

QUITO
-Crisis y Política Urbana-

Fernando Carrión

ciudad 

EDITORIAL
EL CONEJO 

EDITORIAL
EL CONEJO

6 de diciembre 2309
Telf. 543972
Apartado postal 4629-A
Quito - Ecuador

ciudad



centro de investigaciones
La Gesca 326 y Carvajal Telf. 230192
Casilla 8311 Quito - Ecuador

QUITO Crisis y Política Urbana

Autor: Fernando Carrión

Primera edición: Editorial El Conejo - CIUDAD 1987

Copyright: CIUDAD

Colección: Ecuador/urbano

Quito, Ecuador, 1987

Portada: Diseño, María Mercedes Jaramillo

Fotografía, Cristoph Hirtz

E307.76
C316cu

Carrión, Fernando.

QUITO Crisis y Política Urbana, Quito: El Conejo-CIUDAD, 1987. 235p. : il, dígrs; tbls; map; bibliografía. (Colección Ecuador Urbano)

/PROCESO URBANO/ /DESARROLLO URBANO/ /POLITICA URBANA/ /CRISIS URBANA/ /SEGREGACION URBANA/ /ADMINISTRACION URBANA/ /PLANIFICACION URBANA/ /QUITO.

Este libro se publica en el marco de los acuerdos de cooperación que CIUDAD ha establecido con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-Canadá) y con la Editorial El Conejo.

INDICE DE CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACION	9
1. INTRODUCCION	13
2. EL PROCESO URBANO DE QUITO Y SU EVOLUCION CICLICA.	25
2.1 Periodización del proceso urbano de Quito	27
2.2 La crisis urbana con la consolidación del Estado Nacional.	36
2.3 La crisis urbana con el reformismo juliano	47
2.4 La crisis urbana con la modernización capitalista	60
3. EL PROCESO URBANO DE QUITO Y SU DESARROLLO METROPOLITANO	69
3.1 La organización territorial: su forma y sus mutaciones	71
3.1.1 La segregación urbana a partir de la relación centro/periferia	78
A. La renovación urbana	88
B. La expansión urbana	104
3.1.2 La segregación urbana a partir de las funciones: los usos del suelo.	120
3.1.3 La segregación urbana a partir de la residencia de la población	131
3.2 La política urbana del Municipio de Quito	141
3.2.1 La producción del "capital físico": agua potable y vialidad.	143

3.2.2	La formación y manejo de la crisis fiscal: los presupuestos municipales	156
3.2.3	La política de planificación: los planes urbanos	171
3.3	Las estrategias de inserción residencial de los sectores populares urbanos: la organización barrial.	174
3.3.1	Estrategias residenciales de los sectores populares	175
3.3.2	Las organizaciones barriales	188
4.	CONCLUSIONES	199
5.	ANEXOS.	109
5.1	Información básica adicional.	211
5.2	Bibliografía	219
5.3	Indices.	233
	Índice de planos	233
	Índice de cuadros	234
	Índice de gráficos	235

PRESENTACION

La obra que ponemos en manos de nuestros lectores parte del pasado —concebido a partir de la problemática actual— para comprender los profundos contrastes y contradicciones del Quito de hoy.

El libro nos conduce por un conjunto de etapas que marcan la vida de la ciudad deteniéndose sobre todo en las dos últimas décadas. La que surge, ha de entenderse como una ciudad enteramente nueva en términos de emergencia de nuevos grupos sociales; de problemas y necesidades sociales cuantitativa y cualitativamente diferentes a los del pasado; del apareamiento y desarrollo de una administración urbana con otro carácter y del nacimiento de una nueva forma de organización territorial.

El autor pone énfasis en dos fenómenos estrechamente relacionados que, en su conjugación, dan cuenta de aspectos fundamentales que afectan a la ciudad: por un lado la caracterización de la crisis urbana que atraviesa la ciudad en todas sus dimensiones y por otro, las diversas políticas de corte liberal y neo-liberal que abren surcos profundos en la ciudad llamada “la cara de Dios”; ambos aspectos dan cuenta del proceso que ha venido experimentando Quito desde principios de siglo hasta nuestros días.

Quito: Crisis y política urbana, constituye el segundo volumen de la colección dedicada a presentar los resultados de diversas investigaciones realizadas en el marco de cooperación científica entre el Centro de Investigaciones CIUDAD y el Centro Interamericano de Desarrollo (CIID), de Canadá y que en su globalidad buscan caracterizar el proceso de urbanización en el Ecuador.

Invitamos a nuestros lectores a ampliar y profundizar la crítica y el debate en torno a una ciudad que más que un objeto de estudio acabado constituye un proceso dinámico al que debe ir aprehendiendo constantemente. En esta perspectiva se inscribe la presente publicación.

No me resta sino agradecer una vez más al autor, al colectivo de CIUDAD y a la Editorial "El Conejo" por este nuevo esfuerzo editorial que sin lugar a dudas constituye un aporte tanto al conocimiento de un campo que está aún por recorrerse, cuanto a la difusión de las ciencias sociales en el Ecuador.

Jorge García

PARTE

1

INTRODUCCION

1. INTRODUCCION

Discutir la urbanización ecuatoriana, parcial o globalmente, implica tratar uno de los aspectos más trascendentales de su historia reciente. Los acelerados cambios por los que atraviesa tienen mucho que ver con la modificación de la relación campo-ciudad (lo cual presupone las transformaciones habidas en el campo y en la ciudad) que conduce a un proceso de creciente conversión del país eminentemente agrario a predominantemente urbano; no sólo en términos de población(1), sino, también, de inversiones de capitales, de toma de decisiones, de escenario político, etc.(2). Un proceso de urbanización que se rige por la lógica concentradora y excluyente, propia del tipo de desarrollo capitalista que vive nuestra formación social y que se expresa en la desarticulación de la red urbana y en el mayor crecimiento de las ciudades primadas por sobre el resto de ciudades, pueblos, caseríos y, lógicamente, sobre el conjunto del sector rural(3).

-
- (1) La población urbana nacional tiene un crecimiento espectacular que va de 28% en 1950, a 36% en 1962, 41% en 1974, y 49.6% en 1982. Ello significa que, siguiendo las tendencias que muestran los censos nacionales, en la actualidad existe ya un predominio de la población asentada en las ciudades sobre la que habita en el campo.
 - (2) Un ejemplo: los padrones electorales de 1980 muestran que de un electorado inscrito de 2'818.717 ciudadanos, solo el 27.95% se ubica en el campo; y, lo que es más, "el flujo electoral se opera temporalmente primero en las ciudades más grandes y que de allí desciende, de modo constante, una influencia hacia las ciudades pequeñas y de estas hacia el agro". (Verdesoto; 1986).
 - (3) "Entenderemos por proceso de urbanización al fenómeno capitalista de distribución de la población (dispersión/concentración como relación y no como atributo) y de organización territorial (como articulación y superposición de ámbitos de relaciones sociales), íntimamente integrados y deducidos de sus determinaciones principales: las

.../...

Esta expresión fenoménica final del proceso de urbanización, acelerado y deforme, es fortalecida por el propio Estado bajo el sofisma de que, como sus causas son estructurales, es muy difícil, por no decir imposible, modificar sus tendencias y efectos generales. O sea, parte del supuesto, no modificable de que la concentración territorial tiende a autoreproducirse a niveles superiores y que, por tanto, no se puede revertir la tendencia; con lo cual se minimiza la importancia de los procesos sociales en la transformación de la lógica general y se asume como real al movimiento aparente o, lo que es lo mismo, se eleva a la condición de política estatal el sofisma de la "causación circular"(4).

A este panorama general deben añadirse los efectos que provoca la actual recesión económica. Al respecto, conviene señalarse algunas de las consecuencias más visibles: *primero*, que se agudizan las características concentradoras y excluyentes de la urbanización nacional, al punto de que estamos presenciando un crecimiento urbano hipertrófico que acelera, profundiza y potencia los desequilibrios y desigualdades a todo nivel: social, regional, ecológico, intraurbano, etc.; *segundo*, que se acrecienta la tradicional separación entre el comportamiento demográfico (crecimiento vegetativo y por migraciones) y la dinámica de la economía urbana, lo cual incrementa la desocupación, la subocupación, la terciarización, etc. que, sumados a la inflación y a la restricción en la oferta de servicios y

.../... transformaciones en las relaciones de producción en la agricultura y en la industria, en las relaciones de intercambio, distribución y consumo, en la estructura de clases, en la relación campo-ciudad, etc." (Carrión, F.: 1986).

- (4) En definitiva es una concepción espacialista que tiende a minimizar el papel de los procesos sociales en la constitución de la organización territorial y, lo que es peor, de la voluntad política de conducirlos; una concepción que, siguiendo a Coraggio (1983:119), se traduce en la creencia de que "la forma espacial (concentración) se autoreproduce (más concentración) y los procesos sociales quedan como 'telón de fondo'".

equipamientos, entre otros elementos, provocan un drástico efecto negativo en la calidad de vida de la población mayoritaria y el desarrollo concomitante de formas inéditas de “patologías sociales urbanas”. Entre ellas vale señalar, por ejemplo, las protestas cotidianas (huelgas, paros, manifestaciones, “bullas”) contra la política impuesta por el Fondo Monetario Internacional en nuestro país; las nuevas formas de violencia urbana que irrumpen en la escenografía de nuestras ciudades, al extremo de que, incluso, han logrado incorporar nuevas dimensiones a la segregación urbana sobre la base de la demarcación de territorios, la privatización de los espacios públicos, la restricción a la libre circulación en determinados lugares y horas; etc. *Terce-ro*, que la prioridad asignada al sector externo de la economía, la política de liberalización de los precios de los servicios y la cada vez más marcada privatización de la economía, comienzan a dar por resultado por un lado, que, la ausencia de la política urbana se convierta en la propia política urbana y, por otro lado, que la reproducción de la fuerza de trabajo recaiga más directamente en la sociedad civil que sobre el Estado(5).

Simultáneamente y en este contexto general, estamos presenciando en algunas de las ciudades más dinámicas del Ecuador (en especial Quito y Guayaquil) lo que caracterizamos como *procesos de crisis-transición urbana* dentro de la crisis económica general. Situación que introduce nuevos y más complejos elementos a la cuestión urbana: la administración de la ciudad, tradicionalmente de competencia municipal, es asumida paulatinamente por el gobierno central y el capital; sea por que se observe un proceso de redefinición de las relaciones entre el poder lo-

(5) Allí encuentra explicación la multiplicación de las modalidades de estrategias de inserción residencial y de sobrevivencia que han tenido que adoptar los sectores populares y, además, el porqué de la proliferación de las más variadas formas de lucha reivindicativa, no ya sólo frente al Estado sino también en relación a un espectro mucho más amplio de la realidad de nuestra formación social.

cal y el central que se expresa, finalmente, en la centralización de las decisiones y ámbitos de competencia en el poder nacional, sea porque el municipio adopte políticas de privatización en sus realizaciones bajo formas de capital estatal, privado o mixto, (empresas municipales), las cuales conducen a la realización de aquellas obras que permiten una rápida rotación del capital .

Quito no escapa a esta realidad y es, por el contrario, el lugar en el que con mayor fuerza se expresa. Desde la implantación tardía del modelo de sustitución de importaciones, y más aún a partir de 1972 con la explotación y comercialización petrolera(6), la ciudad sufre una serie de transformaciones en todos sus órdenes y con una magnitud sin precedentes, a tal punto que, sin temor a equivocarnos, se puede señalar que desde la década de los años setenta nos encontramos bajo la presencia de una ciudad enteramente diferente, debido a la emergencia de inéditos grupos sociales, a la presencia de una nueva administración de la ciudad y al nacimiento de una forma de organización territorial distinta.

Las transformaciones en el *proceso urbano* de la ciudad tienen que ver con el tipo particular de desarrollo capitalista que se impulsa en el país y con su correlato, la consolidación bicefálica del *proceso de urbanización* nacional (en el cual Quito ad-

(6) Algunos indicadores nos muestran las características que imprime el petróleo a la economía nacional en el período: las exportaciones totales del país pasan de 234,4 millones de dólares (FOB) en 1970 a 2.043 millones en 1979; las exportaciones petroleras participan en el conjunto de las exportaciones con el 43% promedio entre 1972 y 1979. El impacto de los recursos petroleros en el presupuesto 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 un 5.5% del promedio, para el período de 1973 a 1979 fue superior al 9% anual; la industria crece a un promedio anual de 9.7% entre 1970-1980. (Chiriboga: 1982).

quiere un rol protagónico)(7). Estos cambios se los puede constatar empíricamente a partir, por ejemplo, de los siguientes indicadores(8): durante la década de los años setenta la población crece en un 510/o; el área considerada como urbana por el municipio en 1540/o, con la característica adicional de que el 500/o del conjunto de la superficie se encuentra considerada "vacante" o, dicho de otra manera, bajo formas especulativas de tenencia de la tierra; el parque automotor se incrementa en 4030/o; el precio de la tierra promedio para la ciudad aumenta sobre los 7000/o (Carrión F.: 1983).

Este proceso de transformaciones no ha estado exento de la generación de grandes y graves problemas, que se han traducido, en última instancia, en el incremento significativo de las necesidades insatisfechas y en la baja de la calidad de vida de la población mayoritaria de la ciudad. Así, tenemos que el déficit acumulado de vivienda en Quito asciende a las 50 mil unidades, con el aditamento de que se incrementa anualmente en 7.500; que el déficit de los servicios y equipamientos colectivos como agua potable, alcantarillado y electricidad es del 20, 30 y 20.50/o respectivamente para el conjunto de la población del Cantón Quito; el apareamiento del fenómeno inédito de los denominados "barrios periféricos", que contienen una población superior a las 250 mil personas asentadas en más de tres mil hectáreas, lo cual ha dado por resultado que uno de cada cuatro habitantes de Quito residan en estas áreas de expansión reciente en condiciones altamente precarias (CIUDAD: 1982 y García: 1985); el desempleo abierto en los barrios populares llegó a si-

(7) Es importante hacer notar la diferencia conceptual que hemos introducido entre proceso urbano (lo urbano) y proceso de urbanización (la urbanización). Hemos reservado la definición de proceso urbano exclusivamente para referirnos a los procesos intraurbanos.

(8) La información de procedencia no citada, corresponde al denominado Plan Quito (I. Municipio de Quito, 1980).

tuarse sobre el 10% en 1985 (IIE-UC: 1986).

En el período de estudio (década del setenta y sus alcances hasta la actualidad), se produce la mayor obra física jamás ejecutada en la historia de la ciudad y corresponde al mayor volumen de inversión pública y privada nunca realizada; pero, paradójicamente y en forma correlativa, es precisamente un período en el que se incrementan considerablemente los problemas urbanos y sociales. En otras palabras, comparando estos efectos provenientes de una coyuntura económica favorable y los que se observan a raíz de la crisis económica que desde principios de la década de los ochenta nos asola, se puede colegir que la lógica capitalista no hace distinción del contexto y que por igual es implacable: en momentos de crecimiento o de recesión, los sectores populares igualmente se ven afectados.

Los problemas urbanos que actualmente soporta la ciudad de Quito son tan extremadamente complejos, que han terminado por desbordar las barreras sociales de la segregación urbana para tener presencia en el conjunto de la urbe. Así, la obsolescencia de estructuras, el desempleo, el déficit de vivienda, la insuficiencia de equipamientos y servicios colectivos, el incremento galopante del costo de la vida urbana, la marcada segregación urbana, el alto déficit fiscal municipal, etc. son algunas de las manifestaciones del ansia desenfadada de ganancia que tiene el capital y de la acción encubierta del Estado para transferir la crisis urbana hacia otros sectores sociales de tal manera de capear las inclemencias que tal fenomenología le inflige. Estas expresiones de la crisis urbana se observan, como se señalaba, en todos los rincones de la ciudad, pero en ningún lugar con la fuerza e intensidad con que se manifiestan en las zonas donde residen los sectores populares.

Con este trabajo buscamos una explicación a este fenómeno-

no, fundamentalmente a partir de la combinación de una visión global y de conjunto de la problemática con un tratamiento y referentes empíricos concretos, de manera tal que permita ubicarla en sus dimensiones territorial, económica, social y política. Esta intención no es casual. Tal aproximación al problema planteado proviene del estado en que se encuentra el conocimiento sobre la cuestión urbana de Quito.

Sin desconocer que, en el concierto nacional, Quito es la ciudad más estudiada y conocida del país, creemos que es importante superar el "momento" de las interpretaciones fragmentarias, y por tanto insuficientes, de los estudios aislados e inconexos, para intentar generalizar el conocimiento particular acumulado. Ello no significa, bajo ningún punto de vista, desconocer el gran avance que se ha logrado en cada una de las líneas temáticas fundamentales; por el contrario, de lo que se trata es, por un lado, de poner de manifiesto el carácter social que tiene el conocimiento científico (no sólo en cuanto a su fin último, sino también en su constitución) y, por otro lado, de alejarse conscientemente de las escuelas empiricistas, tan en boga en nuestro medio hoy en día, que se encubren bajo ropajes pseudo-técnicos y aparentemente más pragmáticos de entender la ciudad.

