

Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

From the Selected Works of Fernando Carrión Mena

1987

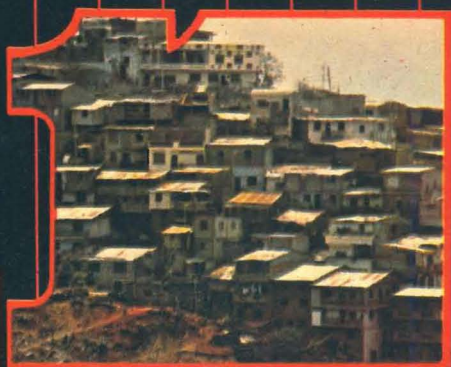
La política urbana del Municipio de Quito

Fernando Carrión Mena

ANTOLOGIA
DE LAS
CIENCIAS SOCIALES

Fernando Carrión

**EL PROCESO
URBANO
EN EL
ECUADOR**



La política urbana del Municipio de Quito*

Fernando Carrión

* Fragmento publicado en: Carrión, Fernando; "Crisis y Política Urbana" Ed. El Conejo-CIUDAD, Quito 1987, pp. 141-174.

La política del Municipio de Quito

El actual proceso de transformación de Quito, que finalmente desemboca en una nueva forma de organización territorial: la metropolitana (Cfr. Carrión, F., 1984c), se origina, históricamente, en la coyuntura petrolera de los años setenta, cuando el Estado y las fuerzas sociales involucradas logran consolidarse; lo que posibilita sobre todo al Municipio, emprender una política urbana concertada a través de sus instrumentos fundamentales: la generación de "capital físico", la realización de planes urbanos y la gestión económico-financiera.

Teóricamente, el municipio ecuatoriano forma parte de la base más descentralizada de la administración pública nacional (Avila, 1973), subordinado al orden político constitucional,¹ con autoridad para administrar y regir los intereses cantonales bajo las normas y órganos de gobierno establecidos por la ley² y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades tales como la provisión de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, educación, etc., así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas, entre otras.³

-
1. Nos referimos básicamente a los artículos 120 a 124 de la Constitución Política del Ecuador.
 2. Art. 1 "El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales. El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales". (LRM: 1976).
 3. Art. 12 "(...) Los fines esenciales del Municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes: 1. Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; 2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del Cantón y sus áreas urbanas; y 3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la con-

La realidad actual desdice de esta situación, que históricamente ha sido superada entre otras cosas por la magnitud y complejidad de los problemas generados por la crisis urbana, por la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y de la sociedad civil, por el agudo proceso de urbanización que se vive, por la propia caducidad de las estructuras municipales. De allí que en la gestión de la ciudad se perciba cada vez más la ingerencia de nuevas entidades y órganos del Estado, diluyendo lo que privativamente era competencia municipal. No obstante, correlativa y paradójicamente, esta crisis municipal se acentúa en momentos de auge económico (de exportaciones petroleras y como consecuencia de su conversión en principal agente urbano) y se muestra de cuerpo entero dentro de la crisis económica que se vive desde los primeros años de la década de los ochenta.

En este contexto global el Municipio de Quito (en general la mayoría de municipio del país) aceleró y multiplicó sus ritmos y formas de actuación en la ciudad: produjo el mayor volumen de obra nunca antes realizada (ello explica el análisis que hacemos del “capital físico”), formuló el mayor número de planes directores jamás emprendidos (por eso el análisis que hacemos de ellos) y, consecuentemente, realizó una inversión desconocida para la ciudad (el énfasis en la parte económica tiene en ello su razón). En esta sección nos proponemos mostrar algunos de los elementos contenidos en esta agresiva política urbana.

1. La producción de “capital físico”: agua potable y vialidad

La década del setenta está asignada por la realización de grandes obras, mientras que la del ochenta, con el advenimiento del régimen de-

fraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación.

Art. 15. “Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes: 1. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado; 2. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, parques, plazas y demás espacios públicos; 3. Recolección, procesamiento o utilización de residuos; 4. Dotación y mantenimiento de alumbrado público; 5. Control de alimentos, formas de elaboración, manipuleo y expendio de víveres; 6. Ejercicio de la política de moralidad y buenas costumbres; 7. Control de construcciones; 8. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; 9. Servicios de cementerios; 10. Fomento del turismo; y 11. Servicio de mataderos y plazas de mercados”. (LRM: 1976).

mocrático formal, se caracteriza, más bien, por la ejecución de un conjunto diversificado de pequeñas obras. Lo primero es explicable por las posibilidades legales⁴ y económicas (el petróleo significa un aval) que la dictadura militar (1972-79) otorga el Municipio de Quito para permitir la penetración del capital financiero internacional (lógica económica). Lo segundo, en cambio por el advenimiento de las prácticas políticas que introduce la democracia formal: el clientelismo (lógica política) tiende a convertirse en la forma dominante de relación con la sociedad civil; pero también porque la herencia del déficit fiscal municipal y el arrastre de las obras mayores, deja un reducido margen para emprender nuevas realizaciones de magnitud, no se diga de un nuevo tipo de conducción municipal.

Ilustrando la afirmación: es interesante señalar que rara vez se cumplieron los plazos estipulados contractualmente para la ejecución de las obras, ni, consecuentemente, con los montos establecidos; por el contrario, el alargamiento del tiempo previsto inicialmente, más otros mecanismos utilizados por las empresas, se convirtieron en fuentes continuas de renegociación global de los contratos. Ejemplos, de algunos de los casos más significativos por sus características y magnitud son: las obras de los túneles de San Juan, El Placer y San Diego⁵ y del "terminal terrestre" de El Cumandá⁶, para no señalar otros que hasta la actualidad no pueden

4. En esta coyuntura se ve realizar una serie de contratos de financiamiento, construcción, importaciones, etc. amparados en decretos supremos, en leyes de emergencia, en ordenanzas de excepción, en figuras "legales" como la denominada de "llave en mano", etc.

5. La obra de los túneles se inicia en 1974 y se concluye "políticamente" cuando el alcalde Durán Ballén se lanza de candidato a la presidencia de la República en 1978. Sus costos se incrementan desde los 177 millones de sucres cuando se licita la obra, hasta los 835 millones cuando se la termina. Es decir que en cuatro años, cuando debió haber sido en 26 meses, se incrementó el costo en más de cinco veces. La obra fue financiada principalmente a través de un préstamo concedido por el Wells Fargo Bank y en su construcción participó un consorcio compuesto por una firma nacional, Comintrac, una italiana, Appalti y otra argentina Techint.

6. La construcción del "terminal terrestre de El Cumandá" se contrató en 1977 con la compañía israelí Solel Boneh International Ltd. a un monto de 335 millones de sucres; se concluyó en 1986 a 1.200 millones de sucres. Es decir en 9 años, cuando debió ser en menos de tres, se cuadruplicó el costo inicialmente previsto. El financiamiento otorgado por el International Bank Shares, fue gestionado y obtenido directamente por el gobierno israelí. Fue posible gracias a la garantía que ofreció la Junta Militar de aquel entonces.

ser concluidos y con el peligro real de paralizarse indefinidamente (v. gr. Avenida Oriental, proyecto Mica-Tambo de agua potable, parqueaderos como el de El Tejar, etc.).

