

**Las pequeñas y medianas ciudades  
en el desarrollo socioeconómico  
de América Latina**

ORGANO DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION  
VOLUMEN XVIII - NUMERO 71 - SEPTIEMBRE DE 1984

**Revista**



**Interamericana  
de Planificación**

**SEDE DE LA REVISTA:**

**Secretaría General de SIAP:** Altata 51, oficina 403, Colonia Condesa, (06140) México D. F., México. Teléfonos: 516-97-56 y 516-02-64.

**EDITOR:**

Luis E. Camacho, Secretario Ejecutivo de SIAP

**EDITOR ASESOR:**

Vicente Sánchez S.

**DIRECTIVA DE SIAP:**

**Presidente:** Guillermo Geisse (Chile) — **Vicepresidentes:** Gustavo Esteva (México) y Alberto Urdaneta (Venezuela) — **Directores:** Roberto de Azevedo e Souza (Brasil), John Friedmann (Estados Unidos), Elías Gutiérrez (Puerto Rico), Javier Lindenboim (Argentina), Gustavo Riofrío (Perú), Fernando Soto B. (Honduras), Juan Pablo Terra (Uruguay), César Verduga (Ecuador).

La **Revista Interamericana de Planificación** es órgano científico de la Sociedad Interamericana de Planificación y se publica trimestralmente (en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre), como parte del programa editorial de la Sociedad "Ediciones SIAP". La selección de los artículos responde a criterios de calidad científica, carácter polémico, representatividad del campo de la planificación y/o del conocimiento que aporten de la realidad que encara la disciplina. Por lo tanto, la inclusión de los materiales no indica que la Dirección coincida necesariamente con las opiniones sustentadas en ellos, entendiéndose que la responsabilidad respecto a las mismas es exclusiva del autor.

**SUSCRIPCIONES:**

La Revista se distribuye gratuitamente a los miembros de la Sociedad Interamericana de Planificación.

Para personas e instituciones no asociadas, la suscripción anual a **cuatro números** (incluyendo el boletín "Correo Informativo SIAP") enviados por **correo aéreo** tiene el siguiente costo: **América Latina** US\$30.00; **Europa** US\$40.00; **Asia, Africa y Oceanía** US\$42.00. El costo por número suelto (sin el Boletín), es de US\$6.00, US\$9.00 y US\$10.00, respectivamente, enviado por correo aéreo.

Los pagos deben enviarse preferentemente en cheque personal o giro bancario en dólares contra un banco de USA, o mediante transferencia bancaria contra un banco de México.

Todos los derechos, incluyendo las traducciones a otros idiomas, han sido reservados por la Sociedad en todos los países participantes en la International Copyright and Pan American Copyright Conventions.

ORGANO DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

---

VOLUMEN XVIII — NUMERO 71 — SEPTIEMBRE DE 1984

**Revista**



**Interamericana**

**de Planificación**

## INSTRUCCIONES PARA ENVIAR ARTICULOS A LA REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

*Invitamos, por este medio, a investigadores de las ciencias sociales, docentes, planificadores y técnicos en general, a que publiquen sus enfoques, planteos y experiencias en la Revista Interamericana de Planificación, siguiendo las siguientes instrucciones:*

1. El envío a la Secretaría General de SIAP de un trabajo para ser publicado en la **Revista Interamericana de Planificación**, supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español que tengan circulación en toda América Latina. Por la importancia del tema tratado, se aceptarán artículos que hayan sido ya publicados en otras revistas de circulación nacional. Cuando este sea el caso, debe informarse al respecto en la carta remisoria de los mismos.

2. Los trabajos pueden ser teórico-metodológicos o estudios de casos referidos a situaciones, experiencias y proyectos específicos sobre temas de planificación y desarrollo —nacional, regional o local— en las áreas de la planificación económica, social, física y medio-ambiental

*Los estudios de casos deben tener contenido crítico y/o metodológico, no limitándolos simplemente a la descripción empírica.*

3. Los trabajos deberán ajustarse a las siguientes especificaciones:

a) *Extensión de los trabajos. Los artículos deberán tener una extensión máxima de 40 cuartillas tamaño carta, escritas a máquina a doble espacio. Dentro de este número de páginas se contarán los cuadros, mapas, gráficos, notas de pié de página y referencias bibliográficas anexas. Sólo en casos excepcionales, se aceptarán trabajos de mayor extensión.*

*Los trabajos con destino a las secciones de **Notas y Comentarios** y **Roseña de libros**, deberán tener una extensión entre 5 y 20 cuartillas.*

b) *Los cuadros, gráficos, mapas y fotos, deben venir en originales claros y precisos, o en copias nitidas reproducibles, preferiblemente en el tamaño de 19 X 13 Ctms. o al tamaño papel carta, como máximo (28 X 21 Ctms.)*

*Si fuere imposible ajustarse a dichas medidas, este material debe necesariamente admitir reducciones fotográficas al tamaño de 19 X 13 Ctms. Debe indicarse dentro del texto del artículo el lugar preciso en que debe incluirse dicho material.*

c) *Las notas de pié de página, fuentes, citas o referencias bibliográficas, deberán seguir el orden que se indica en los siguientes ejemplos:*

14. Véase una excelente revisión de esta discusión en Gilbert, Alan **Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes**, en "Revista Interamericana de Planificación", volumen IX, Num. 35, septiembre de 1975, pp. 23-34.

15. CEPAL. **Introducción a la técnica de la programación**, (E/CN.12/363, julio de 1955). Vol. I de la Serie "Análisis y proyección del desarrollo económico", Naciones Unidas, Nueva York, 1955.

*Dichas notas pueden venir al pié de la página en que se hace la cita o agrupadas al final del artículo. Deben estar claramente destacadas dentro del texto con números sucesivos entre paréntesis.*

*Las llamadas que se refieran al autor y al título del artículo, deberán venir señaladas con uno y dos asteriscos, respectivamente.*

d) *En la carta remisoria debe incluirse la dirección y teléfono del autor o autores del artículo a donde la Redacción de la Revista pueda dirigirse para aclarar alguna duda sobre el contenido del mismo.*

e) *La Redacción se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes.*

f) *Debe enviarse original y copia del artículo a **Secretaría General de SIAP, Apartado Postal 27-716, (06760) México, D. F., México**. No se devolverán originales.*

g) *Los autores recibirán, libres de costo, cinco (5) ejemplares del número de la Revista en que hayan sido publicados sus trabajos.*

## CONTENIDO

CESAR A. VAPÑARSKY	7	<b>SERVICIOS URBANOS: el modelo de los lugares centrales y el de la ciudad dispersa</b>
MABEL MANZANAL	26	<b>LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y SU MEDIO AMBIENTE: consideraciones sobre los asentamientos humanos en regiones periféricas de países subdesarrollados</b>
BORIS GRAIZBORD	36	<b>PERSPECTIVAS DE UNA DESCENTRALIZACION DEL CRECIMIENTO URBANO EN EL SISTEMA DE CIUDADES DE MEXICO</b>
ROBERTO ARENAS BONILLA	59	<b>ANTECEDENTES DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO, EVOLUCION URBANA Y CIUDADES INTERMEDIAS EN COLOMBIA</b>
GUSTAVO VERDUZCO I.	67	<b>CRECIMIENTO URBANO Y DESARROLLO REGIONAL: el caso de Zamora, Michoacán</b>
JORGE LEGORRETA	81	<b>LA PLANIFICACION URBANA EN MEXICO: su carácter y limitaciones</b>
LIGIA GONZALEZ DE ALBA	84	<b>LAS CIUDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS DENTRO DE UN SISTEMA URBANO NACIONAL: el caso de México</b>
LUIS JAVIER HERNANDEZ P.	96	<b>PLANTEAMIENTO DE POLITICAS DE DESARROLLO PARA LOS CENTROS URBANOS EN EL ESTADO DE MICHOACAN, MEXICO</b>
ARTHUR D. MURPHY ALEX STEPICK AIDA CASTAÑEDA	115	<b>LA ARTICULACION DE UNA CIUDAD INTERMEDIA CON LA ECONOMIA MEXICANA Y EL EFECTO SOBRE LOS NIVELES DE VIDA: el caso de Oaxaca</b>
FERNANDO CARRION	129	<b>LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN EL CONTEXTO DE LA URBANIZACION ECUATORIANA: un intento de interpretación</b>
ABELARDO SANCHEZ LEON	148	<b>MUNICIPIO Y PARTICIPACION POPULAR: el caso de Carabayllo, Perú</b>
SILVIA BLITZER JORGE E. HARDOY	158	<b>NOTAS SOBRE LA REPERCUSION DE LA REFORMA AGRARIA EN LOS CENTROS INTERMEDIOS Y PEQUEÑOS DE AMERICA LATINA</b>
MICHAEL JACOBS ALICIA ZICCARDI	178	<b>LA POLITICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MEXICO: desconcentración y crisis</b>

## **P R E S E N T A C I O N**

Del 5 al 8 de julio de 1983 se realizó en Morelia, Michoacán, México, un seminario sobre **El rol de las ciudades intermedias y pequeñas en el desarrollo socioeconómico de América Latina**, organizado y auspiciado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, el International Institute for Environment and Development (IIED), el Gobierno del estado de Michoacán, y la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP). Participaron en el mismo, especialistas de Argentina, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú y México, así como representantes de algunos organismos internacionales de la Región y de instituciones mexicanas.

Dada la importancia del tema para quienes tienen a su cargo formular e instrumentar las políticas nacionales de distribución de la población y la ocupación y el ordenamiento del territorio, y el buen nivel de los trabajos teórico-metodológicos y de las experiencias nacionales y regionales tratadas, la **Revista Interamericana de Planificación** dedica este número a la divulgación de las ponencias básicas discutidas en el seminario, incluyendo, al final, el artículo coyuntural de Michael Jacobs y Alicia Ziccardi que, si bien no fue presentado allí, está relacionado temáticamente, enriqueciendo así el contenido de este número de la Revista.

