REVISTA MEXICANA DE
SOCIOLOGIA

AÑO XLVIII/NÚM. 4 OCTUBRE–DICIEMBRE 1986

PODER LOCAL E INSTITUCIONES

HILDA HERZER • CARLOS MARTÍNEZ ASSAD • ALICIA ZICCARDI
FERNANDO VIVIESCAS M. • EDISON NUNES
GIULIETTA FADDA CORI • ALBERTO RIVERA P.
VICENTE ESPINOZA • ALFREDO RODRÍGUEZ • ALEX ROSENFELD
FERNANDO CARRIÓN M. • SUSANA PEÑALVA
PEDRO PÍREZ • JORDI BORJA

SINDICALISMO Y CONCERTACIÓN

LAIS WENDEL ABRAMO • GUILLERMO CAMPERO
RENÉ CORTÁZAR • MENNO VELLINGA
MA. HERMINIA TAVARES • LUIZ J. WERNECK VIANNA
WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS • BOLÍVAR LAMOUNIER

4|86

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES / UNAM

La política del municipio en Quito *

FERNANDO CARRIÓN M.

A) Introducción

1. En la década de los años sesenta, con la modernización capitalista de la sociedad nacional, el eje de la acumulación tiende a trasladarse a las ciudades. De esta manera, el proceso de urbanización se acelera significativamente,[1] sobre todo como consecuencia del paso de las formas de acumulación semicoloniales o primario exportadoras a las nuevas de sustento urbano-industrial, que tienen como base al hecho de que la plusvalía extraída de los sectores minero y agrícola, que anteriormente fluía hacia los centros metropolitanos, comienza a ser acumulada localmente a través del desarrollo, aunque incipiente, de la industria, la banca, el comercio, etcétera (Quijano: 1974) con base urbana y de manera concentrada en Quito y Guayaquil.

En este contexto, y en función de los nuevos requerimientos económicos imperantes, las relaciones urbano-rurales, y en general la estructura territorial de la producción, se readecúan: la organización agro-exportadora que caracterizaba a la estructura territorial de la producción comienza a sufrir sustanciales modificaciones; la bicefalia metropolitana que se consolida, se convierte en el centro articulador de los circuitos internos de acumulación, del proceso de urbanización y de sus nuevas formas.

Este proceso de modernización se vigoriza a partir de 1972 con el incremento de los recursos económicos provenientes de la exportación petrolera,[2] con lo cual se inicia una redefinición de la concentración bicé-

* El estudio es un avance del trabajo "Crisis urbana y organización territorial en Quito", realizado en el marco del programa de investigación que desarrolla el Centro de Investigaciones CIUDAD sobre el tema general Proceso de urbanización y política en el Ecuador.

[1] La población urbana tiene un crecimiento espectacular durante las últimas décadas, yendo del 28% en 1950, al 36% en 1962, 41% en 1974, y 49.6% en 1982. Ello significa que, de seguir este ritmo de crecimiento captado por los censos nacionales de población, en la actualidad existe ya un predominio de la población urbana sobre la rural.

[2] Algunos indicadores nos muestran las características que imprime el petróleo en el período: las exportaciones totales del país pasan de 234.5 millones de dólares (FOB) en 1970 a 2 043 en 1979; las exportaciones petroleras participan en el conjunto de las exportaciones con el 43% promedio entre 1972 y 1979. El impacto

fala de la urbanización nacional y, consecuentemente, del papel de Quito en ella. De allí que la ciudad se convierta en el centro de mayor dinamismo relativo del país, por cuanto la captación de los excedentes derivados de las regalías petroleras es manejada por el Estado, cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento la capital de la República.

En este proceso, Quito comienza a dar muestras, como organización territorial, de un estancamiento relativo primero y de notables transformaciones después. El estancamiento se expresa, por ejemplo, en el freno a la circulación de mercancías y de personas por parte de una organización territorial caduca, en la obsolescencia de las estructuras que se observa en la centralidad urbana, en el obstáculo que representan las modalidades de la propiedad del suelo urbano para la industria de la construcción, para la reproducción de la fuerza de trabajo y para la localización de las actividades urbanas principales, entre otras.

Pero, por otro lado y de manera concomitante, el proceso de transformaciones de la ciudad no se hace esperar: de 1970 a 1980 el área urbana de Quito crece en cuatro veces, y eso que no hemos considerado la conurbación metropolitana ni el crecimiento vertical; la población lo hace en más de dos veces; el parque automotor en más de cinco; también emergen nuevos grupos sociales relacionados a inéditas formas de reproducción y apropiación de la ciudad; se relocalizan las actividades urbanas principales; se transforma el conjunto de la ciudad y su *hinterland.*

En suma, estamos en presencia de un proceso global de transformación de la ciudad que finalmente desemboca en una nueva forma de organización territorial (metropolitana, *cfr.* Carrión, F., 1986), en la cual tiene mucho que ver el desarrollo de una agresiva política municipal que se caracteriza por concertar intereses de distintos grupos sociales, diversos en cada período. Con este trabajo nos proponemos mostrar, justamente, algunos de los elementos fundamentales que contiene esta política urbana, para lo cual partiremos de los intereses sociales que se han ido manifestando a través del proceso de transformación de la naturaleza del municipio de Quito. El estudio se refiere, principalmente, a la década de los setenta, lo que no niega alcances a las manifestaciones que se perciben en la actualidad.