De allí que sea un imperativo, en este momento de la evolución del conocimiento urbano de Quito, el construir una visión global del problema, no sólo en términos de la búsqueda de la necesaria articulación de los distintos campos de investigación privilegiados (en ningún caso por sumatoria), sino también, y fundamentalmente, por una nueva concepción teórica-metodológica que guíe, primero, las nuevas divisiones temáticas y, luego, la articulación de las líneas, en la mira de una aproximación más certera a la comprensión de la problemática urbana de la ciudad.

Es por ello importante resaltar los campos privilegiados y

los avances logrados por la investigación urbana en la ciudad. Así tenemos: en la *historia urbana*, la conquista de lo urbano como objeto histórico y de la historia (Achig: 1983; Kingman: 1986); en las *políticas urbanas*, el haber superado los diagnósticos estáticos con la crítica a los esquemas de planificación y su institucionalidad (Carrión D.: 1985; Méndez: s/f), con el análisis de las acciones y las finanzas municipales, (Carrión F.: 1985) entre otros; en la *estructura urbana*, con estudios parciales sobre la renta del suelo, más en la perspectiva del precio de la tierra que como sobreganancia de localización (Carrión, et. al.: 1979), sobre la centralidad urbana; (Carrión, F.: 1983; Naranjo y Ulloa: 1974), sobre la movilidad urbana (Vásconez et al.: 1985), etc.; en la "*marginalidad urbana*", a través de sus dos ejes centrales: por un lado, el empleo urbano, las formas y grados de explotación de la fuerza de trabajo, los mecanismos de reproducción y las estrategias de sobrevivencia (Pérez: 1985; IIE-UC: 1985; CIUDAD: 1982; Oquendo: 1986) y, por otro lado, las organizaciones barriales (García: 1985), organizaciones femeninas (Prieto: 1986), los movimientos urbanos (Unda: 1986), etc.; así también respecto de *nuevos temas* como, por ejemplo: ecología (García: 1985; NATURA: 1981), niños (Vásconez: 1985), jóvenes (Verdesoto: 1985); salud y alimentación (CEPLAES: 1985), violencia urbana (Verdesoto: 1985), lo cotidiano (Espinosa: 1983)(9).

En este contexto —suscintamente esbozado— de la problemática urbana de Quito y del estado del conocimiento sobre ella creemos que, para continuar con el proceso de conocimiento colectivo, es de fundamental importancia concebir a la ciudad de manera dinámica, como consecuencia y resultado de *proce-*

-
- (9) Para un mayor desarrollo respecto del estado en que se encuentra el conocimiento de lo urbano, no sólo a nivel de la ciudad de Quito, sino también respecto al conjunto nacional, se puede consultar el texto "Balance de la Investigación Urbana en el Ecuador" de Carrión, F. coeditado por CIUDAD e ILDIS en 1987 y, además, la bibliografía que se presenta en la sección anexos.

so reales. Para ello proponemos la utilización del concepto de *crisis-transición urbana*, sobre todo porque creemos que lo urbano no tiene un desarrollo evolutivo lineal cuantitativo sino, por el contrario, una sucesión de fases interrelacionadas, cada una de las cuales es diferente a la anterior. Allí, por ejemplo, la afirmación de que estamos bajo la presencia de una ciudad enteramente diferente a la que existía hasta antes de los años setentas. . . O, en otras palabras, la ciudad del Quito actual no es la ciudad del Quito colonial; una y otra ciudad son eso: dos ciudades diferentes que exigen formas de aproximación analítica también disímiles.

Entenderemos por crisis urbana a la agudización de la contradicción entre las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas (la ciudad, a más de ser una fuerza productiva es el lugar privilegiado en donde se concentran), que se expresa al momento en que la organización territorial, en todas sus manifestaciones, no puede cumplir con la amplia gama de requerimientos impuestos por el desarrollo histórico del resto de la sociedad; y por transición urbana (v. gr. renovación urbana) deberá comprenderse al proceso a través del cual se pretende, con sujeto conciente o no, superar algunas de las contradicciones del orden capitalista que generan las crisis urbanas, pero en beneficio del propio orden capitalista.

El interés por desarrollar una interpretación global del proceso urbano operado en Quito, se nos presenta por la *necesidad de conocer y explicar los contenidos sociales de las fundamentales manifestaciones territoriales del proceso general de transformaciones ocurrido en Quito durante la década de los setenta*(10), poniéndose énfasis en la relación organización social

(10) Si bien se realizan estos recortes territoriales y temporales, ello no significa que no se amplíen los ámbitos respectivos, en un caso, por sobre el "hinterland" inmediato a la ciudad de Quito y, en el otro caso, tanto hacia el pasado como hacia el futuro cercanos.

(agentes urbanos principales) —organización territorial (forma de organización territorial y segregación urbana) y partiendo de lo que hemos considerado metodológicamente como crisis-transición urbana.

Para la concreción de estos objetivos se utilizó información proveniente de fuentes secundarias, obtenidas en lo sustancial del Municipio de Quito (Plan Quito y ordenanzas presupuestarias fundamentalmente) y del Centro de Investigaciones CIUDAD. Sin duda que el mayor nivel de elaboración de la información utilizada se refiere a la sistematización de los presupuestos municipales y de algunos medios de comunicación colectiva (periódicos y revistas), aparte de los datos empíricos utilizados para construir las series históricas de población, área, usos y precios del suelo, obras municipales, etc. Adicionalmente, se debe señalar como fuentes de apoyo importantes a los textos y estudios que se han venido produciendo en las universidades y centros especializados de investigación, tanto nacionales como extranjeros.

Para atender al problema planteado por los objetivos señalados, se ha organizado una lógica expositiva del trabajo que sigue el orden general expuesto a continuación:

Una primera sección, *EL PROCESO URBANO DE QUITO Y SU EVOLUCION*, que pretende presentar un marco histórico a partir del cual se puedan reconstituir los procesos sociales sobre los cuales se cimienta la lógica urbana actual y tendencial de Quito. La intención, en realidad, es que cumpla un doble propósito: de antecedente para el análisis de la problemática presente y de intento por buscar una interpretación al proceso global y a su lógica general.

Una segunda sección, *LA CRISIS URBANA CON LA MODERNIZACION CAPITALISTA*, que aboca el conocimiento de

la parte sustantiva del estudio: la explicación de las transformaciones ocurridas en la ciudad en el marco de la última década, desde el auge nacido a raíz de las exportaciones petroleras hasta la crisis económica de los ochentas. Para ello, se parte de las principales características que asume la crisis-transición urbana (renovación y expansión urbana) en la constitución de una nueva forma de organización territorial: la metropolitana, para luego seguir el análisis con el papel jugado por dos agentes urbanos, el uno a nivel estatal: el municipio y, el otro, en el concierto de la sociedad civil: los moradores y sus formas de organización.

Una tercera sección, *REFLEXIONES A MANERA DE CONCLUSIONES*, en la que interesa formular una síntesis de los planteamientos realizados, resaltar algunos de los aspectos más importantes y formular ciertas recomendaciones generales para profundizar en la investigación.

Finalmente, una cuarta sección, *BIBLIOGRAFIA Y ANEXOS*, que permite redondear el estudio en sus aspectos de información complementaria y de ilustración de algunas afirmaciones importantes. Con la bibliografía se pretende presentar los textos utilizados, así como algunos de los estudios más importantes que se hayan escrito, directa o indirectamente, sobre la ciudad; de tal manera que el lector pueda tener a su alcance un listado de trabajos lo más completo y organizado posible.

Es importante dejar consignado que el trabajo representa un aporte a la discusión de la problemática urbana de la ciudad de Quito y que, bajo ningún concepto, asume la condición de un estudio acabado; es, más bien, una búsqueda por abrir caminos, búsqueda que surge de las reflexiones que por cerca de tres años se vienen desarrollando dentro del centro de investigaciones CIUDAD en el marco de su programa general de investigaciones.

No está por demás señalar la imperiosa necesidad de la crítica para superar nuestro desconocimiento relativo sobre Quito y sus problemas, más aún ahora cuando se empiezan a delinear explícitamente escuelas de pensamiento sobre lo urbano en nuestro país. De allí que toda crítica será bienvenida, porque el conocimiento contestatario proviene de ella y porque es, además, un arma importante para el conocimiento científico.

Finalmente, dado que el presente estudio es una suerte de síntesis del trabajo colectivo emprendido por CIUDAD, no puedo dejar de agradecer la colaboración que el conjunto de investigadores y compañeros me brindaron, sea en la discusión de los borradores, en la corrección del manuscrito, en el armado final o en cualquier etapa adicional del proceso. Por ello, en especial mis agradecimientos a José Luis Coraggio por sus comentarios a la versión final, a Mario Unda por la revisión global del manuscrito, a Amada Patiño por la labor de mecanografiado, a Miguel Samaniego por la diagramación, a Brigitte Rocha y Gustavo Chamorro por el dibujo y a Anita García por el cuidado en la edición del texto.

De igual manera, debo dejar consignado mi agradecimiento a Gustavo Garza, Martha Schteingart y Valentín Ibarra, distinguidos profesores de El Colegio de México, por los comentarios que hicieron a la versión preliminar; a Edmundo Guerra y al conjunto de los compañeros de la Editorial El Conejo por el trabajo final de edición.

A todos ellos mi enorme gratitud.

El apoyo que me brindaron no me exime de la responsabilidad de todas y cada una de las conclusiones a las que se arriban y se formulan.

Quito, Marzo de 1987

PARTE

2

**EL PROCESO URBANO DE QUITO
Y SU EVOLUCION CICLICA**

2. EL PROCESO URBANO DE QUITO Y SU EVOLUCION CICLICA

2.1 Periodización del proceso urbano de Quito

La comprensión de la evolución histórica de Quito nos obliga a introducir el concepto de *Proceso* para entender y captar la naturaleza de la problemática urbana actual(11). Concebido dinámicamente y no de forma estática, como usualmente se analiza, el proceso urbano de la ciudad evoluciona cíclicamente debido al tipo de desarrollo capitalista en el que estamos inmersos y a las características que él introduce en la relación organización social/organización territorial(12).

(11) Entenderemos por *proceso* la evolución seguida por un fenómeno específico (lo urbano, en este caso), apegado a las leyes provenientes de la recurrencia de las determinaciones que le son propias.

(12) La *configuración territorial* resulta de la expresión indirecta de los diversos fenómenos sociales —que varían según su naturaleza— en una porción particular de la superficie terrestre, sustentada por la articulación entre la sociedad y la naturaleza, con las leyes sociales reconstruyendo la legalidad natural: asumiendo, por tanto, que se trata de un proceso histórico no universal. Cuando esta configuración es el resultado de la articulación de los distintos valores de uso elementales bajo un proceso social que la refuerza y conserva, o cuando es producto de actos voluntarios en función de objetivos concientes, la denominaremos *organización territorial* (Coraggio: 1987). Cuando se alude a ella, no sólo se estará haciendo referencia a los soportes físicos de procesos sociales sino también a estos mismos procesos sociales y a todas las manifestaciones materiales y materializables, tangibles o no. Esta precisión es fundamental, porque una transformación en la organización territorial puede deducirse tanto de los cambios en soportes físicos o valores de uso elementales (edificios, calles, etc.), como, y principalmente, de los cambios en las relaciones y fenómenos sociales (flujos de acumulación, mecanismos de apropiación, etc.).

Partiendo de que la *crisis-transición urbana* es parte constitutiva del proceso urbano de la ciudad (por su manifestación cíclica), es factible a partir de ella periodizar la evolución histórica de la ciudad. Desde esta perspectiva, formulamos hipotéticamente un intento de periodización del proceso urbano de *crisis-transición urbana* con que trabajamos.

Siguiendo con este razonamiento, encontramos en la historia del desarrollo urbano de la ciudad distintos períodos que, en su conjunto y cada uno de ellos en particular, marcan una tendencia ascendente de transformación de la organización territorial, que va desde las formas más simples a las más complejas, según los mecanismos de *Segregación Urbana* históricamente determinados(13). En esta cambiante forma de organización territorial de la ciudad, el componente natural del emplazamiento juega un rol singular, al punto que su evolución está altamente condicionada por las características físico-topográficas del lugar.

La periodización característica de la evolución de la *Forma de organización territorial* en Quito(14), será contextualizada en

(13) El carácter excluyente y selectivo de la distribución del conjunto de los valores de uso elementales (entre los cuales se encuentra la fuerza de trabajo), característico de nuestras ciudades, se deduce de una forma particular de división social y técnica del trabajo en el territorio, cuya expresión más visible es lo que conocemos como segregación urbana. Siguiendo a Lojkin (1981, 161), entenderemos por tal a la confluencia de sus tres formas de manifestarse: "1. Una oposición entre el centro, donde el precio de los terrenos es más elevado, y la periferia (. . .). 2. Una separación creciente entre zonas de vivienda reservadas a los estratos sociales más acomodados y las zonas de vivienda populares. 3. Una fragmentación generalizada de las 'funciones urbanas' diseminadas en zonas geográficas distintas y cada vez más especializadas: zonas de oficina, zona industrial, zonas de vivienda, etc. Es lo que la política urbana ha sistematizado y racionalizado con el nombre de *zoning*".

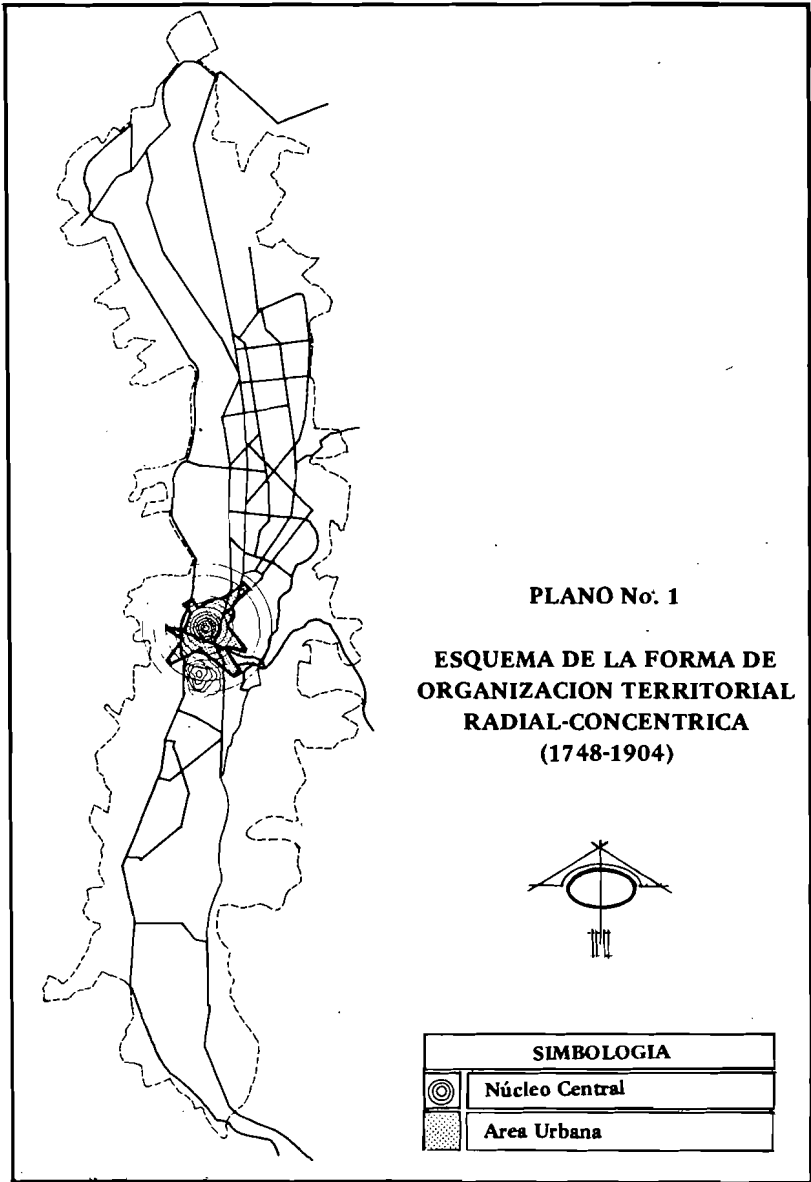
(14) La organización territorial asume forma (*forma de organización territorial*) cuando la "articulación de los valores elementales a la manera de efectos útiles de aglomeración" (Topalov: 1979, .../...

el marco histórico de la urbanización nacional. Esto es, tal como arribamos en un trabajo anterior (Carrión, F. 1986), que la urbanización ecuatoriana tiene dos momentos históricos cruciales: la *conformación urbana*, que responde a una lógica precapitalista de organización socio-territorial y el *proceso de urbanización*, en el que el modo de producción se muestra hegemónico en el conjunto de la formación social. Si nos atenemos a esta primera aproximación general al *proceso urbano* de Quito, podemos señalar que la forma de organización *radial-concéntrica* se especifica durante la conformación urbana y que las *longitudinal*, *longitudinal-polinuclear* e *irregular-dispersa* (metropolitana) en el momento definido como de proceso de urbanización.

