

COLECCION  
ESTUDIOS URBANOS

# MUNICIPIO Y SERVICIOS PUBLICOS

GOBIERNOS LOCALES EN CIUDADES  
INTERMEDIAS DE AMERICA LATINA

editado por  
Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez



EDICIONES SUR

GOBIERNOS MUNICIPALES  
EN CIUDADES INTERMEDIAS  
DE ECUADOR:  
LOS CASOS DE RIOBAMBA Y  
SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS

*Fernando Carrión & Patricio Velarde*  
*Centro de Investigaciones CIUDAD*  
*Quito, Ecuador*

El presente trabajo es producto de un estudio sobre los gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina y, en este caso, de Ecuador. Entre sus principales objetivos están, por un lado, desentrañar la capacidad de respuesta del municipio para encarar las necesidades y problemas de los pobladores de más bajos recursos; y, por otro, aportar en las discusiones que se desarrollan en la actualidad respecto de la crisis municipal, la descentralización y autonomía de los gobiernos locales y, en general, la democracia local. Para encarar tales objetivos se tomó en cuenta las particularidades que se evidencian en las sociedades locales ecuatorianas, ya que obviamente la problemática urbano-municipal es diferente según el tipo de ciudad de que se trate.

La alta diversidad regional y la heterogeneidad territorial que presenta el desarrollo capitalista en Ecuador, hacen difícil entender el municipio como si fuera una *entidad homogénea*. Los municipios de las ciudades primadas (Quito y Guayaquil) son no sólo cuantitativa, sino también cualitativamente diferentes a los de las ciudades intermedias (Riobamba, Ambato, Machala, Santo Domingo de los Colorados, entre otras), o de centro poblados pequeños (como El Puyo y Tena en el oriente ecuatoriano, por ejemplo). Fundamentalmente, en las ciudades primadas el aparato municipal presenta un nivel de separación mayor de la sociedad y un grado de complejidad más alto, expresado en el tipo de estructura administrativa, en la mayor especialización funcional del trabajo en su interior, en la existencia de empresas municipales o mixtas, en la mayor distinción entre lo técnico y lo político.

Otra diferencia sustancial entre los municipios de ciudades primadas y los de ciudades intermedias o pequeñas, tiene su origen en las distintas modalidades de distribución territorial de la población: las sociedades asentadas en las ciudades primadas son más nacionales (burguesía, proletariado, etc.), mientras que en las ciudades intermedias son más bien de ámbito local y

regional (pequeña burguesía), muchas de ellas en pleno proceso de conformación o consolidación.

Respecto a la representación de la población en el nivel del poder municipal, en las ciudades primadas rige fundamentalmente la expresión de intereses particulares (en especial alrededor de la renta del suelo y el capital inmobiliario); en las ciudades intermedias, en cambio, el poder municipal es más bien el catalizador del conjunto de intereses de la sociedad local. Además, la constitución de la representación social por la vía electoral se desarrolla en las ciudades primadas a partir de una estructura política partidario-clientelar; en las ciudades intermedias se mantiene esta característica, pero alternada con un fuerte componente de relaciones de caciquismo-clientelar aún no superadas.

A estas diferencias entre los municipios de las ciudades primadas y los de las ciudades intermedias, es necesario agregar la distinción que presentan según la implantación regional (v.gr., el municipio serrano es más tradicional que el de la costa); según la composición social (v.gr., municipios con relaciones interétnicas, como Otavalo; con alta inmigración por colonización, como la Amazonía; con predominio campesino e indígena, como Cañar); según la formación histórica (colonial, reciente, etc.); según la jerarquía político-administrativa de la ciudad (cabecera cantonal, capital provincial o de la República).

El tipo de municipio depende así de las características de sus tres componentes: la sociedad y el poder local, con sus respectivas mediaciones y relaciones en el ámbito del Estado; y la sociedad civil nacional. En este contexto se concretan la particularidad municipal y su generalidad. Ello significa que existe un nivel de homogeneidad, venida desde lo nacional, y otro de heterogeneidad, construida desde lo local, y que las determinaciones coyunturales y estructurales actúan indistintamente. Sin duda que estos planteamientos se observan con mayor nitidez en las ciudades intermedias.

## 1. LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN EL CONTEXTO DE LA URBANIZACIÓN<sup>1</sup>

Con la constitución del mercado interno nacional, se empieza a notar el proceso de transformación de la lógica regional de desarrollo, que da paso al crecimiento de ciudades intermedias vigorosas, con una sociedad local en formación que se expresa en el ámbito estatal, esto es, en el municipio y los poderes locales.

Durante la década del setenta se consolidó el proceso de desarrollo de las ciudades intermedias, bajo el influjo de los ingresos derivados de la producción y comercialización petrolera. Dicho proceso descansa en la industrialización sustitutiva de importaciones, la modernización de la estructura agraria, la generación de las condiciones propicias para la inversión foránea, la modernización del aparato estatal, el crecimiento del proletariado industrial y de las capas medias de la población, la concentración del ingreso y la aceleración del proceso de urbanización en detrimento del desarrollo agrícola. Todo ello ha llevado a una concentración de la población en dos centros perfectamente

identificados: la provincia de Guayas y, más específicamente, la ciudad de Guayaquil, en la Costa; y la provincia de Pichincha, Quito, en la Sierra. Como resultado, se han profundizado los desequilibrios y desigualdades entra éstas y el resto de las regiones del país.