2. Teóricamente, el municipio ecuatoriano forma parte de la base más descentralizada de la administración pública nacional (Ávila, 1973), subordinado al orden político constitucional,[3] con autoridad para admi-

de los recursos petroleros en el presupuesto es altamente significativo; de 6 126 millones de sucres en 1971 a más de 40 000 en 1980. El crecimiento económico del país también muestra niveles de dinamismo: si entre 1950 y 1970 el crecimiento histórico del país fue de 5.5% en promedio, para el período 1973 a 1979 fue superior al 9% anual; la industria crece un promedio anual de 9.7% entre 1970-1979 (Chiriboga: 1982).

[3] Nos estamos refiriendo básicamente a los artículos 120-124 de la Constitución Política del Ecuador.

nistrar y regir los intereses cantonales, bajo las normas y órganos de gobierno establecidos por la ley[4] y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades, tales como la provisión de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, educación, etcétera, así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas, entre otras más.[5]

Sin embargo, la realidad actual desdice esta situación, ya que históricamente ha sido superada, entre otras cosas, por la magnitud y complejidad de los problemas generados principalmente 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 la sociedad civil, por la propia caducidad de las estructuras municipales, etcétera. No obstante, correlativa y paradójicamente, esta crisis del municipio se incuba en momentos de auge económico (de exportaciones petroleras) y como consecuencia de su conversión en principal agente urbano.

El municipio de Quito, y en general la mayoría de los municipios del país, acelera y multiplica sus ritmos y formas de actuación en la ciudad, lo cual explica que en este período se produzca el mayor volumen de obra nunca antes realizado (ello se explica en la primera sección de este trabajo), se formule el mayor número de planes directores jamás emprendidos (la segunda sección) y, consecuentemente, se haya realizado una magnitud de inversión históricamente desconocida para la ciudad (tercera sección).

[4] 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 éste 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."

[5] 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 rurales; y 3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad 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 del alumbrado público; 5. Control de alimentos: forma 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. Servicio de cementerios; 10. Fomento del turismo, y 11. Servicio de mataderos y plazas de mercados."

B) La generación de "capital físico": agua potable y vialidad

En general, la política urbana del municipio de Quito en la década de los años setenta está signada por la generación de grandes obras mientras que en los ochenta, con el advenimiento del régimen democrático formal, lo está más bien por la realización de un conjunto diversificado de pequeñas inversiones. Lo primero es explicable, entre otros factores, por las posibilidades legales [6] y económicas (el petróleo significa un aval) que la dictadura militar (1972-1979) otorga al 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 presupuestario y el arrastre de las obras mayores deja un muy reducido margen para emprender nuevas realizaciones de magnitud.

De allí que no sea nada raro apreciar la continuidad e incidencia de la política de grandes obras impulsada en la primera etapa hacia el conjunto de las siguientes.[7]

El municipio entrante se ve estructuralmente obligado a desarrollar un "capital físico" ("obra") menos voluminoso en términos absolutos e, incluso, como se observa en algunos casos, tendiente a un proceso que conduce a la descapitalización paulatina de ciertas obras anteriormente ejecutadas.[8]

[6] Durante este proceso se ve realizar contratos de financiamiento, construcción, importaciones, etcétera, amparados en decretos supremos, en leyes de emergencia, en ordenanzas de excepción, en figuras como la denominada de "llave en mano", etcétera.

[7] Al respecto, y a manera de ejemplo, es interesante señalar que nunca se cumplió con el tiempo estipulado contractualmente para la conclusión de las obras, ni consecuentemente con el monto establecido; por el contrario, el alargamiento de la construcción y otros mecanismos utilizados por las constructoras, se convirtieron en fuente de renegociación global de los contratos. Para ilustrar la afirmación, se puede ejemplificar con el caso, no único ni aislado, de la obra de los túneles de San Juan, el Placer y San Diego. La obra se inicia en 1974 y se concluye "políticamente" en 1978, habiendo tenido un incremento de sus costos desde los 177 millones de sucres al momento en que se obtiene la licitación, hasta 835 millones de sucres cuando se la termina. Es decir, que en cuatro años, cuando debió haber sido en 26 meses, se incrementó el costo de la obra en más de cinco veces.

[8] Este proceso se expresa al menos bajo las siguientes modalidades: *a*) Porque el mantenimiento de las obras se hace cada vez más difícil dado el alto costo que implican, sobre todo en un momento de crisis económica, lo cual redunda en el hecho de que su vida útil y el servicio que prestan se reduzcan. *b*) Porque existe un conjunto importante de obras que se quedaron a medio hacer, siendo posteriormente presas de las inclemencias del tiempo y la naturaleza (v. gr.: Terminal Terrestre, av. Oriental, etcétera). *c*) Porque dada la improvisación con que se construyeron muchas de las obras, la realización de nuevas ha implicado, de alguna manera, incidir en las anteriores (v. gr.: el oleoducto, la pavimentación, etcétera).