Queremos agradecer al Arq. Jorge Enrique Hardoy (coorganizador del seminario por el IIED y CLACSO) su valiosa colaboración en la preparación de este número.

**El Editor**

FERNANDO CARRION

## LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN EL CONTEXTO DE LA URBANIZACION ECUATORIANA: un intento de interpretación

*"Toda ciudad es un destino porque es, en principio, una utopía"<sup>1</sup>*

### Introducción

En América Latina las tendencias generales que acompañan al proceso de urbanización —en tanto expresión fenoménica final— han sido extensamente debatidas y, hasta cierto punto, consideradas como un "lugar común": creciente concentración urbana en uno o dos centros mayores, detrimento de la significación de las ciudades intermedias y pequeñas, y profundización de los desequilibrios interregionales. A pesar de ello, el énfasis general, tanto de la investigación como de las acciones de política —en coincidencia con el movimiento aparente?— se ha dirigido hacia las principales ciudades, adoptando, según el país y el momento histórico, matices diferenciales<sup>2</sup>.

Consideramos, por tanto, que la temática objeto de discusión del encuentro —los centros intermedios y pequeños en América Latina— a la par que inédita, es de primordial importancia para la comprensión y búsqueda de alternativas al desarticulado proceso de urbanización que viven nuestros países; más aún, cuando en la actualidad se evidencia claramente, y de manera creciente, una crisis de política urbana —o mejor dicho, una ausencia de política urbana, de planificación— en la cual, a no dudarlo, las ciudades de porte medio y pequeño son las más afectadas.

Es en este contexto que, con el presente trabajo, pretendemos iniciar la discusión del caso ecuatoriano, en base a un breve recorrido por la historia urbana del país, con el afán de comprender las características y roles ejercidos por las ciudades intermedias en el conjunto de la urbanización ecuatoriana. Esta revisión histórica apunta a construir una periodización general del proceso de urbanización, para poner de relieve los momentos históricos (fases) en los cuales las ciudades intermedias muestran con mayor nitidez sus condiciones centrales de constitución y posterior desarrollo (y decadencia, en ciertos casos).

1. Salazar, Bondy, *Lima la horrible*, Ed. ERA, México, 1977, p.10.

2. Tal como nos alerta Jorge Enrique Hardoy en la convocatoria, cuando señala: "también merece destacarse la escasa atención académica prestada al tema de los centros intermedios y pequeños. Una revisión de 29 revistas latinoamericanas especializadas, publicadas en los 12 últimos años, demostró que son muy pocos los estudios con enfoques globales sobre los problemas estructurales de estos asentamientos en particular".

Ello nos permitirá remarcar, por un lado, el contenido singular de la urbanización ecuatoriana y, por otro lado, entender la dinámica específica en la cual participan las ciudades intermedias dentro del proceso global y del ámbito en el que se expresan. Hemos creído necesario presentar este esquemático panorama histórico, dado que en él se avizoran algunas alternativas válidas para contrarrestar el agudo proceso de concentración bicefálico (Quito y Guayaquil), así como las desigualdades regionales, entre otros puntos.

En una primera parte del trabajo establecemos con precisión ciertos conceptos teórico-metodológicos que enmarcan las hipótesis y el conjunto del análisis. En la segunda parte se presentan los rasgos y características principales que definen a los períodos centrales del proceso de urbanización ecuatoriana, tratando de destacar el papel desempeñado por las ciudades intermedias como uno de los eslabones permanentemente relegados pero fundamentales para su comprensión. Finalmente, en una tercera parte y a manera de conclusiones, se resaltan los aspectos más sobresalientes de la experiencia histórica de la urbanización, para ser retomados y planteados como recomendaciones de carácter general.

Cabe señalar que, por el carácter del trabajo y el nivel actual de la investigación sobre el tema, se privilegian los aspectos metodológicos y la formulación de hipótesis, más que los resultados concretos. Por esta razón, éstas son, en realidad, notas preliminares en estado de elaboración, resultantes de los estudios que actualmente se encuentra realizando el Centro de Investigaciones CIUDAD<sup>3</sup>. Obviamente, esta aclaración no significa sustraerse a la crítica, sino que, por el contrario, es un llamado a la superación de los problemas que la investigación y la realidad presentan

### 1. Precisiones conceptuales

Debido al carácter de la ponencia, no se planteará el análisis de las distintas corrientes de interpretación sobre el tema (sus alcances y limitaciones); sin embargo, deben mencionarse, someramente al menos, ciertos elementos que permitan generar directrices para su desarrollo. En ese sentido, la mayoría de las concepciones se han movido según dos líneas contrapuestas: el empirismo ecológico demográfico o la generalización extrema, funcionalista o "dependentista", tratanto al proceso de urbanización, en los dos casos, como si fuera producto de una realidad socioeconómica homogénea y, por tanto, indiferenciada territorialmente.

Con ese propósito y a la luz de las características del desarrollo urbano ecuatoriano, el proceso de urbanización tiene que ser históricamente comprendido en la consideración de que la lógica colonial y neocolonial han configurado desigualdades regionales notables, a la par que cada REGION<sup>4</sup> contiene características propias que la diferencian de otras<sup>5</sup>. Por no enfocar la urbanización desde esta perspectiva analítica, se han subestimado o sobreestimado los roles, funciones y condiciones de las ciudades (aisladas o interrelacionadas) dentro de su ámbito específico y también en el contexto global de la urbanización nacional.

En el intento de aproximarnos a una definición del "proceso de urbanización" que permita captar las características del caso que nos ocupa, entenderemos efectivamente por tal al fenómeno empírico de distribución territorial de la población (dispersión/concentración); a sus determinaciones principales, tales como las transformaciones en las relaciones de

3. Nos referimos a los proyectos "Los asentamientos humanos y la arquitectura en el Ecuador" y "El rol de los municipios en la gestión y planificación de las ciudades ecuatorianas".

4. Hacemos nuestro el concepto de región propuesto por Coraggio, en tanto "ámbitos o áreas de homogeneidad territorial, definidas a partir del dominio particular de una relación de acoplamiento o semejanza". Coraggio, José Luis: *Sobre la espacialidad y el concepto de región*, mimeo, México, 1979, pp. 44 y ss.

5. "Los orígenes del desarrollo capitalista presentan un carácter regional marcado, pues se ubican en la planicie húmeda y tropical de la costa como consecuencia de su inserción en el mercado y división del trabajo mundiales en el siglo XIX; mientras el callejón interandino, la sierra, conserva sin modificaciones mayores las estructuras sociales de herencia colonial (basadas en la forma de hacienda huasipunguera)". Guerreiro, Andrés, *Los oligarcas del cacao*. Ed. El Conejo, Quito, 1980, pp. 11-12.

producción en la agricultura e industria, en las relaciones de intercambio, distribución y consumo, en la estructura de clases en el Estado, entre otras; y a sus efectos sobre la **organización territorial**<sup>6</sup> de manera interrelacionada<sup>7</sup>. Esta organización territorial es definida por la superposición y articulación de distintas formas productivas que conforman ámbitos de relaciones sociales particulares y regionalizados objetivamente (según sea el caso: minería, hacienda, plantación, industria, etc.), correspondientes históricamente, cada uno de ellos, a una etapa de la división —social y territorial— del trabajo, y por ende, también a un proceso de urbanización del país<sup>8</sup>.

Este planteamiento general tiene las siguientes características generales:

- i) Lo que configura el proceso de urbanización es la peculiaridad histórica de la formación social ecuatoriana, pero no bajo relaciones mecánicas de reflejo de lo social en lo territorial<sup>9</sup>.
- ii) La urbanización nacional se caracteriza —y está matizada— por una marcada diferenciación regional, asociada a formas productivas, relaciones sociales, estructura política, pisos ecológicos y conformación natural, etc.
- iii) La especificidad regional particular es la que caracteriza a la urbanización de su polo central; y
- iv) Las relaciones interurbanas, por ser los ejes principales de los circuitos internos de acumulación, condicionan el proceso<sup>10</sup>. Por esto, se plantea la necesidad de conocer las relaciones interurbanas como expresión de las relaciones enterregionales (porque básicamente las segundas pasan por las primeras).

En este sentido, entendemos que la relación interurbana propia del proceso de urbanización ecuatoriana se expresa históricamente en dos períodos definidos y diferenciados, correspondientes en cierto sentido al desarrollo histórico del país. A estos períodos los denominamos de "conformación urbana" y de "proceso de urbanización" propiamente dicho; cada uno de ellos tiene una expresión bicefálica diferente de interrelación<sup>11</sup>.

En orden cronológico, el primer período la **conformación urbana** abarca desde la conquista española —en que se consolida e inicia su disolución— hasta mediados del Siglo XIX; y el segundo, el **proceso de urbanización**, desde fines del Siglo XIX hasta nuestros días, produciéndose a lo largo de él su origen, desarrollo y consolidación.

Antes de exponer los rasgos característicos de cada uno de los períodos y la ubicación en ellos de las ciudades intermedias, conviene precisar lo siguientes:

- i) Los períodos considerados no son totalmente homogéneos en su principio y terminación, y como, tampoco, en su transcurso; porque según sea el caso, en un período se constituye el germen de uno superior y en éste existen formas de uno anterior. Es decir, que dentro de un mismo período pueden coexistir, y de hecho así sucede, formas resagadas y superiores, tanto de producción como de urbanización.

6. Adoptamos la definición de **organización territorial** en los términos de que "cuando una configuración es sostenida por un proceso social que la refuerza y la conserva, o cuando es producto de actos voluntarios en función de ciertos objetivos conscientes, la denominaremos **organización espacial (o territorial)**". Coraggio, José Luis, *op. cit.*, p. 23 y ss.

7. Pradilla, Emilio: **Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina**, en *Revista Interamericana de Planificación*, No. 57, marzo, 1981, SIAP, México, pp. 73-74.

8. La proposición general es tomada de Topalov, Christian: **La urbanización capitalista**, Ed. EDICOL, México, 1979, pp. 24-25.