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

Con la modernización capitalista y el incremento de los recursos económicos por la explotación y comercialización petrolera, se asiste, entonces, a la consolidación de la "concentración bicefálica" de la urbanización nacional, al fortalecimiento de algunas ciudades intermedias de la Costa y de la Sierra, al estancamiento relativo de otras en la Costa y a la incorporación tendencial de la región Oriental al desarrollo social del país. Tal situación no es otra cosa que el resultado de la diferenciación, por polarización en el territorio nacional, de las inversiones, de los servicios, de las actividades, de la población, entre otras más.

En general, el actual incremento de la urbanización nacional no está supeditado, como en épocas pretéritas, a la estructura agraria: es más bien resultado de una política deliberada de "descentralización desde el centro", acorde a la modernización que se impulsa en el aparato estatal y en la sociedad nacional.

Durante la etapa de auge del petróleo, se dio en el nivel estatal un doble proceso interrelacionado: por un lado, la distribución de las regalías petroleras a través del gasto público y el consecuente fortalecimiento de sus órganos y niveles de gobierno; y, por otro, la concentración en el gobierno central de ciertas funciones anteriormente privativas de organismos seccionales y una intervención más directa del Estado tanto en la economía como en el desarrollo regional y urbano.

En esta perspectiva, las ciudades mayormente beneficiadas son aquéllas de tamaño grande y, en menor medida, las intermedias; en el conjunto, estas últimas cumplen roles político-administrativos de importancia (capitales provinciales y/o cantonales) y/o tienen alguna significación económica regional o nacional. Es en este contexto que la ciudad de Quito ha tenido un acelerado crecimiento urbano; se trata del centro de mayor dinamismo relativo (político-económico) del país, por cuanto la captación de gran parte de los excedentes derivados de la comercialización petrolera son manejados por el Estado, cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento la capital de la República.

En este sentido, Quito, Guayaquil y ciertas ciudades intermedias (Cuenca, Machala, Ambato, Santo Domingo, entre otras,) se han constituido en el asiento de nuevas fracciones de capital (el capital intermediario), surgido a través de la asociación de capitales comerciales, agrícolas y financieros con las empresas multinacionales en torno a representaciones, concesiones, armaduras y la renta urbana; también ha incidido al respecto la canalización, a través de estas ciudades intermedias, del excedente petrolero que queda en el país, especialmente por medio del comercio de importación, el control de la distribución de bienes de consumo durable y de los contratos públicos.

La "siembra del petróleo" tuvo, sin embargo, una vida fugaz; y, lo que es más importante, aunque pudo haber generado un desarrollo económico-social sostenido y la formación de una red urbana articulada en el país, su resultado histórico, por el contrario, fue una mayor concentración bicefálica del proceso de urbanización, con base en Quito y Guayaquil como dos centros diferenciados, pero integrados, y como dos ejes vertebradores de las inversiones y de la urbanización a escala nacional. Ambas localidades concentran cada vez más población, capitales y actividades productivas y reproductivas en general, lo que ha tenido como consecuencia el acrecentamiento de las desigualdades y disparidades socio-regionales urbanas y rurales.

En estos últimos años de crisis económica, las tendencias antes descritas se han agudizado; el binomio Quito/Guayaquil ha llegado a ser un caso cada vez más claro del tipo de urbanización denominado de "bicefalía urbana", pero también aparece ligado a un desarrollo paralelo de la dinámica poblacional en las ciudades intermedias y pequeñas. Se trata de un fenómeno muy particular, que distingue el caso ecuatoriano respecto a las características generales de urbanización de América Latina: las tasas más altas de crecimiento se ubican en los centros de tamaño intermedio; es así que Santo Domingo de los Colorados, Huaquillas, Portoviejo, Machala, Ventanas, Quindé, Quevedo, Esmeraldas, entre otras, mantienen ritmos de crecimiento superiores tanto a los de ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca, como en relación al promedio urbano nacional.<sup>2</sup>

Hacia 1982, el 52 por ciento del total de la población urbana se había concentrado en Quito y Guayaquil, mientras que la significativa proporción de 48 por ciento correspondía a centros urbanos intermedios y pequeños, ubicados en el rango de 10 mil a 200 mil habitantes. Tal característica se ha consolidado para 1990. Ello significa que, si bien el proceso de urbanización ha tendido a concentrarse en los dos principales centros nacionales del país, tampoco se puede descuidar el peso demográfico que han adquirido los centros medianos y pequeños, más aún cuando son éstos los que mantienen fuertes lazos mercantiles, sociales y políticos con amplios sectores de población rural asentados en su jurisdicción territorial.

Los casos estudiados reflejan el nivel de diversidad de las ciudades intermedias: Santo Domingo de los Colorados, joven ciudad enclavada en una

extensa región subtropical de la Costa Occidental; y Riobamba, ciudad de origen colonial, ubicada en la Sierra Central de los Andes. Ambos son centros articuladores entre la Costa y la Sierra. Santo Domingo de los Colorados se halla vinculada a la plantación (con significativa presencia de una producción finquera diversificada hacia los mercados internos y externos). Riobamba se encuentra enclavada en una nueva estructura agraria minifundista de fuerte presión campesina. Las dos ciudades se encuentran en una "situación de intermediación" dentro de la organización territorial del país, y se consideran de "rango medio" en el sistema urbano nacional.

Santo Domingo de los Colorados, cabecera del cantón del mismo nombre, tuvo la más alta tasa de crecimiento urbano-nacional entre 1950 y 1982, con 12,7 por ciento, pasando de 6.951 habitantes en 1950 a 69.235 en 1982. Es un proceso urbano reciente que nace de la ruralización regional (colonización y desarrollo agrario-comercial) y de la redefinición de la organización territorial a comienzos de los años sesenta. Los poderes locales se encuentran en proceso de conformación y consolidación, siendo el municipio un eje importante de disputa social y política.