No es nada raro apreciar la fuerte continuidad que impone la política impulsada en la alcaldía de Durán Ballén al conjunto de las siguientes, al punto de que las administraciones entrantes se ven estructuralmente impedidas de desarrollar autónomamente sus objetivos; y, lo que es más, en el marco de la crisis económica y urbana, incapacitado de detener el agudo proceso de descapitalización que, impuesto por las características de las obras realizadas, se expresa al menos en las siguientes modalidades:

- a) Porque el mantenimiento de las obras se hace cada vez más difícil dado el alto costo que implica, sobre todo en un momento de crisis económica y de ofensiva del gobierno central contra los organismos seccionales, lo cual redundando en el hecho de que la vida útil y el servicio que prestan se reduzca significativamente (v. gr. los túneles y el mercado mayorista);
- b) Porque existe un conjunto importante de obras que quedaron inconclusas, siendo posteriormente presas de la inclemencia de la naturaleza o de su uso social en condiciones adversas (v. gr. la Avenida Oriental y el terminal terrestre);
- c) Porque dada la improvisación con que se diseñaron y construyeron muchas de las obras, la realización de nuevas ha implicado, de alguna manera, incidir negativamente en las anteriores (v. gr. las obras de pavimentación y las avenidas periféricas).

La realización de estas obras influyen en la vida de las administraciones municipales inmediatas, y también, por esta vía se logra influir en la nueva conformación urbana de la ciudad y, en la refuncionalización estructural del Municipio, en cuanto, que sus atribuciones y competencias se redefinen sustancialmente⁷.

7. En lo que va de este siglo, existen dos momentos históricos en los que las competencias y atribuciones del Municipio de Quito se redefinen: la primera, a principios del siglo cuando el Municipio se "urbaniza" gracias al proceso de desplazamiento de la clase terrateniente del "poder central" por la burguesía comercial y su consecuente modernización, dando lugar, de esta manera, a la creación de su fracción urbana y, por tanto, a situarse en su ámbito natural de expresión: el "poder local". La segunda, cuando el Municipio tiende a "sectorizarse" debido, por un lado, al proceso de centralización que sigue el Estado modernizado desde la década de los sesenta, y por otro lado, gracias a la concentración de sus inversiones en determinados rubros.

Si bien el tamaño de las obras realizadas es un factor explicativo fundamental, no es menos cierto que también lo son las prioridades asignadas en las inversiones (tipo o clase de obra), la ubicación, la funcionalidad y las modalidades usadas en el financiamiento, producción y distribución de las mismas. El conjunto del "capital físico" (Cfr. O'Connor, 1981) emprendido en la primera parte del período en estudio se concentra principalmente en las obras de vialidad⁸ y de agua potable⁹ lo cual ha significado, en términos del conjunto de la inversión real ejecutada por el Municipio, una concentración del gasto en el orden del 75% de los egresos presupuestados entre 1970 y 1978.

Pero, ¿por qué en agua potable y vialidad? Primero, porque estas inversiones permiten (independiente de las características intrínsecas que tienen como medios de consumo colectivo y condiciones generales de la producción y lo que ello significa) estructurar una política explícita de tierras tendiente al fraccionamiento del suelo urbano en la periferia (expansión urbana) y de concentración en la centralidad urbana (renovación urbana). Son obras que posibilitan desarrollar los procesos de constitución-habilitación del suelo urbano, sobre la base de una redefinición de la propiedad inmobiliaria. Permiten, además, ejecutar proyectos de gran envergadura, con cuantiosas inversiones sólo factibles de obtenerlas en el mercado internacional de capitales, donde el capital financiero impone sus condiciones señalando desde el tipo de obra que deberá realizarse hasta las formas y modalidades de pago.

El agua potable, además de ser un servicio indispensable para la sobrevivencia humana, es en Quito uno de los factores fundamentales para determinar el perímetro urbano. El nivel de la cota de agua es el que defi-

-
8. "Uno de los mayores programas llevados a cabo por esta administración por intermedio de la Dirección de Obras Públicas, y en sugénero el de mayor envergadura, jamás abordado por Municipios anteriores, ha sido indudablemente el aspecto viario, no sólo en lo que se refiere a la apertura de nuevas vías, facilidades de tránsito, pasos a desnivel, túneles, puentes, etc., sino, y sobre todo, en la atención al problema de la pavimentación y repavimentación de la ciudad". (Durán Ballén, 1978, 13)
 9. "La ineludible necesidad de enfrentar el crecimiento de la ciudad en dimensión y población, hizo que la Municipalidad de Quito enfrente con la más absoluta prioridad la dotación de los servicios de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, obras que están a la vista en lo que ha sido realizable hasta el momento y que siguen adelante como lo estamos haciendo ahora". "En apenas seis años de vida de la ciudad (la ciudad ya cumplió 442 años, con legítimo orgullo ancestral), se hizo el 66% de dotación de agua potable". (Carta Municipal N° 2, 1975 y N° 7, 1977).

ne los límites de la ciudad, no sólo porque señala los ámbitos del servicio, sino también porque establece las fronteras entre la denominada “ciudad legal” y la “ilegal” o “clandestina”, y es a partir de ella que se estructuran las relaciones clientelares con los barrios populares nacidos en la última década.

El mayor caudal de agua potable produce un incremento de la cota de servicio y, en términos espaciales, un incremento de la superficie urbana por la potencialidad de otorgarlo. La ciudad crece por artificios técnicos y no por requerimientos sociales reales. Si nos fijamos en el hecho de que el abastecimiento de agua potable de la ciudad pasó de 1200 lps en 1970 a 3300 en 1978 (es decir, el 275%), similar al que experimentó el suelo urbano (tuvo un incremento del 215%), podremos convenir que, por la correlación que presentan, allí reside buena parte de la explicación del crecimiento especulativo del área de la ciudad (básicamente de las áreas especulativas o “vacantes”).

Si bien la ciudad tiene un déficit global de abastecimiento de agua, no es menos cierto que es en su distribución donde se localiza la mayor gravedad del problema. Al menos tres situaciones pueden ilustrar la afirmación:

1. Según estimaciones realizadas por la Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP), los sectores sociales de ingresos más bajos (que representan el 45% de la población) consumen un promedio de 120 lts/hab/día, mientras que los sectores de más altos recursos económicos (el 15% de la población) lo hacen en razón de 353 lts/hab/día. Pero el asunto no queda allí: un 20% de la población se encuentra fuera o al margen de la red del servicio (Plan Quito, 1980). Al contrario, esto no significa que, por el mero hecho de que las redes pasen por una zona determinada, la población allí residente acceda al “servicio”. Es el caso de los tugurios, en los que, a pesar del incremento de su densidad poblacional, el caudal se mantiene inalterable lo que ha conducido a que descienda la capacidad de consumo per cápita.
2. De la relación producción-consumo de agua potable, que se observa en el cuadro N° 1, podemos concluir que el 38.15% del agua potable que llegó a la ciudad, entre 1968-78, se “desperdició” y, lo que es más grave aún, que este porcentaje presenta una tendencia creciente en los últimos años, justamente a partir de la terminación del sistema de Pita-Tambo.

3. Existe un grado muy alto de subfacturación por parte, principalmente, de los consumos no residenciales (industria, comercio) producto de una “medición presuntiva” surgida de la ausencia de medidores¹⁰ y de generalización de la calificación como consumo doméstico a la mayoría de las conexiones¹¹. Ello significa que la recuperación del grueso de la inversión recae sobre el conjunto de la población, a través del mecanismo de las “conexiones” que, en última instancia, representa un sistema tarifario regresivo que beneficia al capital industrial y comercial¹².