9. Al respecto se puede consultar a autores tales como: Coraggio, Castells, Rodríguez, Pradilla, Lojkin, etc.

10. Nos atenemos a la consideración del "colonialismo interno" desarrollada por, González Casanova, Pablo: **Sociología de la explotación**. Ed. Siglo XXI, México, 1979.

11. Se adoptan tentativamente estas denominaciones por el contenido descriptivo que encierran, sin que ello signifique una construcción conceptual acabada.

- ii) La comprensión del tránsito de un período hacia el otro no puede entenderse como un "continuum", sino como fases históricas distintas del proceso de urbanización.
- iii) Las ciudades intermedias se presentan sobre la base de sus rasgos comunes más sobresalientes, de manera tendencial y homogénea dentro de los períodos.
- iv) Por "ciudad intermedia" entendemos provisionalmente a la caracterizada por el "locus" central de ámbitos productivos regionales —predominantemente agrícolas, basados en el monocultivo y sujetos a los movimientos cíclicos del comercio exterior ecuatoriano—, donde aquélla asume la función general de **intermediación** respecto de las ciudades "primadas" de Quito y/o Guayaquil, respondiendo, de alguna manera, a la lógica del colonialismo interno.

## 2. Periodización del proceso de urbanización y rasgos generales

"La urbanización tiene en nuestro país una historia relativamente larga y rica desde antes de la colonización y de la revolución industrial, aunque su expansión y hegemonía se cristalizarán por la incorporación al mundo capitalista y a la imposición de patrones de urbanismo y urbanización derivados de la expansión y consolidación del sistema capitalista"<sup>12</sup>.

La lógica de la urbanización ecuatoriana tiene sus raíces profundas en la dominación colonial y el desarrollo neocolonial posterior. La conquista y la colonización española significaron un drástico cambio en la organización territorial de las formas predominantes de los asentamientos humanos y de la implantación de las actividades fundamentales en la ciudad incásica; de esta manera se rompe la tradición "urbana" precolonial y se inicia un nuevo patrón de urbanización centrífugo afín a los intereses metropolitanos<sup>13</sup>. Si bien puede decirse que esta ruptura fue el origen de la urbanización en el país, no es menos cierto que, por un lado, se mantienen reminiscencias precoloniales sumamente fuertes, y que, por otro lado, la consolidación y definición estarán determinadas por la inserción más estrecha y dinámica de la economía nacional en el sistema capitalista mundial.

### a) *Primer período: conformación urbana*

La conquista española marca nuevos derroteros al incipiente proceso de urbanización precolonial al establecer una reorientación funcional de las ciudades según los requerimientos metropolitanos impuestos por la fuerza de la conquista, para lo cual determina, incluso, una jerarquía real y formal de los centros poblados en función de su categoría (ciudades, villas, etc.). Las ciudades, dentro de esta perspectiva, se fundan como centros de control y desarrollo regional<sup>14</sup>, en tanto constituyen fuentes para maniatar a la población indígena y aprovecharla como fuerza de trabajo, en la vía de apropiación de los recursos naturales más fértiles, en el lugar de expansión de la estrategia de dominio a todo nivel, en el centro de acumulación de los flujos económicos internos dirigidos hacia España, etc.<sup>15</sup> configurando en su conjunto una estructura centrífuga.

Esta conformación urbana dispersa encuentra su integración en una especialización socio-productiva zonal, la cual dicta que, por ejemplo, Cuenca aparezca como polo central del área minera del sur, y Quito se constituya como centro zonal principal hacia el norte con la

12. JUNAPLA, *El desarrollo urbano en el Ecuador*, JUNAPLA, Quito, 1973, p. 1.

13. Morse hace una caracterización útil de este sistema urbano al establecer el contraste entre la naturaleza centrípeta del poblado europeo, que concentraba y organizaba el comercio de una región, y el carácter centrífugo del latinoamericano, que tenía la función de controlar y administrar recursos que radicaban en el campo". Bryan, Roberts: *Ciudades de campesinos*. Ed. Siglo XXI, México, 1978, p. 60.

14. "Las ciudades coloniales latinoamericanas nunca fueron simplemente centros de control y administración, sino que con frecuencia se desarrollaron como parte de planes más globales de desarrollo regional, en los que quedaban incluidas áreas mineras y agrícolas". Bryan, Roberts, op. cit., p. 60.

15. Achig, Lucas: *El proceso de urbanización en el Ecuador: la formación de ciudades*. Ed. CIUDAD, Quito, 1980, p. 18.

producción agro-textil. En este contexto regional, se instaura en el territorio de la Real Audiencia de Quito una bicefalia urbana (Quito-Cuenca) de organización territorial de la producción que permite succionar plusproducto, vía imposición, superexplotación indígena y monopolio comercial<sup>16</sup>. En este concierto bicefálico, Quito adquiere la primacía como centro hegemónico, dada su doble condición de centro principal de la Audiencia—con todo lo que ello presupone en materia de administración, política, servicios y demás— y de “centro intermediario” de la colonia hacia la metrópoli.

### Primera fase de las ciudades intermedias: la hacienda serrana

El antedicho esquema bicefálico del desarrollo urbano tiende a desarticularse a partir de la primera mitad del siglo XVII (con el inicio de la formación del nuevo “pacto colonial”), cuando la división del trabajo impuesta por la Corona Española imprime nuevas características al esquema económico imperante, determinando que la Audiencia de Quito se especialice en la producción manufacturera textil y agropecuaria de manera preponderante, para poder surtir de esta forma a las regiones del Perú, Alto Perú y Santa Fé.

Esta inflexión histórica puede ser considerada el origen del sistema hacendario serrano y el motor más visible del inicio de desintegración del complejo bicefálico urbano, hecho que se consolida definitivamente con el desplazamiento de lo textil a lo agropecuario y el consecuente abastecimiento a las ciudades<sup>17</sup>. Respecto de esta etapa, Báez nos señala lo siguiente:

“Así, pues, a la paulatina ‘débacle’ de la actividad minera sucede en la economía colonial ecuatoriana un desarrollo ruralista de producción cerealista y lanera, que funciona bajo las normas del colonialismo interno y asegura los flujos unidireccionales del excedente económico en provecho de una constelación de ‘centros’ internos y del ‘centro’ hegemónico del exterior. La sistemática descapitalización del agro, la tecnología atrasada y extensiva, el restringido comercio y la extrema polarización de los ingresos diseñan un mercado raquíptico, urbano y concentrado, que inmoviliza la diversificación productiva y procesa a la sociedad a un ritmo bucólico y parsimonioso”<sup>18</sup>.

Con el desplazamiento en la producción de lo textil-minero a lo agropecuario, los batanes y obrajes no desaparecen, sino que, por el contrario, se integran a la unidad productiva básica: el latifundio, que, incluso, impulsa nuevos mecanismos de absorción de la fuerza de trabajo para asegurarla, contrarrestando la movilidad y crisis demográfica que se produce en el Siglo XVII y posteriores<sup>19</sup>.

La bipolaridad urbana, entonces, tiende a desaparecer paulatinamente con el descenso relativo de Quito<sup>20</sup> y la “dispersión” del proceso de urbanización: en unos casos, por la formación de centros y ciudades, y en otros, por su fortalecimiento; como consecuencia, entre otras razones, de lo siguiente:

16. Báez, René, *Dialéctica de la economía ecuatoriana*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1980, pp. 18-19.

17. Velasco, Fernando, *Ecuador, subdesarrollo y dependencia*, Ed. El Conejo, 1981, pp. 109-110.

18. Báez, op. cit., p. 21 (subrayado nuestro).

19. “La creación de la gran propiedad territorial en nuestro contexto histórico no conduce a una expulsión de los campesinos, a una descampesinización. Es, ante todo, un movimiento de superedificación extraeconómica del trabajador a la hacienda”, Guerrero, A. y Quintero, R., *La transición colonial y el rol del Estado en la Real Audiencia de Quito: elementos para su análisis*, en *Revista de Ciencia Sociales*, Vol. 1, No. 1, Quito, 1977, pp. 39.

20. “Quito había alcanzado ya los 50.000 habitantes en el siglo XVII y los conservó hasta bien entrado el siglo XVIII. Su decadencia económica y alguna catástrofe demográfica no bien explicada —se habla de epidemias, terremotos y erupciones del Pichincha que mataron o ahuyentaron a sus habitantes— redujeron su población violentamente en el último cuarto del siglo XVIII. Se dice que Quito tuvo 28.000 habitantes en 1780, alrededor de 35.000 cuando la independencia. Si esto es así, en 1905 apenas había recuperado el tamaño que tuvo siglos antes, y esa larga decadencia dejó su sello en la ciudad dormida de esa época”, Salgado, Germánico, *Lo que fuimos y lo que somos*, en “Ecuador Hoy”, Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1978, p. 22.

- i) La hacienda serrana se consolida como matriz institucional y económica que define nuevas relaciones de producción, que concentra las actividades económicas principales y que expresa una situación jurídico-política propia, determinando, en cierto sentido, la conformación de unidades autárquicas.
- ii) El proceso de ruptura del orden colonial, que se cristaliza con la independencia política respecto de la Corona Española, produce un debilitamiento relativo de la organización urbano-quiteña, al minimizarse la infraestructura urbana requerida por la burocracia colonial en vías de extinción<sup>21</sup>.
- iii) La crisis demográfica del Siglo XVII, el proceso libertario y las transformaciones socio-productivas determinan la disminución de la población y, al mismo tiempo, movimientos migratorios.
- iv) A partir de la primera mitad del Siglo XVIII se asiste a un proceso de activación económica en la costa<sup>22</sup>.

La diversificación política, económica, regional y poblacional genera, durante este período (en situaciones temporales e históricas concretas), la conformación y desarrollo de ciudades intermedias, en lo que llamamos su primera fase: i) por consolidación de formas productivas regionales propias (Otavalo, Latacunga, Riobamba, Cuenca, Ambato, etc.); ii) por la ubicación respecto del comercio interurbano (Riobamba, Baños, Daule, Ambato); iii) por sus roles significativos a nivel del conjunto regional (Quito); y iv) por expresiones micro-regionales aisladas con impulsos propios (Chimbo, Atacames, Manta)<sup>23</sup>.