Riobamba, capital de la provincia del Chimborazo, mantuvo una tasa de crecimiento de 2,9 por ciento en el período 1950-82, igual a la tasa nacional, y cuenta con 75.455 habitantes. Este centro, de origen colonial, se desarrolló como eje de una región agraria latifundista que tuvo un importante dinamismo en el contexto del primer auge agroexportador (1860-1925), por su ubicación en la red urbano-regional nacional. A comienzos de la década del sesenta perdió, y de forma definitiva, su "funcionalidad" regional, por la apertura de nuevos ejes viales entre la Sierra y la Costa. Hoy se la podría caracterizar como un centro de intercambio agrícola, de servicios y gestión de una gran población indígena-campesina, a pesar de que no deja de ser un centro importante de acopio y distribución de productos en el ámbito interprovincial.

## 2. EL MUNICIPIO DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS ECUATORIANAS: ¿UN APÉNDICE DEL ESTADO CENTRAL?

Teóricamente, el municipio ecuatoriano forma parte de la base más descentralizada de la administración pública nacional. Está subordinado al orden político-constitucional, con autoridad autónoma para administrar y regir los intereses cantonales (urbano y rural),<sup>3</sup> bajo normas y órganos de gobierno establecidos por la ley y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades, tales como la provisión de servicios públicos, equipamiento urbano, regulaciones constructivas, y otras funciones que van desde la educación hasta el control de la moral pública; esto es, un espectro muy amplio de responsabilidades, tanto que podríamos decir de los municipios ecuatorianos lo que Lordello de Mello ha dicho de los brasileños: tienen la posibilidad de "hacer todo aquello que no les está prohibido; no obstante, no están obligados a hacer nada".<sup>4</sup>

Si bien el Estado reconoce el principio de autonomía municipal, jurídicamente establecido en la Constitución Política y en la Ley de Régimen Municipal (Reformas de 1982), los gobiernos locales no han podido escapar al asedio de un Estado centralista y concentrador. A ello se puede agregar que, aunque la Ley de Régimen Municipal otorga a los municipios y sus instrumentos legales las funciones y atribuciones propias de la gestión intraurbana de las ciudades, en realidad esta situación ha sido drásticamente modificada y desbordada por la magnitud y complejidad de los problemas generales. Estos problemas son básicamente aquéllos generados por la ampliación de la demanda social y la restricción de la oferta estatal; por la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y la sociedad civil, local y nacional; por el agudo proceso de urbanización que se vive; y por la propia caducidad de las estructuras municipales. De allí que en la gestión de la sociedad local se perciba cada vez más la injerencia de nuevas entidades y órganos estatales, que sobrepasan lo que privativamente es competencia municipal.

Esta situación refleja los cambios en la relación gobierno central/gobierno local, que comenzaron a manifestarse junto con el tardío proceso de modernización capitalista vivido por Ecuador a partir de la década del sesenta, y con más fuerza desde la coyuntura petrolera iniciada en 1972. La actual organización estatal ha llevado, por un lado, a la pérdida relativa de autonomía, competencias, funciones y recursos económicos de los gobiernos municipales en beneficio del poder central; y, por otro, a su conversión en catalizadores y canalizadores de los conflictos surgidos en torno a la demanda local de servicios y equipamiento urbano. Esto ha llevado, en la práctica, a un desarrollo significativo del clientelismo político tanto en el interior del Estado como hacia la sociedad civil, lo que se ha convertido en un elemento adicional de la crisis del municipio.

Las características del proceso de acumulación-urbanización, junto a las rigideces de los ámbitos, atribuciones, recursos y propuestas municipales, han dado lugar al desborde de sus posibilidades de administración de la problemática de las sociedades locales. Esta situación ha determinado que la gestión de nuestras ciudades no sea de exclusiva competencia del poder municipal. A la vez, ha conducido a definir una instancia de administración y gestión —proveniente de la amalgama de las distintas instituciones del Estado y de la sociedad civil— que contiene y supera al gobierno municipal, instancia a la cual, por lo pronto, denominaremos como “complejo institucional articulado”. Los roles que competen a los municipios ecuatorianos se encuentran así superpuestos y/o subsumidos en otros órganos estatales e instancias de la sociedad civil que participan de la gestión urbana.

Este complejo institucional articulado es la base y asiento del denominado “poder local”, el cual, en última instancia, se presenta bajo una multiplicidad de formas, lo que daría lugar a pensar más bien en la presencia de varios poderes

locales o, lo que es lo mismo, en la inexistencia de un poder local y sí la de varios.

Pese a la pérdida de competencias, recursos y atribuciones, el municipio en las ciudades intermedias de Ecuador (los casos de Santo Domingo y Riobamba así lo confirman) mantiene su rol activo y de importancia dentro de la gestión de la ciudad. Opera como canalizador de algunos recursos y rentas, y es el órgano con potencialidad para ampliar los niveles de participación ciudadana. El municipio todavía se mantiene como el centro de interés socio-político local.

En el cuadro descrito, la crisis económica se ha constituido en un factor adicional determinante en el proceso de centralización estatal y de descentralización de los conflictos, y ha hecho aun más evidentes los manejos clientelares en el interior del Estado y entre éste y la sociedad civil. Sin embargo, ha sido la misma crisis económica la que ha mostrado las limitaciones del clientelismo frente a la ampliación de la demanda social, a la escasa capacidad de respuesta estatal, y a la disminución de la legitimidad y representatividad institucional. De allí que se estarían construyendo, sobre esta base, nuevas formas de hegemonía social y política. En esa dirección apunta la consolidación de nuevos grupos y movimientos sociales de rango local.