Sin embargo de ello, la prioridad de la acción municipal en materia de agua potable se dirigió hacia la incorporación de nuevos caudales y muy poco hacia la mejor distribución del mismo. El proyecto central denominado PITA-TAMBO, según el propio Alcalde Durán Ballén significó una inversión de más de seis mil seiscientos millones de sucres (1978) y tuvo, como ha sido la tónica general, más de una década de retraso en su ejecución. El financiamiento provino fundamentalmente del Banco Interamericano de Desarrollo, en los estudios participaron empresas internacionales (v. gr. Camp Dresser y McKee Inc.) en asocio con nacionales (v. gr. Consultores Asociados Ecuatorianos Cía. Ltda.) y, en la construcción, compañías internacionales tales como Harold Smith, Harbert Construction Corporation, C.C. Boher y nacionales.

La “vialidad tiene una cualidad complementaria al agua potable, pues si esta lo que consigue es potenciar la urbanización de la tierra, la vialidad la habilita como suelo urbano. En otras palabras, las obras de agua potable, por la ubicuidad con que finalmente se expresan, permiten la constitución de la tierra rural en urbana mientras que la vialidad, por la ubicación concreta que tiene en la ciudad, logra habilitar la tierra urbana en suelo urbano¹³.

10. Entre 1968 y 1978 existe un promedio de conexiones sin medidor del orden del 49.1%, y durante los dos últimos años de 66.5%.

11. Mientras las conexiones y el consumo doméstico crecen significativamente, se tiene un correlativo decrecimiento a nivel de las conexiones y consumos, tanto industriales como comerciales.

12. Este sistema tarifario no es otra cosa más que una de las formas concretas que adopta el sistema de clases, pues lo que en última instancia expresa es la lógica general subyacente en la función del Estado para permitir la acumulación capitalista: socialización de costos y apropiación privada de beneficios.

13. Concomitantemente a la expansión del valor de uso complejo derivado del proceso urbano global, se constituye la tierra como urbana y lo hace al momento en que cambia

CUADRO N° 1

Evolución del desperdicio del agua potable en Quito

Año	Total Producción	Total Consumo	Total Desperdicio	% Desperdicio
1968	2.751.392	1.733.727	1.017.665	36.99
1969	2.939.938	1.875.959	1.063.979	36.19
1970	3.162.282	2.043.538	1.118.744	35.38
1971	3.178.410	2.197.414	980.996	30.86
1972	3.371.277	2.299.999	1.072.277	31.81
1973	3.390.845	2.437.546	953.299	28.11
1974	4.002.057	2.728.510	1.273.547	31.82
1975	4.608.495	3.010.451	1.598.044	34.68
1976				
1977	5.794.295	2.900.789	2.893.506	49.94
1978	6.587.180	3.382.416	3.204.764	48.15
	39.786.171	24.609.350	15.176.821	38.15

Fuente: EMAP, Estudios de la segunda etapa y diseños preliminares para el sistema de agua potable para Quito.

Informe final. Vol. II, Quito, 1981, mimeo.

Elaboración: Propia.

El caso de la vialidad es similar al del agua potable; por cuanto las inversiones no se dirigieron a resolver los problemas centrales, agravando, de esta manera, su problemática. A pesar de la exigencia de una ciudad como Quito, con un proceso de crecimiento y complejidad sostenido, no se hizo nada por encontrar la interrelación y articulación de sus actividades, personas, etc. (esta es la función primordial de la vialidad y el transporte). Más bien con las obras de vialidad lo que se logró fue ampliar la brecha social y desarticular el conjunto urbano bajo nuevas formas de segregación urbana.

su esencia: cuando deja de ser elemento fundamental para la producción que era en la agricultura para convertirse en soporte material de procesos sociales más generales y en una de las condiciones objetivas requeridas para que el proceso de trabajo acontezca (Marx, 1980). De esta manera, mientras la tierra urbana se constituye por la acción indirecta de la valorización emprendida por el capital social global, el suelo urbano lo hace gracias al proceso de habilitación impulsado por la inversión de ciertos capitales particulares.

Las obras de vialidad permiten, por un lado, una alianza entre los empresarios del transporte y los propietarios de la tierra, sobre la base del aumento del precio de la tierra y de la compra de terrenos, a la manera de una transferencia de capitales de los primeros a los segundos, y también como mecanismos para sortear, individualmente, la crisis que asola al sector del transporte, y, por otro lado, implantar un transporte altamente polarizado que reproduce la segregación urbana y la redefine totalmente: la vialidad produce una marcada diferenciación social entre el transporte para los sectores de altos ingresos, realizado en automóvil individual y en infraestructura de alta calidad localizada en las zonas residenciales, y para los sectores de bajos ingresos, realizado sobre la base de movilización colectiva, altamente deficitaria y de mala calidad.

Una concepción de la vialidad como la descrita proviene, también, de la necesidad de generar un espacio de realización para el incremento sin precedentes y altamente desigual del parque automotor. Su crecimiento, tal como se describe en el cuadro siguiente, es del 403% entre 1970 y 1980. Llama igualmente la atención el comportamiento diametralmente opuesto del parque automotor privado respecto del colectivo; al punto de que existe disminución de las unidades de transporte colectivo.

CUADRO N° 2
Evolución del parque automotor en Quito
(1970-1980)

Años	N° Vehículos	
	ABS.	%
1955	6.000	33.50
1960	6.406	35.77
1965	10.248	57.22
1970	17.908	100.0
1975	39.788	222.18
1980	90.178	503.56

Fuente: Plan Quito, 1984.

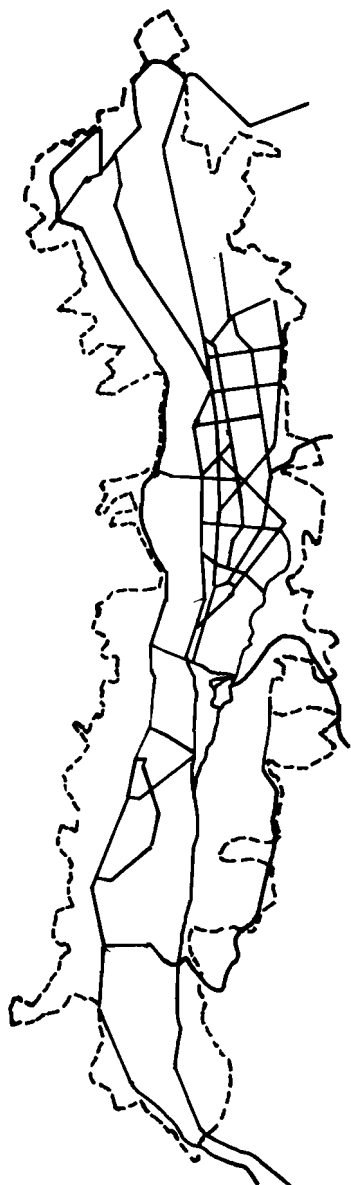
La obra de vialidad expresa esta situación: diseño y construcción de obras destinadas principalmente a la circulación del transporte individual

privado, tales como playas de estacionamiento, desarrollo de vías periféricas no aptas para transporte colectivo, ampliación y diseño de vías. Este conjunto de obras puede describirse mediante cuatro tipos de acciones urbanas.