Pero no es sólo que la realización de estas obras de gran magnitud influya en la vida de las administraciones inmediatas, sino que también, por esta vía se logra incidir en la nueva conformación urbana de la ciudad, así como en la refuncionalización estructural del municipio, en cuanto que sus atribuciones y competencias se redefinen sustancialmente.[9]

Si bien el tamaño de las obras realizadas en un factor explicativo fundamental, no es menos cierto que también lo son la prioridad asignada a ciertos rubros en detrimento de otros y las modalidades con que fueron financiadas, producidas y distribuidas. El "capital físico" (*cfr.* O'Connor, 1981) generado en la primera parte del período en estudio, se concentra principalmente en obras de vialidad y de agua potable; lo cual, a su vez, ha significado, en términos del conjunto de la inversión real, una concentración del gasto en los dos rubros: el 75% de los egresos presupuestados por el municipio entre 1970-1978 se ha destinado a ellos.[10]

Pero ¿por qué en agua potable y vialidad? Primero, porque estas inversiones permiten —independientemente de las características intrínsecas que tienen como medios de consumo colectivo— estructurar un explícito manejo de tierras tendiente al fraccionamiento del suelo urbano en la periferia (expansión urbana) y la concentración en la centralidad urbana (renovación urbana).

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. En general, el nivel de la cota de agua es el que define los límites de la ciudad, no sólo porque señala los ámbitos del servicio, sino también porque establece las fronteras entre la ciudad "legal" y la "ilegal", a partir de la cual se estructuran las relaciones clientelares con los barrios populares nacidos en la última década.

En otras palabras, un mayor caudal de agua potable conduce a un incremento de la cota de agua potable que, a su vez, significa un incremento de la superficie urbana por la potencialidad de otorgar agua potable. Es decir, la ciudad crece por artificios técnicos y no por requerimientos sociales reales.

Pero si uno escudriña un tanto la situación, si bien la ciudad tiene un problema global de abastecimientos de agua, no es menos cierto que es

[9] Existen dos momentos históricos en los cuales las competencias y atribuciones del municipio de Quito se redefinen: la primera, a principios de 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 en su conjunto y, por otro, gracias a la concentración de sus inversiones en determinados rubros.

[10] Al respecto, véase en el cuadro TOTAL DE EGRESOS PRESUPUESTARIOS POR EL I. MUNICIPIO DE QUITO.

en su distribución donde se localiza la mayor gravedad del problema. Al menos tres situaciones pueden ilustrar la afirmación: la primera, el 20% de la población se encuentra fuera o al margen de la red del servicio (Plan Quito, 1980), lo cual, evidentemente, no significa que, por el contrario, por el mero hecho de que las redes pasen por una zona determinada, la población allí residente acceda al "servicio". Éste es el caso de los tugurios, en los que, a pesar del incremento de la densidad poblacional que estos lugares han experimentado, el caudal se mantiene inalterable y, lo que es más, las fuentes y el consumo per cápita descienden.[11] La segunda situación se expresa en el hecho de que cerca del 30% del agua potable que llega a la ciudad se "desperdicia". Y la tercera, existe un grado muy alto de subfacturación por parte, principalmente, de consumos no residenciales (industria, comercio, etcétera), producto por un lado, de una medición presuntiva por la ausencia de medidores y por otro lado, de su calificación como consumo doméstico.

Por otro lado la "vialidad" tiene una virtud complementaria al agua potable, pues si ésta lo que consigue es potenciar la urbanización de la tierra, la vialidad la habilita como suelo urbano. En otras palabras, se podría decir que 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 en cambio, por la *ubicación* concreta que tiene en la ciudad, logra *habilitar* la tierra urbana como suelo urbano.[12]

Por el conjunto y características de las obras municipales, se puede señalar que el Cabildo, por la modalidad con que promueve la realización de ellas, pierde su control y, lo que es peor, por añadidura, sobre la ciudad. Es que, por ejemplo, son las empresas constructoras de las obras las que van imponiendo en el proceso sus condiciones; esto es, principalmente, costos de producción, plazos de ejecución, calidad constructiva, etcétera. También es el contrato de préstamo en el cual se señalan no sólo las especificaciones de las obras, sino también el tipo de tecnología a utilizarse, las empresas constructoras, las formas y modalidades de recuperación de la inversión, etcétera, con lo cual, a la par que condicionan muchos aspectos, por este mecanismo, controlan el conjunto del ciclo del capital, la ciudad y su administración.

[11] Según estimaciones realizadas por la EMAP, los sectores más bajos de la población (45%) consumen un promedio de 120 litros/habitante/día y los sectores de más altos recursos económicos (5%) lo hacen a razón del 353.

[12] 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 su esencia: cuando deja de ser un 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.

C) La política financiera: los presupuestos municipales

Durante la década de los años setenta, los fondos presupuestarios de los municipios del país se han incrementado significativamente; si bien este hecho es generalizado a la mayoría de los municipios ecuatorianos, su impacto ha sido diferente en los casos de los cantones 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) introduce notables desequilibrios y desigualdades a todo nivel, al punto de que las transferencias que realiza el gobierno central al local terminan por diluirse en este contexto, ampliándose las distancias entre las ciudades primadas y las inferiores y, lo que es más, convirtiendo la acción estatal, por su modalidad, en un factor regresivo adicional (*cfr.* Carrión, F., 1985).

