos; y cuando así procede, gran parte de la tributación la dirige hacia el poder central en desmedero del local. No es raro, por tanto, que de un tiempo a esta parte, se observe que el manejo de la ciudad va escapándose paulatinamente de las manos de los representantes elegidos por la ciudadanía (Concejo Municipal) y va recayendo en los directorios de las empresas municipales con el beneplácito de las entidades financieras internacionales. De allí que la pérdida de la autonomía municipal se convierta en un elemento adicional de la crisis fiscal del Municipio de Quito. (16)

El manejo empresarial del Cabildo resulta fundamentalmente de la puesta en práctica del denominado "endeudamiento agresivo" que Sixto Durán, Alcalde de Quito (1978:37), lo justifica en términos de que "... si es para una actividad retributiva, en buena hora pedimos el empréstito; un empréstito para gastos fungibles, eso sería de criticar; pero si un empréstito es para una obra autofinanciable, es un sano principio de la economía recurrir al mismo (. . .) Este ha sido el criterio que ha guiado nuestras gestiones y la consecuente obtención de créditos. Todos los préstamos obtenidos han sido para proyectos autofinanciados".

Este autofinanciamiento de los proyectos, por las características que tiene, conduce a una política urbano-financiera concentradora y excluyente sustentada en una concepción económico-tri-

(16) Art. 197.— *"La empresa pública municipal es una entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial que opera sobre bases comerciales y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobra una tasa o un precio". Ley de Régimen Municipal. (Subrayado propio).*

butaria que contiene, a grosso modo, los siguientes elementos: que la tributación no limite los incentivos para la oferta e inversión de capitales (productivos y parasitarios); que la lógica de recavación de los tributos permita socializar los costos de inversión y privatizar los beneficios; que la deuda municipal sea un componente de la deuda pública nacional; que los gastos de inversión realizados por la municipalidad aparezcan como formas particulares de inversión privada; etc.

Intentando sistematizar, la política urbano-financiera del Cabildo capitalino, se la puede desagregar en los siguientes componentes principales: a) **En términos económicos**, en introducir la lógica de la rentabilidad de las inversiones, o, dicho de otro modo, la realización de ciertas obras en ciertos lugares de tal manera que permita recuperar, en el menor tiempo posible, la inversión realizada, con lo cual se cambia el contenido municipal: de la dotación de servicios a la obtención de beneficios. b) **En términos territoriales**, en consolidar una nueva forma de organización territorial, expresión de la segregación urbana, basada en la relación centro/periferia de tipo metropolitana, hasta este momento inédita. c) **En términos político-sociales**, en la consolidación del proceso clientelar de dominación hacia los sectores populares, que va desde la negación de ellos (ilegales, clandestinos) durante la administración de Durán Ballén y pasa por su reconocimiento parcial (periféricos, espontáneos) con Alvaro Pérez, para llegar al intento de integración populista (marginales) con Gustavo Herdoíza.

En esta perspectiva, la estructura del gasto da nuevas líneas de reflexión: se percibe una continua especialización de funciones por una doble vía: por la concentración de las inversiones (obras de agua potable y de vialidad) y por la transmisión de competencias hacia el poder central (educación, salud, vivienda, etc.). La concentración de la inversión en agua potable se especifica en el proyecto denominado Pita-Tambo y el de vialidad en la construcción de los túneles de San Juan, San Diego y el Placer. (17)

(17) *"Uno de los mayores programas llevados a cabo por la administración por intermedio de la Dirección de Obras Públicas y en su género el de mayor envergadura, jamás abordado por municipios anteriores, ha sido indudablemente el aspecto viario, no sólo en lo que se refiere a la apertura de nuevas vías, facilidades de tránsito, pasos a desnivel, túneles, etc. sino sobre todo, en la atención al problema de la pavimentación y repavimentación". (Durán Ballén, 1978).*

Si se suma las inversiones en agua potable y vialidad, se constata el alto nivel de concentración (del orden del 75% de las inversiones realizadas) y de especialización a la que se ha llegado. Pero también, expresa, la necesidad de ejecutar las obras "prioritarias" en los lugares más aptos para recuperar las inversiones. Se debe señalar que la cota o nivel del agua potable define el perímetro de la ciudad (actualmente está a la altura de 2.860 msm., con algunos lugares que incluso sube hasta los 2.950 msm) y que la vialidad permite integrar los polos industriales del norte y el sur, mejorar los niveles de comunicación entre el centro y la periferia; agilizar la circulación mercantil (bienes, servicios y personas), etc. Los proyectos de infraestructura de agua potable y vialidad han sido los elementos estructuradores de la política de tierras en Quito y lo son en la medida en que a través de ellos se desarrolla el proceso de constitución-habilitación del suelo urbano.