- a) La construcción de obras puntuales que servirán para actividades complementarias a la circulación de personas: terminal terrestre (provisional y definitivo), estacionamiento, talleres municipales, plantas de pavimentación, entre otras.
- b) La construcción de una vía periférica a la ciudad de 71 kilómetros (Av. Oriental y Occidental) que descongestione el tránsito central, integre las zonas Sur y Norte y, principalmente, busque “definir de una vez por todas la periferia de la ciudad”... (Durán Ballén, 1978). Luego de más de 13 años desde que se iniciara su construcción, aún se encuentra inconclusa. Sin embargo, el sólo hecho de conocerse el proyecto, y mucho más, conforme este iba desarrollándose, ha servido para producir una expansión urbana sin precedentes¹⁴ y una elevación especulativa de los precios del suelo tanto en el centro como en la periferia.
- c) La construcción de vías troncales, básicamente longitudinales y de Norte a Sur, sobre la base de las vías ya existentes. Estas obras contemplan ensanchamientos, repavimentación, rediseño de flujos, construcción de “facilidades” (sic) de tránsito como señalización, intercambiadores, pasos a desnivel, etc. Así tenemos, tal como se describe en el Plano siguiente, el recorrido de las vías: 1. en el Norte, 12 de Octubre-Gran Colombia, Seis de Diciembre, Amazonas, América (estas tres últimas que se conducen exclusivamente en el Norte) y la Av. 10 de Agosto-Pichincha que va desde el Norte, bordeando el Centro Histórico de Quito, hacia la autopista a los Chillos. Es decir, serán acciones inscritas en el Norte y para el Norte, lugar que quedará definido hacia el futuro para el uso exclusivo del automóvil privado y de la gente que pueda tener acceso a él. 2. En el Sur, básicamente serán vías que conduzcan al centro: Bahía y Maldonado.
- d) Luego se tiene un conjunto de vías que se integran con las periféricas y troncales, así como una política de pavimentación y repavimenta-

14. Durante la década del 70 se incrementó el perímetro urbano de la ciudad en más del 380%. De alguna manera, “definir el perímetro” era sinónimo de ampliación indiscriminada del área urbana de Quito.

PLANO N° 1
Infraestructura vial
de Quito (1985)



SIMBOLOGIA	
	Vías
	Límite censal
FUENTE: Censo 1982	

ción de la ciudad. Para ilustrar la magnitud de estas últimas, se puede señalar que entre 1970 y 1978 se contrataron 4'708.800 m² y se pavimentaron 1'878.032 m², cifra superior a lo realizado en los 31 años anteriores. En los últimos siete meses de la gestión de Durán Ballén se pavimentó a un ritmo superior a los 79.000 m² de promedio mensual, justamente cuando se produce un cambio en la estrategia de política urbana, por el proceso de redemocratización que vive el país y la inserción de Durán Ballén como candidato a la Presidencia de la República.

Del análisis realizado, se pueden resaltar algunos elementos importantes: en la ejecución de las acciones de urbanismo se mantiene el mismo esquema de participación del capital internacional, ésto es, su hegemonía a lo largo del proceso productivo, lo cual nos conduce a pensar que, bajo ningún punto de vista, el Municipio puede ser considerado el realizador de las obras, como tampoco su gestor o promotor. Su papel se reduce a buscar letimidad para su condición de "representante de la comunidad",¹⁵ mientras, en realidad, es un intermediario entre fracciones de capital (ya que existe una participación mayoritaria del capital privado).

Por las características y modalidades de las obras el Municipio, a la par pierde el control sobre ellas, lo pierde también, por esta vía, sobre las posibilidades de gestión urbana y de manejo del conjunto de la ciudad. Es decir, que el Municipio queda a merced de las empresas constructoras, financieras, fiscalizadoras, etc. y sin capacidad de exigir lo que legalmente establecen las licitaciones y contratos... Es que las empresas van imponiendo las condiciones sobre la marcha del proceso; ésto es, principalmente, costos de producción, plazos de ejecución y calidad constructiva.

De igual manera, el capital de préstamo, a la par que financia sólo obras de gran envergadura y que no representan competencia al capital privado, también señala las especificaciones de las obras, en las cuales nunca faltan el tipo de tecnología a utilizarse, las formas y modalidades de recuperación de la inversión, las empresas constructoras, etc., con lo cual buscan controlar el conjunto de ciclo del capital y, por este medio, la ciudad y su administración.

15. ... el interés comunitario no se reconoce por lo que es; una clase capaz de disfrazar su interés particular como el "bien general" y promoverlo a través de los órganos del Estado". Ollman, 1981: 313.

Los efectos producidos por este tipo de inversión evidencian, una vez más, el grado de irracionalidad del desarrollo urbano impulsado en nuestra ciudad. Nunca antes Quito había tenido los problemas que tiene ahora y, lo que es más, justamente en los rubros donde se realizaron las mayores inversiones, estos es: en agua potable y transporte. ¿Por qué? Su explicación involucra el tipo de política urbana instrumentada, donde se privilegia la ganancia capitalista (el “autofinanciamiento de los proyectos”) por sobre los beneficios sociales y a la lógica general del proceso urbano, que deviene, a su vez, en la búsqueda del beneficio individual que guía la acción de los agentes urbanos principales: el promotor inmobiliario (rentista de la tierra y capital de la construcción), el capital financiero y el capital comercial.

2. La formación y manejo de la crisis fiscal: los presupuestos municipales

Durante la década del setenta los fondos presupuestarios de los municipios del país se han incrementado significativamente; si bien este hecho se puede generalizar a la mayoría de los municipios ecuatorianos su impacto ha sido diferente en los casos de los cantones de Quito y Guayaquil. Las características de la Ley de Régimen Municipal vigente (que no reconoce la heterogeneidad del municipio ecuatoriano ni las modalidades concentradoras y excluyentes del proceso de urbanización nacional) introducen notables desequilibrios y desigualdades a todo nivel, al punto de que las transferencias de dinero desde el gobierno central a las administraciones locales terminan por diluirse, ampliándose las distancias entre las ciudades primadas y las inferiores y, lo que es más, la acción estatal, por su modalidad, se convierte en un factor regresivo adicional (Cfr. Carrión, F., 1985).

Paralelamente se presenta otra forma de concentración, diferente a la anterior de carácter territorial, a nivel del Estado: los ingresos municipales tienden a participar en una proporción menor en el conjunto de los recursos estatales, poniéndose de manifiesto el carácter centralizador que tiene la lógica de desarrollo capitalista de la urbanización nacional y, además, la manera como se profundizan las disparidades y desigualdades regionales desde el mismo Estado.

El Presupuesto Global del Municipio de Quito sigue esta tendencia de carácter nacional pero, a partir de la década de los años sesenta, con un crecimiento de sus ingresos diferente a lo que había ocurrido en períodos anteriores, cuando los recursos propios (impuestos prediales principalmente) eran la fuente fundamental de financiamiento. Ahora el crecimiento se realiza gracias al aumento de todos los rubros de ingresos; el énfasis principal aparece situado en las fuentes externas: empréstitos y transferencias.

Históricamente, esta situación sienta sus bases “tecno-legales” en los años sesenta cuando, en el marco de las transformaciones de la sociedad nacional, se introducen cambios en las “técnicas” de contabilidad en materia presupuestaria (Cfr. Ley de Régimen Municipal, 1967); se pasa del tradicional presupuesto por programas, quedando abierto el camino para la posterior llegada de los préstamos internacionales, fuente principal del crecimiento presupuestario municipal. Según O. Connor (1981, 105), los presupuestos por partidos clasifican los gastos según los artículos que hay que adquirir, mientras que los programas los clasifican de acuerdo al rendimiento que producirá una determinada inversión. De esta manera, queda un instrumento de eficiencia económica para que, a partir de 1974 y con la garantía que significa el petróleo, los recursos externos incrementen copiosamente las arcas fiscales.