#### **b) Segundo período: proceso de urbanización**

En el Siglo XIX, cuando "la guerra civil de 1895 sella el proceso de unificación y constitución del Estado nacional y marca, creemos, el comienzo de la dominación del modo de producción capitalista en el conjunto de la formación social ecuatoriana"<sup>24</sup>, el proceso de urbanización se instaura como tal, adoptando tendencialmente una configuración territorial urbana con características bicefálicas. Pero no es menos valioso caracterizar su origen en el desarrollo de las fuerzas productivas desde mediados del Siglo XVIII, que da por resultado la dinamización del intercambio comercial en base a la exportación de productos agrícolas y a la importación de manufacturas, la conformación del modelo agroexportador y la interrelación regional sierra-costa<sup>25</sup>.

El modelo de agroexportación que se implanta permite la integración regional sierra-costa, merced a una división del trabajo que establece que la plantación costeña sirva para la atracción de divisas mediante la exportación, y la hacienda serrana satisfaga al mercado interno, raquíutico y limitado. El sistema de plantación en apogeo y el estancamiento relativo de la hacienda serrana determinan una redistribución poblacional, por migraciones de la sierra hacia la costa, que tiende a equilibrar las diferencias interregionales. Este movimiento migratorio tiene sus orígenes en el agro y en las ciudades intermedias de la sierra (parasitarias de una estructura agraria en descomposición) y tiene su destino en Quito, Guayaquil y las zonas más prósperas de la costa.

La producción de exportación, localizada en las grandes plantaciones costeñas, convierte a Guayaquil (como centro regional principal y lugar de residencia de una burguesía exportadora y bancaria naciente) en el "locus" donde finalizan los flujos económicos internos de la región e, incluso, del país. Esta situación, al decir de Velasco, se expresa en que:

21. A pesar de ello, la sabiduría popular estigmatizará al período con aquel dístico tremendo: "último día de lo mismo y primero de lo mismo".

22. "El litoral no tuvo en la colonia significación alguna. La concentración del poder político en la capital audiencial, Quito, y el desarrollo predominante de la minería, primero, y de la agricultura cerealera, más tarde, habían dejado a la región litoral sin medios propios de desarrollo...", Benítez, Leopoldo, *Ecuador: drama y paradoja*, Ed. FCE, México, 1950, p. 176.

23. JUNAPLA, *op. cit.*, p. 17.

24. Guerrero, A., *op. cit.*, p. 13

25. Velasco, Fernando, *El modelo agroexportador ecuatoriano*, Ed. FAU, Quito, 1975, p. 28.

“la interrelación entre las dos zonas productivas va a determinar un flujo de plusvalía acumulada en la sierra hacia la costa. Este flujo operaba a través de dos canales: 1) la sierra, productora de alimentos, adquiría bienes manufacturados, los mismos que eran importados por Guayaquil. Puesto que estas manufacturas se pagaban con las exportaciones de cacao, al fin de cuentas, mediatizados por la relación internacional, se estaba intercambiando los alimentos serranos por el cacao costeño. Al existir diferentes niveles de productividad, llevando la peor parte los latifundios de la sierra, se producía un desequilibrio expresado en la relación de precios; 2) la consolidación del sistema bancario nacional posibilita que el capital circule hacia las actividades más rentables. En este caso hacia la producción cacaotera y la importación de manufacturas”<sup>26</sup>.

Guayaquil y Quito van convirtiéndose aceleradamente en los ejes de los procesos de acumulación y urbanización nacionales; el resultado general es que el centro de gravedad económico del país se desplaza de Quito a Guayaquil y de la sierra a la costa, y concomitantemente la población sigue igual suerte, tal como se observa en el Cuadro No. 1.

### Segunda fase de las ciudades intermedias: la plantación costeña

El auge del modelo agroexportador permite ubicar el origen de la segunda fase de las ciudades intermedias ecuatorianas —en la costa fundamentalmente— y de una articulación más estrecha entre las ciudades en general. Son ciudades que se desarrollan principalmen-

CUADRO No. 1  
ESTIMACION DE LA POBLACION DE QUITO Y GUAYAQUIL (1830-1982)

Año	Quito	Guayaquil
1830	36.000	—
1867	36.075	23.707
1880	—	36.000 <sup>3</sup>
1885	—	40.000
1886	—	44.000
1892	—	46.000 <sup>3</sup>
1903	—	73.515
1904	48.000	—
1906	51.858	—
1914	58.000	—
1919	—	89.771 <sup>3</sup>
1922	80.700	—
1926	82.000 <sup>1</sup>	100.000
1930	—	116.047
1932	123.000	—
1936	—	135.190
1938	150.374 <sup>1</sup>	159.937 <sup>1</sup>
1941	180.000	—
1944	—	200.000
1950	209.932 <sup>1</sup>	268.966 <sup>1</sup>
1962	364.746	510.785
1970	536.000	—
1974	599.828	823.219
1976	592.606 <sup>1</sup>	1'077.152 <sup>1</sup>
1982	858.736 <sup>2</sup>	1'175.276 <sup>2</sup>

1. Hurtado, Osvaldo. *Dos mundos superpuestos*, Edit. INEDES, 1969.

2. *Censos 1982. Datos provisionales*.

3. *Prensa ecuatoriana. América Libre, Vol. I, No. 5/6, Guayaquil, 1920, p. 130.*

Fuente: Dirección de Planificación, Municipio de Quito, *Cartografía Quiteña y documentos de trabajo CIUDAD*.

26. Velasco, F., *ibid.*, p. 31.

te en las provincias de Los Ríos, El Oro, Guayas, y, en menor medida, Esmeraldas y Pichincha.

El desarrollo e integración de las ciudades se produce por el impulso que se da a la construcción de obras de infraestructura interregionales (tales como carreteras y el ferrocarril interandino), así como, en los centros urbanos mayores, a la dotación progresiva de servicios y equipamientos urbanos, creando en su conjunto ciertas "condiciones generales de la producción" de base urbana. A ello se suma el hecho de que las utilidades acumuladas en la expansión exportadora serán destinadas a los siguientes usos: " ii) se invertirán en el mismo sector; iii) se destinarán al comercio; iv) se invertirán en bienes raíces —especialmente propiedad urbana—; o v) simplemente, servirán para sufragar toda suerte de consumo suntuario"<sup>27</sup>.

Pero a partir de la década de 1920 este proceso momentáneamente se trunca, debido, sobre todo, a que la sociedad nacional entra en franco estancamiento económico —producto, entre otras razones, de la caída de las exportaciones tradicionales principalmente el cacao—. Como consecuencia de la difícil coyuntura por la que atraviesa el país, se acelera la descomposición de la hacienda serrana y se produce una gran expulsión de los trabajadores de las plantaciones costeñas, con lo cual la movilidad poblacional se agudiza notablemente. Quito y Guayaquil se convierten en los centros últimos de la migración generada, sin que tengan la capacidad de absorber el flujo, tanto por el nivel preexistente de las actividades productivas urbanas, cuanto por el descenso relativo de las mismas y el de los servicios urbanos.

El resultado es un progresivo empobrecimiento de las masas urbanas, al punto que sus únicas alternativas de residencia en las ciudades quedan reducidas a la formación del suburbio en Guayaquil<sup>28</sup> y a la tugurización en el Centro de la ciudad de Quito<sup>29</sup>.

No es sino hasta 1950 cuando la plantación costeña se desarrolla en base a un nuevo producto agrícola (el banano) y se dinamizan consecuentemente las exportaciones nacionales; como resultado, el país se recobra parcialmente de la crisis en la que se encontraba sumido. La expansión de la plantación bananera permite una integración más directa de la economía del Ecuador al concierto internacional, reanima el modelo agroexportador en la decadencia y, por las nuevas características que imprime la producción bananera en la plantación, estimula la urbanización de las ciudades intermedias, unas nacidas en el período anterior (cacaotero) y otras originarias de esta época.

Tenemos, así, que en este período se observa un acelerado proceso de urbanización, cuyas manifestaciones más visibles son el crecimiento de Quito y Guayaquil —paralelo al crecimiento urbano global del país—, el alto dinamismo que adquiere la costa, particularmente en las ciudades intermedias, y el estancamiento relativo de las de la sierra (ver Cuadro No. 2)<sup>30</sup>.

La explicación reside en la particular estructura de producción y comercialización de la plantación bananera —que genera una difusión del auge económico en la costa— y el estancamiento, por crisis, de la hacienda tradicional serrana, en tanto que:

- Se produce un incremento de la frontera agrícola sobre la base de nuevas formas laborales y de tenencia de la tierra; de las relaciones salariales capitalistas y las plantaciones de extensión mediana y pequeña, tal como se puede observar en el Cuadro No. 3.
- Aparece un amplio sector de intermediarios nacionales con asiento en las principales ciudades costeñas; esto es concomitante con el fortalecimiento relativo de los niveles

27. Velasco, F., *ibid.*, p. 176.

28. Villavicencio, G., y Rodríguez, A., *Notas para la discusión del problema de la vivienda en América Latina: el caso de Guayaquil*, Ed. CIUDAD, Quito, 1979, p. 2.

29. Este período crítico desemboca en las revueltas del 15 de noviembre de 1922 y en los aciagos cuatro días de 1932, en Guayaquil y Quito, respectivamente.

30. Larrea, Carlos, *El sector agroexportador y su articulación en la economía ecuatoriana (1948-1972)*, FLACSO, Quito, 1983, pp. 60 y ss.