### 3. NUEVOS ACTORES SOCIALES DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS: CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD Y CLIENTELISMO POLÍTICO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

A partir de los años sesenta, el proceso de modernización de la sociedad ecuatoriana ha incidido en las estructuras social y política locales. Este proceso se profundizó en la década del setenta, en el marco de la coyuntura petrolera, a través de la aplicación de políticas como las de reforma agraria y colonización, de fomento industrial, tributaria, de estatizaciones, de gasto público, de empleo.

El papel protagónico del Estado en la modernización del país se refleja especialmente en la constitución de nuevos actores y fuerzas sociales. Ciertas clases tradicionales —como los grupos terratenientes— se han visto desplazadas de la escena económica, social y política, por otras de corte moderno, como grupos financieros, industriales y comerciales modernizantes. Este cambio en los sectores hegemónicos se puso de manifiesto también en el surgimiento de nuevos partidos políticos a partir del proceso de "democratización" que vive el país desde 1978. Es así que en las ciudades intermedias ecuatorianas se han conformado grupos "sin origen agrario", ligados a profesiones liberales (profesores, técnicos, profesionales, etc.), que pasan a erigirse en representantes de los nuevos partidos modernos de centro izquierda (Riobamba). En otros casos se observa la presencia de nuevos actores sociales, de preferencia sectores medios (profesionales, técnicos) que tratan de consolidarse como grupos de poder local (Santo Domingo). A la vez, han surgido y se han fortalecido sectores

comerciales, de capital local, agrícolas y urbanos, antes excluidos (pequeños comerciantes, dirigentes cooperativistas, prósperos agricultores, etc.). Todo esto no implica, sin embargo, que durante los períodos de "vida constitucional" hayan desaparecido de la escena política local los viejos notables y caudillos.

Entre los nuevos actores sociales presentes en las ciudades intermedias, es necesario incluir a organizaciones y sectores sociales como las cooperativas de vivienda (en ambas ciudades), la federación de barrios (en el caso de Riobamba) y otras organizaciones de importancia (organizaciones indígenas-campesinas, de medianos comerciantes de mercados, etc.), que se han convertido en significativos movimientos sociales en la demanda de servicios colectivos municipales y de reivindicaciones particulares, pero sin poder aún acoger e integrar una gama más amplia de la población. A ellos se suman los gremios, como los colegios de profesionales y el sindicato de choferes y empresarios del transporte, los representantes de agricultores modernos agrupados en los centros agrícolas, y agrupaciones de pequeños artesanos y comerciantes.

Otro aspecto que refleja las transformaciones de estas sociedades, es el papel permanente y decisivo de la Iglesia; en el caso de Riobamba, la acción pastoral a través del desaparecido monseñor Leonidas Proaño alcanzó enorme influencia en la configuración de una nueva realidad sociopolítica y de organización popular en los ámbitos urbano<sup>5</sup> y rural de la provincia de Chimborazo.<sup>6</sup>

Estas modificaciones también se han visto reflejadas en una nueva hegemonía política. En tal sentido, las elecciones de alcaldes y concejales entre 1978 y 1988 consolidaron nacionalmente la tendencia política de centro-izquierda, hoy también dominante entre los gobiernos de las ciudades intermedias. Se ha dado paso, así, a la consolidación local de los partidos de presencia y fuerza electoral nacional, como Izquierda Democrática (en los dos casos estudiados), Partido Socialista (Riobamba), Democracia Popular, manteniéndose la presencia de partidos populistas como el Roldosista Ecuatoriano (PRE), Frente Radical Alfarista (FRA), y Concentración de Fuerzas Populares (CFP).

La presencia electoral de partidos de izquierda, como el Movimiento Popular Democrático (MPD) y el Frente Amplio de Izquierda (FADI), reafirma la tendencia de centro-izquierda en Riobamba, mientras que en Santo Domingo tal tendencia es aún débil, en parte por la incorporación relativamente reciente de estos partidos en el juego electoral. Pero, incluso donde las orientaciones socialistas son fuertes, no han llegado a dominar en el electorado ni, por tanto, en el concejo cantonal. La composición política municipal expresa una clara heterogeneidad, que ha conducido al establecimiento de diversas alianzas o acuerdos temporales, dependientes más de aspectos particulares y puntuales que de la consistencia ideológica de los partidos que los sustentan. La permanencia y vigencia de partidos de derecha (Socialcristiano y Liberal, entre otros), durante el período 1978-90, reafirman lo señalado.

En todo caso, ya no se puede plantear como hegemónica la presencia de grandes terratenientes urbanos y rurales, por ejemplo, ni de sectores de larga

trayectoria de dominación económica y política regional (como en el caso de Riobamba y de la provincia de Chimborazo). Si bien durante los años sesenta y parte de los setenta se mantuvieron en Chimborazo rezagos de "la trilogía ... simbólica y efectiva terrateniente, párroco y teniente político (último eslabón estatal)" (Guerrero & Quintero 1981: 39), ella va asumiendo otra forma de representación, más de tipo indirecto o, en su defecto, otros intereses, lo que conlleva y expresa una pérdida definitiva de la supremacía de la clase terrateniente precapitalista frente a una embrionaria fracción capitalista agraria y a otros crecientes grupos subalternos (clases medias, sobre todo de corte urbano).