Entre 1970 y 1978 el presupuesto capitalino crece a una tasa del 6.7% (de 569 a 961 millones de sucres reales). Comparando el comportamiento del presupuesto con la dinámica poblacional que se observa en el mismo período, se concluye que hubo mayor cantidad de recursos económicos presupuestados por persona (20% más per cápita). En otras palabras, y apoyándonos en el cuadro N° 3, hubo condiciones mucho más ventajosas para resolver los problemas del conjunto de la población.

El crecimiento del Presupuesto Global¹⁶, tal como se observa, no presenta una evolución lineal regular, se caracteriza, más bien, por tener varios puntos de inflexión que merecen ser destacados. El primero, referido a las coyunturas económico-políticas que vive el país, y el segundo, a las nuevas características que va asumiendo la estructura interna del

16. Es interesante remarcar el hecho de que los efectos del auge económico petrolero tardaron en manifestarse a un lapso superior al que necesitó la crisis de los años ochenta, que se presentó de manera inmediata.

CUADRO N° 3

Evolución del presupuesto global del Municipio de Quito y su relación con el crecimiento poblacional (1970-78)

Años	Sucres corrientes presupuestados		Población		Sucres reales presupuestados		Sucres reales presupuestados por Há.	
	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%
1970	569.479	100.0	528	100.0	569.479	100.0	1.078.5	100.0
1971	754.358	132.5	551	104.4	698.478	122.6	1.267.6	117.5
1972	751.412	131.9	575	108.4	642.237	112.8	1.116.9	103.6
1973	726.297	127.5	600	113.6	550.224	96.5	917.0	85.0
1974	1.131.975	198.8	626	118.5	694.460	121.9	1.109.4	102.9
1975	1.472.791	258.6	654	123.8	783.398	137.6	1.197.8	111.1
1976	2.084.415	366.0	682	129.2	1.002.124	175.9	1.469.4	136.2
1977	1.834.102	322.1	712	134.8	780.463	137.0	1.096.2	101.6
1978	2.520.256	442.5	743	140.7	961.927	168.9	1.294.6	120.0
Tot.	11.845.085				6.682.790			

Fuente: Municipio de Quito, ordenanza de presupuestos, Vol. 1970 a 1978; INEC, índice precios al consumidor, N° 339 agosto de 1981. Quito, pp. 5; INEC, proyección de la población del Ecuador por áreas urbanas y rural por provincias y cantones, Quito.

Municipio, producto, precisamente, de las condiciones en que crece el presupuesto municipal.

Un ejemplo muy singular es el referido a los saldos; su comportamiento, más político que económico, nos muestra un manejo del presupuesto con fuerte influencia de la coyuntura. Este rubro expresa la necesidad que tiene el Concejo Municipal de contar con un recurso marginal sin destino fijo y sin control político de tal manera que le permita tener una capacidad autónoma de negociación, los saldos son la partida del clientelismo corto placista que exige la democracia formal restituida.

En efecto: en la evolución del presupuesto municipal se puede hacer un primer corte cronológico a partir del año 1974, momento desde el cual se empiezan a sentir los efectos económicos derivados de la explotación petrolera iniciada en 1972 en el marco de la dictadura militar (1972-79). Es decir que el incremento de los recursos municipales no proviene del aumento de sus recursos sino, por el contrario, de fuentes de financia-

miento externas logradas en el marco de una coyuntura económica favorable.

El crecimiento de los recursos municipales bajo esta modalidad exógena, y por las características que presentan, nos ayuda a comprender un segundo factor: por la magnitud y el destino que tienen, impactan decisivamente, positiva o negativamente, en cada uno de los presupuestos parciales que contiene el Presupuesto Global, así como también en los rubros principales de donde provienen. En ese sentido, por ejemplo, una variación en los presupuestos del Fondo General o de la Empresa Municipal de Agua Potable significará una variación sustancial en el Presupuesto Global, dado que conjuntamente significan el 83% de los ingresos totales. Igual ocurre con las fuentes de ingresos provenientes de los aportes y transferencias y de empréstitos, ya que los dos tienen una participación cercana al 50% en el Presupuesto Global.

El destino de los recursos externos al Municipio tendrá un efecto sustancial en su organización interna, así como en la explicación de los puntos de inflexión que se observan en la evolución del Presupuesto Global. El incremento del Presupuesto de la Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP) marca el crecimiento de los años 1971 y 1976; el aumento del Fondo General el de 1978 y el alza de 1974 se explica por los dos presupuestos parciales anteriores. De manera correlativa, el incremento de los empréstitos explican los crecimientos de 1971 y 1974, el de los aportes y transferencias el de 1978 y la creciente participación de la suma de los dos el de 1976. También los puntos de inflexión negativos se explican por el comportamiento de estos factores, pero de manera inversa. Es decir, existe una gran interrelación entre las fuentes de ingresos y sus destinos a ciertos presupuestos parciales y a determinados rubros de egresos.

Esta modalidad del crecimiento de las arcas fiscales del Cabildo quiteño evidencia un problema que desde la década del sesenta, con el proceso de modernización capitalista que se impulsa, comienza a incubarse y que, con la inyección de recursos económicos provenientes de la comercialización petrolera, se evidencia de cuerpo entero: la formación de una profunda crisis fiscal en el municipio quiteño; que ahora muestra su real dimensión en el contexto de la crisis económica en la que está sumido el país. Este fenómeno dista mucho de ser coyuntural, asumiendo, más bien, por sus características, magnitud y cualidades, una condición estructural.

CUADRO N° 4

Evolución del gasto total del Municipio de Quito según la fuente de ingresos: 1970-1978) (en miles de sucres réales)

Años	Gasto total			Recursos propios			Recursos externos*		
	Absoluto	%	%	Absoluto	%	%	Absoluto	%	%
1970	469.479	100	100	361.610	63.5	100	207.869	36.5	100
1971	698.478	100	122.6	364.660	52.2	100.8	333.818	47.8	160.6
1972	642.237	100	112.8	370.917	57.6	102.6	271.320	42.3	130.5
1973	550.224	100	96.6	341.149	62.0	94.3	209.075	38.0	100.6
1974	694.460	100	121.9	284.396	40.9	78.6	410.064	59.1	197.3
1975	783.398	100	137.5	380.680	48.6	105.3	402.718	51.4	193.7
1976	1.002.924	100	175.9	414.946	41.4	114.7	587.178	58.6	282.5
1977	780.463	100	137.0	461.843	59.2	127.7	318.620	40.8	153.3
1978	961.927	100	168.9	411.884	42.8	113.9	550.043	57.2	264.6
Total	6.682.790	100		3.342.085	50.7		329.705	49.3	

* Corresponde exclusivamente a los rubros: aportes y transferencias y empréstitos.

Fuente: Ordenanzas de Presupuestos de 1970 a 1978.

Elaboración: Propia.

La recurrente incapacidad que muestra el Cabildo para cubrir con sus propios recursos la magnitud del gasto en que incurre es significativa; a tal punto que, el crecimiento ilimitado del déficit presupuestario municipal (brecha entre ingresos y gastos) se ha revelado en uno de los aspectos fundamentales de expresión de la crisis de sus finanzas. El Presupuesto Global del Municipio creció entre 1970 y 1978 en un 68.9%, debido, casi exclusivamente, al incremento de los recursos externos. Así, mientras los ingresos propios crecieron a un promedio anual del 1.5%, los que provienen de las fuentes foráneas lo hicieron en el 18.3%. Ello es factible porque los recursos propios tienen sus bases económico-legales fijas y carecen de flexibilidad. En cambio los recursos externos van a depender de prerrogativas coyunturales, donde obviamente la fuerza que tenga el municipio y la importancia que el poder central le asigne serán aspectos fundamentales dentro del reparto del auge o de la crisis.