**CUADRO No. 2**  
**TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA POR REGION**  
**Y TAMAÑO DE LOS CENTROS URBANOS EN LOS PERIODOS INTERCENSALES**  
**(1950-1962 y 1962-1974)**

Estrato	Período 1950-62		Período 1962-74	
	Costa	Sierra	Costa	Sierra
Centros de 2.000 a 5.000 habitantes	1,4	-1,1	1,3	1,3
Centros de 10.000 a 100.000 habitantes	12,6	3,9	6,7	4,0
Centros de más de 100.000 habitantes	5,8	4,5	4,0	5,8
<b>Total población urbana</b>	<b>5,9</b>	<b>3,6</b>	<b>4,7</b>	<b>4,3</b>

*Fuente: Carrón, J. M., op. cit. Tomado de Larrea, Carlos, p. 59.*

**CUADRO No. 3**  
**DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE BANANERA DE ACUERDO CON EL**  
**TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES: 1964 - 1965**

Extensión	Número de propiedades		Area Total (Has.)	%
		%		
Menos de 10 hectáreas	403	15,5	3.494	2,0
Entre 10 y 25 hectáreas	795	30,7	20.027	11,4
Entre 25 y 50 hectáreas	611	23,6	32.331	18,4
Entre 50 y 100 hectáreas	379	14,6	37.357	21,3
Entre 100 y 500 hectáreas	366	14,1	59.723	34,1
Más de 500 hectáreas	38	1,5	22.429	12,8
<b>Sub-total</b>	<b>2.592</b>	<b>100,0</b>	<b>175.361</b>	<b>100,0</b>
Sin clasificar (estimación)	408	—	15.000	—
<b>Total</b>	<b>3.000</b>		<b>190.361</b>	

*Fuente: Dirección Nacional del Banano, registro para control fitosanitario. Tomado de Levie, E. L., Informe al Gobierno sobre Mercadeo de Bananos, FAO, Quito, 1966. Tomado de Larrea, Carlos, op. cit., p. 18.*

salariales, que aunque inferiores a los niveles internacionales, eran más altos que en la sierra e, incluso, que en otras plantaciones y cultivos de la misma costa. Estos factores confluyeron en la consolidación de un mercado interno de base local y carácter urbano<sup>31</sup>.

- Se consolida la acumulación, por parte de la burguesía agroexportadora asociada a las compañías internacionales, de la mayor parte del excedente económico generado.
- Se produce un extraordinario crecimiento de la inversión pública y de la capacidad de empleo estatal, resultantes del fortalecimiento del Estado.
- Como consecuencia de esta serie de elementos, se desarrollan fuertes corrientes migratorias interandinas e intrarregionales (estas últimas con las características de trabajo temporario que imprime el producto y los desniveles salariales)<sup>32</sup>. Estos factores

31. Larrea, C., *ibid*, p. 61.

32. Velasco, F., *ibid*, pp. 40-45.

principales confluyen en la consolidación de lo que hemos denominado ciudades intermedias en su segunda fase, y del tendencial proceso bicefálico de urbanización.

### **Tercera fase de las ciudades intermedias: desarrollo industrial y enclave petrolero**

Este esquema de urbanización de las ciudades intermedias tiende a desarticularse a partir de la década de 1960 con la crisis del modelo agroexportador, que evidencia el agotamiento de las estructuras tradicionales de producción y refuerza el proceso bicefálico de urbanización en ciernes<sup>33</sup>. Es decir, que el carácter concentrador de la urbanización capitalista —que venía gestando desde el Siglo XIX— se profundiza por la crisis económica resultante del papel que cumple Ecuador dentro de la división internacional del trabajo como productor de "bienes de sobremesa", con base en el monocultivo.

La dinámica poblacional de las ciudades intermedias de la costa se redujo porque no pudieron constituir, en esta época de auge económico, una "economía urbana" y, principalmente, porque se presencia la incapacidad ocupacional del agro para absorber a la población creciente. En la sierra, en cambio, se asiste a un dinamismo relativo de las mismas, debido a los cambios en la estructura agraria, al avance de una producción con mayores enlaces tecnológicos y al incremento de los sectores medios de la población<sup>34</sup>.

Pero mientras las ciudades intermedias de la Costa se encuentran en franco deterioro, Quito y Guayaquil tienen un crecimiento acelerado —no sólo en términos poblacionales— que, en definitiva, se muestra en la tendencia hacia la consolidación bicefálica del proceso de urbanización nacional. Tal situación se puede colegir en el Gráfico No. 1, en el que se observa la evolución relativa de la población de las principales ciudades respecto de las inmediatamente subsiguientes.

Esta tendencia de concentración bicefálica con base en Guayaquil y Quito se dinamiza considerablemente en los años inmediatos, debido, entre otras razones, a la articulación de un "modelo económico desarrollista" que propugna la industrialización como el eje motriz de la sociedad nacional<sup>35</sup>. Bajo esta perspectiva, se movilizan cuantiosos recursos económico-financieros, nacionales e internacionales, hacia esta rama de actividad, paralelos a la formulación de una estrategia política de reajuste de la economía a través de la Ley de Reforma Agraria, la Ley de Fomento Industrial, la Reforma Tributaria, etc., inscritas en los programas diseñados y concebidos por la Alianza para el Progreso y puestos en práctica por la Junta Militar de aquel entonces (1963-1966)<sup>36</sup>.

Para la década de 1960, el proceso se encuentra consolidado bajo el signo del desarrollo capitalista que se sustenta en los ingresos derivados de la producción y comercialización petrolera. Este modelo descansa en la industrialización sustitutiva de importaciones, la modernización de la estructura agraria, la generación de condiciones propicias para la inversión foránea, la modernización del aparato estatal, el crecimiento del proletariado y de las capas medias de la población, la concentración del ingreso y la aceleración del proceso de urbanización<sup>37</sup>.

33. "Y es que, a partir de este lapso, entran a gravitar con considerable peso las masas subproletarias, concentradas especialmente en Quito y Guayaquil, y, además, en Machala, Quevedo y Manta", Velasco, F., *op. cit.*, pp. 202-203.

34. Larrea, C., *op. cit.*, p. 63.

35. "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 procreado 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, René, *Hacia un subdesarrollo moderno*, en "Ecuador pasado y presente", Ed. IIE, Quito, 1975, p. 263.

36. Moncayo, Patricio, *Ecuador, grietas en la dominación*, Ed. Universitaria, Quito, 1977, pp. 41 y ss.

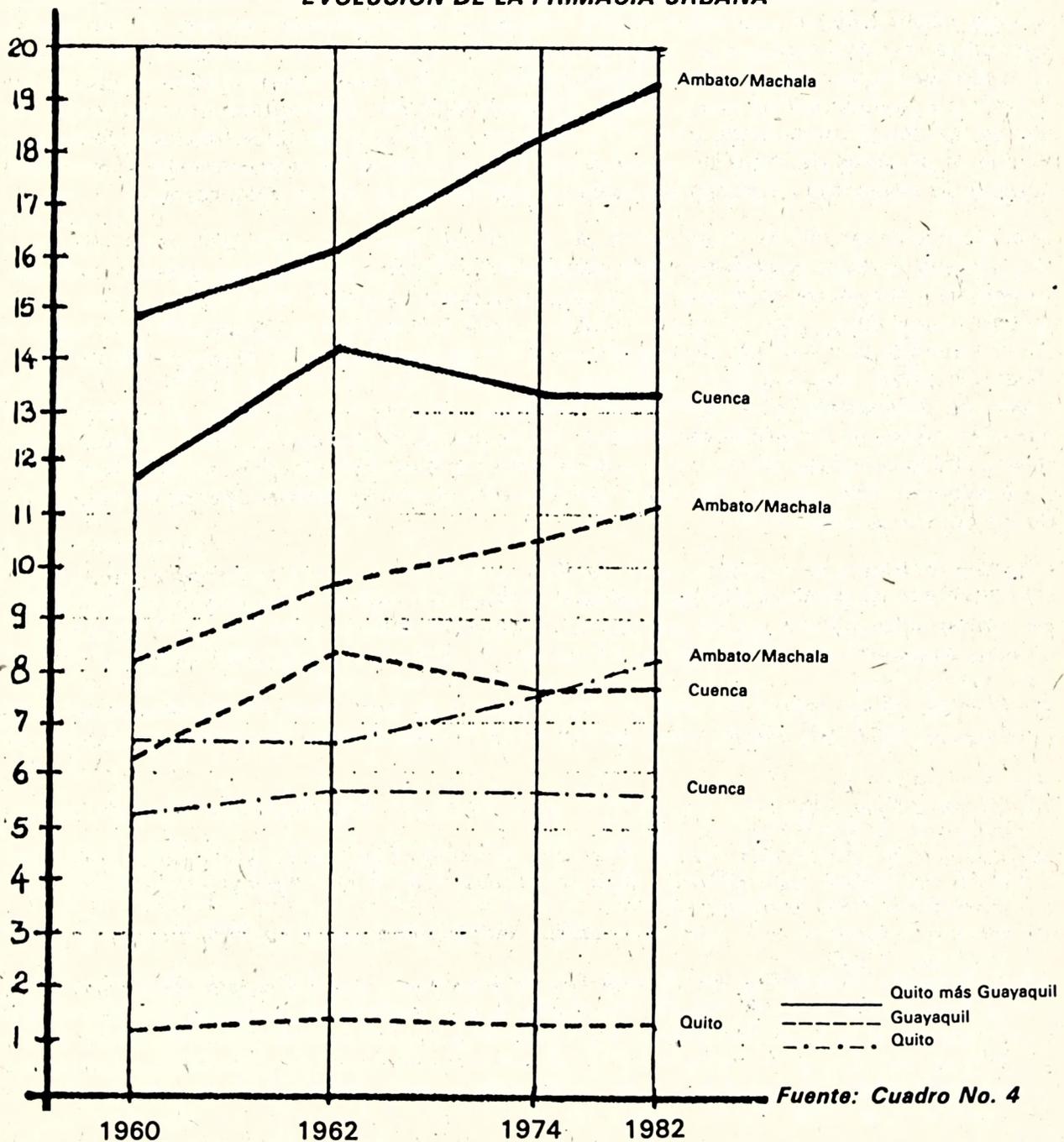
37. Verduga, César, *El proceso económico ecuatoriano contemporáneo (período 1972-75)*, en "Ecuador hoy", *op. cit.*, pp. 61-62.