A pesar de que éste segundo momento es el que más nos interesa para proponer una periodización de la forma de organización territorial de Quito, creemos que es importante describir algunos rasgos de la forma radial-concéntrica, como antecedente al resto de formas. Su implantación corresponde a lo que en la actualidad se conoce con el nombre de Centro Histórico de Quito. El espacio geográfico comprende al terreno extendido en las faldas orientales del Pichincha y está limitado por las colinas de San Juan al Nor-occidente, del Itchimbía al Oriente, del Panecillo al Sur y de las faldas del Pichincha al Occidente (Cfr. Plano No. 1); en su interior cuenta con una pequeña superficie plana de cuando más 21 hectáreas que, además, se halla recorta-

.../...

23) es sostenida por un proceso social que tiene lógica descifrable, regularidad identificable y recurrencia en la distribución (Coraggio: 1979, 14). Esta lógica general proviene de las características y modalidades que imprime el proceso de formación de la mercancía suelo urbano (constitución-habilitación-circulación-utilización) en el marco de lo que hemos definido como segregación urbana. Y lo es en la medida en que nos introduce en la racionalidad de la producción, circulación y consumo mercantil, no solo del suelo urbano sino del conjunto de los valores de uso elementales ligados directa o indirectamente a la vida urbana, esto es: la vivienda, los servicios públicos, los equipamientos colectivos, las fábricas, etc.



da por múltiples quebradas(15).

La forma de organización radial concéntrica proviene de mecanismos particulares adoptados por la segregación residencial —como aspecto dominante de la segregación urbana— a partir de una apropiación-ocupación del suelo urbano de carácter colonial, de despojo-reparto, que sigue los lineamientos de la jerarquía social, la segregación étnico-cultural y las características institucionales de la Iglesia.

CUADRO No. 1

USOS DE SUELO DE LA CIUDAD DE QUITO,
SEGUN AREAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS(16)

USOS	AREAS	%
Iglesia	20 Hás.	31.8
Calles	12 Hás.	19.0
Plazas	4 Hás.	6.3
Servicios	10 Hás.	15.9
Vivienda - Comercio	17 Hás.	27.0
TOTAL	63 Hás.	100.0

(15) Cieza de León describe la implantación de la ciudad de aquel entonces en los siguientes términos: "tiene la ciudad poca vista de campos, acaso ninguna, porque está asentada en una pequeña llanada a manera de hoya que unas sierras altas donde ella está arrimada hacen que están de la misma ciudad entre norte y poniente. *ES TAN PEQUEÑO EL SITIO Y LLANADA QUE SE TIENE QUE EL TIEMPO ADELANTE HAN DE EDIFICAR CON TRABAJO SI LA CIUDAD QUISIERA ALARGAR*". (subrayado nuestro) Citado por Hardoy, Dos Santos: 1984.

(16) Cfr. Achig: 1983, 39.

El resultado de tal segregación residencial queda inscrito por tres zonas claramente identificadas: la zona de los conquistadores (el núcleo), la zona de los indios (al norte y al sur) y la zona religiosa(17). El uso del suelo se especifica en el cuadro No. 1, anterior

De esta manera, el trazado ortogonal de la ciudad se constituye por una sucesión de cuadrículas (manzanas), jerárquica y discriminatoriamente dispuestas desde la Plaza Mayor hasta la periferia, pasando por otras plazas y solares. En la Plaza Mayor se ubican la Catedral, el Palacio de Gobierno, el Cabildo y el Palacio Arzobispal y de los cuatro vértices de los ángulos de la plaza se proyectan las calles que integran al conjunto urbano en desarrollo. El asentamiento de la población sigue el mismo criterio jerárquico, discriminatorio y excluyente (porque de allí proviene): mientras los vecinos (propietarios de tierras con títulos) obtienen tierras urbanas del tamaño de solares (cuartos de manzana) generalmente cercanos a la Plaza Mayor o a otras subsiguientes, la gente "común" solo puede optar por lotes reducidos y ubicados en la periferia.

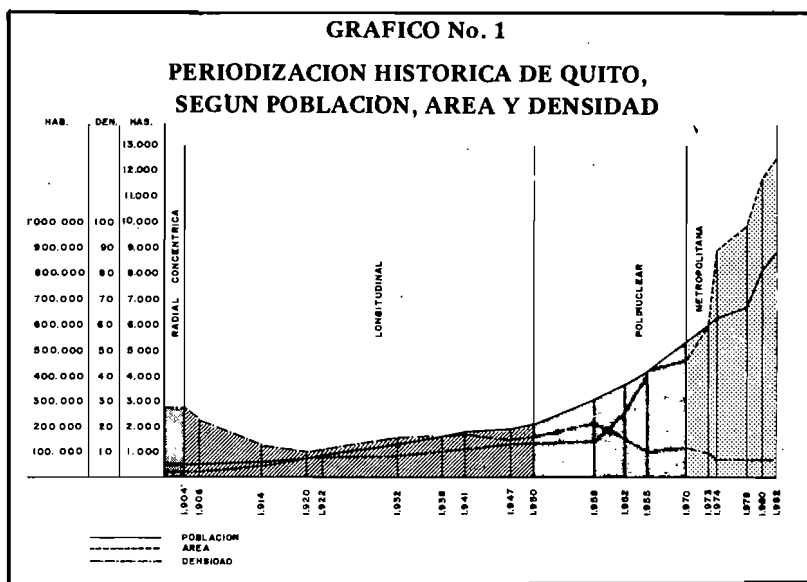
En este trabajo prestamos mayor atención a las formas de organización territorial que tienen lugar durante el proceso de urbanización. Este énfasis se justifica en términos de que consideramos un tiempo suficiente como para comprobar las hipótesis centrales del proceso urbano de Quito; lo que evidentemente, no significa restar importancia a los períodos anteriores. Planteado así el problema, consideramos la existencia de tres formas de organización territorial, definidas y diferenciadas entre sí, correspondientes cada una de ellas a tres períodos dentro del re-

(17) "A la fecha el esquema de ciudad referido a la forma de ocupación no era otro que tres áreas céntricas; el núcleo interior, ocupado por la administración civil y religiosa combinada con las viviendas del grupo terrateniente; un segundo "anillo" que daba cabida al área de la población y un tercero periférico correspondiente con el área de fincas de propiedad de los primeros". (Narváez: 1976, 23).

ciente proceso urbano de la ciudad. Estos son:

1. El período originado a principios de siglo cuando, por la caducidad de la forma de organización radial-concéntrica hasta ese momento imperante, comienza a gestarse una nueva organización de tipo *longitudinal*. Ello es posible gracias a la consolidación del Estado nacional, la constitución bicefálica de la urbanización nacional y el predominio de las relaciones de producción capitalistas.
2. El período desarrollado desde fines de los años veinte con la crisis de las exportaciones tradicionales, la depresión mundial del treinta y la nueva inserción del Ecuador en la división internacional del trabajo, comienza a gestarse la forma de organización *longitudinal-polinuclear*.
3. El período nacido a partir de las transformaciones ocurridas desde los años sesenta como resultado de la modernización capitalista del Estado y la sociedad civil, cuestión que agota la forma anterior y da paso a la emergencia de la forma *irregular-dispersa*, propia del desarrollo metropolitano en el que se encuentra la ciudad.

En el gráfico siguiente se puede observar la ubicación cronológica de la periodización propuesta. Para su construcción hemos utilizado las variables de población, área y densidad, debido a que la población nos ayuda a comprender algunas de las determinaciones del proceso de urbanización sobre el proceso urbano (vr. gr. migraciones, tasa de urbanización, etc.); el área, en cambio, es un importante indicador de la política urbana; y la densidad es de alguna manera, por tanto, una relación entre el proceso de urbanización y la política urbana. Además, estas variables nos permiten captar gráficamente las variaciones de la forma de organización territorial.



En general, estos períodos se caracterizan por agudos procesos de transformación que, por lo pronto, pueden ser comparables por el comportamiento expansivo que tienen la tierra y el suelo urbanos, en magnitud e importancia (Cfr. Gráfico No. 1). En efecto, entre 1904 y 1922, es decir en 18 años, se cuadruplica la superficie de la ciudad; fenómeno parecido al que vuelve a repetirse entre 1958 y 1970 y entre 1974 y 1980 (Cfr. Cuadro No. 2).

Los períodos tienen su origen en momentos de aguda crisis urbana, pero cada una de ellas con un grado mayor o menor de intensidad y diversidad en atención a las circunstancias históricas de las cuales son parte constitutiva. Esto es, en relación a los cambios que se operan a nivel de la lógica de acumulación/dominación, del rol que Quito cumple en el proceso de urbanización nacional y de las características que asume la organización territorial intraurbana de la ciudad.

CUADRO No. 2

EVOLUCION HISTORICA DE LA POBLACION, AREA Y DENSIDAD DE QUITO

AÑO	POBLACION ABSOLUTA	AREA ABSOLUTA	DENSIDAD
1780	28.451	117,0	243,2
1830	35.000	156,2	224,1
1857	36.075	161,0	224,1
1904	48.000	173,7	276,3
1906	57.858	230,0	226,4
1914	58.000	731,8	95,7
1922	80.702	743,1	108,6
1932	123.000	812,9	151,3
1938	160.000	1.017,0	157,3
1941	180.000	1.107,0	163,5
1947	190.000	1.299,6	146,2
1950	209.000	1.335,0	156,6
1958	306.000	1.435,2	213,3
1962	368.000	2.525,0	145,9
1965	423.165	4.223,0	100,2
1970	535.000	4.625,0	115,7
1973*	599.142	6.156,0	97,3
1974*	622.111	8.819,0	70,5
1978*	669.393	9.846,9	68,0
1980*	807.665	11.773,0	68,6

FUENTES: Ilustre Municipio de Quito, Quito y su área metropolitana (Plan Director 1973-1983).

Ilustre Municipio de Quito, Plan Quito, 1980.

ELABORACION: Propia.

*No contempla la información del área conurbada.

Si bien es de gran importancia definir los límites históricos (las respectivas crisis urbanas) que marcan a cada uno de los períodos, no es menos cierto que la transición urbana es, en sí misma, de tal riqueza que su esclarecimiento permitirá, sin lugar a dudas, mostrar y reconstruir la actual situación y los futuros derroteros del desarrollo (¿subdesarrollo?) urbano de la ciudad. En consecuencia, el *período intercrisis* asume tanta o más relevancia que los propios momentos de crisis urbana; esto porque a la vez que expresa la salida a la crisis inmedita anterior, incuba las características y los componentes de la crisis urbana posterior.

Sin duda estos períodos marcarán una profunda huella en el desarrollo de la ciudad, a tal punto que el estudio y/o planificación del Quito actual y su futuro, no podrán prescindir de ellos bajo ningún concepto. Así mismo, se debe señalar que esta periodización no agota la existencia de otras crisis urbanas de diferente magnitud y calidad; en realidad lo que se hace es resaltar ciertos rasgos característicos de cada período, con el fin de comprender la fenomenología del proceso urbano de la ciudad.

2.2 La crisis urbana con la consolidación del Estado Nacional

Con el desarrollo de las fuerzas productivas que se gesta desde el Siglo XVIII, se comienzan a sentar las bases tanto para el ulterior proceso de acumulación originaria, cuanto para el proceso de urbanización en el país, siendo en los dos casos la Revolución Liberal su punto culminante(18). Sin embargo, uno

(18) "En el Siglo XIX cuando 'la guerra civil de 1895 sella el proceso de constitución del Estado Nacional y marca, creemos, el comienzo de la dominación del modo de producción capitalista en el conjunto de la formación social ecuatoriana' (Guerrero: 1980, 3) el proceso de urbanización se instaura como tal, adoptando tendencialmente una configuración territorial urbana concentrada, con características bicefálicas". (Carrión, F.: 1986, 158).

y otro proceso no pueden entenderse bajo una relación mecánica, ni tampoco puede concebirse de forma homogénea su expresión en el tiempo y en el territorio.

Aún más: la desintegración de las formas precapitalistas de producción que precedieron a la dominación de la sociedad burguesa en el Ecuador, condujo a la agudización de las desigualdades y disparidades regionales previamente existentes(19). La disolución del Estado Latifundista termina por reproducir la diferenciación regional a una escala superior, desigual y combinada, y lo hace en virtud de las leyes de su propio movimiento, basada en una redefinición de la división/cooperación del trabajo que deviene finalmente en la integración del territorio nacional(20).

Tal situación no es otra cosa que el resultado de la integración, primero, y de la articulación, después, de dos regiones distintas (Sierra-Costa) a través de sus centros urbano-regionales principales (Quito-Guayaquil); con lo cual se modifica la relación histórica del campo con la ciudad, se consolida el modelo de agro-exportación y se define la forma bicefálica del proceso de urbanización ecuatoriano. De esta manera, se configura en el país una organización territorial sobre la base de la relación en-

(19) "La original división político-administrativa de la República, expresa visiblemente el carácter descentralizado a que hacemos referencia. El territorio está dividido en tres Departamentos que tienen en su interior a las provincias, cantones y parroquias. Cada una de estas entidades tiene instancias de control y decisión autónomas o semi autónomas con amplia cuota de poder, mientras que el Ejecutivo central conserva casi exclusivamente la dirección de las relaciones exteriores y el control de algunas contribuciones. Los municipios, juntas de hacienda, cuerpos gubernativos de instituciones locales, dirigidos por los notables, tienen en algunos casos, mayor capacidad económica y política que el propio gabinete presidencial". (Ayala: 1982, 53).

(20) "Es de notar que la división de dos regiones, costa-sierra, que exhibe el Ecuador en el siglo XX, es un fenómeno gestado precisamente en el proceso revolucionario de 1895". (Quintero: 1981, 107). Se puede también consultar Ayala (1982), Deler (1983), entre otros.

tre la plantación costeña —que dirige su producción al mercado internacional para atraer divisas— y la hacienda serrana —que lo hace al mercado interno en formación, débil, limitado y fundamentalmente de base urbana—.

Con el origen y el establecimiento de la bicefalía urbana Quito-Guayaquil, tiende a modificarse el rol y las funciones de Quito en el concierto nacional (también de Guayaquil, por cierto); consolida su condición de capital de la República y asume el rol de centro regional principal de la sierra (hacienda) asociado al de la costa (plantación) y hace también de eje de los procesos de urbanización y acumulación a escala nacional, conjuntamente con Guayaquil.

En este contexto, se pueden percibir cambios sustanciales en el conjunto de la sociedad nacional, y de Quito en particular, en lo que se refiere a aspectos tales como el nacimiento, aunque incipiente, de la industria, el dominio del capital comercial, la formación del capital bancario, la “urbanización” de ciertos terratenientes, la emergencia de nuevos actores urbanos, etc.

Como consecuencia del proceso de desarrollo capitalista al que se asiste en este período, la organización territorial de la ciudad comienza a mostrar niveles de “desajuste”(21). Una de las primeras evidencias tiene que ver con la consolidación, compactación y saturación al extremo de la mancha urbana de la ciudad. No otra cosa significa el hecho de que para aquel entonces (1904) la ciudad alcance su más alta densidad histórica

(21) La no existencia de una relación unívoca, mecánica, de reflejo entre lo social y lo territorial nos permite encontrar “desfases” en el tiempo (no como cronología sino en el sentido de coyuntura, de historia) de una organización territorial (fuerza productiva con un valor de uso específico para el capital) respecto de la organización social; por lo tanto, según el caso, es necesario buscar una readecuación, un ajuste a la manera de transición urbana.

(276 habitantes por hectárea), tal como se ilustra con el Cuadro No. 2.

Este hecho nos está revelando el agotamiento de la forma de organización territorial *Radial-Concéntrica* y de los mecanismos específicos que la configuran; básicamente la segregación residencial como elemento dominante de la segregación urbana en el período. Es decir lo que caduca son los mecanismos precapitalistas de constitución-habilitación-utilización del suelo urbano, altamente condicionados por el despojo-reparto heredado de una jerarquía social colonial, con fuerte incidencia de la Iglesia Católica(22).

En suma, que esta expresión fenomenológica nos está señalando el límite de la forma de organización hasta este momento imperante y evidenciando, como consecuencia, el nivel más alto al que ha llegado la crisis urbana.

Los cambios al interior de la ciudad no se hacen esperar; en un lapso de pocos años se modifican sustancialmente la organización territorial y las bases sobre las cuales descansa. Quito, que no había tenido ninguna variación de consideración desde fines del Siglo XVIII hasta principios de este(23), empieza, a partir de entonces, a sufrir transformaciones (como de transición urbana) que tienden a solventar su primera crisis urbana de tipo capitalista, a incidir, en última instancia, en la contradicción

(22) "El monopolio de la sociedad civil a partir de la Iglesia imponía muchas de las formas de expresión de la vida social y un determinado ritmo en toda la vida social de la sierra". (Quintero: 1980, 85).