Esta nueva naturaleza que presenta el Municipio se convierte en uno de los factores principales de su actual crisis fiscal. Lo es en la medida en que esta lógica encuentra su límite cuando la capacidad de respuesta alcanzada por el Municipio en el período petrolero se agota; con lo cual su acción se vuelve aún más selectiva e insuficiente, sobre todo en momentos en que la ciudad nos muestra crecientes manifestaciones sociales y del florecimiento de los conflictos a todo nivel (Ley del Cinturón Verde, Hospital del Sur, incrementos de tarifas del transporte, etc.).

Pero no sólo ello, ya que la nueva forma de organización territorial, que conjuga una topografía complicada para los usos urbanos con un desarrollo urbano altamente especulativo, determina límites a la acción municipal y aporta componentes a la crisis. La dotación de los servicios e infraestructuras son cada vez más caras, no sólo por el incremento de los precios sino, además, por las dificultades técnicas y los bajos rendimientos por habitante; lo cual, obviamente, conduce al incremento de los costos y la disminución de las recaudaciones.

En suma, estamos bajo la presencia de un problema de tipo estructural al Municipio de Quito que termina por hacer crisis: la tendencia creciente hacia el incremento de los gastos sobre los

medios para financiarlos, que conduce a la aguda desarticulación de los ingresos propios del Municipio con la estructura del gasto total. Tal problema se agrava aún más con la crisis fiscal del Estado ecuatoriano y con la priorización que se da, en el actual gobierno, a organismos estatales no constituidos a través de la voluntad del sufragio. La devaluación, la inflación, la renegociación de la deuda externa, etc. añaden nuevos y más complejos problemas a la crisis fiscal del Municipio.

5. REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIONES

En realidad más que conclusiones, lo que finalmente exponemos son las reflexiones centrales con las cuales se analiza el proceso urbano en Quito.

1. El proceso urbano de Quito, durante este siglo, presenta dos períodos claramente identificados: el primero va desde la Revolución Liberal hasta fines de la década del cincuenta y el segundo, desde la década del sesenta hasta la actualidad. El origen de cada período se define como de crisis urbana y su desarrollo como de transición (estabilización). En suma, se concibe a la ciudad capitalista como consecuencia de un proceso cíclico evolutivo, que está en consonancia con los cambios provocados por la articulación de las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas.
2. La forma de organización territorial desarrolla una relación indirecta (por oposición a la causalidad lineal) respecto a la evolución de la sociedad (Coraggio, 1980). De allí que las formas radial-concéntrica, longitudinal (polinuclear) y metropolitana, no hacen otra cosa que mostrar la particular distribución que adoptan los valores de uso autónomos en el valor de uso complejo (la ciudad), en cada uno de los períodos.
3. La función que ejerce el Municipio está determinada en la articulación de la sociedad y el Estado en cada coyuntura específica. De allí se deduce que el Municipio sea un órgano estatal con poder real, pero limitado. Sin embargo, debe seña-

larse que la política urbana del Municipio siempre privilegió al suelo urbano, pero asignándole, según el momento, funciones diferentes. Así, hasta 1933 privilegió una política de valorización (constitución) de la tierra urbana y, luego (fines del sesenta) otra de monetarización de la renta capitalizada; hacia la década de los setentas buscó la liberación del obstáculo que significa la propiedad de la tierra para el capital inmobiliario. Esta caracterización no niega la coexistencia simultánea de estas políticas, lo que hace es destacar el predominio que ejerce una de ellas sobre las restantes.