En Riobamba, el poder local no sólo se remite a la acción municipal, sino a varias instancias propias de su condición jurídico-administrativa de capital provincial. La elección popular de prefectos y consejeros provinciales, así como la designación directa del gobernador por parte del Ejecutivo, anteponen una serie de actores e instituciones inmersas en el juego y la vida política. En Santo Domingo, en cambio, el poder local se concentra básicamente en el acceso a una dignidad o representación municipal por parte de los diversos sectores que integran el juego político electoral. El municipio refleja prácticamente la posibilidad de conformación sociopolítica de los nuevos actores sociales de la localidad.

Sin embargo, la entrada en escena de nuevos grupos a raíz de la renovación de dignidades en los gobiernos locales municipales, no ha implicado el surgimiento paralelo de remozadas formas de representatividad que recojan y canalicen el conjunto de intereses de la colectividad, ni satisfagan las necesidades de los sectores de menores ingresos. Los municipios estudiados reflejan una marcada distancia entre electores y elegidos, que expresa la crisis de representatividad por la que atraviesan sus gobiernos locales. Los niveles o canales de participación de la población en los problemas y gestión de la ciudad son casi inexistentes.

La dispersión y débil consistencia ideológica de los representantes, y la disolución de los principios o programas de los partidos en intereses particulares o de grupos con intereses concretos, nos estarían revelando la perduración del caciquismo, del caudillismo y de formas clientelares tradicionales en las relaciones entre los partidos modernos y la sociedad civil. Para entrar en la vida política local y ganar y mantener fuerza electoral, los partidos de influencia nacional han tenido que depender de la voluntad del caudillo de la localidad. Las administraciones municipales, a través de los concejales y alcaldes de turno, han limitado su acción y preocupación al mantenimiento de cuotas de poder (integración de comisiones, puestos burocráticos, favores, etc.), descuidando cualquier tipo de propuestas o aperturas de sectores organizados, y resumiendo sus funciones en las prácticas clientelares y paternas. La ausencia de criterios sobre cómo administrar con eficiencia los problemas urbanos y regionales, es patente. El caso del municipio de Santo Domingo es el más representativo de tal situación. A pesar de ello, el municipio de las ciudades de

tamaño medio se mantiene como un órgano importante de intermediación entre la sociedad civil y el Estado, sin que llegue a ser necesariamente un órgano de representación de los intereses de la población mayoritaria.

Esta crisis de legitimidad y representatividad que encara el municipio, sumada a la restricción de las políticas estatales en materia urbana, ha conducido a desarrollar nuevas formas de articulación, gestión y reivindicación urbana emanadas desde la sociedad civil; en esto, sin duda alguna, han jugado un papel fundamental las cooperativas de vivienda,<sup>7</sup> convertidas en puntuales movimientos de autogestión en el acceso a lotes para vivienda y demanda de servicios complementarios. Su vinculación con los partidos políticos locales creó ciertos niveles de organización y participación más amplios, aunque temporales y limitados simplemente a la oferta en el cumplimiento de necesidades de servicios básicos, en gran parte insatisfechos hasta la actualidad.<sup>8</sup> En otros casos, su vinculación con los partidos encuentra nexos únicamente durante las campañas electorales. Los límites de la relación de los partidos de dominio electoral (Izquierda Democrática, socialismo y determinados partidos de izquierda) con sus sociedades locales, han permitido que partidos de corte populista (PRE, FRA, CFP,) hayan encontrado y ganando terreno en estas instituciones de la sociedad civil para desarrollar nuevos mecanismos de inserción política.<sup>9</sup>

En suma, lo que se observa en las ciudades intermedias como Riobamba y Santo Domingo de los Colorados, es el surgimiento de nuevos actores y fuerzas sociales, que marca una etapa de nueva hegemonía política expresada en el tránsito hacia una tendencia de centro-izquierda, lo que no excluye la importancia del populismo. Esto no implica, sin embargo, que se hayan creado condiciones para nuevas formas de representatividad social y política.

#### 4. DEFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y DEPENDENCIA FINANCIERA: LIMITACIONES DE LA GESTIÓN LOCAL MUNICIPAL

Si bien la problemática municipal está vinculada a situaciones como la descentralización-centralización, la autonomía, competencias, carencia de rentas, etc., la crisis tiene otros componentes adicionales, relacionados también a la estructura interna administrativa y a la capacidad técnico-operativa de los municipios para responder a las demandas de la población de bajos recursos. En este sentido, la incapacidad estructural que tienen los municipios para financiar con sus propios recursos los gastos crecientes en que incurren, y la inadecuación de sus estructuras administrativas a las nuevas demandas sociales y de funcionamiento del aparato municipal, son dos elementos que interactúan y se complementan, y que limitan la acción municipal para dar respuesta a las necesidades de la sociedad local.

#### 4.1 La deficiencia administrativa municipal

El proceso de descentralización a partir de la redistribución de funciones del Estado, no ha llevado en ningún momento al mejoramiento organizacional ni al perfeccionamiento de los recursos humanos. Al contrario, lo que se evidencia es la carencia de pautas que canalicen la participación de la ciudadanía o de la comunidad dentro de la gestión local.

Los municipios estudiados, como muchos otros del país, presentan problemas de organización interna. Mientras el reglamento orgánico estructural señala una organización administrativa, el organigrama funcional —que determina la estructura administrativa desde el punto de vista de la división del trabajo— varía respecto a aquél, reflejando que en la realidad se dan modificaciones y superposiciones en el desempeño de las funciones o actividades adjudicadas a determinadas dependencias municipales. En otros casos no existe una instancia que defina y reglamente roles, tareas, responsabilidades y coordinación entre los distintos departamentos y su respectivo personal.