(23) "Se dice que Quito tuvo 28.000 habitantes en 1780; alrededor de 35.000 cuando la Independencia. Si esto es así, en 1905 apenas había recuperado el tamaño que tuvo siglos antes". (Salgado: 1978, 22). Para tener una visión espacial del mismo hecho, se puede consultar en Paz y Miño (1960) lo concerniente a la Cartografía de 1748 realizada por Jorge Juan y por la Misión Geodésica en 1904.

que se desarrolla entre las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas que hacen crisis en el período y que se expresan en la ciudad.

Los cambios comienzan a surtir efecto en la organización territorial de la ciudad, entre otras cosas porque la forma de organización territorial en emergencia responde a una nueva manera de estructurarse la segregación residencial: si en el período anterior ella provenía de los mecanismos tributarios de una jerarquía social predominantemente colonial, en este período fluirá de la lógica mercantil de realización de la tierra y del suelo urbanos, de la vivienda, de los servicios etc.(24). Esta comercialización del suelo urbano está estrechamente vinculada al proceso de mercantilización de la tierra agraria que se desarrolla desde fines del siglo pasado y se consolida en el primer cuarto de este siglo (Martínez, 1984, 52).

En el nuevo carácter que asumen la tierra, el suelo y sus usos urbanos, y en la modificación del contenido y forma de la organización territorial de la ciudad, mucho tienen que ver la llegada del ferrocarril interandino por su extremo sur, la incorporación de los servicios públicos fundamentales (agua potable, energía eléctrica, canalización, etc.), el desarrollo del equipamiento colectivo (vivería, parques, colegios, centros de salud, etc.), la construcción de nuevas edificaciones, la formación de barrios con características hasta entonces desconocidas, elementos que, en su conjunto, forman las "condiciones generales de la

(24) La valorización del suelo urbano se produce al momento en que la producción capitalista de los soportes materiales suplanta a la producción no mercantilista y empieza a ser el "locus standi" y campo de acción de las actividades económicas en las que el fin primordial es la valorización de capitales. Es decir, el momento en que el suelo urbano comienza a ser una condición objetiva requerida para que el proceso de producción se desenvuelva y perpetúe.

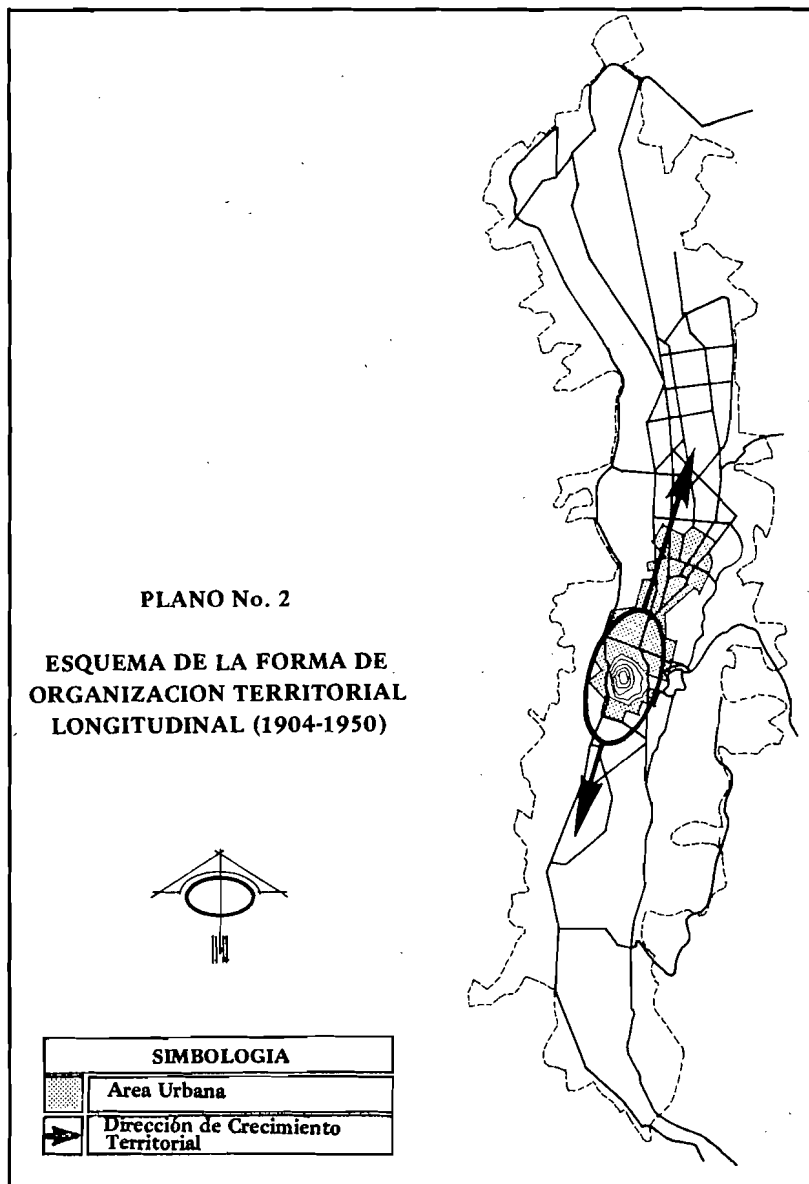
producción” (de plusvalía relativa principalmente)(25).

La formación de estas condiciones generales de la producción, correspondientes al estadio de desarrollo del momento histórico, permite ubicar el inicio del período de transición urbana que se proyectará hasta mediados de la década del veinte. Es por ello que, en este caso, la superación de la crisis se dirige hacia un proceso paulatino de fortalecimiento capitalista de la ciudad.

Así, entre los principales elementos que permitirán remontar la crisis —y que, al mismo tiempo, son resultados de la misma— aparecen: a) la emergencia de un proceso de valorización de la tierra urbana que se traduce en su masiva mercantilización (el área urbana se cuadruplica en el período); b) el desarrollo de una nueva *forma de organización territorial de tipo longitudinal* (Cfr. Plano No. 2); c) la constitución de nuevos agentes urbanos entre los que resalta la fracción urbana de la clase terrateniente, y el inquilino, y, finalmente, d) la adopción de un nuevo contenido en el municipio y en su política.

En la forma longitudinal de organización territorial que emerge de la crisis urbana, influyen por un lado, los factores geográficos de la implantación: el desarrollo urbano, al superar la pequeña planicie enclavada entre pronunciados accidentes geográficos, enfila exclusivamente hacia los extremos norte y sur de la ciudad, porque los límites más fuertes están ubicados hacia occidente (Pichincha) y oriente (Itchimbía). Así que la superación de la implantación del núcleo inicial sigue el carácter longi-

(25) “Pues bien, la alfarada y el liberalismo —aquellos hijos de satanás, decían los odiosos predicadores— transformaron la capital. Con una prisa febril, dieron comienzo a las obras. Fue construido el primer mercado. Se dio al Municipio el auxilio pecunario del Estado para los trabajos de higienización. Se hicieron enormes tanques de agua para aumentar el volumen de la que necesitaba la ciudad. Los impíos liberales, como si la luz eléctrica fuese un artículo del infierno, dieron a Quito el alumbrado. Y tranvías, agua y los primeros trazos de urbanización”. (Pareja: 1958: 242-243).



nal definido tanto por la fuerza de los factores geográficos orientales y occidentales, que continuarán pesando por largo tiempo más(26), cuanto por la nueva lógica de realización mercantil de la tierra y del suelo urbanos. Evidentemente, las tierras más aptas para la venta son aquellas localizadas en las partes centrales del valle de Quito cuya propiedad estaba altamente concentrada.

Por otro lado, en la determinación de esta forma longitudinal norte-sur juegan un rol determinante los mecanismos de constitución-apropiación del suelo urbano con un marcado carácter capitalista, mecanismos que empiezan a redefinir la nueva segregación residencial sobre la base de una delimitación específica de zonas homogéneas en su interior y altamente heterogéneas entre ellas. Estas zonas serán: el *NORTE*, donde comienzan a ubicarse los sectores de altos ingresos; el *CENTRO*, que experimentará la primera forma de "renovación urbana" sobre la base de la turgurización; y, el *SUR* donde se ubican los sectores sociales de bajos ingresos.

La formación de estas zonas dispares tiene su explicación en el desarrollo sin precedentes que alcanza la economía urbana de la ciudad, al punto de diversificar social y políticamente la nueva escena urbana en un contexto nacional en el que Quito consolida su condición de *Capital* de la República(27).

-
- (26) El desborde geográfico que se produce en este período puede ser, en cierto sentido, comparado con el fenómeno producido por el desarrollo de la forma de organización territorial irregular-dispersa (metropolitana). En este período se expande por los extremos norte y sur, mientras que en el siguiente lo hará por todos los costados, con la única salvedad relativa del flanco occidental.
- (27) La consolidación de Quito como *CAPITAL DE LA REPUBLICA* resulta de la constitución del Estado Nacional y de su centralización institucional; lo que conduce a la concentración de ciertos órganos de gobierno, al debilitamiento de la autonomía municipal y de su gestión, al nacimiento de sectores medios ligados a la burocracia, etc., factores todos ellos que inciden en el desarrollo urbano de la ciudad.

El desarrollo creciente de la desigualdad social capitalista tiene su expresión en una demanda urbana estratificada según los ingresos y acorde a una oferta limitada por el bajo nivel de producción. En la formación de la demanda confluyen la migración campesina originada por la crisis de la hacienda, la pauperización creciente de las masas urbanas, la emergencia del proletariado en nacimiento y el desarrollo de ciertos sectores medios. Es esta demanda estratificada la que permite formar, por un lado, un “sujeto social” capaz de pagar entre muchos, a través del alquiler, las rentas territoriales (de monopolio y diferenciales) de la zona central e iniciar, de esta manera, la *lógica económica de la tugurización*(28) y, por otro lado, desarrollar una demanda solvente capaz de ampliar el mercado de la tierra y de la vivienda en las periferias Sur y Norte.

De esta manera, se posibilita la *primera movilidad residencial* de los sectores de altos ingresos de las zonas centrales hacia el norte —con la consecuente expansión de la mancha urbana—, la atomización de la propiedad tanto en el centro —primera forma de renovación urbana por tugurización— como en la periferia —expansión urbana por fraccionamiento— y la continua valorización de la tierra y del suelo urbano(29).

(28) La lógica económica subyacente a la tugurización puede ser caracterizada según el refrán popular de que “muchos pocos hacen un mucho” y se inicia a partir de la atomización que sufre el marco construido y el suelo urbano. Ver Capítulo 31. La Renovación Urbana.

(29) Es importante remarcar el rol diferenciado que juega la propiedad de la tierra en cada uno de los períodos: en el primero, con su atomización, se busca diversificar y generar una oferta de suelo urbano valorizada especulativamente; en el segundo, con el fraccionamiento de los soportes materiales, se persigue monetarizar las rentas territoriales; en el tercero, como veremos más adelante, se genera un proceso inverso: concentrar la propiedad para iniciar nuevos ciclos productivos. La primera es una estrategia terrateniente, la segunda de capitales de la construcción en formación y la tercera del capital de promoción.

En la antedicha relación de oferta y demanda, se forma la renta de monopolio (por las características del mercado) y, lo que es más importante, su constitución en componente principal de la renta urbana, que da lugar al proceso de valorización del suelo y consecuentemente, al apareamiento de una nueva fracción terrateniente en el país: la urbana.

El origen de esta fracción puede encontrarse en la confluencia de tres vertientes y una coyuntura histórica: a) la conversión de la renta agrícola en capital, al transferirse del sector agrario al inmobiliario como inversión, sobre todo tomando en consideración la crisis de la hacienda tradicional y la emergencia de sectores, como el urbano, más promisorios; b) la transformación de los terrenos agrícolas periféricos en suelo urbano sujeto a la especulación. Nos referimos al acelerado y desigual proceso de constitución-habilitación del suelo urbano que logra en 18 años (1904-1922) cuadruplicar el área urbana y desatar el inédito proceso de especulación sobre la base del diferencial existente entre la magnitud del suelo y la tierra urbanas, y, finalmente, c) la acumulación de las rentas monopólicas y diferenciales obtenidas bajo la forma de alquiler (tugurio) o en venta de inmuebles, e invertidos como capitales en el sector inmobiliario que emergerá en el período siguiente.

Es decir que la propiedad del suelo, agraria y luego urbana, (en la mayoría de los casos la propiedad urbana se evidencia como una extensión de la propiedad rural), se convierte en la fuente originaria de la valorización de la tierra urbana (renta absoluta) y, por tanto, del nacimiento del terrateniente urbano, del rentista.

La coyuntura se relaciona con las transformaciones históricas que vive el país, y tiene mucho que ver con el creciente proceso de separación de la sociedad civil y el Estado (característico del modo de producción capitalista) que se venía gestando

desde décadas atrás. Esta separación conduce a un tipo de dominación indirecta del bloque hegemónico (burguesía comercial principalmente) sobre las clases subordinadas, teniendo como base para su constitución y existencia, entre otros mecanismos, a ciertos *Organos de Intermediación* entre el Estado y la sociedad civil y entre el poder concentrado de la clase dominante y hegemónica (poder central) y el poder difuso de ciertos *intereses particulares* (O'Connor: 1981) definidos en ámbitos restringidos y específicos de relaciones (Carrión, F. 1986b).

Este órgano estatal de intermediación es el nuevo municipio que emerge de la crisis sobre la base de la dominación del capital en el conjunto de la formación social ecuatoriana y del correlativo desarrollo de la estructura estatal. Pero surgió también del desplazamiento relativo de ciertos sectores de la clase terrateniente desde el poder nacional hacia espacios más reducidos de poder político y económico. Se trata de un desplazamiento relativo, porque el Estado centralizado en desarrollo descansa sobre bases latifundistas, en las que el centralismo burgués coexiste con el gamonalismo y con el caciquismo local, y también porque el desplazamiento de los terratenientes del poder nacional hacia el poder municipal posibilitó el remozamiento de la clase terrateniente a través del nacimiento de su fracción urbana y, consecuentemente, de su inserción en la economía urbana y en el crecimiento de la ciudad.

Es importante señalar que la "modernización" de la clase terrateniente tiene lugar en y gracias a su ámbito privilegiado de dominación que resulta ser el municipio como órgano de poder local; o sea, ubicándose en su nivel natural. Si en la conquista y en la colonización el municipio fue el punto de partida para que los vecinos de la ciudad logren dominar y consolidar la producción agro-minera circundante, en esta coyuntura histórica será uno de los instrumentos del terrateniente para remozarse con su fracción urbana. De allí se puede colegir que, dependiendo del

momento histórico que sea, el municipio adquiere un poder real particular.

Pero también a partir de este momento, el municipio capitalino tiende paulatinamente a urbanizarse: limita su contenido hacia lo que se podría considerar como urbano, la ciudad. Este proceso se inscribe en la diferenciación de competencias, atribuciones, etc. que se desarrolla entre el poder central y el local, esbozado anteriormente, dado que el cabildo tiende a circunscribir su jurisdicción a una porción particular del territorio cantonal: la ciudad; y dentro de ella a un segmento específico de la política: la política urbana, donde, desde un principio, se pone mayor énfasis en las acciones dirigidas a la constitución de la tierra y a la habilitación del suelo urbano(30).

2.3 La crisis urbana con el reformismo juliano

A partir de la década del veinte la sociedad nacional entra en un franco estancamiento económico producto, entre otras razones, de la baja de las exportaciones tradicionales, de la gran depresión económica del año veintinueve y de las consecuencias de las guerras mundiales. El modelo de agro-exportación entra en crisis, dando por resultado que las relaciones interregionales Sierra-Costa se reconstituyan sobre la base del fortalecimiento del eje Quito-Guayaquil (Deler; 1986) y por tanto de su interrelación bicefálica dentro de la urbanización nacional.

(30) Si bien la formación de la fracción urbana de los terratenientes es un fenómeno con características nacionales, se puede señalar que el caso de estudio al que nos referimos se diferencia del resto de ciudades: si en las ciudades grandes el municipio es el representante de ciertos intereses particulares del capital (v. gr. la renta del suelo) en los municipios de ciudades medias y pequeñas lo es de un espectro mucho más amplio de la sociedad local, confundiéndose, hasta cierto punto, con lo que podría ser una especie de "poder local".

Pero también se acelera la descomposición de la hacienda serrana y la plantación cacaotera entra en una recesión de la cual no se recuperará. Se agudiza notablemente la movilidad poblacional sobre la base de un flujo migratorio campesino que, proveniente de las zonas agrícolas donde residían y laboraban, se dirige a la ciudad. De esta manera Quito y Guayaquil se convierten en los centros últimos de la migración generada, sin que tengan capacidad de absorber el flujo migratorio, tanto por el nivel preexistente de las actividades productivas urbanas, cuanto por el descenso de las mismas y de los servicios.