4. En consideración a las funciones que desempeña la política urbana del Municipio, puede concluirse que sus principales beneficiarios han sido los terratenientes urbanos, el capital inmobiliario y el capital financiero internacional.
5. Las políticas urbanas en el Ecuador (y específicamente en Quito), a diferencia de lo que ocurre en los países centrales, se desarrolla bajo la modalidad **concertada**, en tanto que en ella participan una amalgama de intereses bajo la égida del capital de promoción (inicialmente de los terratenientes). Dentro de esta lógica, el Municipio, por su composición social y la correlación de fuerzas con el poder central, representa a los intereses económicos fundamentales que impulsan el proceso de transición urbana; esto es, a las nuevas fuerzas económicas que emergen en la década del sesenta y se consolidan con el auge petrolero: principalmente, el capital inmobiliario. En esa mira, su actuación ha estado canalizada hacia la "regentación" de los procesos simultáneos de producción, habilitación, apropiación y usos del suelo en función de lo que hemos definido como renovación y expansión urbana.
6. En esa perspectiva, el crecimiento ha surgido como una respuesta a las necesidades de los propietarios de la tierra y de los capitales del sector inmobiliario de manera preferente. Es por ello que la política urbana de la última década se contextualiza al menos bajo las siguientes dos directrices generales: por un lado, en **garantizar la (re) producción de los valores de uso complejo** (efectos útiles de aglomeración) que permiten

al capital particular y al terrateniente urbano iniciar los procesos de habilitación-apropiación- uso del territorio y, por otro lado, en **mediatizar las contradicciones** entre el capital inmobiliario (preferentemente, lo cual no excluye a otros) y el propietario de la tierra.

Es justamente esta política urbana la que ha conducido a alterar las condiciones del medio ambiente natural y urbano precipitándolo a un proceso anárquico y regresivo. Las tierras periféricas de producción agrícola tienden a desaparecer, con lo cual se deforma (o destruye) la ecología natural y se incrementan los precios de los artículos que se producían intensivamente en aquellas zonas: de preferencia hortalizas, gramíneas, lácteos, etc.

La renovación, como la expansión urbana, son los componentes más sobresalientes del proceso que se vive en la actualidad y, como tales, contribuyen a la reorganización del territorio y a la consolidación de una nueva forma de segregación urbana cualitativamente diferente a la anterior. La renovación urbana se origina en la década de los sesentas, cuando las zonas de la Mariscal Sucre y el Centro Histórico se integran bajo una misma lógica general, y se consolida en la del setenta como "expansión de la centralidad" deducida del proceso urbano global inmerso en la nueva relación de tipo centro/periferia.

7. La crisis urbana parece ser un componente importante del proceso urbano; su presencia cíclica y su incidencia en fenómenos posteriores a su máxima expresión, parecen confirmarlo. En esta perspectiva, la crisis urbana no puede ser comprendida sin su contrapartida: la transición, o el medio a través del cual se intenta superar las contradicciones capitalistas que hacen crisis en la ciudad (entre las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas) y que pretenden fortalecer el propio orden capitalista. De allí que la crisis-transición urbana sea un "mal necesario" que recurrentemente se presenta para incrementar la rotación del capital, incrementar la plusvalía relativa, las posibilidades de circulación mercantil, el control sobre la población, etc.

8. Sin embargo, aunque los resultados globales de la crisis-transición, resuelvan transitoriamente algunos de los conflictos, a la larga la crisis se reproduce y a niveles más agudos. Una de sus manifestaciones más evidentes tiene que ver con la crisis fiscal del Municipio; no otra cosa es la evidente incapacidad estructural que tiene para financiar su presupuesto, y su cambio de naturaleza (se "desautonomiza") y función (el criterio de rentabilidad le guía). Más aún, esta situación se agudiza al momento en que los ingresos petroleros tienden a disminuir y la crisis económica general entra en escena.

De allí que las manifestaciones de la crisis urbana que se intentaba resolver por la vía de la transición, terminaron incrementando los déficits de servicios y equipamientos, de vivienda, de transporte, de segregación, el déficit fiscal del Municipio, etc., conformando algunas de las formas actuales de expresión de las contradicciones urbanas.