**CUADRO No. 4**  
**EVOLUCION DE LA PRIMACIA URBANA\***

	Quito				Cuenca				Ambato		Machala	
	50	62	74	82	50	62	74	82	50	62	70	82
Quito+Gquil					11,73	14,33	13,48	13,48	14,97	16,21	18,31	19,31
Guayaquil	1,23	1,44	1,36	1,36	6,47	8,45	7,77	7,79	8,27	9,75	10,56	11,16
Quito					5,25	5,87	5,70	5,69	6,70	6,65	7,75	8,15

\* : Se obtuvo dividiendo la población de la ciudad mayor por la de la menor.  
Fuente: Censos 1950, 1962, 1974 y 1982 (1982: datos provisionales)

**GRAFICO No. 1**  
**EVOLUCION DE LA PRIMACIA URBANA**



Dentro de este contexto nacional, las relaciones urbano-rurales (y en general, la estructura territorial de la producción) tienden a readecuarse en función de los nuevos requerimientos económicos imperantes; la organización agroexportadora que caracterizaba a la estructura territorial de la producción comienza a sufrir sustanciales modificaciones, en el sentido de que las grandes ciudades (Quito y Guayaquil) se convierten en los centros articuladores de los circuitos internos de acumulación y de las nuevas formas de urbanización.

El resultado es que la "polarización del desarrollo industrial se mantiene en dos centros perfectamente identificados, la provincia de Guayas, y más específicamente, la ciudad de Guayaquil, en la costa, y en la provincia de Pichincha, específicamente, la ciudad de Quito, en la sierra. Estas dos provincias concentran en 1973 el 77% del número de establecimientos fabriles, el 77,8% del personal ocupado y el 81% del valor de la producción"<sup>38</sup>.

De esta manera, la preeminencia que alcanzaron en la etapa anterior la ciudad de Guayaquil y la costa en general, tiende a ser equilibrada por Quito, ciertas ciudades intermedias y la incorporación de la región oriental al desarrollo económico del país, en el marco de la "coyuntura" petrolera iniciada a partir de 1972.

La explicación de la incorporación de la región oriental (Amazonia) y de su relativo desarrollo urbano no depende necesariamente de la ubicación de los yacimientos petrolíferos, que se encuentran fundamentalmente en esta región. Ello no significará —como ocurrió antes con el desarrollo regional de ciertas formas productivas— la difusión de la urbanización en esta zona<sup>39</sup>. La región oriental se incorporará y desarrollará en este período más bien por una acción política dirigida desde el Estado, mediante la ampliación de la frontera agrícola, la ejecución de obras de infraestructura, la concesión de importantes extensiones de tierra a compañías nacionales e internacionales y la colonización, entre otras razones.

El acelerado desarrollo de Quito ocurre porque se convierte en el centro de mayor dinamismo relativo (político-económico) del país, pues la captación de la mayor parte de los excedentes derivados de la comercialización petrolera es manejada por el Estado, cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento a la capital de la República. En ese sentido, también Quito y Guayaquil y, en menor medida ciertas ciudades intermedias, son asiento de una nueva fracción del capital —el capital intermediario— surgido a través de "la asociación de capitales comerciales y financieros con las empresas multinacionales en torno a representaciones, concesiones, armadurías y la renta urbana" y por medio de "la canalización del excedente petrolero que queda en el país, especialmente por vía del comercio de importación, el control de la distribución de bienes de consumo durable y de los contratos públicos"<sup>40</sup>.

Este mantenimiento relativo de las ciudades intermedias se logra no sólo por la constitución y fortalecimiento de ciertos grupos sociales que amplían el mercado urbano, sino, también, por una política estatal deliberada de "descentralización desde el centro"<sup>41</sup>, acorde a la "modernización" que se impulsa en el aparato estatal y en la sociedad nacional.

En general, este incremento relativo que se presencia en el conjunto de la urbanización nacional, no está supeditado, como en épocas pretéritas, a la estructura agraria, sino más

38. Montaña, Galo, *Discurso pronunciado en el Seminario "El Ecuador y las políticas de fomento industrial"*, citado por Moncayo, op. cit., p. 42.

39. *La explotación petrolera se caracteriza por ser —al menos en este caso— una forma de producción minera de enclave, que, por tanto, no permite un desarrollo urbano-regional, a no ser el del tipo de las ciudades mineras de vida efímera.*

40. Varas, A., y Bustamante F., *Fuerzas armadas y políticas en Ecuador*, Ed. Latinoamericana, Quito, 1978, pp. 71 y ss.

41. "... no tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al Estado político moderno, y en ocasiones es precisamente la descentralización lo que favorece esa separación, articulando la gestión política en formas equilibradas y difusas, pero reservando las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado, precisamente por estar construido en antítesis a las "autonomías locales", Cerroni, Umberto, *Teoría política y socialismo*, Ed. ERA, México, 1980, p. 85.

bien, a la distribución de las regalías del petróleo por parte de un Estado más moderno y más centralizado, a través del gasto público y del consecuente fortalecimiento de sus distintos órganos y niveles de gobierno. Será fundamentalmente este influjo económico el que permita reflotar, al menos, las ciudades intermedias en el período.

Se presencia así, durante el auge petrolero, un doble proceso interrelacionado: por un lado, la concentración de ciertas funciones anteriormente privativas de organismos seccionales y, por otro lado, la ingente capacidad de respuesta que adquiere el Estado gracias a que puede distribuir los ingresos petroleros. Es dable esta situación en tanto que "la Renta Petrolera es administrada de manera paralela y separada del Presupuesto del Estado. El monto de la Renta es comparable, desde 1973, a la magnitud de los ingresos fiscales. La mayor parte de aquélla ha sido destinada a gastos de desarrollo económico, una parte menor enviada al sistema financiero. El desarrollo social ha recibido una parte poco importante y, últimamente, ha cobrado relativa importancia el rubro desarrollo regional"<sup>42</sup>.

Al respecto, algunos ejemplos pueden ilustrar el hecho y su magnitud. Tenemos la creación del Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), con el fin de canalizar financiamiento para proyectos regionales y locales a través de corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR), gobiernos seccionales (Consejos Provinciales) y locales (Municipios); el fortalecimiento de entidades productoras de servicios, antes privativas de los municipios, tales como las de energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), educación (MEPD y DINACE); la creación e impulso a instituciones de financiamiento como el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (JNV-BEV), IESS y Mutualistas, etc. Es decir, un conjunto de órganos adscritos al gobierno central impulsan desde el centro el "desarrollo" regional-urbano, unas veces con políticas proteccionistas (v. gr., exención tributaria) y otras directamente a través del flujo financiero y económico.

Pero esta "siembra del petróleo" tuvo una vida fugaz y, lo que es más importante, no generó las condiciones para un desarrollo económico-social sostenido y para una consecuente difusión de la urbanización en el país. El resultado histórico ha sido, por el contrario, una mayor consolidación del proceso de urbanización bicefálico a escala nacional.

De esta manera, Quito y Guayaquil se expresan como dos centros diferenciados —pero integrados— y como dos ejes vertebradores de la urbanización nacional que concentran cada vez más población, capitales y actividades productivas en general, lo cual redundará en el acrecentamiento de las desigualdades y las disparidades socio-regionales urbanas.

### 3. Conclusiones

El proceso de urbanización ecuatoriano, desde sus orígenes, da muestras de una tendencia hacia la bicefalía urbana, en detrimento de las ciudades de porte medio y pequeño. La constitución del modelo agroexportador introduce inicialmente tal situación al integrar dos regiones económicas diferentes (sierra-costa) a través de sus centros urbanos principales (Quito y Guayaquil), y al desarrollar una división del trabajo que establece ámbitos territoriales (con formas productivas, relaciones sociales, comercialización, etc.) diferentes pero articulados.

La urbanización nacional tiene como sustento a las transformaciones de la estructura agrario-regional, mediadas por los ciclos respectivos (auge-crisis) que introduce una economía dependiente de las fluctuaciones del comercio exterior. De allí que el apogeo y decadencia de las ciudades intermedias, en sus distintas fases, estuvieran sustentados en las fluctuaciones del crecimiento económico del país.

El desarrollo de las ciudades intermedias que se produjo en la primera y segunda fases (hacienda y plantación), fue acompañado por la consolidación de esas formas productivas predominantemente rurales, lo cual significa, paradójicamente, que la urbanización de las

42. Bocco, Arnaldo, *Estado y renta petrolera en los años setenta*, en "Ecuador: el mito del desarrollo", op. cit., p. 181.

ciudades haya estado acompañada por una "ruralización" de la economía; contrariamente a lo ocurrido en la tercera fase (industria-petróleo), inducida por la distribución del excedente económico del auge petrolero, vía gasto público.

En definitiva, lo que muestra esta última fase, a diferencia de las anteriores, es que, dado el agotamiento de los modelos tradicionales de producción sustentados en una estructura agraria en decadencia, no se pudo revertir el "boom" petrolero en beneficio —al menos— de un relativo equilibrio urbano-regional. La economía de enclave que caracteriza a la explotación petrolera, aunada a una serie de factores político-económicos (cuya explicación rebasa al presente estudio), impidió el desarrollo de las ciudades medias, así como la integración efectiva de la región oriental.

De estas reflexiones iniciales se puede concluir que, según nos demuestra la experiencia histórica, la política de urbanización tiene que ver más con la política económica que con una política urbana propiamente dicha. En virtud de ello, puede aceptarse que "para modificar las grandes imperfecciones de la estructura espacial actual deben conformarse en América Latina sistemas sociopolíticos con objetivos y valores diferentes a los que produjeron la situación actual"<sup>43</sup>.

Tal afirmación abarca, al menos, los siguientes elementos: 1) partir del hecho dado de que la urbanización y su estructura territorial tienen imperfecciones que necesitan ser transformadas; 2) serán nuevos sistemas sociopolíticos los que permitirán tales cambios; 3) estos sistemas deberán tener objetivos precisos para la transformación; y 4) los objetivos antes dichos, deberán contener valores coherentes y renovados. En la actualidad, muy pocos discuten la validez del contenido global de las imperfecciones y transformaciones; el problema surge en el momento de la definición y puesta en práctica de los mecanismos que permitan realizar sus objetivos y valores.