Paralelamente, se presencia otra forma de concentración; pero ésta, a diferencia de la anterior de carácter territorial, se expresa más bien en el Estado: los ingresos municipales tienden a participar en una proporción menor en el conjunto de los recursos estatales. Con ello se pone de manifiesto el carácter centralizador que tiene la lógica de desarrollo capitalista de la urbanización nacional y, además, la manera cómo se profundizan las disparidades y desigualdades regionales desde el mismo Estado.

Durante los años setenta, el Presupuesto Global del Municipio de Quito tuvo un crecimiento de sus ingresos diferente al que había experimentado en períodos anteriores, cuando los recursos propios (impuestos prediales principalmente) eran la fuente fundamental de financiamiento. Este crecimiento se realiza gracias al aumento de todos los rubros de ingresos, pero el énfasis principal aparece situado en las fuentes externas de empréstitos y transferencias. Este crecimiento tiene una serie de características y connotaciones que bien vale la pena detenerse a reflexionar.

Históricamente, esta situación sienta sus bases 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 partidas al presupuesto por programas, con lo cual se facilita la llegada de préstamos internacionales. Los primeros (*cfr.* O'Connor, 1981:105), clasifican los gastos según los artículos que hay que adquirir, mientras que los segundos los clasifican de acuerdo al rendimiento que producirá una determinada inversión. De esta manera, se sientan las bases técnico-legales para que, a partir de 1974 y con la garantía que significa el petróleo, los recursos externos incrementen copiosamente las arcas municipales.

Entre 1970 y 1978 el presupuesto capitalino crece a una tasa anual 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 una mayor cantidad de recursos económicos presupuestados por persona (20% más per cápita). En otras palabras, hubo condiciones mucho más ventajosas para resolver los problemas del conjunto de la población (cuadro núm. 1).

CUADRO NÚM. 1

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO GLOBAL DEL MUNICIPIO DE QUITO EN RELACIÓN AL CRECIMIENTO POBLACIONAL

Años	*Sucres corrientes presupuestados*		*Población*		*Sucres reales y presupuestados*		*Sucres reales presupuestados por hab.*	
	Absolutos	*%*	*Absolutos*	*%*	*Absolutos*	*%*	*Absolutos*	*%*
1970	569 479	100.0	528	100.0	569 479	100.0	1 078.5	100.0
1971	754 358	132.5	561	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	96.6	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
TOTAL	11 845 085				6 682 790			

FUENTE: Municipio de Quito, ordenanza de presupuestos, vol. 1970 a 1978; INEC, índice de precios al consumidor, núm. 339, agosto de 1981. Quito, pág. 5; INEC, proyección de la población del Ecuador por áreas urbanas y rural por provincias y cantones, Quito.
ELABORACION: Propia.

El crecimiento del Presupuesto Global, tal como se observa, no presenta una evolución lineal regular; se caracteriza más bien por tener varios puntos de inflexión que merecen ser destacados. Estos puntos tienen dos factores explicativos, evidentemente interrelacionados. El primero está referido a las coyunturas económico-políticas que vive el país, y el segundo, a las nuevas características que va asumiendo la estructura interna del Municipio, producto, precisamente, de las condiciones en que crece el presupuesto municipal.

En efecto: en la evolución del presupuesto municipal, se puede hacer un primer corte cronológico a partir del año de 1974, momento desde el cual se empiezan a sentir los efectos económicos derivados de la explotación petrolera iniciada en 1972. Es decir que el incremento de los recursos municipales no proviene del incremento de sus ingresos, sino, por el contrario, de fuentes de financiamiento 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 presenta, nos ayuda a comprender un segundo factor: por la magnitud que representan y el destino que tienen, impactan decisivamente, de manera positiva o negativa, en cada uno de los presupuestos parciales que contiene el Presupuesto Global,[13] así como 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, concentran 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 (véase cuadro núm. 2, en sección Anexos).

En otras palabras, el destino de los recursos externos al municipio tendrá un efecto sustancial en su organización interna, y en la explicación de los puntos de inflexión que se observan en la evolución del Presupuesto Global. Así tenemos, por un lado, que el incremento del Presupuesto de la Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP) marca el crecimiento de los años de 1971 y 1976, que el aumento del Fondo General signa el de 1978 y que el alza de 1974 se explica por los dos presupuestos parciales anteriores (Agua Potable y Fondo General). Por otro lado y de manera correlativa, el incremento de los empréstitos da cuenta de los crecimientos de 1971 y 1974, el de los aportes y transferencias el de 1978 y la creciente participación de los dos en 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 específicos.

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

La recurrente incapacidad que muestra el cabildo para cubrir con sus propios recursos la magnitud del gasto en que incurre es evidente; el crecimiento ilimitado del déficit presupuestario municipal (brecha entre ingresos y gastos) se ha revelado uno de los aspectos fundamentales de expre-

[13] Por presupuesto Global entendemos a la suma de los distintos presupuestos parciales: del Fondo General, de las empresas municipales y de los especiales.

sión de la crisis de sus finanzas. Y es que 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 en un promedio anual del 1.5%, los que provienen de las fuentes foráneas lo hicieron en un 18.3% (ver cuadro núm. 2).