De esta forma, la estructura funcional municipal se ve afectada en los aspectos de coordinación y vinculación entre las diferentes unidades de dirección, asesoramiento y operatividad; las funciones, actividades y responsabilidades no están delimitadas, lo que redundará en claros síntomas de inefectividad, de ineficacia y, en algunos casos, de una total ausencia de visión administrativa. Las formas tradicionales de gestión se mantienen heredadas de períodos anteriores. Adicionalmente, se puede establecer como debilidad en la organización interna de estos municipios "la inexistencia de la Unidad de Organización y Métodos cuyo funcionamiento está establecido por la Ley de Régimen Municipal, para los municipios intermedios y grandes" (Rosales et al. 1988: 117).

En cuanto al grado de capacitación y tecnificación del personal municipal, éste presenta niveles bajos (falta una aplicación real de la Ley de Carrera Administrativa, promoción, sistemas de evaluación, etc.), siendo reducida la proporción de profesionales y técnicos en el total del personal. No hay capacitación regular del personal, y éste es calificado de acuerdo a criterios personales, compromisos y decisiones políticas de alcaldes y concejales. Sus condiciones salariales son inferiores respecto a los mismos trabajadores municipales<sup>10</sup> y a otras actividades y profesiones dentro de la ciudad, generándose situaciones que van desde cargos vacantes permanentes, hasta malos manejos y "corrupción" pública.<sup>11</sup> A ello se suma el que, por el alto crecimiento del personal en los municipios citados, los gastos en burocracia llegan a representar más de 70 por ciento de los gastos corrientes.<sup>12</sup>

Otro aspecto por relevar es la poca o nula incorporación de planes y programas del municipio a las necesidades de la comunidad, observándose la falta de las estructuras requeridas para ello y del personal idóneo y calificado que las pueda promover, así como la ausencia del respaldo institucional y

político correspondiente. Los pocos y desactualizados planes no responden a los acelerados procesos de desarrollo urbano de este tipo de ciudades, o se desvinculan rápidamente de ellos.<sup>13</sup> Ello lleva a que los representantes (alcaldes, concejales) asuman decisiones a corto plazo desarticuladas e incoherentes, guiados por criterios clientelares y ofertas inmediatistas.

En este sentido, y pese a su presencia en la vida política y social local, los sectores populares y gremiales (cooperativas de vivienda, organizaciones barriales, colegios de profesionales, entre otros), no han tenido el espacio suficiente para integrarse activamente en la gestión municipal, impidiéndoseles mayores niveles de decisión y, por lo tanto, de participación. A ello ha de sumarse la carencia de perspectivas surgidas desde la propia comunidad, otro factor que estaría limitando las posibilidades de procesos de democratización engendrados desde la sociedad civil frente al gobierno municipal.

En casos de ciudades como Santo Domingo, su crecimiento ha sido más rápido que las formas de pensar y de regular su desarrollo. El municipio no ha podido administrar el crecimiento anárquico de la ciudad ni responder de manera coherente con un proyecto a mediano y largo plazo. No se han creado condiciones ni existe todavía una tradición de poder local representativo que lleve adelante un proyecto de administración "mínima" de la ciudad.

En estas ciudades, la estructura interna municipal presenta, por tanto, problemas de carácter administrativo estructural, los cuales limitan cualquier forma de desarrollo integral que implique desde procesos de modernización básicos, hasta la concepción de una estructura municipal con mayores niveles de participación democrática del conjunto de la sociedad local.

## 4.2 Dependencia y manejo financieros

El hecho de que la capacidad económica y financiera de los municipios de las ciudades intermedias esté determinada en gran medida por los condicionamientos político-administrativos y de tramitación de recursos procedentes del gobierno central, limita las posibilidades de un desempeño autónomo de estos gobiernos locales.

En general, los municipios ecuatorianos tienen una debilidad económica crónica. Ella se evidencia, por un lado, en la disminución relativa de su participación en el presupuesto nacional (de 8,8 por ciento en 1975 bajó a 6,6 por ciento en 1984) (Verdesoto & Unda 1987: 10); y, por otro, en la merma de sus recursos en relación al crecimiento de la población urbana. El 71,5 por ciento de los recursos con que cuentan las ciudades intermedias estudiadas, son externos (es decir, provenientes de transferencias e ingresos de capital del gobierno central), lo que no genera impacto alguno en la obtención de nuevos ingresos, pero sí en el manejo de sus egresos, ensanchados en gastos de burocracia. El 28,5 por ciento de los ingresos son internos y se diluyen en gastos corrientes. La

situación se agrava porque esos ingresos, en lugar de crecer, se ven disminuidos cada año. Esta fragilidad financiera de los municipios se ha ido gestando paulatinamente por la presencia de factores como la crisis económica e inflación, una estructura rígida de ingresos<sup>14</sup> y flexible de los gastos, el crecimiento de la demanda y el proceso centralizador del Estado.

El manejo de gran parte de los recursos municipales desde el gobierno central ha introducido notables desequilibrios y desigualdades entre las ciudades intermedias y pequeñas, y se ha convertido en un factor regresivo adicional que va contra la democracia. A la vez, ha introducido importantes cambios en la estructura financiera —y, por lo tanto, administrativa y política— en el ámbito intramunicipal, situación que se hace más claramente perceptible en los gobiernos municipales de ciudades intermedias. Así, al proceso de centralización en términos territoriales se ha venido a agregar la centralización de la toma de decisiones, correlativa a la centralización financiera.