Las manifestaciones que producen los recursos externos en el presupuesto están en estrecha relación con sus características, su magnitud y su destino. Para ilustrar su peso cuantitativo, basta señalar algunas cifras: la mitad de los ingresos presupuestados entre 1970 y 1978 corresponde a fuentes externas (49.3%). De este monto, el 40% proviene de los apor-

tes y transferencias del gobierno central y el restante 60% a los empréstitos, cerca del 90% de estos empréstitos fueron otorgados por entidades crediticias extranjeras; y, finalmente, de estos, cerca del 70% fueron concedidos por una sola fuente financiera: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Cuadro N° 5).

CUADRO N° 5
Origen del crédito por fuentes financieras y destino
según presupuestos parciales 1970-1978
(sucres reales a 1970)

	Fondo general	EMAP	EMDU	EMA	Total	%
1) BID		997.573	238.151	63.532	1.299.257	67.29
2) Wells Fargo	123.608				123.608	6.40
3) Libra Bank	194.656	22.900			217.557	11.26
4) City Bank	46.238				46.238	2.39
5) Banco Popular	10.638				40.638	0.55
6) IESS	91.706				91.706	4.74
7) FONADE	41.676		19.254		60.930	3.16
8) FODEM	11.930				11.930	0.63
9) FONAPRE		4.975			4.975	0.25
10) Banco Central		19.230			19.230	1.00
11) Otros	21.547	21.287	3.533		46.368	2.39
Total	542.002	1.065.967	260.940	63.532	1.932.442	100.00

Fuente: Ordenanzas de Presupuestos Municipales, 1970-1978.

Elaboración: Propia.

El BID sólo ha concedido préstamos a las empresas municipales (y no al Fondo General que es el ámbito privilegiado de acción del Concejo Municipal), siendo la EMAP la principal beneficiaria con el 77%, siguiéndole a gran distancia las Empresas Municipales de Desarrollo Urbano (EMDU) con el 18; y de Alcantarillado con el 5%. Las empresas municipales concentran el 72% del total del crédito concedido, siendo también la EMAP la que se beneficia con el mayor volumen (55%). Esta preferencia del crédito por las empresas tiene su punto culminante cuando el BID, sin ningún escrúpulo, exige la constitución de la EMDU como

condición para otorgar un préstamo en 1975 (nos referimos al préstamo 364-SF/ec),¹⁷ con ello no sólo que se duplican las funciones anteriormente exclusivas de los departamentos de obras públicas y planificación del municipio, sino que, desde el exterior se modifica la estructura del Cabildo, la administración urbana y, consecuentemente, la ciudad.

La preferencia del financiamiento extranjero por las empresas municipales se explica por la necesidad de las financieras de dotar a la operación de sus capitales de una cierta independencia administrativa y financiera que garantice el control del proceso, al mismo tiempo que mejorar las posibilidades de recuperar la inversión realizada. Esta necesidad del capital financiero internacional encuentra asidero en la definición de Empresa Pública Municipal contenida en el Art. 197 de la LRM, que es muy explícita: "La Empresa Pública Municipal es una entidad creada por ordenanzas, con personería jurídica y AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y PATRIMONIAL QUE OPERA SOBRE BASES COMERCIALES y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobra una tasa o un precio". (Subrayado propio).

Si bien los empréstitos son el rubro cuantitativo (28.9%) y cualitativo más importante, no es menos cierto que los aportes y transferencias tienen también su peso significativo (20.3%). De todas maneras, por la gran relación que tienen, el análisis no puede hacerse aisladamente uno de otro. Los aportes y transferencias son el mecanismo de traspaso de los ingresos petroleros del gobierno central al local, constituyéndose en el flujo económico que paga una buena parte de los empréstitos obtenidos. Es que, tras este rubro, el petróleo se presenta como lo que es: una garantía para el endeudamiento agresivo. En estricto sentido, el petróleo tiene directo impacto en el presupuesto recién en 1976 y no antes, como era de suponerse¹⁸. Pero lo más importante es el nuevo rol que desempeña el Municipio de Quito, en el sentido de que prácticamente se convierte en un intermediario entre el gobierno central y el capital financiero internacional.

17. Cfr. Ordenanzas N° 1613 que fuera aprobada por el I. Concejo de Quito en 1978, para la constitución de EMDU, así como la Ordenanza de presupuestos de la EMDU, para los ejercicios económicos desde 1975 en adelante.

18. En el presupuesto del Municipio, se siente primero la presencia de los ingresos por empréstitos y luego, cuando el tiempo de gracia otorgado por ellos se consumó (dos años después), los aportes y transferencias entran en la escena financiera, con lo cual se evidencia el rol que ellos cumplen y el papel al que el municipio se reduce.

Esta primera aproximación nos permite extraer, al menos, las siguientes conclusiones: en primer lugar, que los caudales foráneos que incrementan el presupuesto —sobre todo desde 1974, cuando se siente el boom petrolero a nivel local— no logran en lo más mínimo potenciar los recursos propios del Municipio. El crecimiento relativo de los recursos propios que se observa a partir de 1976 se explica, no por la lógica del reciclaje de las inversiones realizadas sino, más bien, por la venta del patrimonio municipal o, lo que es lo mismo, por un acelerado proceso de descapitalización, y está en estrecha relación con las nuevas necesidades de servicio de la deuda.

Los recursos propios no se potencian porque: a) la política de subsidio a los terratenientes urbanos y capital de promoción inmobiliario, se traduce en la no actualización del impuesto predial; b) las inversiones fueron “autofinanciables” en la medida en que fueron pagadas en gran parte por el petróleo; c) las bases legales sobre las cuales descansan las posibilidades de recaudación económica son fijas mientras sus gastos son flexibles; d) gran parte de las inversiones no se las puede recaudar porque existe una política deliberada de subsidio al capital (Cfr. política de tarifas de agua potable) y cuando ello no es total, una buena parte de lo que se debería recaudar como tarifa, tasa, precio o impuesto municipales es cobrado directamente por el gobierno central.

En segundo lugar, estamos en condiciones de afirmar que el DEFICIT FISCAL MUNICIPAL se origina, paradójicamente, en el sobre-dimensionamiento del gasto presionado por los recursos externos, desprendiéndose, entonces, que los recursos externos no financian el déficit presupuestario sino que, por el contrario, lo crean y lo desarrollan. La posibilidad de resolver, o disminuir al menos, el déficit municipal pasa necesariamente por la modificación de la incapacidad estructural que expresa el Municipio para financiar sus arcas fiscales, lo cual implica entre otros aspectos, redefinir su relación con el poder central y no, como se ha venido haciendo, implantar la política del denominado “autofinanciamiento de los proyectos¹⁹”.

19. Esta figura del “autofinanciamiento de los proyectos” es el equivalente municipal de las tan manidas nociones utilizadas por el neoliberalismo de los precios políticos, eliminación de subsidios, precios reales, etc.

Esta lógica proviene de la puesta en práctica del denominado “endeudamiento agresivo” que Sixto Durán Ballén, Alcalde de Quito 1972-1979, justifica en términos de que “... si es para una actividad retributiva, en buena hora pedimos el empréstito; un empréstito para gastos fungibles, eso sería de criticar; pero si un empréstito es para una obra autofinanciable, es un sano principio recurrir al mismo (...). Este ha sido el criterio que ha guiado nuestras gestiones y la consecuente obtención de créditos. Todos estos préstamos obtenidos han sido para proyectos autofinanciados”. (Durán Ballén; 1978, 37).