CUADRO NÚM. 2

EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL DEL MUNICIPIO SEGÚN LA FUENTE DE INGRESOS (1970-1978) (Miles de sucres)

	Gasto total			*Recursos propios*			*Recursos externos* *		
	Absoluto	*%*	*%*	*Absoluto*	*%*	*%*	*Absoluto*	*%*	*%*
1970	409 479	100	100	301 610	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, transferencias y empréstitos.
FUENTE: Ordenanzas de presupuestos de 1970 a 1978.
ELABORACION: Propia.

Estas manifestaciones de los recursos externos provienen de sus características y de su magnitud. Para ilustrar su peso cuantitativo, basta señalar algunas cifras: la mitad de los ingresos presupuestados entre 1970 y 1978 corresponde a las fuentes externas (49.3%) y éste es, como se señaló, un fenómeno reciente. De este modo, el 40% corresponde a los aportes y transferencias del gobierno central y el restante 60% de los empréstitos proviene de entidades crediticias extranjeras; y finalmente, cerca del 70% fueron concebidos por una sola financiera: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Tal como se desprende del cuadro núm. 3, el BID sólo ha concedido préstamos a las empresas municipales (y no al Cabildo en su conjunto), siendo la EMAP la principal beneficiaria con el 77%. 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 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*

CUADRO NÚM. 3

ORIGEN DEL CRÉDITO POR FUENTES Y DESTINO SEGÚN TIPO DE PRESUPUESTO

	Fondo general	*EMAP*	*EDMU*	*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
6) IESS	91 706				91 706	4.74
5) BANCO POPULAR	10 638				40 638	0.55
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, *op. cit.*
ELABORACION: Propia.

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 que está en estrecha relación con las nuevas necesidades de servicio a la deuda que se crean (*cfr.* cuadros núm. 4 y 5).

En segundo lugar, estamos en condiciones de afirmar que el *Déficit fiscal municipal* se origina, paradójicamente, en el sobredimensionamiento del gasto, presionado por los recursos externos; desprendiéndose de ello, entonces, que los recursos externos no financian el déficit presupuestario, sino que, por el contrario, lo crean y lo desarrollan. De donde se puede seguir que 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 otras cosas redefinir su relación con el poder central y no, como se ha venido haciendo, implantar la política del denominado "autofinanciamiento de los proyectos".[14]

Esta lógica se fundamenta con la puesta en práctica del denominado "endeudamiento agresivo" que Sixto Durán, alcalde de Quito 1970-1979, justifica en términos de que "...si es para una actividad retribuida, en

[14] Esta figura del denominado "autofinanciamiento de los proyectos" reemplaza las tan manidas nociones utilizadas por el neoliberalismo: precios políticos, eliminación de subsidios, precios reales, etcétera.

buena hora pedimos el empréstito; un empréstito para gastos fungibles, eso sería de criticar; pero si un empréstito es para una obra autofinanciable, es un sano principio de la economía recurrir al mismo (...) Éste ha sido el criterio que ha guiado nuestras gestiones y la consecuente obtención de créditos. Todos los préstamos obtenidos han sido para proyectos autofinanciados" (1978:37).

Este 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 de la deuda pública nacional; que los gastos de inversión realizados por la municipalidad aparezcan como formas particulares de inversión privada, etcétera. Es decir, que cada vez hay una mayor socialización de los costos de producción, mientras que la apropiación de sus beneficios es privada: crisis fiscal, por el crecimiento de la brecha entre ingresos y egresos.

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; [15] con ello no sólo que se duplican las funciones anteriormente exclusivas a los departamentos de obras públicas y de planificación del municipio, sino que, lo que es peor, se modifica la estructura del cabildo desde el exterior de la ciudad, de su administración municipal y del propio país.

Pero la preferencia por las empresas municipales se explica por la necesidad de las financieras internacionales de dotar a la operación de sus capitales de una cierta independencia administrativa y financiera que garantice su control del proceso, al mismo tiempo que mejorar las posibilidades de recuperación de 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 dice: "La empresa pública municipal es una entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y *autonomía administrativa y patrimonial que opera sobre bases comerciales* y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobra una tasa o un precio" (cursivas nuestras).

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 (20.3%). De todas maneras, por la gran relación que tienen, el análisis no puede hacerse aislando unos de otros. Los aportes y transferencias son el mecanismo de traspaso de los ingresos petroleros del gobierno central al local constituyéndose en el flujo económico

[15] *Cfr.* la Ordenanza núm. 1 613 que fuera aprobada por I. Consejo de Quito en 1973, para la constitución de EMDU, así como la Ordenanza de presupuesto de la EMDU, para los ejercicios económicos de 1975 en adelante.

que paga los empréstitos. Es que tras este rubro, el petróleo se presenta como lo que es: una garantía para el endeudamiento. Por ello es que, en estricto sentido, el petróleo tiene impacto directo en el presupuesto en 1967 y no antes, como era de suponerse.[16] 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.