En el caso de Riobamba y Santo Domingo de los Colorados, si bien se advierte un crecimiento de los recursos económicos municipales en términos absolutos durante la última década, no es menos cierto que el acelerado proceso de urbanización ha hecho que ellos tiendan a disminuir significativamente respecto a la población que deben atender.<sup>15</sup> Este crecimiento presupuestario de las ciudades analizadas está apoyado básicamente en el aporte externo, realidad que constituye uno de los signos y fundamentos de la crisis municipal y de las limitaciones que afectan a sus gobiernos locales, ya que no sólo los recursos son escasos, sino que dependen no tanto del desarrollo de la sociedad local y de la relación del municipio con ella, cuanto del desarrollo del Estado central y de las vinculaciones que los personeros municipales establecen con él. Las posibilidades de los municipios para ejecutar obras y, por tanto, para responder a las expectativas de la sociedad local, dependen de la aceptación de las solicitudes de financiamiento hechas al gobierno nacional —aceptación que muchas veces depende de las relaciones políticas entre ambos niveles de gobierno<sup>16</sup>—, de la capacidad técnica para formular y ejecutar obras, y de las modalidades de relación que establezcan con la población. En último término, son las coyunturas nacionales las que operan como el elemento sustancial del accionar municipal, y determinan las formas de articulación y de negociación de lo local con lo central. Ejemplos de ello son los momentos de crisis-auge económico y los procesos de democratización que vive el país, aunque suceda que mientras la crisis económica es sentida inmediatamente, el auge tarda en expresarse en el ámbito municipal.

De allí se puede colegir el establecimiento de un tipo específico de relación clientelar, el *clientelismo intraestatal*, como condición para definir las relaciones hacia la sociedad local. Es en este punto donde puede estar residiendo el nuevo rol del municipio, esto es, el de intermediario del poder central hacia la población y de colchón de resistencia de la población hacia el Estado. Porque si bien es cierto que el municipio tiene bajo su responsabilidad la dotación de una

ingente cantidad de servicios públicos y actividades, de los gastos de inversión real se deduce que los municipios, más que gobiernos locales, son estructuras políticas locales de gestión exclusiva de pocas funciones (pavimentación, agua potable y alcantarillado). Y ello a despecho de las funciones y atribuciones que les asigna su ley constitutiva.

La falta de previsión y de perspectiva a largo plazo tiene expresión en el escaso rubro de inversión en planificación (apenas representa 2,1 por ciento del total de gastos de inversión en los dos municipios estudiados); pero también en su falta de visión interna respecto de la modernización administrativa. La gran cantidad de recursos que se desperdician o no se utilizan, nos demuestra que la actual estructura municipal tiene problemas de obsolescencia frente a las crecientes demandas de la población y que, tal cual está definida, muy poco podrá hacer para encarar los problemas de la sociedad local.<sup>17</sup> Ello nos está mostrando además que, si bien el problema económico es fundamental, no lo es menos la necesidad de una estructura capaz de soportarlo.

En suma, los municipios de estas ciudades limitan su acción a lo urbano, pese a su potencial radio de influencia dentro de lo regional y, sobre todo, teniendo en cuenta que el ámbito rural definió en gran parte el origen de sus respectivas sociedades locales. Las posibilidades de constituirse en verdaderos agentes de desarrollo y en la máxima expresión y representación del poder local, queda entre las interrogantes por analizarse posteriormente.

## 5. ALGUNAS CONCLUSIONES

La carencia de rentas e ingresos municipales no define por sí misma el problema municipal; la descentralización, la eficiencia, la autonomía, tienen otros componentes adicionales, como la relación del aparato municipal con la sociedad local y el Estado, su estructura interna, su capacidad técnico-operativa, los mecanismos de representación y participación ciudadana, entre otros.

La escasa dinámica poblacional de las ciudades estudiadas es un factor que actúa restrictivamente en la capacidad económica de los municipios y, por ende, en sus posibilidades de responder a la creciente demanda social. Pero el problema central está en la propia estructura municipal. Un ejemplo concreto es el municipio de Santo Domingo de los Colorados, que en los años en que recibió la mayor cantidad de recursos económicos tuvo los mayores saldos en el presupuesto, revelándonos con ello su poca capacidad de gasto.

El peso del Estado ha hecho variar el escenario local, sobre todo por su manejo del gasto público y la influencia del proceso de democratización. Este último ha generado nuevas formas sociales hegemónicas a través de las fuerzas sociales y los partidos políticos asentados sobre las estructuras caciquiles, y a través de los cambios en la base económica. La gestión de la sociedad local se desarrolla dentro de lo que hemos denominado "complejo institucional", lo

cual significa que el municipio se ha transformado en otro órgano más en la trama de relaciones que configuran el poder local, perdiendo su rol en un ámbito más global dentro del conjunto del Estado y haciéndose un "órgano descentralizador de conflictos".

Por otro lado, se desprende que la descentralización y la crisis municipal no son parte del núcleo central de los problemas de las sociedades locales. Al momento, es preferible intentar definir una nueva forma de gestión de la ciudad que resolver esas inquietudes y seguir en la lógica de la gestión del déficit.

La ciudad se encuentra bajo una gestión acéfala. Sobre ella actúan desestructuradamente muchas instancias estatales y de la sociedad civil; el municipio se ha visto limitado en sus atribuciones y posibilidades, ha perdido legitimidad, y la privatización de sus competencias lo ha reducido a ámbitos escasos de regulación de la vida local (es casi una estructura política cerrada y su papel se reduce, en gran parte, a la administración de definidas obras de infraestructura: alcantarillado, agua potable). Pero las ciudades de hoy son muy distintas y mucho más complejas que las que existían hace un par de décadas: la gestión no puede seguir operando de igual manera.