El autofinanciamiento de los proyectos, por las características que tiene, conduce a una política urbano-financiera concentradora y excluyente sustentada en una concepción económico tributaria que contiene, a grosso modo, los siguientes elementos: que la tributación no limite los incentivos para la oferta e inversión de capitales, que la deuda municipal sea un componente adicional de la deuda pública nacional y que los gastos de inversión realizados por la municipalidad aparezcan como formas particulares de inversión privada. Es decir, que cada vez se produce un nivel mayor de socialización de los costos de producción, mientras que la apropiación de los beneficios se privatiza: crisis fiscal, por el crecimiento de la brecha entre ingresos y egresos.

Los recursos externos —por magnitud y características²⁰ son el factor fundamental para la comprensión de los cambios que se operan en la naturaleza del Municipio de Quito. El flujo copioso de los recursos foráneos al Cabildo impulsan aceleradamente una “modernización” capitalista del aparato municipal, verificable por lo menos en tres aspectos interrelacionados:

Primero, en la transformación del aparato municipal sustentada en una nueva división técnica del trabajo que tiende a fortalecer las empresas municipales por encima de las comisiones, departamentos, tradicionales ámbitos de influencia directa del Concejo Municipal. Este cambio no se producirá exclusivamente por la búsqueda de racionalidad y eficiencia económicas, sino también por la necesidad de presentar al Muni-

20. Cada uno de los préstamos fija las normas que la municipalidad deberá seguir el cumplimiento de sus obligaciones: mecanismos de recaudación para el pago de la deuda (incremento de tarifas, tasas, precios); tipos de obras a realizarse; formas de administración de los créditos, etc.

cipio con una imagen tecnocrática alejada del mundo de la política. Es decir, de eliminar el referente político de la reivindicación y, por tanto, transformar a la población de ciudadanos en consumidores, con todo lo que ello supone.

Segundo, la política urbana municipal estructurada a partir de la nueva racionalidad económica, termina por modificar la naturaleza interna del Cabildo capitalino: de la acción dirigida a “satisfacer las necesidades colectivas del vecindario” se pasa a la búsqueda de beneficio capitalista. En otras palabras, a dejar de lado su carácter de servicio comunal y desarrollar una gestión bajo principios generales de la lógica empresarial privada.

En *Tercer* lugar, la “autonomía municipal” queda sepultada definitivamente, tal como se percibe en las siguientes consecuencias fundamentales: la importancia que han cobrado las empresas municipales ha significado en la práctica un desplazamiento del poder desde el Concejo Municipal (organismo nombrado por los vecinos de la ciudad) hacia los directorios de las empresas, que tienen un origen diferente²¹. En otras palabras, la soberanía popular ejercida mediante el sufragio, que es la fuente y el origen de la autonomía municipal, ha sido mediatizada: no son los representantes de la ciudadanía los que tienen el control y la gestión de un tipo de ciudad por la cual éste votó, sino que son los “técnicos” con su conocimiento “neutro”, que permanecen en sus cargos indefinidamente, que provienen de la aceptación dada por el capital financiero, los que deciden los derroteros que tomará la ciudad. El predominio de los técnicos a través

21. “Art. 198. Cada empresa pública municipal tendrá un Directorio integrado en la forma y por el número de miembros que disponga la ordenanza que le dé origen. Formarán parte del Directorio por lo menos un edil y un funcionario de la administración municipal en representación del Concejo y del Alcalde del Presidente del Concejo respectivamente.

Art. 199. En la elección de los miembros del Directorio se tendrá en cuenta que estos reúnan condiciones mínimas de versación en la materia correspondiente al campo de servicio de la empresa y que, en lo posible, representen los diversos intereses relacionados con el respectivo servicio y con los usuarios del mismo.

Art. 207. Cuando se constituyan empresas de economía mixta, cualquiera sea la proporción de los capitales municipales y privados, la mayoría del Directorio corresponderá al capital privado; la presidencia será ejercida por un representante de la Municipalidad y tendrá derecho a veto sobre las decisiones del Directorio en toda cuestión que, a su juicio, afecte el interés público o que contrarie las políticas y metas establecidas por el Concejo”.

de las empresas, no es otra cosa que una forma de dominación del capital financiero internacional en la producción del “capital físico” y, por su intermedio, del valor de uso complejo que significa la ciudad para el capital. Como se puede colegir de lo dicho hasta aquí, la autonomía municipal también se ve restringida por las determinaciones que introduce el capital financiero internacional.

La autonomía municipal se limita, además, por vía de la subordinación del municipio al gobierno central. Esta manifestación se expresa en el proceso de redefinición de las relaciones entre el poder local y el central, principalmente a través del proceso de reconstitución de las competencias (ámbitos de poder): por la pérdida de las exclusivas, por la presencia cada vez mayor de concurrentes y por la concentración de otras en el poder central. El hecho de que el Municipio depende de los aportes y transferencias para realizar obra, determina que se hayan generalizado al interior del Estado las prácticas clientelares de relación entre los distintos órganos del Estado y, también, que se haya producido un proceso de centralización de fondos en el vértice mayor del Estado.

Sistematizando, las políticas urbano-financieras del Municipio quiteño, se puede desagregarlas en los siguientes componentes principales: a) EN TERMINOS ECONOMICOS, introduce la lógica de la rentabilidad de la inversión, o, dicho de otro modo, la realización de ciertas obras en ciertos lugares de tal manera que permita recuperar, en el menor tiempo posible, la inversión realizada, con lo cual se cambia el contenido y naturaleza del municipio: de la dotación de servicios a la obtención de beneficios de tipo empresarial, b) EN TERMINOS TERRITORIALES, consolida una nueva forma de organización territorial que expresa un nivel más extremo y más complejo de segregación urbana y c) EN TERMINOS POLITICO-SOCIALES, define el proceso clientelar de relación al interior del Estado y de dominación hacia los sectores populares, que ha ido desde la negación de ellos (ilegales, clandestinos) durante la administración de Durán Ballén, y ha pasado por su reconocimiento parcial (periféricos, espontáneos) con Alvaro Pérez, para llegar al intento de integración populista (marginales) con Gustavo Herdoíza.

Esta nueva naturaleza y contenido que presenta el municipio se convierte en uno de los factores principales de su actual crisis. Lo es en la medida en que encuentra su límite cuando la capacidad de respuesta al-

canzada por el conjunto del Estado ecuatoriano en el período petrolero se agota; con esto su acción y su política se hace más agresiva, selectiva e insuficiente, sobre todo en momentos en que la ciudad nos muestra crecientes manifestaciones de crisis urbanas, agudización de las contradicciones sociales y el florecimiento de conflicto a todo nivel.

La nueva forma de organización territorial, que conjuga una topografía complicada para los usos urbanos con un desarrollo urbano altamente especulativo, determina límites a la acción municipal y aporta mayores componentes a su crisis. La dotación de los servicios y equipamientos colectivos es cada vez más cara y difícil, no sólo por el incremento inflacionario de los precios, por las dificultades técnicas y los bajos rendimientos por persona que se obtiene, sino también por la gran restricción de la demanda que se observa; todo esto, obviamente, conduce al incremento de los costos y a la disminución de las recaudaciones.