De allí que los recursos externos —por la magnitud y las características que implican—[17] sean el factor fundamental para la comprensión de los cambios que se operan en la naturaleza del municipio de Quito. Es decir que el flujo copioso de los recursos foráneos al Cabildo impulsan aceleradamente la transformación del municipio, verificable, por lo menos, en los siguientes tres aspectos interrelacionados: primero, en la modernización del aparato municipal, sustentada en una nueva división del trabajo que tiende a fortalecer las empresas municipales por encima de las comisiones, departamentos, etcétera; segundo, en que la política municipal se reestructura a partir de una nueva lógica económica que termina por modificar su naturaleza: de la acción dirigida a "satisfacer las necesidades colectivas del vecindario" a la búsqueda de beneficio capitalista. En otras palabras, a dejar a un lado su carácter de servicio y a desarrollar su gestión bajo principios empresariales.

En tercer lugar, se puede aseverar que la "autonomía municipal" ha quedado sepultada definitivamente, tal como se percibe en las siguientes consecuencias fundamentales: la importancia que han cobrado las empresas municipales significa, en la práctica, un desplazamiento del "poder local", desde el Concejo Municipal, nombrado por los vecinos de la ciudad, hacia los directorios de las empresas que tienen un origen diferente. 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 votaron, 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, etcétera, los que deciden los derroteros que tomará la ciudad.

Pero la autonomía municipal también se ha restringido por la vía de la subordinación del municipio al gobierno central. Esta manifestación se expresa, por un lado, en el proceso de redefinición de las relaciones entre el poder local y el central que se expresa principalmente a través

[16] En el presupuesto del Municipio, se siente primero la presencia de los empréstitos y luego, cuando el tiempo de gracia otorgado por ellos se consume (dos años luego), 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.

[17] Cada uno de los préstamos fija las normas que la municipalidad deberá seguir para el cumplimiento de sus obligaciones: mecanismos de recaudación para el pago de la deuda (incremento de tasas, tarifas, precios); tipos de obras a realizarse (no competitivas) (v. gr. la creación de EMDU).

del proceso de reconstitución de las competencias (ámbitos de poder) por la pérdida de las exclusivas, por la presencia cada vez mayor de las concurrentes y por la concentración de otras en el poder central. Por otro lado, el hecho de que el Municipio dependa de los aportes y transferencias para realizar obra, determina que se haya generalizado al interior del Estado el clientelismo como forma de relación.

Como se colige del análisis hasta aquí realizado, la autonomía también se ve restringida por las determinaciones que introduce el capital financiero internacional.

Sistematizando las políticas urbano-financieras del municipio del cabildo quiteño, éstas pueden desagregarse en los siguientes componentes principales: a) *en términos económicos,* en introducir la lógica de la rentabilidad de las inversiones o, dicho de otro modo, la realización de ciertas obras en ciertos lugares, de manera tal que permita recuperar en el menor tiempo posible la inversión realizada; con ello se cambia el contenido y naturaleza del municipio: de la dotación de servicios a la obtención de beneficios de tipo empresarial; b) *en términos territoriales,* en consolidar una nueva forma de organización territorial que expresa un nivel más complejo de segregación urbana, y c) *en términos político-sociales,* en la consolidación del 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, pasando por su reconocimiento parcial (periféricos, espontáneos) con Álvaro Pérez, hasta 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 esta lógica encuentra su límite cuando la capacidad de respuesta alcanzada por el conjunto del Estado ecuatoriano en el período petrolero se agota; con lo cual su acción y su política se hacen más agresivas, selectivas e insuficientes, sobre todo en momentos en que la ciudad nos muestra crecientes manifestaciones de crisis urbana con la consecuente agudización de las contradicciones sociales y del florecimiento de los conflictos a todo nivel.

Pero no sólo ello, ya que la nueva forma de organización territorial, que conjuga una topografía complicada para los usos urbanos con un desarrollo urbano altamente especulativo, determina límites a la acción municipal y aporta mayores y más complejos elementos a su crisis. La dotación de los servicios e infraestructura son cada vez más caros, no sólo por el incremento de los precios, ni por las dificultades técnicas o los bajos rendimientos por persona que se obtienen, sino también por la gran restricción que se observa en la demanda, todo lo cual, obviamente, conduce al incremento de los costos y a la disminución de las recaudaciones.

En suma, estamos bajo la presencia de un problema de tipo estructural al Municipio de Quito que termina por hacer crisis: la tendencia

creciente hacia el incremento de los gastos sobre los medios para financiarlos, que a su vez conduce a la aguda desarticulación de los ingresos propios del municipio respecto de la estructura del gasto, vía la penetración de recursos exógenos al cabildo. Tal problema se agrava aún más con la crisis fiscal del Estado ecuatoriano y con la priorización que se da, en el actual gobierno, a organismos estatales no constituidos a través de la voluntad del sufragio. La devaluación, la inflación, la renegociación de la deuda externa, etcétera, añaden nuevos y más complejos problemas a la crisis fiscal del municipio, al punto que su deuda, en 1984 es superior al Presupuesto Global de los últimos tres años, mientras que en 1979, era superior a la sumatoria de los dos últimos años.