De todas maneras, se pueden esbozar algunas directrices de carácter general:

"La conformación de sistemas sociopolíticos nuevos" debe pasar necesariamente por la discusión sobre centralización-descentralización del poder y la economía. Porque si la concentración fue la que produjo "las grandes imperfecciones de la estructura espacial actual", es dable pensar en su antítesis: la descentralización. Esto nos conduce, para el caso de las ciudades y del proceso de urbanización ecuatoriano, al problema de los municipios, los consejos provinciales y las administraciones regionales (corporaciones).

Al definir lo que entendemos por descentralización, se deberá tener en cuenta dos posibles transformaciones formales que no llevan justamente a los fines u objetivos deseados: primero, desde el centro, la distribución funcional de las competencias administrativas a través de órganos y niveles "autónomos" de gobierno<sup>44</sup>; y siguiendo a Mariátegui, "si la descentralización no sirve sino para colocar directamente bajo el dominio de los gamonales la administración regional y régimen local, la sustitución de un régimen por otro no aporta ni promete el remedio de ningún mal profundo"<sup>45</sup>.

En la búsqueda de cambios en la relación Estado/sociedad civil, que vayan más allá de lo formal, nos atrevemos a señalar algunas características de la descentralización deseada, justamente a partir de las aseveraciones formuladas por Hardoy, Cerroni y Mariátegui, así como del análisis realizado:

- En contraposición a una "descentralización desde el centro" y/o una descentralización que legitime el poder regional dominante —por tanto, afín al centro también—, se debe conducir a la participación social en los organismos políticos —por ende, en la

43. Hardoy, Jorge Enrique, *Sistemas sociopolíticas y urbanización. Una selección de ejemplos históricos y contemporáneos*, en "Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia", Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1976, p. 79.

44. Ver la cita 41 en p.

45. Mariátegui, José Carlos, *Siete ensayos de la interpretación de la realidad peruana*, Ed. Amauta, Lima, 1975, p. 203.

planificación— de manera integrada. Ello implica redefinir el significado de las "autonomías" y generar los caminos adecuados para que la participación sea real, efectiva y eficiente.

- Por descentralización, entonces, deberá entenderse la democratización de las relaciones políticas (del poder) y de las relaciones sociales (economía), de tal manera que se supere la burocratización y se logre la participación social, lo cual implica que la descentralización deberá abarcar ámbitos diferentes en lo social, político y económico, así como en lo territorial, de tal manera que se interrelacionen adecuadamente los intereses particulares (locales, regionales) con los generales (nacionales).

Dentro de este concierto, la planificación urbano-regional cobra sentido y se contextualiza: construcción de una nueva organización territorial a partir de la existente, lo cual implica definirla en la realidad contradictoria como un campo, un objeto y un instrumento más de la lucha político-económica de las clases.

Finalmente, cabe advertir, siguiendo a Coraggio, que "en todas y cada una de las situaciones por las que atraviesa América Latina en sus distintas formaciones, hay siempre lugar para una práctica crítica de la planificación, que no sólo es posible en las difíciles condiciones de las sociedades capitalistas más represivas, sino que, también, es necesaria en las etapas más avanzadas del desarrollo social, siempre bajo la perspectiva de la construcción de una nueva sociedad, del hombre nuevo latinoamericano"<sup>45</sup>.

---

45. Coraggio, José Luis, *Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina*, Ed. CIUDAD, Quito, 1983, p. 48.

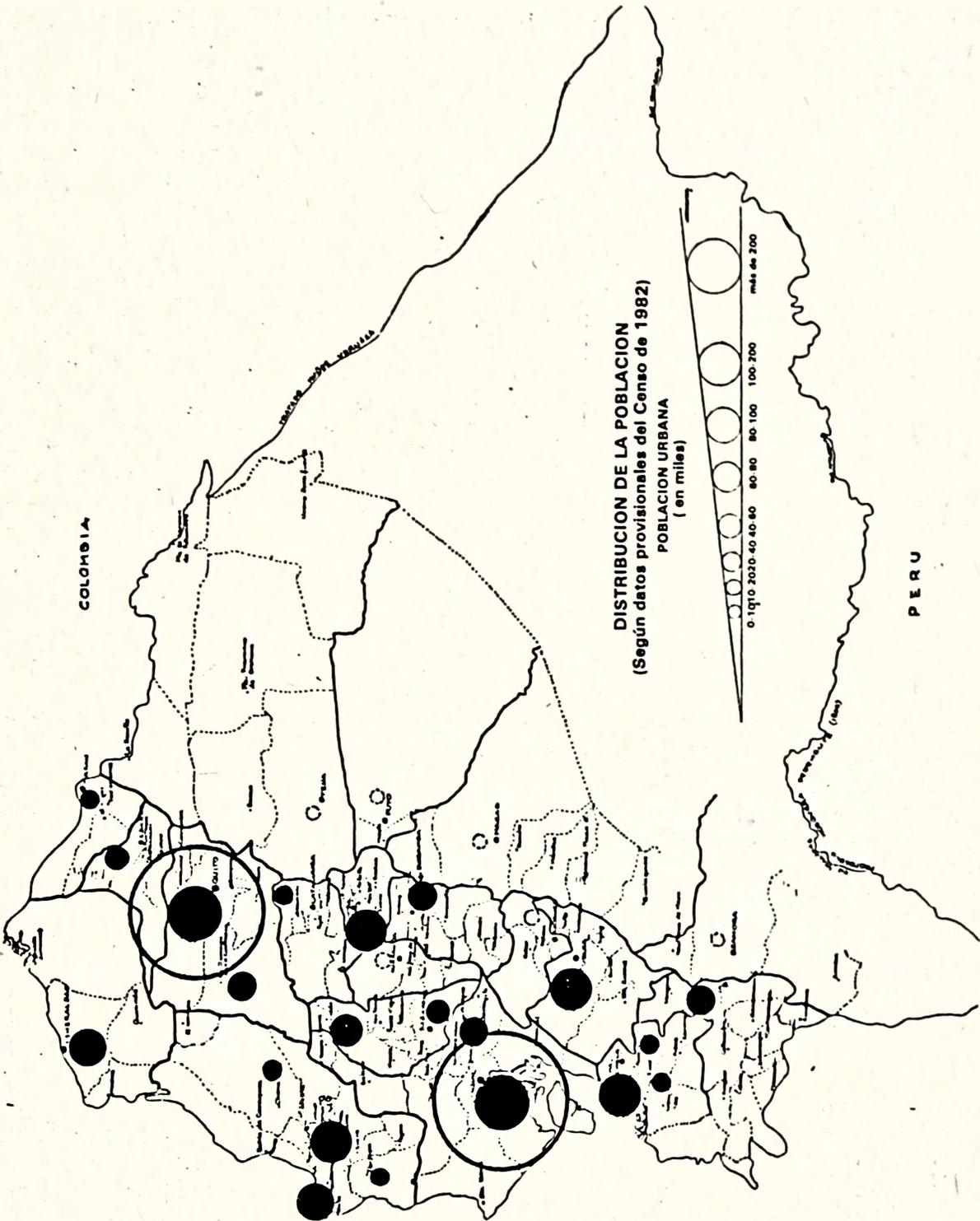
## CUADRO No. 5

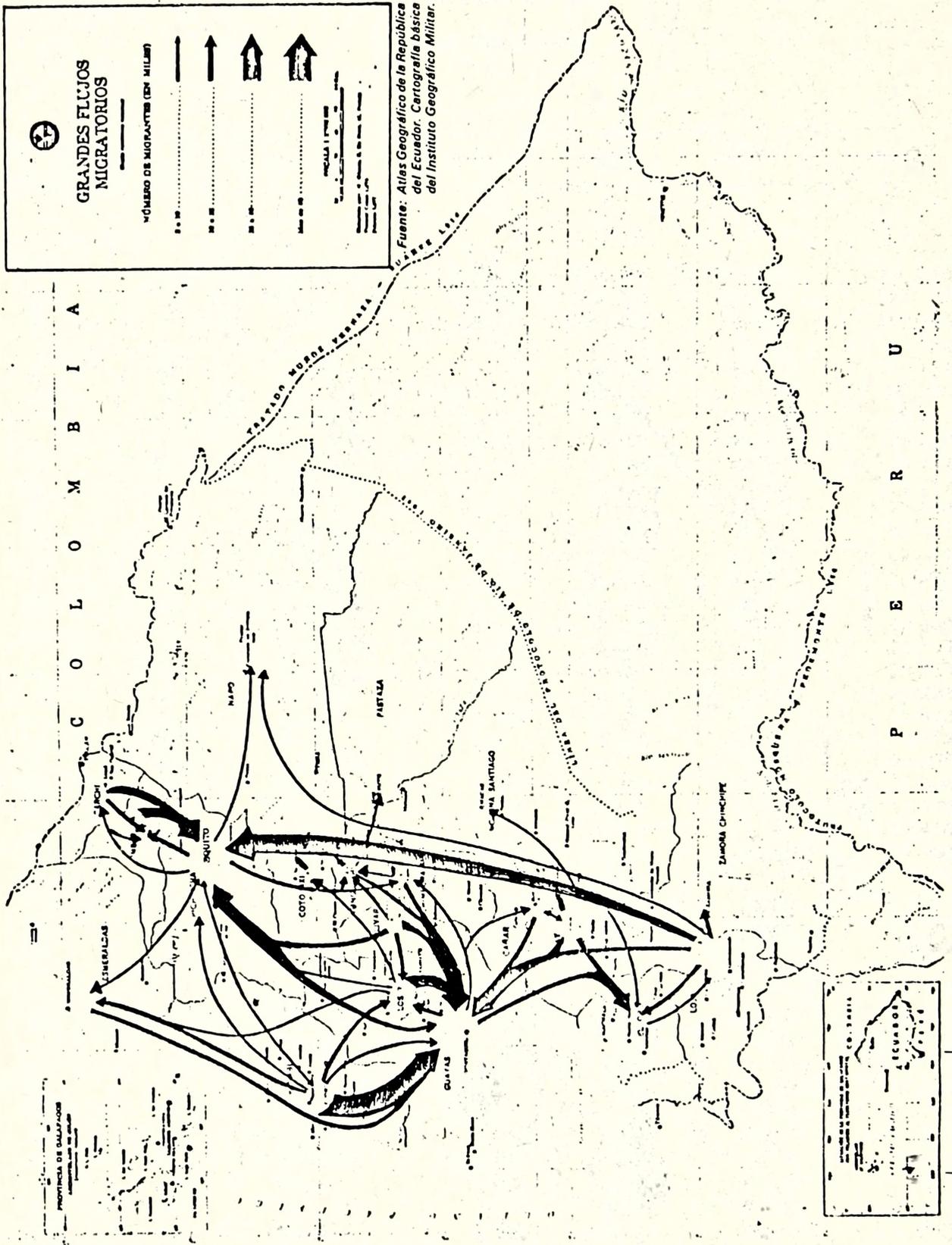
**EVOLUCION DE LA POBLACION DE LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL ECUADOR**  
(Censos Nacionales)