En suma, la crisis generalizada a la que se asiste conduce al empobrecimiento paulatino de las masas urbanas, al período más violento de la historia urbana reciente(31) y a la emergencia de un nuevo fenómeno social que tiende a variar históricamente la composición social de nuestras ciudades: el subproletariado, fenómeno que tendrá mayor envergadura en las décadas posteriores sobre todo en Quito, Guayaquil y en las ciudades intermedias de la Costa y algunas de la Sierra(32). Y también al apareamiento concomitante, de nuevas y diversas formas de inserción urbana por parte de estos actores, que se traducen en la formación del *Suburbio* en Guayaquil y el *Tugurio* en el Centro de Quito.

(31) La *violencia urbana* es el signo del período, tal como se puede corroborar con los siguientes ejemplos trágicos: "las cruces sobre el agua" del 15 de noviembre de 1922, el 17 de Mayo de 1925 y la "guerra de los cuatro días" de 1932, entre otros.

(32) "Ahora bien, el éxodo rural a las ciudades de Quito y Guayaquil (a esta última sobre todo), en un momento en que ninguna de dichas urbes se encontraba en condiciones de emplear esa mano de obra, equivalía a una transferencia de la desocupación del sector rural al sector urbano. Es cierto que con ello se 'descongestionaba' el agro, evitándose que el conflicto estallara allí; pero esta descongestión tuvo su precio: la creación de nuevas áreas de tensión en las ciudades por la conformación de un sector marginal urbano". (Cueva: 1973, 85).

Simultáneamente, aunque con mayor énfasis en los años posteriores, se vive un proceso de desarrollo de las capas medias de la población a través de la redistribución de los beneficios de la burguesía agro-mercantil logrados en el marco del “reformismo juliano”. Se amplía la capacidad de empleo por parte del aparato estatal, se desarrolla un conjunto de principios y leyes que la benefician, se impulsan las profesiones liberales, crece el gasto público, etc. Sin duda la pequeña burguesía mejoró de nivel, pero lo hizo en términos de que “nuestra clase media arrebató el gobierno a la burguesía agro-mercantil no para acrecentar, como ésta, su poderío económico, sino para comenzar, recién, a abrirse campo”. Cueva (1973).

Hubo un crecimiento del gasto público y una ampliación tal de la demanda que, al decir de Reyes (1933), “comenzó a circular en gran escala el dinero. Y se advirtió, principalmente en las clases medias, alguna sensación de bienestar. Se aumentó el volumen de compras y pedidos. Y los importadores duplicaron sus solicitudes de sedas, cristalerías, champañas. . . automóviles, vitrolas y mueblería de metal y demás artefactos que contribuyen a embellecer la vida ecuatoriana. . .”.

Paralelamente se dan los primeros esfuerzos por industrializar el país, como salida ante las restricciones que imponen la crisis del cacao y la I guerra mundial. El Estado, de esta manera, sienta las bases sobre las cuales intenta promover el desarrollo industrial: proteccionismo a través de aranceles aduaneros, del control de cambios, legislación particular, apertura al capital extranjero, etc.

Es sobre esta base que la industria de la construcción da sus primeros pasos y a partir de los siguientes factores: la acumulación de la renta agraria y/o urbana, la promoción del esta-

do(33) y el despegue que la industria en general vive. Respecto de este último aspecto vale la pena enfatizar, que el nacimiento de la industria de la construcción tiene como prerrequisito la existencia de la industria. De esta manera, la dinamización de la industria de la construcción proviene del crecimiento de la industria en general y no a la inversa, por que es la industria en general la que crea el desarrollo en una de sus ramas: la de la construcción.

Estas transformaciones que viven la sociedad nacional y Quito en particular, tienen su efecto a nivel político: se moderniza el Estado(34), surgen los partidos políticos modernos(35) y la sociedad sufre una suerte de corporización sobre la base del nacimiento de las cámaras de industriales de Pichincha (1936), de Comercio de Quito (1938), de Agricultura de la Primera Zo-

-
- (33) En la edición CEGAN (1951), en su sección de promoción comercial, se observa que las empresas constructoras que anuncian sus servicios se caracterizan por: a) ser fundadas en un período que va de 1937 a 1945; b) que todas nacen bajo la promoción estatal, sea a partir de los contratos ofertados por el Gobierno Nacional (carreteras, vía férrea, edificios públicos, etc.), por el municipio (pavimentación, obras de urbanización, servicios públicos, ornamentación, etc.) o por las cajas de Previsión Social (vivienda principalmente); y c) sus personeros principales son prestigiosos agricultores y, además, han prestado servicios en lugares claves de la administración pública y privada.
- (34) Se deben señalar los casos de: creación del Banco Central con todo lo que ello supone, la Caja de Pensiones y Previsión Social, Contraloría General de la Nación, Superintendencia de Bancos, Banco Hipotecario, Ministerio de Previsión Social y Trabajo, entre otros.
- (35) "Desde mediados de la década de los veinte se produjo una reagrupación de las viejas fuerzas y la gestación de otras nuevas. Allí podemos ubicar con propiedad el surgimiento de los modernos partidos políticos del Ecuador. La Asamblea reunida en 1923 estructuró a nivel nacional el Partido Liberal Radical. La Convención convocada para 1925 reconstituyó al Partido Conservador Ecuatoriano. En 1926 fue fundado el Partido Socialista Ecuatoriano, que sufrió una primera división cuando lo que podríamos caracterizar su "ala de izquierda", constituyó entre 1929 y 1931 el Partido Comunista Ecuatoriano". (Ayala: 1980, 25).

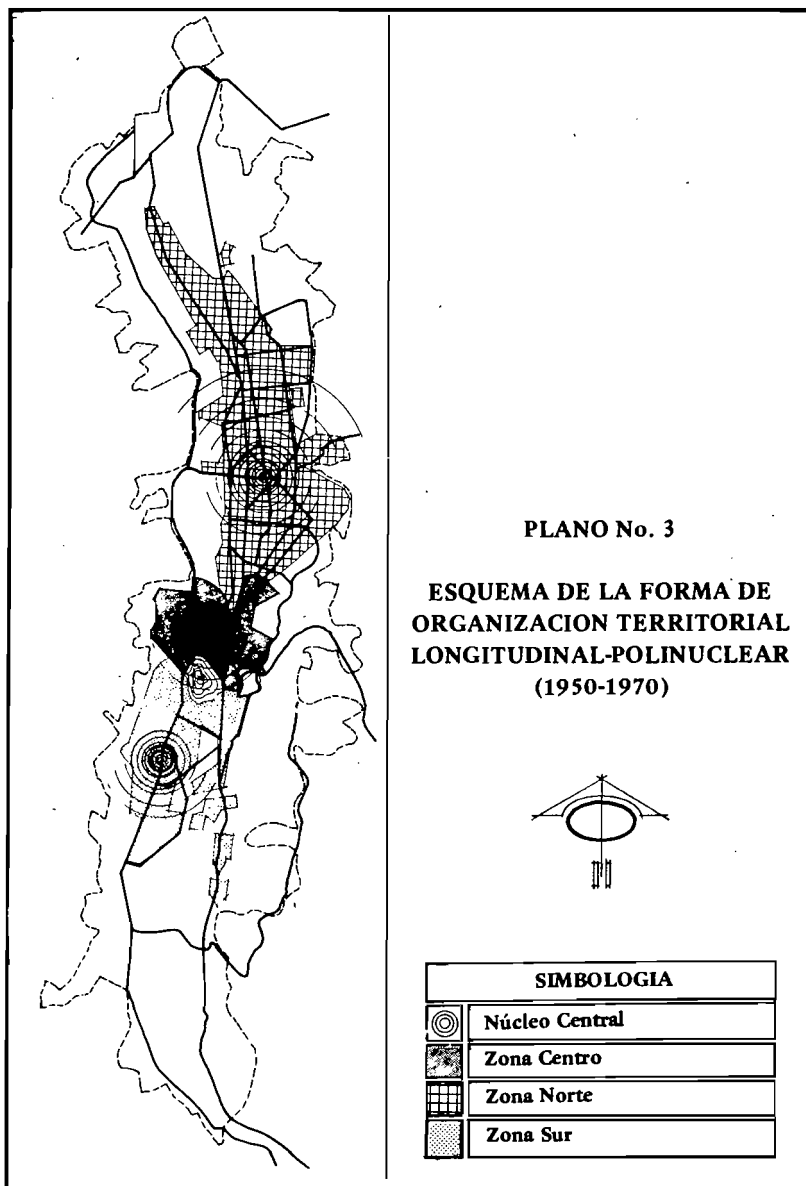
na (1937), así como de los sectores obreros en 1938 la CEDOC y en 1944 la CTE), estudiantiles (1930) e inquilinos (1930), entre otros.

En otras palabras, la sociedad urbana de Quito se complejiza, al grado que se puede decir, por primera vez, que hay un germen de economía urbana. Por ello los usos de suelos se diversifican y tienden a centralizarse según la lógica general de apropiación del espacio urbano, dado que la crisis general y sus salidas conducen a la concentración de la población (tugurio) y de las actividades (centralidad urbana) y a un desarrollo totalmente diferente de la escena urbana. Esta se caracteriza por tener como sustento a nuevos agentes sociales (subproletariado, pequeña burguesía, etc.), a una nueva forma de organización territorial (longitudinal polinuclear) y a un nuevo carácter de gestión de la ciudad.

De esta manera, la forma de organización territorial y los elementos que la prefiguran se transforman: de su anterior carácter lineal, extensiva, costosa y antitécnica(36), se pasa a una configuración *Longitudinal-Polinuclear* (Cfr. Plano No. 3). Esta forma de organización territorial se presenta en realidad como una prolongación de la anterior, más que una enteramente nueva: no representa una "ruptura" total con la preexistente, sino, más bien, un nivel más elevado de su propia evolución.

Este proceso se basa en el hecho de que las tres zonas ecológicamente diferenciadas (norte-centro-sur), tienden a ser modificadas al interior de cada una de ellas por la emergencia de nodos de articulación zonal (gérmenes de centralidad urbana); esto es, la conformación de áreas especializadas de actividad urbana (polos, núcleos, centros) que cuentan con ámbitos especí-

(36) "Nuestro caso particular es el de una ciudad lineal, que está formada por evoluciones concéntricas". (Jones: 1949, 49).



ficos de influencia (zonas) y que se encuentran mutuamente relacionados. Tal situación no es otra cosa que el resultado alcanzado de la especialización del territorio por la división/cooperación del trabajo deducida de la complejización de la sociedad local, de sus funciones inherentes y de sus actores urbanos.

En última instancia, esta forma expresa la existencia de un nuevo tipo de segregación urbana, constituida a partir de la articulación de la tradicional segregación residencial con la *segregación por usos de suelo* que se incorpora manifiestamente en esta época y que asume una posición de dominación en la relación. Su resultado concreto será la consolidación de las zonas dispares: norte, sur y centro y también la formación de gérmenes de centralidad en sus respectivos interiores: al norte la Mariscal Sucre, al sur la Villa Flora y al centro el "centro urbano".

Esta configuración se consolida en un momento de crecimiento económico y de relativa estabilidad política en el país, y aparece como resultante de todo el período. En ella mucho tienen que ver, como agentes urbanos, el municipio de Quito y los terratenientes, ahora de base urbana. En ese sentido, el Municipio asume el papel de garante, promotor y legitimador de los intereses de la fracción urbana de los terratenientes, nacida y consolidada en el período. Y lo hace en tanto que sus acciones tienen una lógica evidente: promover un desarrollo urbano concentrado (polos) y excluyente (segregación), mediante la expansión, la tugurización, la vialidad, los servicios emprendidos, que no hacen otra cosa que mostrar la concordancia existente entre el municipio y su política, los terratenientes y sus intereses y la organización territorial y su forma.

La política urbana que impulsa el Municipio en este período debe ser comparada con la que desarrolla en el anterior. Mientras que en el primer momento se dirige a promover la "urbanización" de los terratenientes agrarios, en el segundo busca

la consolidación de su fracción urbana y el consecuente auspicio para el nacimiento del capital comprometido en la construcción. Esto es ilustrado claramente por Paz y Miño (1960, 30): “La acción particular iniciada interesadamente y en exclusivo beneficio propio, por los dueños de los terrenos que antes de hoy fueron huertas, potreros o eucaliptos, en las afueras del núcleo urbano. Medían el terreno, señalaban en un croquis o plano las futuras calles y un número de lotes que rindieran ganancias apreciables y los ofrecían en venta al público necesitado, a precios, al parecer, ventajosos. Para facilitar la venta comenzaron a dar facilidades de pago, aceptando abonos mensuales o trimestrales desde luego, dejando al Municipio los costosos trabajos de urbanización”.

Algunos hechos merecen ser comentados y analizados: *primero*, la gran articulación que tienen los terratenientes agrarios (“dueños de terrenos que antes de hoy fueron huertas, potreros o eucaliptos, en las afueras del núcleo”) con el Municipio de Quito, para convertirse en una fracción urbana (“dejando al Municipio los costosos trabajos de urbanización”—sic); *segundo*, el mecanismo de conversión de la tierra agraria a urbana, producido mediante un proceso especulativo de valorización de la tierra que parte de su *constitución* por la expansión del valor de uso complejo y sigue con la *habilitación* del suelo urbano mediante el fraccionamiento realizado por sus propietarios (“Medían el terreno, señalaban en un croquis o plano las futuras calles y un número de lotes que rindieran ganancias apreciables”) y la construcción municipal de obras de urbanización en terrenos privados (“dejando al Municipio los costosos trabajos de urbanización”).

De esta manera, el proceso de constitución-habilitación del suelo urbano valoriza especulativamente los terrenos privados, permitiendo la apropiación de sus beneficios (las rentas diferenciales, principalmente) en manos privadas que monopolizan

porciones de la superficie urbana, gracias a la acción que el Estado desarrolla y el conjunto de la sociedad produce. Es por ello que la apropiación de estos beneficios por parte de los terratenientes urbanos debe ser entendida como una transferencia, por un lado, de una parte de la plusvalía social captada por el Municipio vía la tributación y, por otro lado, de una ganancia extraordinaria producida por el conjunto de la sociedad como renta o sobreganancia de localización.

Y *tercero*, el apareamiento —por primera ocasión en la ciudad— de las denominadas “facilidades de pago” introducidas por el propietario de las tierras y que en la práctica significa introducir el *interés* (sobre un capital ficticio y ajeno), como componente adicional a la renta del suelo urbano y, de ese modo, ampliar la demanda solvente.

De esta manera la política urbana del Municipio de Quito se convierte en el instrumento de prolongación del terrateniente agrario a urbano y posteriormente en uno de los promotores del proceso de acumulación en la rama de la construcción. Estas acciones conducen, por un lado, a la progresiva pérdida de su capacidad de respuesta frente a las necesidades crecientes de la población, cuestión que definitivamente cobra mayor peso con la crisis de las exportaciones y la depresión mundial y, por otro lado, a evidenciar la estrategia terrateniente de valorizar la tierra del conjunto de la ciudad y, simultáneamente, a transferir por este mecanismo parte de la crisis económica hacia los sectores populares, ubicados principalmente en el centro de la ciudad. La modalidad no será otra que la apropiación de la renta del suelo (ganancia extraordinaria surgida de la plusvalía), a través del alquiler. Tal situación explica la lucha llevada a cabo por los inquilinos que conduce —en el año de 1930— a la constitución de una “liga de inquilinos”, con el fin de “velar por los intereses de las personas de escasos recursos económicos principalmente, y que por tales circunstancias se ven precisados a vivir arrendando

moradas". (El Comercio: 1985).

Esta política tiende a reajustarse en función a las limitaciones introducidas por este tipo de gestión y a los efectos inmediatos que provoca la coyuntura internacional. Así el momento de inflexión se inicia en 1922, año del centenario de la batalla de Pichincha y fin de un período de progreso urbano caracterizado por el desarrollo de obras de alcantarillado, pavimentación, energía eléctrica y la construcción de obras de educación, culturales, administrativas, etc. (Paz y Miño: 1960), con criterio altamente excluyente —que sigue y consolida a la nueva forma de organización territorial—, y concluirá en 1933 cuando el Municipio dicta una ordenanza que establece la obligatoriedad que tiene el propietario de realizar obras de urbanización y aprobar el fraccionamiento en el Departamento de Obras Públicas Municipales como requisitos previos a la venta de solares.

Con esta evidencia, el Municipio nos está mostrando una nueva modalidad de intervención acorde al momento histórico y a las necesidades de los terratenientes urbanos en vías a su consolidación, así como también al establecimiento de las bases para que el capital de la construcción pueda nacer(37). Tal situación es posible por el establecimiento de una política estructural tendiente al apoyo de estos sectores y que parte de la lógica general de la exacerbación de la realidad socio-económica que se vive: la concentración por la exclusión.