El problema del Municipio de Quito es de tipo estructural y termina por hacer crisis: la tendencia creciente hacia el incremento de los gastos sobre los medios para financiarlos, que conduce a una aguda desarticulación de los ingresos propios del municipio respecto a la estructura del gasto, vía la penetración de recursos exógenos al cabildo. El problema se agrava aún más con la crisis fiscal del Estado ecuatoriano y con el fortalecimiento que se observa de los organismos estatales no constituidos a través de la voluntad del sufragio (empresas, unidades ejecutoras, institutos). La devaluación, la inflación, la renegociación de la deuda externa, añaden nuevos y más complejos problemas a la crisis fiscal del municipio, al punto que su deuda, en la actualidad, es superior al Presupuesto Global de los últimos tres años, mientras que en 1979 era superior a la sumatoria de los dos últimos años.

La crisis económica en que se debate el Municipio de Quito va conduciendo a la pérdida de su letimidad política y administrativa, al punto de que tendencialmente se podría pensar que el Cabildo va convirtiéndose aceleradamente en una estructura política cerrada con ámbito exclusivo a su administración interna.

Lentamente va perdiendo las atribuciones inicialmente consagradas en la Ley de Régimen Municipal diluyendo sus cualidades de accesibilidad y permeabilidad a los sectores populares.

3. La política de planificación urbana: los planes urbanos

Teniendo en cuenta la diferenciación establecida por Castells (1980; 328) entre planificación y planes de urbanismo, nos limitaremos a realizar un análisis de los segundos, por cuanto éstos, además, de ser “textos ideológicos que expresan una toma de posición urbanística”, son también documentos jurídicos y políticos; por cuanto, siguiendo a Preteceille (1974), “opera una definición jurídica de las condiciones en que los diferentes agentes sociales pueden apropiarse del suelo urbano” y, por tanto resultado de la concertación de la hegemonía en el poder.

Pero también nos interesan en tanto que las acciones de urbanismo analizadas (las obras) no se expresan como si resultaran de una acción planificada o de un plan específico. Por el contrario, la política de obras es un conjunto desarticulado de acciones que no tienen siquiera, como ya vimos, relación dentro del sector (v. gr. la vialidad) en el cual se realizan, peor aún en el conjunto de la ciudad. Es por ello que los planes urbanos cumplen un rol adicional independiente, que no tiene relación con las restantes acciones de urbanismo; pero que tiene ciertas especificidades que obligan a detenerse un momento para analizarlas.

En la política de “planificación urbana”, los planes urbanos han sido uno de los instrumentos fundamentales del accionar municipal en estos últimos años; basta señalar que en 1967 se aprueba uno, otro en 1973 y último en 1980. Esta constatación le convierte a Quito, paradójicamente en una de las ciudades más planificadas de América Latina y, con seguridad absoluta del Ecuador. Tal situación no es casual y tiene que ver con los procesos de transformación que viven la ciudad y el municipio.

Los planes de alguna manera, son el referente a partir del cual se establece la concertación social que proviene de la constitución de una nueva hegemonía al interior del Cabildo (“poder local”). Se presentan más como una necesidad de señalar las políticas sobre las cuales descansa la concertación que como una necesidad real de dirigir el desarrollo futuro de la ciudad; y juegan el papel de legitimadores de la acción “técnica-neutral” con la cual se presenta el “poder local” hacia el conjunto de la sociedad civil. Pero también son fruto de la necesidad de ir legitimando, a posteriori, el proceso de transformaciones que se va operando en la ciudad y en su administración. Los “planes-libro” se presentan como pro-

puestas que expresan una toma de posición respecto del tipo de ciudad deseada, sobre la base de los acuerdos a los que arriban ciertos sectores dominantes, moldeados con una fundamentación técnica que hace presentar los intereses y necesidades particulares como si fueran los del conjunto de la comunidad.

El contenido de los planes nos revela el proceso de transformación del municipio en los términos que hemos venido analizando: su refuncionalización en base a competencias restringidas y sustentadas en manejos empresariales. Es decir, una gestión municipal de ciertos capitales particulares con intereses específicos (Cfr. O'Connor, 1981), estructurada a partir de la redefinición de las relaciones entre el poder local y el central conducente a que el Municipio de Quito se encargue de la constitución, habilitación y distribución de la tierra y del suelo urbanos, así como de la generación marginal de ciertos servicios.

En conjunto los planes presentan un marcado énfasis en lo físico, en el espacio, como objeto y objetivo de la concertación. De allí que lo medular de ellos es la determinación del perímetro urbano, el señalamiento de los ámbitos circunscritos a las distintas actividades económicas (zonificación), los tipos de urbanización y construcciones posibles, la reglamentación y condiciones de la edificación, ubicación de los equipamientos. En última instancia, lo que nos están mostrando es la intención fundamental de conciliar intereses de las distintas fracciones de capital por la apropiación del espacio urbano en su sentido más amplio.

El plan de 1967 se concibe en el marco histórico referencial del avance del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y de la modernización global de la sociedad nacional en el contexto de las propuestas de la Alianza para el Progreso. Las nuevas formas de inversión capitalista, entre las cuales se presentan la construcción, el comercio y, en menor medida la industria, plantean al municipio la necesidad simultánea de diversificar y homogenizar el uso del suelo acorde a sus requerimientos. A este Plan se lo puede considerar el punto de partida de la concertación social terrateniente-capital de la construcción: por primera vez se propone una política de tierras de manera expresa, a través del denominado "Plan general de uso de la tierra" que, bajo la rigidez y flexibilidad característica de todos estos planes (ese es el ámbito de la concertación), se regula la distribución del suelo urbano entre las distintas fracciones de

capital (zonificación) logrando liberar el obstáculo que significa la propiedad de la tierra para el capital de promoción, sin que el capital ni el terrateniente se vean perjudicados.

Para 1973 el denominado “Plan de Area Metropolitana de Quito” introduce algunas modificaciones que tienen que ver con la concepción regional del desarrollo de la ciudad sobre la base de su “declaración” como metropolitana, requisito indispensable para ser considerada como “sujeto de crédito” por parte de la banca internacional. Dentro de esta “concepción regional” sobresale el interés por la delimitación del ámbito inmerso en el AREA metropolitana, así como también una suigéneris propuesta de “desconcentración” industrial, basada en menor medida en la reubicación de la exigua industria existente que en el impulso a la creación de ciertas condiciones generales de la producción en la periferia para el establecimiento fabril (fábricas caracterizadas por su alta composición orgánica de capital o capitales extranjeros y concebidas fundamentalmente dentro del esquema del mercado subregional andino). Planteamiento que se complementa con el desarrollo de “ciudades satélites” y centros de absorción de población que, más bien, representan la posibilidad de reclutamiento de fuerza de trabajo para la industria en condiciones más ventajosas aún que las existentes en Quito. Finalmente, se redondea con una propuesta de tráfico y transporte que busca una articulación de los polos industriales del Norte y del Sur de Quito, que permita la movilidad de las mercancías, que facilite el goce de las “economías externas” y que contribuya a evadir las “deseconomías de aglomeración” que genera la ciudad.

En última instancia, lo que muestra el Plan de 1973 es el interés manifiesto de la administración municipal por la apertura hacia el capital financiero internacional, sea bajo la forma de préstamos o como inversión de capitales. De esta manera, el “libro-plan” (ya ni siquiera plan-libro) de 1980 resulta ser la consecuencia directa del de 1973; en el sentido de que resulta ser la expresión o la puesta en práctica de la nueva municipalidad.

El Plan de 1980 nos presenta al municipio empresarial de cuerpo entero: un diagnóstico construido sobre la base de la recopilación de distintos estudios de prefactibilidad elaborados por cada una de las dependencias municipales (principalmente la de Agua potable) y las propuestas

centrales de densificar la ciudad y de racionalizar las iniciativas de uso de suelo hechas en 1967 y de la implantación metropolitana de 1973.