En síntesis, en Ecuador no se puede hablar en ningún caso de reformas profundas; lo que ha existido en esta última década es una redistribución de competencias de los distintos órganos e instituciones del Estado, en que el municipio es un organismo más, transformado en una ventanilla de oxigenación de los conflictos sociales y no en una expresión amplia de la sociedad civil. Los niveles de representación y participación popular no se han expresado como ejercicio directo de poder de la "ciudadanía".

## NOTAS

1. Este punto se desarrolló sobre la base de los criterios analizados en el trabajo de F. Carrión (1986: 145).
2. Las grandes ciudades mantuvieron ritmos de crecimiento no superiores a 4,8 por ciento; mientras tanto, ciudades como Santo Domingo de los Colorados, Huaquillas, Portoviejo, por ejemplo, alcanzaron tasas del 10,8 por ciento, 10,3 por ciento y 7,0 por ciento respectivamente, para el último período intercensal (1974-82).
3. Entre los organismos que componen la administración descentralizada del Estado, se encuentra el municipio como una institución descentralizada territorialmente, pero sometida al poder del Estado. De acuerdo al art. 1 de la Ley de Régimen Municipal, "el municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción" o cantón.
4. Según el art. 15 de la Ley de Régimen Municipal, son funciones primordiales del municipio las siguientes: (a) Dotación del sistema de agua potable y alcantarillado; (b) Construcción,

- mantenimiento, aseo y embellecimiento de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos; (c) Recolección, procesamiento y utilización de residuos; (d) Dotación y mantenimiento de alumbrado público; (e) Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio; (f) Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres; (g) Control de construcciones; (h) Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; (i) Servicio de cementerios; (j) Fomento de turismo; (k) Servicios de mataderos y plazas de mercado.
5. No es desconocido, por ejemplo, el rol de la Iglesia en el ámbito urbano dentro del movimiento cooperativo de vivienda, que permitió elevar el grado de participación y organización de sus pobladores.
  6. "Con la entrega de las dos haciendas de la Curia, Zula y Tepeyac, que suman 24 mil hectáreas en total, la Iglesia deja de ser uno de los poderosos propietarios de la provincia: . . . sentando un precedente decisivo para el ocaso de la hacienda terrateniente . . . y confirmando la ruptura de una alianza que hacía posible la cohesión de la clase agraria y el ejercicio de la coacción extraeconómica sobre las masas campesinas". Sylva (1980: 158).
  7. En la actualidad hay más de sesenta cooperativas de vivienda en Santo Domingo y cuarenta en Riobamba, que ocupan más de 50 por ciento del espacio urbano en estas dos ciudades. Agrupan aproximadamente entre 10 mil y 5 mil familias, respectivamente.
  8. Hacemos referencia al Partido Socialista, de gran peso dentro de las organizaciones populares, como las cooperativas de vivienda y la Federación de Barrios en la ciudad de Riobamba.
  9. El caso del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), con su líder local Ramiro Gallo, es lo más relevante en Santo Domingo de los Colorados en la actualidad.
  10. Los empleados se rigen por la Ley de Servicio y Carrera Administrativa, que regula al conjunto del sector público, lo que los excluye de la sindicalización y de la negociación colectiva de los contratos. En cambio los trabajadores lo hacen a través del Código del Trabajo, y pueden negociar colectivamente y utilizar la huelga como medio de presión ante cualquier diferencia obrero-patronal.
  11. Es el caso del municipio de Santo Domingo de los Colorados durante la administración pasada, 1984-88.
  12. Los gastos corrientes o de operación, en algunos años llegan a representar hasta 51 por ciento (en Riobamba) y 43 por ciento (en Santo Domingo) del total de los egresos de dichos municipios.
  13. Por ejemplo, los Planes de Desarrollo Urbano y Rural son instrumentos desactualizados; algunos de ellos se encuentran vigentes, pese a tener más de doce años de existencia. Incluso hay situaciones en que algunos gobiernos municipales (como el de Santo Domingo) interrumpieron la continuación de los estudios del nuevo plan para el período 1984-88.
  14. Baste señalar que la Ley de Régimen Municipal establece una periodicidad mínima de cinco años para actualizar los catastros. Hoy, que vivimos una economía inflacionaria, es imposible que con este precepto los municipios puedan financiarse autónomamente.
  15. Santo Domingo de los Colorados, por ejemplo, ha mantenido entre 1950 y 1982, una tasa promedio de crecimiento de 12,6 por ciento.
  16. Esta es una de las causas de que en los presupuestos del municipio de Riobamba, por ejemplo, se observen déficit de hasta 61 por ciento, como en el año de 1986: fue notoria la escasa atención del gobierno de Febres Cordero a los municipios de oposición, como el de Riobamba, perteneciente a la Izquierda Democrática.
  17. Municipios como el de Santo Domingo llegan a mantener recursos no utilizables (saldos) hasta del orden de 39 por ciento del total de los egresos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CARRIÓN, F.

- 1986 "Evolución del espacio urbano ecuatoriano". En F. Carrión, comp. *El proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*. Quito: El Conejo-Ciudad.

GUERRERO A. & R. QUINTERO

- 1981 "Ocaso del Estado burgués terrateniente: la formación del nuevo bloque histórico en el Ecuador (1960-1980). Ensayo de interpretación general". Quito. Mimeo.

ROSALES M. ET AL.

- 1988 *El desafío local: el municipio como agente de desarrollo*. Quito: El Conejo-IULA-Celcadel-AM.

SYLVA, P.

- 1980 *Gamonalismo y lucha campesina*. Quito: Abya Yala.

VERDESOTO L. & M. UNDA

- 1987 "Ventanillas del Estado o expresión de la sociedad local: las municipalidades ecuatorianas hoy". Quito: Ciudad. Mimeo.