La nueva política urbana del Municipio girará en torno a tres aspectos interrelacionados: la "municipalización" del suelo urbano, el intento de racionalizar la evolución "anárquica" de la ciudad y la realización de ciertas obras de infraestructura. Así tenemos que la adquisición de los terrenos por parte de la municipalidad no significa paradójicamente, otra cosa que la conso-

(37) Cfr. Nota 33.

lidación de la fracción urbana terrateniente; básicamente porque permite y posibilita la transformación de la renta capitalizada (precio) —formada en el proceso de constitución-habilitación de la tierra y del suelo urbanos (valorización) impulsado por el propio Municipio en los años anteriores— en dinero y luego en capital: con lo que se consolida el propietario de la tierra como rentista bajo la sombra del Cabildo de la ciudad.

Para tener una idea de la magnitud y la importancia que cobra la propiedad municipal en el período, transcribimos las siguientes líneas del Dr. Humberto Albornoz, Presidente de la comisión de Hacienda del Cabildo capitalino: “por mi parte considero, y así propongo al Concejo, que la realización del Plan Regulador se inicie con la urbanización de los terrenos situados al Norte del Colegio Militar y de los cuales la Municipalidad es propietaria de 2.542.449 metros cuadrados, debiendo todavía expropiarse, para completar toda esa zona urbanizable, 1.133.100 metros cuadrados, pertenecientes a diversos particulares y que están junto a la Carolina, de propiedad del Municipio”. Posteriormente señala que “los terrenos de la Carolina están actualmente hipotecados a favor de la Fundación “Mariana de Jesús” (Jones: 1949, 78-80). Si constatamos que estos terrenos se ubican exclusivamente en la zona Norte de Quito y si comparamos estos datos con la superficie de Quito (1.200 hectáreas) para esa época (1943), veremos que el 30% del total del área urbana correspondía, en propiedad, al Municipio.

Esta política se complementa con los intentos por normar el desarrollo futuro de la ciudad bajo la regulación del mercado de la tierra, la obligatoriedad de legalizar las urbanizaciones previa su venta y, principalmente, la formulación de un Plan Regulador para la urbe. La expresión más acabada de esta lógica, se encuentra en la propuesta del denominado *Plan Regulador de Quito*, diseñado por el arquitecto uruguayo Jones Odriozola

(1949)(38). Este Plan asume la imagen de ciudad deseada por los terratenientes(39) en un horizonte temporal señalado para el año dos mil: “No es una utopía pensar en el desarrollo de la ciudad en sesenta años; quizá sea un período demasiado corto. . .” (Jones: 1949, 57). Pero enfatiza al mismo tiempo, un *Plan de Mínima* para el corto plazo y para la regulación post factum de lo realizado sin “control alguno”(40).

Este crecimiento “sin control alguno” será el pretexto para “planificar” el desarrollo futuro de la ciudad, y también la posibilidad de que los terratenientes urbanos asuman una posición expresa. Se intenta crear una organización “controlada” que dirija el fraccionamiento y la urbanización y disminuya la especulación indiscriminada. Con esta perspectiva se dirige el crecimiento urbano fundamentalmente hacia el Norte y se instaura un modelo jerárquico, segregado y especulativo de desarrollo urbano: “los auges de las lotizaciones se corresponden más o menos con las épocas de divulgación del Plan Jones en 1945,

(38) La planificación moderna de la ciudad se inicia en 1939 con la presentación del Plan propuesto por el Ing. Eduardo Pólit Moreno. Sin embargo de ello, nuestro análisis se concentra en el propuesto por el arquitecto uruguayo Jones Odriozola en 1942, por considerarlo la expresión más acabada de los intereses del momento.

(39) La ideología terrateniente tiene su mejor propuesta en la formulación de la “ciudad jardín” en el Norte (su zona); que no significa otra cosa que la prolongación de la casa de hacienda a la ciudad, con su huerta, huasicamías y todo.

(40) “Los propietarios de los terrenos trazaron calles, parcelaron y vendieron lotes con grandes ganancias sin ningún plan, higiene y aseo. Al Concejo le tocó la tarea de pavimentar esas calles, poner aceras, canalizar y dotar de luz, agua, etc., es decir de urbanizar lo que la iniciativa privada guiada por el negocio había querido transformar la ciudad. Esta ganancia debía venir de algún esfuerzo del propietario y no esperar que la ciudad crezca para sacar ganancia y luego utilizar al Municipio para que termine la obra que debe ser para todos y no solo para estos propietarios”. Informe del Alcalde Carlos Andrade Marín, presentado en 1940 (Achig: 1983, 55).

plan que sólo en el papel ya tuvo la virtud de valorizar zonas que parecían tener futuro. Otro auge inmediato, lo marca el inicio de las lotizaciones comerciales hacia 1952. Y el mayor de todos hacia 1963, con la aparición de las mutualistas, cooperativas y las instituciones nacionales de vivienda, Banco, Instituto, etc.” (Banderas: 1967, 22).

La racionalidad del Plan no será otra que la implantación de la lógica económica capitalista, señalada anteriormente; *concentradora*, en tanto que, 1) ubica las funciones y usos urbanos principales en ámbitos territoriales específicos(41), 2) densifica por turgurización al centro de la ciudad, y 3) permite la acumulación capitalista de la renta del suelo en la fracción urbana de los terratenientes y de la ganancia en la rama de la construcción en nacimiento; y *excluyente*, en cuanto adopta como norma de planificación y acción la segregación residencial y por usos de suelos(42) marginando a la mayoría de la población de los más elementales servicios y equipamientos colectivos o elevando a la condición de solución su saturación por persona. Es de cir una política de marginación y turgurización, respectivamente.

En este período se produce un desarrollo de la economía urbana que se expresa, finalmente, en la potenciación

(41) La propuesta contempla: por un lado, el desarrollo concéntrico o nucleado de funciones, v. gr.: centro cívico, centro deportivo, centro cultural, etc.; y, por otro lado, la especialización del territorio por usos y zonas demarcadas, v. gr.: zonas de vivienda (obrera, media, residencial), zonas de trabajo (industria, artesanía y descanso). Todo ello distribuido y clasificado según el criterio “geográfico”: sur, centro y norte e integrados por un sistema vial que refuerza e induce a la propuesta; no otra cosa son el conjunto de diagonales que se desarrollan (muy a lo Haussman en París) tanto en el norte como en el sur y hacia el centro. (Jones: 1949).

(42) Por primera vez el Municipio señala una política de segregación expresa, que adquiere relevancia al momento en que se establecen categorías de barrios según su localización: urbanizaciones de primera, segunda y tercera clase.

de la fuerza productiva que es la ciudad para el capital. Esta es la base del nacimiento de la producción capitalista de la edificación y consecuentemente del crecimiento e integración del mercado inmobiliario sobre la base de la acumulación de las rentas territoriales (agrarias y urbanas), de la reducción del obstáculo que significa la tierra para la producción en la rama de la construcción, del incremento de una demanda estratificada y del auspicio dado por el estado a través de uno de sus órganos principales: el municipio. De allí que se inicien, por un lado, los procesos de acumulación de capital en el sector y, por otro, los procesos de intensificación del uso del suelo urbano en la zona central (tugurización) y del fraccionamiento, urbanización y poblamiento de las áreas periféricas localizadas principalmente en el eje Norte de la ciudad (expansión).

2.4 La crisis urbana con la modernización capitalista

La dinamización de la economía nacional a partir de la reactivación del modelo de agro-exportación (basado en otro producto agrícola, el banano) determina una mayor integración del país al concierto internacional. Pero no solo eso: por las características que imprime la plantación y la reestructuración del modelo de agro-exportación, la urbanización se acelera. Quito y Guayaquil presentan un crecimiento similar al urbano global del país, las ciudades intermedias de la Costa tienen altos niveles de dinamismo y las de la Sierra más bien un estancamiento relativo.

La urbanización se profundiza con la crisis del modelo de agro-exportación y del rol que cumple el Ecuador en la división internacional del trabajo como productor de "bienes de sobremesa", con base al monocultivo de exportación. Como salida, se

intenta articular un modelo "desarrollista" que tenga como eje matriz de la sociedad a la industrialización sustitutiva de importaciones.

En la década de los sesenta con la modernización capitalista de la sociedad nacional, el centro de la acumulación tiende a trasladarse a las ciudades. El proceso de urbanización se acelera significativamente(43) como consecuencia del paso de las formas de acumulación semicolonias o primario exportadoras a las nuevas de sustento urbano industrial, teniendo como base al hecho de que la plusvalía extraída en los sectores minero y agrícola, que anteriormente fluía directamente hacia los centros metropolitanos, comienza a ser acumulada localmente a través del desarrollo, aunque incipiente, de la industria, de la banca, del comercio, etc. (Quijano: 1974) con base urbana y de manera concentrada en Quito y Guayaquil. De esta manera la *bicefalía metropolitana*, característica de esta fase de la urbanización nacional, tiende a consolidarse.

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 readecuan: la organización agro-exportadora característica de la estructura territorial de la producción comienza a sufrir sustanciales modificaciones, en el sentido de que la bicefalía 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 proveniente de la exportación petrolera(44), iniciándose una redefinición de la

(43) Cfr. Nota 1, y Cuadro No.

(44) Cfr. Nota 6.

concentración bicefálica 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 los excedentes derivados de las regalías petroleras son manejados por el Estado, cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento a la Capital de la República.

Quito en este proceso comienza a dar muestra, como organización territorial, de un relativo estancamiento primero y notables transformaciones después; es decir de crisis-transición urbana. El estancamiento se expresa, por ejemplo, en el freno a la circulación de mercancías y personas por parte de una organización territorial caduca, en la obsolescencia de las estructuras que se observa en el centro de la ciudad (crisis de 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. Lo cual, en última instancia nos está revelando el agotamiento de la forma polinuclear de organización territorial y de los mecanismos sociales de segregación que la prefiguran.

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 la ciudad de Quito crece en más de cuatro veces (y eso que allí no se consideran las áreas conurbanas ni el crecimiento vertical), la población lo hace en más de dos veces, el parque automotor en 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.

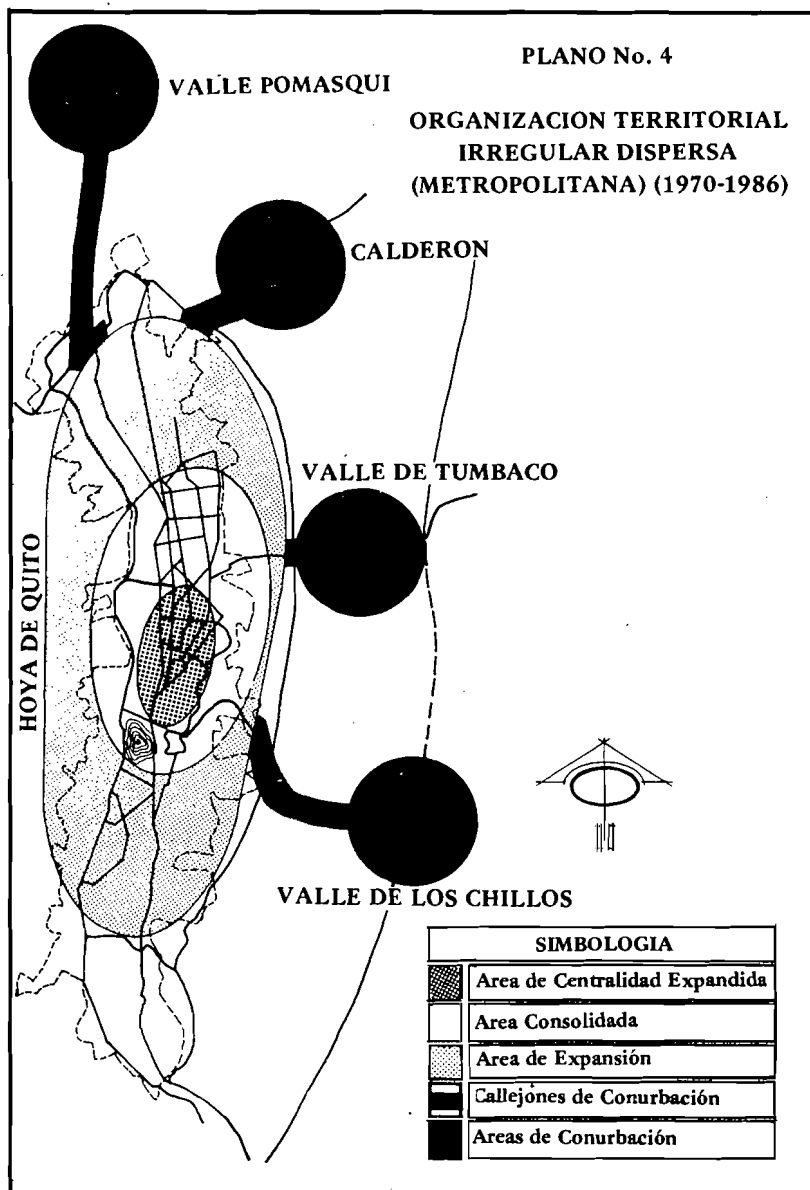
La salida capitalista a esta crisis urbana empieza a tomar forma a través de los siguientes componentes principales: el de-

sarrollo de una nueva forma de organización territorial cualitativamente diferente a las anteriores; el proceso de eliminación relativa de las restricciones que imponen la propiedad del suelo a la industria de la construcción(45); a la consolidación de la fracción del capital especializado en la construcción y la promoción; y a la adopción de una política urbana acorde a estas exigencias y expresiones.

Los procesos articulados de expansión y renovación urbana que analizaremos más adelante, ubican a la transición en el período y permiten definir la forma irregular-dispersa (*metropolitana*) de organización territorial (Cfr. Plano No. 4). La lógica de constitución-habilitación-utilización del suelo urbano se conforma a partir de la relación centro/periferia, que se erige como dominante en la articulación de los tres componentes principales de la segregación urbana. Lo hace en razón al alto dinamismo que se observa en las fuerzas productivas en el país desde la década de los sesenta —y con mayor énfasis desde la comercialización petrolera (1972)— cuya influencia se hace notoria en el desarrollo de la división social y técnica del trabajo y de las comunicaciones en general (medios de comunicación, información y transportación), al punto que se logra una mayor articulación (cooperación) entre los distintos valores de usos elementales. Sin duda uno de los aspectos que más interesa, desde la perspectiva que estamos manejando, se refiere a la reducción del obstáculo y la fricción que impone el territorio (como distancia física y social y como elemento de la producción)

(45) Ello ocurre por cuanto el suelo urbano es un obstáculo a ser salvado recurrentemente (es una condición de la producción, no producible y sí monopolizable) al inicio de cada nuevo ciclo productivo. Esta situación modifica el ciclo global del capital en los términos expresados por Topalov (1979, 118):

	MP	MP: Medios de producción	P: Producción
D	FT/P/E —D'	D: Dinero	E: Edificio
	T———T'	D': Dinero acrecentado	T: Terreno



para el capital. La reducción se consigue mediante los procesos interrelacionados de *integración* de nuevos ámbitos territoriales de relaciones (v. gr. conurbación), de *dispersión* de ciertas funciones principales (v. gr. la industria) y de la reconstitución-habilitación del suelo urbano por *concentración* (v. gr. la renovación urbana) y por *fraccionamiento* (v. gr. la expansión urbana) de la propiedad territorial.

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

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

cuenta con barrios populares en precarias condiciones de existencia a lo largo de toda la superficie de la ciudad. Las favelas, villas miserias, pueblos jóvenes, suburbios, etc. (nombres dados a la problemática en otras ciudades) se han convertido en una realidad, con lo que Quito ha dejado de ser la excepción y ha entrado en la norma de la ciudad de América Latina.

Obviamente que estos cambios no pueden explicarse sin mencionar al desarrollo capitalista que se observa en el país durante los últimos años: el desarrollo industrial, el crecimiento y modernización del Estado, el nacimiento del capital de promoción inmobiliaria (Carrión, F.: 1986c), la expansión de la inversión extranjera, la ampliación del mercado interno, entre otros(46). En este marco general se observa otro hecho de profundo contenido urbano: el aparecimiento del promotor inmobiliario y el desarrollo de la industria de la construcción, apadrinados por el Estado a través de los distintos órganos. Su nacimiento se remonta a los primeros años de la década del sesenta, en el marco político económico de la Alianza para el Progreso, cuando fluyen ingentes cantidades de capitales norteamericanos para el fianciamiento del mutualismo, la banca privada y ciertos niveles estatales comprometidos con la construcción de viviendas.

El municipio, con un ámbito teórico de competencia cantonal, juega su rol fundamental adicional: su función en el período será la de eliminar el obstáculo que significa la tierra, en su doble acepción, para la acumulación de capital; con lo cual se evidencia el nuevo carácter que asume la política urbana munici-

(46) Desde la década del sesenta Quito entra en un agudo proceso de transformaciones, que tienen sus raíces profundas en el tipo particular de desarrollo capitalista que se impulsa en el país; este proceso evoluciona por la articulación más dinámica de la sociedad nacional al capitalismo internacional, cuando éste ha procreado los gigantes monopolios transnacionales que desbordan los sectores clásicos de exportación para dirigirlos hacia la industria. (Báez; 1975, 263).

pal. Esto es la puesta en marcha de una *política urbana concertada* de intereses, bajo la hegemonía del capital de promoción, que tiende a consolidar la nueva expresión de la segregación urbana vía la transición (expansión y renovación urbanas).