9. No debe llamar la atención, entonces, el apareamiento de las más disímiles formas de asociación que "se reproducen día a día y por todas partes: comités barriales y juntas promejoras, clubes deportivos y asociaciones culturales, organizaciones de mujeres y federaciones de barrios, cooperativas y precooperativas de vivienda: todas ellas son, a su manera, respuestas de los habitantes pobres de la ciudad a sus incontables necesidades". (Unda, 1985:2). El crecimiento vertiginoso de la organización popular urbana que se presencia en el período permite, por su evolución cualitativa, avisorar que nos encontramos en los umbrales de un movimiento vecinal poderoso (Unda, 1985 y García, 1984).

De allí que debe advertirse que, si en la década de los años treinta emerge una liga de inquilinos como respuesta a la agresiva política del déficit, en la actualidad se asiste a un proceso acelerado de organización popular en defensa de sus condiciones de vida. Un proceso que rebasa la reivindicación de los costos de arriendo y que cuestiona incluso el acaparamiento especulativo de tierras (Cooperativa Lucha de los Pobres); que detiene iniciativas nacionales de "reubicaciones" (Ley del Cinturón Verde); que reivindica la salud (Coordina-

dora Proapertura del Hospital del Sur); que lucha contra la carestía de la vida (todas las organizaciones de segundo grado); etc., lo cual nos conduce a pensar que, de ahora en adelante, para bien o para mal de la organización popular, no se podrá prescindir de ellas, dada su magnitud e importancia.

BIBLIOGRAFIA

BAEZ, René

"Hacia un subdesarrollo Moderno", en: *Ecuador Pasado y Presente*, Ed. Universitaria, Quito, 1975.

BOCCO, Arnaldo

"Estado y renta petrolera en los años setenta", en: *Ecuador Mito del desarrollo*, Ed. El Conejo, Quito, 1982.

CARRION, Fernando

"Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana", en *Revista SIAP*, No. 71, México, Sept. 1984.

Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica; ponencia presentada en el Seminario Internacional "Poder Local, participación pública y administración urbana en Ciudades Intermedias y pequeñas en el Area Andina". Ecuador, 1985.

La Renovación Urbana en Quito, Ed. CAE, Quito, 1984.

CASTELLS, Manuel

Crisis Urbana y cambio social. Ed. Siglo XXI, México, 1981.

CORAGGIO, José Luis

"Sobre la espacialidad y el concepto de región", mimeo, México, 1979.

"Posibilidades de un reordenamiento territorial para la transición en Nicaragua", en *Redistribución de la población: objetivos, limitaciones e impacto de la acción estatal en Centroamérica: el caso de Nicaragua*, mimeo, San José, 1983.

CHIRIBOGA, Manuel

"La pobreza rural y la producción agropecuaria", en *Ecuador: el mito del desarrollo*, Ed. El Conejo, Quito, 1982.

DURAN Ballén, Sixto

"Informe de Labores", Quito, Febrero, 1978 mimeo.

GARCIA, Jorge

La organización de moradores en Quito, mimeo, Quito, 1984.

LOJKINE, Jean

El marxismo, el Estado y la cuestión urbana, Ed. siglo XXI, México, 1984.

MUNICIPIO DE QUITO

Quito y su área metropolitana (Plan Director 1973-1993), Ed. Municipal, Quito, 1973.

Ordenanzas de presupuestos municipales de la I. Municipalidad de Quito, Ed. Municipal, Vols. 1970-71-72-73-74-75-76-77-78-79, Quito.

Plan Quito (esquema director), Ed. Mantilla, Quito, 1984.

Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito, Ordenanza General No. 1165, Memoria-Imprenta Municipal, Quito, 1967.

O'CONNOR, James

La crisis Fiscal del Estado, Ed. Península, Barcelona, 1981.

QUIJANO, Aníbal

"Imperialismo y relaciones internacionales en América Latina", en: Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos, Ed. Amorruto, Editores, Buenos Aires, 1974.

TOPALOV, Christian

La urbanización capitalista, Ed. EDICOL, México, 1979.

UNDA, Mario

La organización barrial entre la democracia y la crisis, inédito, CIUDAD, Quito, 1985.

VERDUGA, César

"El proceso económico ecuatoriano contemporáneo (análisis del período 1972-75)", en: Ecuador HOY, Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1978.



CENTRO
DE
INVESTIGACIONES
CIUDAD

CASILLA POSTAL 83-11
QUITO-ECUADOR
Teléfono 230-192