D) La política de planificación urbana: los planes directores

La política de "planificación urbana" ha sido uno de los instrumentos fundamentales del accionar municipal en estos últimos años; baste señalar que en 1967 se aprueba un plan, otro en 1973 y el último en 1980. Esta constatación 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 en el interior del Cabildo ("poder local").

Así, los planes directores aparecen 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; a la par que juegan el papel de legitimadores de la acción "técnica-neutra" con la cual se presenta el "poder local" frente al conjunto de la sociedad civil. Pero también son fruto de la necesidad de ir legitimando, *a posteriori*, el proceso de transformaciones que se ha ido operando en la ciudad y en su administración. De esta manera, los "planes-libro" se presentan como propuestas 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 del conjunto de la comunidad.

Un análisis del contenido de los planes nos revela el proceso de transformación del municipio en los términos que hemos venido analizando, es decir, su refuncionalización sobre la base de competencias restringidas y sustentadas en manejos empresariales. En otras palabras, 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 y conducente a que el municipio de

Quito se encargue de la constitución, habilitación y distribución de la tierra y el suelo urbanos, así como la generación marginal de ciertos servicios.

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

Así, 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 homogeneizar el uso del suelo acorde a sus requisitos. A este Plan se lo puede considerar, también, como 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" bajo cuya rigidez y flexibilidad características (ése 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 del Área 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 a ser considerado como inmerso dentro del "ÁREA" metropolitana, así como también una sui géneris propuesta de "desconcentración" industrial, basada menos 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, por la presencia importante de capitales extranjeros y concebidas fundamentalmente dentro del esquema y mercado subregional Andino). Este planteamiento 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

de Quito. Finalmente, se redondea con una propuesta de tráfico y transporte que busca articular los polos industriales del norte y sur de Quito para facilitar el desplazamiento de las mercancías y el goce de las "economías externas", así como contribuir 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 terminar siendo la expresión, o más bien dicho, la puesta en práctica de la nueva municipalidad.

En realidad, 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 en 1973.

Cuadro núm. 4

TOTAL DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS POR EL I. MUNICIPIO DE QUITO
(1970-100)

	1970	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	TOTAL
A) ING. TRIBUTARIOS	181 290	186 742	221 666	228 824	202 054	227 180	211 073	227 554	259 039	1 945 410
1. *Imp. Recaudación directa*	79 011	90 174	97 547	110 776	107 549	121 300	16 424	122 809	136 402	979 992
2. *Imp. de participación*	52 089	54 086	54 746	48 112	39 041	39 198	38 852	37 122	26 673	389 919
3. *Cont. Imp. de mejoras*	4 717	10 214	34 314	29 855	13 326	20 720	16 716	21 899	20 173	193 443
4. *Tasas*	46 473	32 268	36 049	40 081	36 638	39 963	40 081	46 724	67 791	382 058
B) NO TRIBUTARIOS	234 571	246 438	260 773	220 143	171 602	236 249	480 368	331 479	291 633	2 463 259
1. *Rentas patrimoniales*	9 472	9 546	9 959	8 524	6 570	5 862	7 983	8 082	8 174	74 702
2. *Transferencias y aportes*	62 856	80 175	109 997	127 938	107 276	149 110	331 574	170 376	217 205	1 356 505
3. *Ventas de activos*	136 361	130 831	108 514	60 345	39 438	56 799	27 693	122 332	33 336	716 649
4. *Varios*	25 882	25 884	22 303	23 341	18 319	24 488	113 118	30 690	32 918	316 943
C) EMPRÉSTITOS	146 003	253 643	161 323	81 137	302 786	253 608	265 604	148 246	332 838	1 834 190
D) SALDOS	8 615	11 657	8 485	20 115	18 015	66 361	55 079	73 186	78 417	339 929
TOTAL	569 479	698 478	642 237	550 224	694 460	783 398	1 002 124	780 463	961 927	6 682 790

FUENTE: Municipio de Quito, ordenanza de presupuestos, vol. 1970-1978; INEC, índice de precios al consumidor, núm. 339, agosto de 1981, Quito, pág. 5.
ELABORACION: Propia.