Es por el carácter de la transición y por la modalidad concertada de la política urbana, que la lógica de readecuación de la ciudad es lenta, paulatina, progresiva y regresiva; de alguna manera sigue el ritmo que impone la formación y desarrollo de las fuerzas sociales involucradas y de la política de acuerdos y concertación a que se llegue entre ellas. Bajo este contexto ocurre el crecimiento y transformación de la ciudad (expansión de la centralidad urbana, desarrollo de la periferia, nuevas relaciones entre ellas), con la influencia de los cambios de centralización, concentración y en la relación centro-periferia.

PARTE

3

**EL PROCESO URBANO DE QUITO
Y SU DESARROLLO METROPOLITANO**

3. EL PROCESO URBANO DE QUITO Y SU DESARROLLO METROPOLITANO

3.1 La organización territorial: su forma y sus mutaciones

El actual proceso de transformación que vive Quito se origina históricamente en la dinámica de la década del sesenta(47) y se consolida en el marco de la coyuntura petrolera del setenta. En este contexto se empiezan a evidenciar las mutaciones en el conjunto de la organización territorial y su forma, básicamente por el cambio en la segregación urbana deducida del predominio que adquiere la relación centro/periferia sobre la funcional y la residencial (Lojkin; 1984).

Es un proceso que tiene ritmos diferentes según el tiempo y el espacio, pero cuyas expresiones conforman, por las particularidades que las definen, ámbitos territoriales específicos, aunque articulados. Nos referimos concretamente al hecho de que la transición urbana asume la cualidad de ser un proceso bajo manifestaciones territoriales diferenciadas, pero totalmente relacionadas; al punto de que la explicación de una no puede ha-

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

cerse sin las determinaciones de las otras.

Este proceso se especifica como resultado de la coexistencia dentro del territorio urbano global de una multiplicidad de procesos definidos contradictoriamente, algunos de los cuales por la particularidad y las características del momento, los comprenderemos como de renovación y expansión urbana. De allí que los concibamos como las expresiones más significativas de los intentos de resolución de la crisis capitalista de la ciudad, convirtiéndose, por tanto, en salidas emergentes que tienen como mira la superación, en beneficio del propio orden capitalista, de las contradicciones urbanas generadas por ese orden capitalista.

Si bien sus expresiones abarcan al conjunto de la ciudad, existen lugares donde cada una de ellas se presentan con mayor claridad. Ello se explica porque las determinaciones que los definen se especifican en una matriz compleja. Así, por ejemplo, en un mismo lugar pueden darse simultáneamente aspectos propios de la renovación, de la expansión o de otros, sea en forma potencial o real; dado que en el conjunto del territorio urbano y/o en ámbitos específicos, coexisten una gran variedad de determinaciones que deberán ser dilucidadas desde la perspectiva global del proceso urbano para, en función de ello, desentrañar las características inherentes a uno o a otro fenómeno(48).

El proceso de transición por renovación y expansión urbana introduce agudas transformaciones en los soportes materia-

(48) Este es el caso, por ejemplo, de Sangolquí, Cotacollao, Chillogallo y Santa Clara de San Millán, que, si se los analiza fuera del contexto global de las transformaciones ocurridas en Quito, efectivamente se los puede considerar como procesos de renovación o expansión —por contar con algunos de sus elementos constitutivos. Pero no son elementos aislados, están determinados por la situación urbana de Quito y no por sus propios impulsos. En estos casos se estará hablando de procesos de “conurbación”, en los tres primeros ejemplos y de reubicación en el último.

les (valores de usos elementales), así como en sus formas de articulación en el todo (valor de uso complejo). Por ello adquiere connotaciones que, incluso, superan lo propiamente urbano para ampliarse hacia otras esferas. Tal es el caso, por ejemplo, de la ideología: se empieza a introducir concepciones dicotómicas de entender la ciudad: ciudad moderna/ciudad antigua; ciudad histórica/ciudad sin historia; barrios periféricos/barrios populares; ciudad legal/ciudad clandestina o ilegal; ciudad satélite/ciudad dormitorio. En suma, estamos en presencia de una forma de organización territorial enteramente nueva, que implica la existencia de situaciones inéditas en todas las esferas de la vida urbana.

Los procesos de expansión y renovación urbana, que ubican a la transición, permiten definir la forma irregular-dispersa propia de la organización territorial metropolitana. Su origen surge de la constitución de la tierra y de la habilitación-utilización(49) del suelo urbanos, y de la hegemonía de la relación centro/periferia en la articulación de los componentes de la segregación urbana. La relación centro/periferia se erige en dominante en razón del alto dinamismo que se observa en las fuerzas productivas del país desde la década del sesenta (con mucha más fuerza en Quito, donde la ciudad como tal eleva su potencialidad como fuerza productiva) y su consecuencia es la división técnica, social y territorial del trabajo (con énfasis fundamental en las comunicaciones en general: medio de comunicación, información y transportación), que se producen logrando, una diferente división/cooperación entre los distintos valores de uso elementales.

Esta nueva forma de organización territorial puede ser ob-

(49) Por las características particulares inherentes a la mercancía suelo urbano, conceptualizamos su uso como utilización, y no consumo, ya que este último implica la apropiación del valor de uso y su destrucción como objeto material y la primera sólo la apropiación del valor de uso.

servada, inicialmente, a través de la dinámica de la población, del comportamiento de los precios y usos de la tierra y del suelo urbanos, y del tipo de reivindicaciones sociales planteadas.

El *comportamiento demográfico* de lo que hoy consideramos parte integrante de la ciudad fue antes del período petrolero (1962-74), altamente regido por la dinámica urbana de Quito y tuvo efectos profundamente heterogéneos. Mientras Quito crecía a una tasa anual de 4.66%, las cabeceras parroquiales lo hacían a un 6.11% y el resto de las parroquias a un 2.25%, inferior, incluso, a la tasa rural de la Sierra en el mismo período (2.36%). Pero, a partir del período señalado, se produce una modificación sustancial en la dinámica poblacional y se observa un alto grado de homogeneización de las tasas de crecimiento de la población en el conjunto del área. Es decir, que el comportamiento demográfico de las cabeceras parroquiales, del resto de las parroquias y de Quito, ha llegado a un nivel similar de dinámica en el conjunto del área considerada (4,4%) (Cuadro Nº 3).

En la misma coyuntura se observa un cambio drástico en los *usos del suelo* (Cfr. Cuadros Nos. 5 y 6; capítulos 3.1.2): la tendencia fundamental será el proceso permanente de conversión de la tierra agraria en urbana, gracias al proceso acelerado de expansión de la economía urbana, principalmente deducida de la acción del terrateniente agrario que considerará más rentable la especulación o la venta de pequeñas propiedades, a la manera de huertos familiares o fincas vacacionales, que la producción agrícola(50). Simultáneamente se desarrolla un proceso

(50) Según Herdoíza de Estévez y Estévez (1984, 272), "La tendencia fundamental de la evolución "no productiva" de las haciendas "pre-capitalistas" del AMQ ha sido la urbanización. Esta tendencia se manifiesta bajo dos formas: la urbanización directa de las haciendas promovidas por los latifundistas metamorfoseados en rentistas urbanos y la urbanización derivada de las características de la hacienda-minifundio".

acelerado de habilitación del suelo urbano que ha conducido a equiparar cuantitativamente las áreas de vivienda e industria tanto en la "ciudad central" cuanto en los "distritos metropolitanos" (Plan Quito, 1980): mientras en estos últimos la vivienda ocupaba 3.119 hectáreas y la industria otras 124, en los distritos de la "ciudad central" se tenían 4.299 y 140 hectáreas respectivamente. Por desgracia, el uso de suelo no contempla el área libre, que, a no dudarlo, debe ser mucho mayor en los "distritos metropolitanos", porque aún no han consolidado totalmente su *mancha urbana*. También los precios de la tierra y del suelo urbanos tienen en la actualidad un comportamiento similar en ambas zonas.

CUADRO No. 3

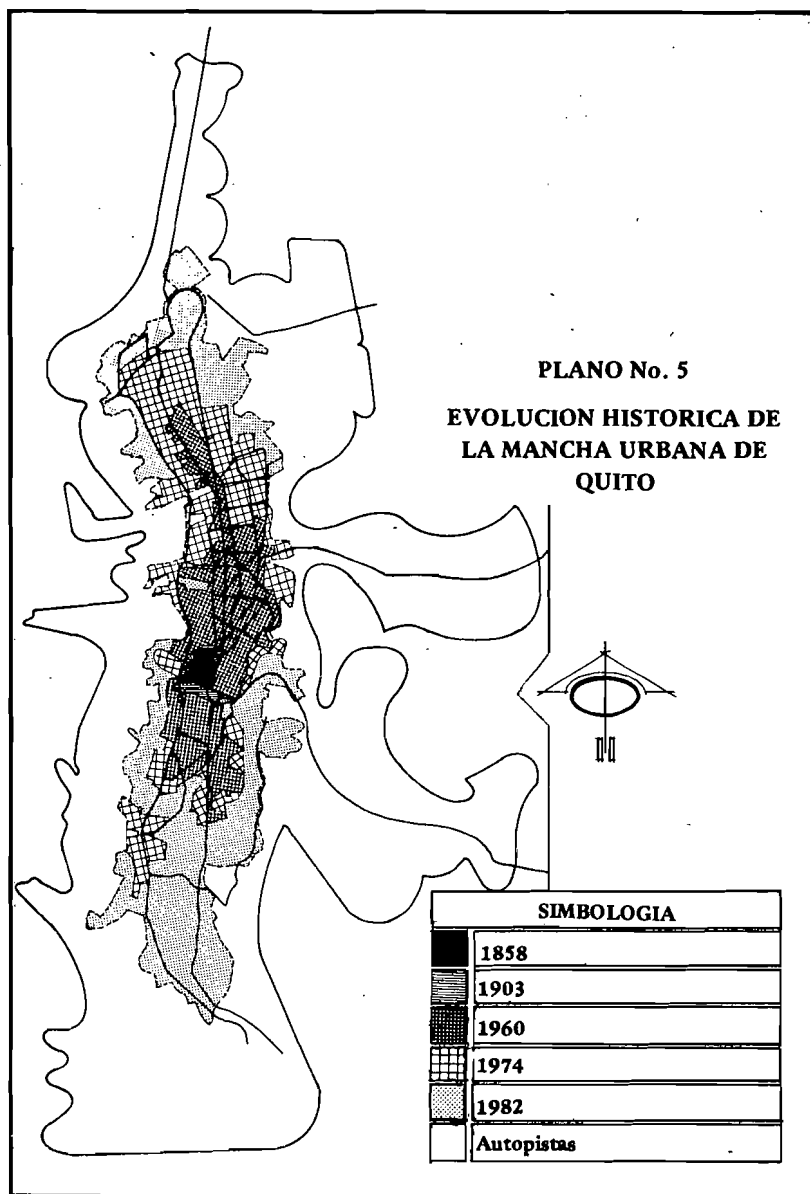
CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE QUITO, DE LAS CABECERAS PARROQUIALES Y DEL RESTO DE LAS PARROQUIAS INSCRITAS EN LA ORGANIZACION METROPOLITANA* (según criterio censal)

AREA	POBLACION			TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (°/o)	
	1962	1974	1982	62-74	74-82
Urbanas de Quito	373.027	624.094	890.355	4.66	4.44
Cabeceras Parroquiales	24.136	47.856	68.932	6.11	4.40
Resto de Parroquias	52.623	68.034	98.622	2.25	4.48
TOTAL	449.786	739.984	1.057.900	4.392	4.570

FUENTE: Informe Final-Camp. Dresser y Resultados definitivos al IV Censo de Población 1982-INEC.

ELABORACION: Propia

- * Las parroquias rurales que hemos considerado para la elaboración del cuadro son: Calderón, Conocoto, Cumbayá, Guangopolo, La Merced, Llano Chico, Nayon, Pomasquí, Sangolquí, San Antonio, San Rafael, Tumbaco y Zámiza. (Ver su ubicación en el Plano N° 5 capítulo 3).



Las reivindicaciones sociales que tienen lugar en el conjunto de los distritos metropolitanos, nos muestran también una continuidad respecto de la "ciudad central": son totalmente urbanas, es decir, *articuladas entre sí por el marco urbano general*, aunque provienen de distintas formas de inserción residencial (Cfr. Capítulo 3.3). Son reivindicaciones por transporte, por servicios, por equipamientos colectivos, por el no deterioro de la ecología.

La "continuidad" de la ciudad no expresa solamente un fenómeno de crecimiento cuantitativo sino, fundamentalmente, una modificación de orden cualitativo: estamos bajo la presencia de una ciudad diferente que, a su vez, exige una construcción conceptual distinta que la explique y la comprenda. En otras palabras, estamos en un momento en que se requiere redefinir y repensar la ciudad a partir de sus nuevas determinaciones, una entrada metodológica que parta primero de su conceptualización para, luego, delimitarla territorialmente (señalamiento del perímetro). Esta aproximación metodológica es por completo diferente a la que comúnmente se utiliza, porque no se construye desde una realidad empírica predeterminada, que primero mapea "la ciudad" y luego la conceptualiza. Este es el caso de los análisis que se fundamentan, sin la debida precaución, en informaciones producidas bajo este esquema, provenientes, por ejemplo, del criterio que utiliza el INEC para la realización de los Censos, o del Municipio quiteño para la elaboración de sus diagnósticos y propuestas de planificación (Cfr. Plan Quito). Esta nueva entrada a la ciudad obliga a trabajar en nuevos sistemas de clasificación de la información, acordes a la nueva definición(51), porque la actualmente existente proviene del esquema

(51) Es importante resaltar el valor que tiene la teoría en la delimitación empírica de la ciudad (perímetro) y, consecuentemente, la relación que debe mediar entre la teoría, el método y la técnica de investigación y planificación urbanas.

empírico anterior y, lo que es más, de una definición de ciudad construida a partir de esa metodología: la tradicional ciudad longitudinal norte-centro-sur.

Por ser la relación centro/periferia el eje explicativo de la nueva forma de organización territorial, el análisis de esta sección se iniciará con su descripción, para, luego, continuar con la segregación funcional y, finalmente, abordar la residencial. Vale la pena aclarar que esta presentación "autónoma" de los distintos componentes de la segregación urbana se hace exclusivamente por razones expositivas.

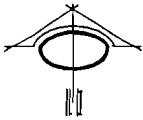
3.1.1 La segregación urbana a partir de la relación centro/periferia







La segregación urbana que se constituye a partir de la relación centro/periferia, proviene de la adopción de una nueva forma de división/cooperación del trabajo, cuya manifestación se plasma en el territorio a través de la renta del suelo. Pero, a su vez, la principal expresión territorial de la renta del suelo reside en la segregación urbana, producida por los mecanismos de constitución-habilitación de los precios de la tierra y del suelo urbanos.

La tendencia general de comportamiento de los precios del suelo urbano (Cfr. Plano No. 6), muestra que los precios más altos se localizan en el centro urbano y que conforme se aleja hacia la periferia se produce una declinación general irregular. Los precios de la tierra nos permiten evidenciar la definición de dos fenómenos que nos interesa remarcar: por un lado, la demarcación de la "centralidad urbana" (Cfr. Gráfico No. 2) y, por otro lado, el reforzamiento de la tendencia de crecimiento de la mancha urbana con énfasis hacia el norte y nororiente.

PLANO No. 6

PRECIOS DEL SUELO URBANO,
SEGUN EL CATASTRO DE 1975



SIMBOLOGIA	
PRECIO CATASTRAL 1975	
	Sin datos
	Hasta 150 sucres
	de 151 - 300 sucres
	de 301 - 600 "
	de 601 - 900 "
	de 900 en adelante
FUENTE: Carrión D., et.al., 1979.	