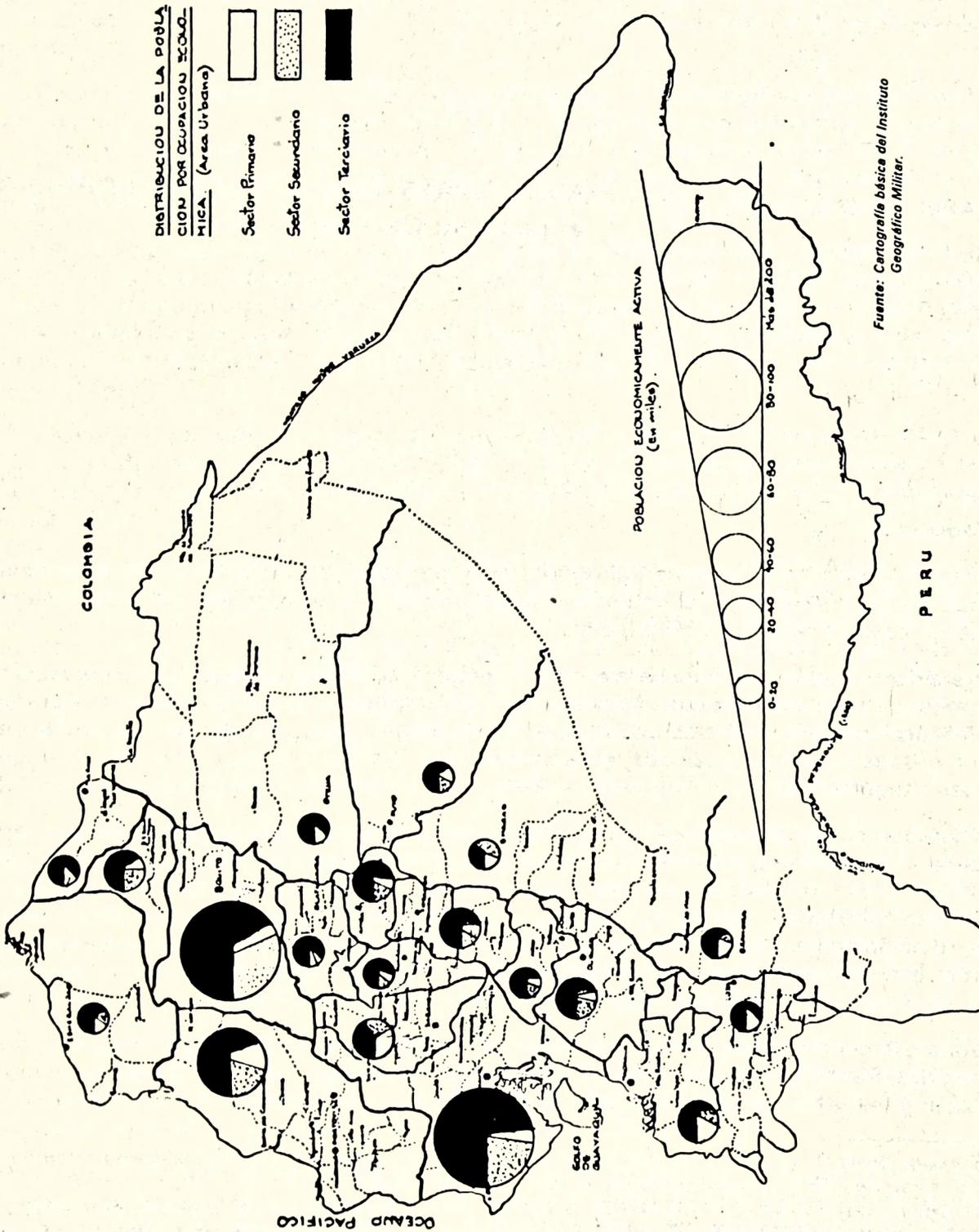
No. del ordinal	No. de Provincia	Ciudades	1950	1962	1974	1982
1.	14	Guayaquil	268.866	610.804	814.064	1.176.278
2.	3	Quito	209.832	364.764	687.133	868.736
3.	9	Cuenca	39.983	60.402	104.667	160.902
4.	15	Machala	7.649	29.036	69.236	106.283
5.	12	Portoviejo	16.330	32.228	69.404	101.771
6.	5	Ambato	31.312	63.372	77.062	100.606
7.	12	Manta	19.028	33.622	63.614	98.827
8.	11	Esmeraldas	13.169	33.403	60.132	90.098
9.	14	Mitagro	13.736	28.148	63.068	76.237
10.	7	Riobamba	29.830	41.626	68.029	72.217
11.	10	Loja	13.399	26.786	47.268	71.130
12.	3	Sto. Domingo	1.493	6.961	30.487	66.661
13.	13	Quevedo	4.168	20.602	43.123	68.311
14.	2	Ibarra	14.031	26.836	63.966	62.808
15.	13	Babahoyo	9.181	16.444	28.346	42.968
16.	12	Chone	8.046	12.832	23.618	33.640
17.	1	Tulcán	10.623	16.488	24.443	31.143
18.	4	Latacunga	10.389	14.866	22.106	28.867
19.	15	Sta. Rosa	4.776	8.936	18.848	27.239
20.	12	Jipijapa	7.769	13.387	19.644	26.872
21.	15	Passaje	6.021	13.216	20.822	26.773
22.	15	Huacullillas	-----	-----	9.164	20.036
23.	14	Duala	4.601	7.428	13.014	18.896
24.	2	Otavalo	8.426	8.830	13.641	17.479
25.	14	Balzar	2.820	6.688	11.144	17.438
26.	14	Salinas	2.672	6.460	12.243	17.160
27.	14	El Empalme	-----	-----	-----	16.606
28.	13	Ventanas	1.684	3.888	8.880	16.836
29.	13	Vinces	3.748	6.901	9.717	14.861
30.	8	Azoguz	6.688	8.076	10.939	14.642
31.	3	Rumiñahui	3.179	6.601	10.601	14.623
32.	3	Cayambe	7.409	8.101	11.042	14.168
33.	6	Guaranda	7.299	9.900	11.378	13.610
34.	2	Antonio Ante	4.630	8.769	9.862	13.272
35.	14	Sta. Elena	2.776	4.241	7.762	12.607
36.	12	Sucre	1.427	2.678	2.741	12.336
37.	12	El Carmen	-----	-----	7.200	11.928
38.	1	Montufar	6.269	6.803	10.678	11.203
39.	11	Quinindé	497	1.662	4836	10.097
40.	8	Cañar	4.416	4.936	6.728	10.641
41.	14	Naranjito	3.697	6.632	6.246	10.641
42.	10	Mucará	3.330	6.027	8.000	10.116

FUENTE: Censos Nacionales.

Elaboración: Anita García, CIUDAD.







Fuente: Cartografía básica del Instituto Geográfico Militar.

## QUE ES SIAP?

La Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) es una Corporación Civil de interés colectivo, de carácter internacional, sin fines de lucro, orientada a estimular en América Latina todo tipo de actividades vinculadas con la planificación. Está reconocida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas como Organismo no Gubernamental (NGO), con estatus consultivo ante el ECOSOC.

## CUALES SON SUS PROPOSITOS?

- Trabajar aprovechando los medios científicos, tecnológicos e institucionales a su alcance para lograr un mayor desarrollo en los países del Continente Americano y una más justa y equitativa distribución del mismo entre su población y territorio, mediante los principios, métodos y técnicas de la planificación.
- Fomentar el conocimiento y las mejores relaciones entre individuos e instituciones interesados en un mayor y más equitativo desarrollo, contribuyendo así a estrechar los lazos de solidaridad entre los mismos.
- Propiciar el análisis de los factores causales que actúan en el proceso de desarrollo y sus efectos en la viabilidad política de la planificación.
- Profundizar en el trasfondo científico de la planificación mediante el fomento de la investigación y de estudios tendientes a rediseñar nuevos enfoques, técnicas, metodologías y normas para la solución de problemas relacionados, en todos sus niveles de acción, y especialmente en las áreas rezagadas del desarrollo.
- Difundir el conocimiento, la teoría, métodos y técnicas de la planificación mediante publicaciones a precios moderados y con amplia distribución.
- Hacer los pronunciamientos y gestiones que estime convenientes para defender los principios implícitos en la planificación y explícitos en los objetivos de la Sociedad. Especialmente, la defensa de los derechos humanos previstos en la Carta de las Naciones Unidas y en particular, cuando éstos les sean vulnerados a sus socios.

## QUIENES LA INTEGRAN?

SIAP es una Sociedad pluralista, tanto en lo ideológico como en lo profesional, en la que tienen cabida todos los profesionales que a ella quieran unirse para contribuir al logro de sus objetivos.