Cuadro núm. 5

TOTAL DE EGRESOS PRESUPUESTADOS POR EL I. MUNICIPIO DE QUITO

	1970	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	TOTAL
GASTOS DE ADMINISTRACIÓN	160 504	170 116	184 986	189 770	174 454	210 470	207 491	228 868	253 744	1 780 403
1. *De personal*	110 079	118 709	128 053	132 644	122 492	144 510	148 974	155 633	154 272	1 215 466
2. *Bienes y servicios*	30 483	30 337	33 243	32 098	29 516	36 483	37 879	51 514	68 488	350 041
3. *Otros*	18 942	21 070	23 690	25 028	22 446	29 477	21 538	21 721	30 984	214 896
INVERSIÓN REAL	348 307	470 654	402 262	295 365	476 291	516 365	663 451	445 287	587 420	4 205 392
1. *Alcantarillado*	5 492	8 984	9 074	8 403	19 504	24 175	29 760	20 501	16 371	142 264
2. *Energía eléctrica*	—	7 408	17 034	6 061	4 908	—	—	—	—	35 471
3. *Agua potable*	252 930	375 633	262 416	72 056	250 037	192 167	299 897	114 003	185 040	2 104 179
4. *Desarrollo urbano*	—	4 630	7 436	11 364	27 911	28 413	39 084	21 040	27 763	157 641
5. *Parroquias rurales*	4 400	7 870	7 265	3 788	4 294	4 787	4 327	2 979	4 199	43 909
6. *Vialidad*	30 800	21 830	51 577	57 254	116 533	162 612	191 572	186 271	277 157	1 094 401
7. *Parques y jardines*	3 620	463	1 710	1 515	1 786	5 319	2 404	6 596	2 862	26 274
8. *Mercados*	3 424	3 478	2 996	127	216	52 869	73 204	69 578	52 060	258 952
9. *Centro histórico*	6 500	5 926	16 068	11 439	16 718	13 830	12 741	6 383	1 908	91 513
10. *Educación*	1 694	370	—	—	—	35	561	3 811	9 740	16 211
11. *Patronato*	1	37	—	—	—	—	209	128	225	600
12. *Inversión financiera*	31 200	20 058	11 154	12 689	17 209	15 725	15 173	10 725	7 782	141 112
13. *Otros*	8 246	14 169	15 472	10 659	18 176	15 434	4 519	3 872	2 318	92 865
MISCELÁNEOS	60 668	57 708	54 989	65 099	43 715	56 563	131 182	706 308	720 763	696 995
1. *Gastos comunes*	13 662	4 935	6 529	5 742	5 462	8 450	6 777	7 642	7 975	67 049
2. *Servicio a la deuda*	33 662	47 826	45 125	55 376	34 584	43 791	111 699	89 294	92 710	554 067
3. *Otros*	10 216	2 132	455	629	250	762	702	820	1 693	17 659
4. *Transferencias*	3 253	2 815	2 880	3 352	3 419	3 560	12 004	8 552	18 385	58 220
TOTAL	569 479	698 478	642 237	550 224	694 460	783 398	1 002 124	780 463	961 927	6 682 790

FUENTE: Municipio de Quito, ordenanza de presupuestos, vol. 1970-1978; INEC, índice de precios al consumidor, núm. 339, agosto de 1981, Quito, pág. 5.
ELABORACIÓN: Propia.

CUADRO NÚM. 6

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES POR AGREGADOS MAYORES SEGÚN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
(1970-100)

	a) *Tributarios*		b) *No tributarios*		c) *Empresarios*		d) *Saldos*		*Total*	
1970	181 290	31.8	243 671	41.2	145 003	25.5	8 616	1.6	569 479	100.0
1971	186 742	26.7	246 486	36.6	253 643	36.3	11 657	1.7	698 478	100.0
1972	22 656	34.5	250 773	39.1	16 323	26.1	8 485	1.3	642 237	100.0
1973	228 824	41.6	220 148	40.0	81 137	14.7	20 116	3.7	550 224	100.0
1974	202 054	29.1	17 602	24.7	302 789	43.6	18 015	2.6	694 460	100.0
1975	227 180	29.0	236 249	30.2	253 608	32.4	66 361	8.4	783 398	100.0
1976	211 073	21.1	480 368	47.9	255 604	25.5	55 079	5.5	1 002 124	100.0
1977	227 554	29.1	331 479	42.5	148 245	19.0	73 185	9.4	780 463	100.0
1978	259 039	26.9	291 633	30.3	332 838	34.6	78 417	8.2	961 927	100.0
TOTAL	1 945 412	29.1	2 463 259	36.9	1 934 190	28.9	339 929	5.1	6 682 790	100.0

FUENTE: Municipio de Quito, ordenanza de presupuesto, vol. 1970-1978; INEC, índice de precios al consumidor, núm. 339, agosto de 1981, Quito, pág. 5.
ELABORACIÓN: Propia.

Cuadro núm. 7

Estructuras de ingresos municipales según presupuestos parciales
(1970-100)

	1970	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*Total*
FONDO GENERAL	194 770	225 146	255 822	246 969	304 559	333 695	316 515	339 049	531 240	2 747 765
EMAP	332 742	428 127	314 414	224 621	313 797	253 693	419 999	192 781	242 092	2 722 266
EMA	19 677	23 048	20 800	20 014	32 986	40 123	44 096	32 718	29 878	263 339
EME	4 641	6 068	6 052	4 684	4 544	6 484	7 897	7 504	7 680	52 554
ENDU	—	—	—	—	—	81 753	95 276	111 397	89 488	377 914
EDUCACIÓN	15 582	15 384	16 015	15 811	13 443	15 109	16 738	17 980	15 830	142 892
PAVIMENTACIÓN	—	—	28 313	36 042	26 131	51 554	99 404	76 694	43 244	360 382
PATRONALES	1 067	1 705	1 821	2 083	—	1 987	2 200	2 340	2 475	15 678
TOTAL	569 479	698 478	642 237	550 224	694 460	783 398	1 002 124	780 463	961 927	6 682 790

Fuente: Municipio de Quito, ordenanza de presupuesto, vol. 1970-1978; INEC, índice de precios al consumidor, núm. 339, agosto de 1981, Quito, pág. 5.
Elaboración: Propia.