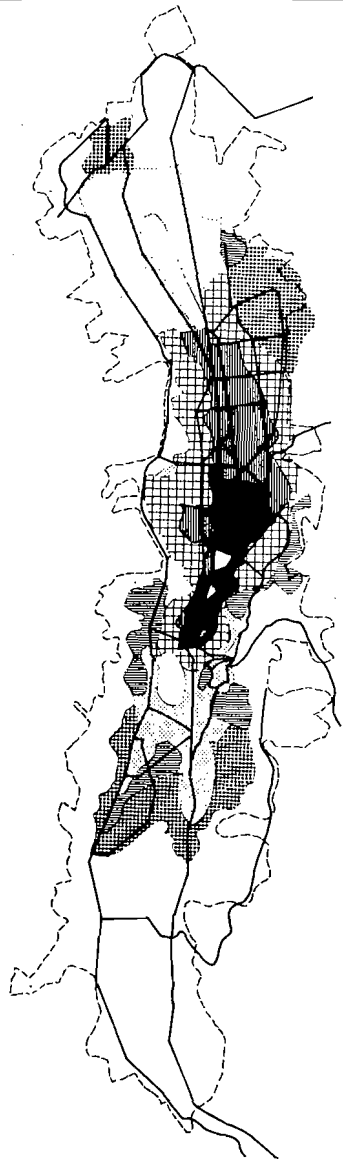
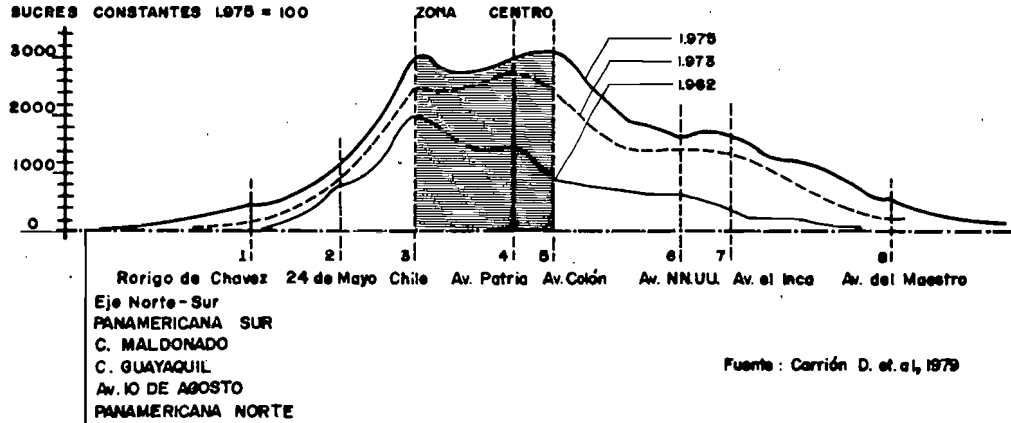


GRAFICO No. 2

CORTE LONGITUDINAL (NORTE-SUR) DEL PRECIO DEL SUELO URBANO EN QUITO (1962-1975)

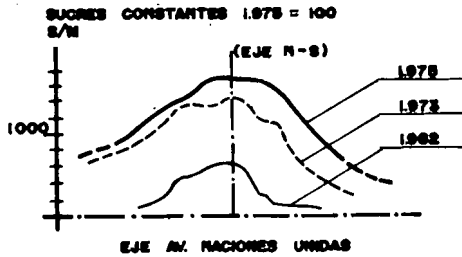
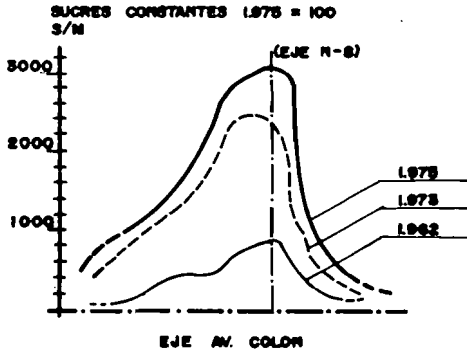
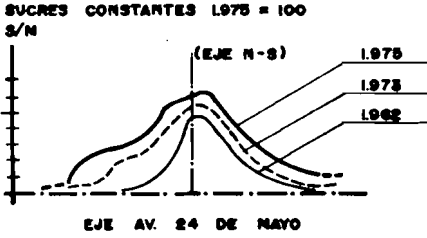


El Gráfico No. 2, que representa la evolución de los precios del suelo urbano en el eje norte-sur de la ciudad (10 de Agosto-Panamericana Sur), nos permite una visión temporal más amplia. Respecto de la "centralidad urbana" (zona de renovación urbana) se observa que en 1962, los precios del suelo en el Centro Histórico de Quito (CHQ) superan significativamente a los de la Mariscal Sucre (MS); para 1973 la situación se invierte relativamente; para 1975, y como resultado de la denominada "reconquista del CHQ", los precios de la tierra se equiparan y, desde 1982, se marca el predominio definitivo de la MS en cuanto lugar privilegiado de los precios más altos del suelo urbano.

En cuanto a la periferia (zona de expansión urbana) los fenómenos que más concitan la atención están en relación con el crecimiento de la "mancha urbana" y de los precios del suelo, sobre todo en dirección hacia el Norte y el Nororiente. El comportamiento de los precios del suelo es más intenso, precisamente por el nuevo carácter que adquieren la centralidad y la expansión de la ciudad. Ahora bien, el comportamiento de los precios hacia los extremos Este-Oeste, que se percibe en los gráficos siguientes, nos muestran elementos adicionales respecto a la periferia: mientras hacia el Occidente (Pichincha) los precios del suelo tienden a descender de manera brusca, prácticamente hasta el nivel cero, hacia el Oriente su tendencia es relativamente más lenta y, sobre todo, al llegar al límite urbano legalmente definido por el Municipio, el precio sigue siendo, incluso, más alto que en otras zonas de la ciudad. Tal situación no es otra cosa que la manifestación más evidente de que la ciudad ha adoptado una nueva tendencia de crecimiento urbano hacia los flancos orientales, donde se ubican los valles de Tumbaco y Los Chillos, acorde al carácter metropolitano que ha asumido la forma de organización territorial en la ciudad.

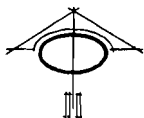
GRAFICO No. 3







CORTES TRANVERSALES (ESTE-OESTE) DEL PRECIO DEL SUELO EN QUITO (1962-1975)

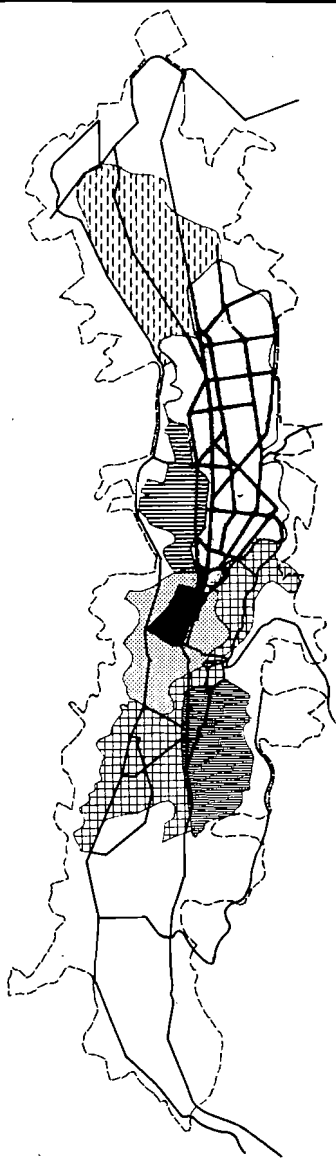


PLANO No. 7

PRECIOS DEL SUELO URBANO
POR ZONAS (1975)



SIMBOLOGIA	
PRECIO POR ZONA (suces)	
	a1 151 - 300
	a2 hasta 150
	b1 600 - 960
	b2 301 - 600
	c1 301 - 600
	c2 601 - 900
	c3 151 - 300
FUENTE: Carrión D. et.al., 1979.	



Los precios han tenido una tendencia alcista, al punto de que en la década del setenta el promedio global del incremento supera el 700% en sucres reales a 1975. Por otro lado, y haciendo un análisis desagregado por zonas, se constata que los terrenos comprendidos en las áreas de expansión reciente (a1 y c3) tienen los niveles más altos de crecimiento relativo (724 y 798% respectivamente), debido a su paso de tierra agraria a urbana (constitución) y a su conversión posterior en suelo urbano (habilitación); que los terrenos comprendidos en las zonas centrales (b1 y c2) tienen los precios del suelo más altos de Quito (800 y 1.500 sucres); y que los incrementos absolutos más significativos se localizan hacia el norte.

Este comportamiento de los precios del suelo en el centro y en la periferia (segregación urbana) no es arbitrario, porque su determinación en las distintas zonas de la ciudad se encuentra íntimamente relacionada: las sobreganancias de localización, bajo la forma de rentas diferenciales en las áreas de expansión, se fijan por la constitución de la tierra urbana (ampliación del valor de uso complejo gracias al proceso urbano global), por la habilitación del suelo urbano (dotación de infraestructura e inversiones públicas y privadas) y por la distancia social al centro urbano (ubicación); al mismo tiempo, las zonas céntricas adquieren precios inusitados en función de las rentas diferenciales y de monopolio, debido a la presión que ejercen los precios de los terrenos periféricos y a sus propias características internas.

En este incremento de los precios del suelo, mucho ha tenido que ver el proceso de integración centro-periferia a partir de la crisis-transición urbana. La integración proviene del desarrollo experimentado por las fuerzas productivas en general y por los medios de comunicación en especial lo que permite reducir la fricción que impone el territorio en la complementariedad de las distintas actividades socio-económicas y profundizar la división/cooperación territorial del trabajo. Su instrumento fundamental

será el proceso de transición urbana, mediante la renovación de la centralidad y la expansión de la periferia.

La transición urbana tomará cuerpo por la notable influencia que ejerce el desarrollo de las comunicaciones en general (la telefonía, la televisión, la informática) y el desarrollo vial y la transportación. En esta perspectiva se explica la construcción de las autopistas hacia los valles de Pomasqui, Tumbaco y Los Chillos; la ampliación de las entradas a Quito por las Panamericanas sur y norte; la construcción de los "anillos periféricos" de integración de los valles y de circunvalación de la ciudad; el desarrollo de los "ejes viales" longitudinales y transversales de la ciudad; la pavimentación y repavimentación de calles; la ejecución de las denominadas "facilidades de tránsito" como los túneles, los pasos a desnivel, los viaductos, etc.; la edificación de equipamiento para parqueo, de arribo-llegada de pasajeros (terminal terrestre), etc.(52).

CUADRO No. 4

PRECIOS DEL SUELO URBANO EN QUITO Y SU EVOLUCION
ABSOLUTA Y RELATIVA 1962-1975

ZONAS	PRECIOS EN 1962	PRECIOS EN 1975	INCREMENTO EN SUCRES	INCREMENTO EN %
a1	65	300	235	724.6
a2	30	120	90	521.5
b1	600	800	200	33.3
b2	250	350	100	194.0
c1	410	950	540	308.6
c2	540	1.500	960	482.0
c3	85	500	415	798.5

FUENTE: Diego Carrión et. al., op. cit., pp. 52 y 53.

ELABORACION: Propia.

(52) Al respecto se puede consultar los trabajos de Carrión F. et. al., 1979 y García J., 1984.

En definitiva, los procesos de renovación y expansión urbana están dirigidos, entre otros aspectos, a eliminar el obstáculo que significa la propiedad de la tierra para la industria de la construcción y a reducir la fricción que impone el suelo urbano a la acumulación capitalista. Ello se consigue mediante los procesos interrelacionados de, por un lado, la *integración* de nuevos ámbitos territoriales de relaciones (zonal y de conurbación) y la *dispersión* de ciertas actividades urbanas principales (mancha urbana y funcional) y, por otro lado, la *concentración* (expulsión) y al *fraccionamiento* (urbanización o lotización) de la propiedad territorial.

El proceso de transición se impulsa a partir de una *política urbana concertada* que no expresa una voluntad política única, a través de una decisión explícita, dada la existencia de una diversidad de agentes sociales aislados e inconexos; de allí, incluso, la carencia de un gran plan de conjunto, y lo largo y anárquico que resulta el proceso. Sin embargo, no se puede desconocer el papel desplegado por el Municipio de la ciudad como catalizador de los intereses económicos predominantes y, en consecuencia, como generador de las "condiciones generales de la transición".

La concertación se sustenta en una especie de "división del trabajo" consistente en que el capital, bajo sus múltiples formas (industrial, financiero, comercial), asume las partes más beneficiosas de la transición, los terratenientes, parasitariamente, se apropian de la renta de la tierra generada socialmente y, conjuntamente, delegan en el Estado, bajo la modalidad analizada en el acápite de la política municipal, la generación de "las condiciones generales de la transición" que no le son rentables al capital. En otras palabras, el municipio asume a pérdida, mediante los fondos extraídos al conjunto de la población, la realización de la transición urbana que el capital (productivo o parasitario no asume pero, en cambio, se apropia. Estos procesos los desa-

rolla el Municipio a través de una serie de acciones de orden político, económico, ideológico y represivo que, debido a la magnitud que encierran, a la desvalorización del capital invertido, a la baja rotación de capital y a la poca rentabilidad directa de beneficio capitalista, no son asumidas por el capital privado que, en cambio, sí se apropia de sus beneficios.

Esta forma de gestión es altamente excluyente y se apoya, por un lado en la segregación urbana, reforzándola significativamente y por otro lado, en una lógica empresarial que busca beneficios capitalistas. Así se margina a amplios sectores sociales de los servicios y equipamientos colectivos fundamentales. Evidentemente, no es rentable dotar de servicios, infraestructuras y equipamientos a los barrios populares y menos aún, a los eufemísticamente denominados periféricos o ilegales. Por ello, para la lógica empresarial del Municipio es preferible expulsar —mediante renovación urbana— un grueso porcentaje de población residente en las zonas centrales de la ciudad hacia *el margen* exterior del perímetro urbano por él establecido —lo cual implica considerar a esta población *al margen* de los servicios y equipamientos colectivos—, que mantenerla al interior de la ciudad considerada legal y dotar, a pérdida, los servicios.

Expulsarlos de las zonas centrales hacia las afueras de la ciudad(53) permite, al menos, el desarrollo de los siguientes procesos: *primero*, en las zonas de renovación urbana, intensificar el uso del suelo con otras fuentes más rentables para el capital, productivo y parasitario. *Segundo*, en las zonas de expansión, desarrollar un mercado de tierra con características especulativas (rentas de monopolio principalmente) que beneficia a los te-

(53) Según un estudio realizado por el Municipio (1982), el 66% de la población que habita en los barrios populares ubicados en la periferia de la ciudad, son nativos o tuvieron residencia previa en Quito. Se puede corroborarlo, si se observa que ya para 1974 (Cfr. Plano No. 11) la zona de primer orden del CHQ prácticamente había dejado de alojar población residente.

rratenientes, intermediarios, promotores e inmobiliarias, sobre la base de una demanda de sectores sociales de bajos ingresos. Y *tercero*, en relación con los servicios y equipamientos colectivos, entrar en un proceso de negociación clientelar de dominación, en el que está en juego, desde su nacimiento, el problema de su legalización y legitimación. Es por ello que, inicialmente, se los declara barrios ilegales o clandestinos y, después, periféricos, irregulares, espontáneos, marginales, etc. Todas estas denominaciones denotan el mismo problema de fondo: la existencia de una ciudad "legal" y otra "ilegal", una con servicios y otra sin ellos, permitiendo al municipio generar una política de negociación e integración de estos sectores basada en los principios de la "causación circular": como no tienen servicios, no son legales y como son clandestinos no se les puede dotar de servicios. La salida de este círculo se resuelve por medio de la atomización de los barrios en base al clientelismo(54).

A. La Renovación Urbana

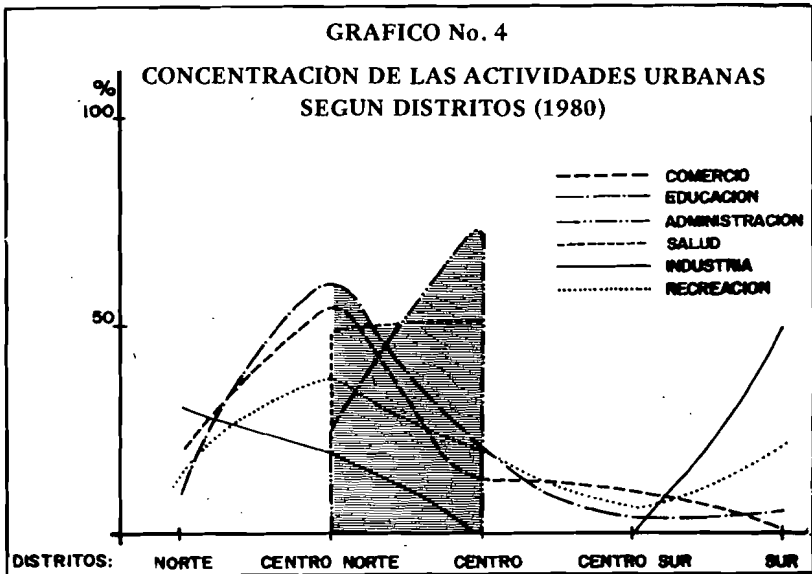
El fenómeno de la renovación urbana (Cfr. Carrión, F. 1983) tiene su expresión territorial en el lugar en que las contradicciones sociales agudizan los problemas de la "centralidad urbana" (Castells, 1979; Segre, 1979); cuando esta, como ámbito de relaciones específicas, no puede cumplir con la amplia gama de requerimientos sociales. Es decir, por una crisis de la centralidad urbana en el contexto urbano global.

Es importante señalar que la constitución de la centralidad urbana proviene de un proceso social de organización del territorio urbano que se especifica principalmente, a partir de dos determinaciones, simultáneas y articuladas: por un lado, la *concentración* (determinación ecológico-funcional) de ciertas fun-

(54) Se puede consultar el trabajo de Lesser (1984), en el que se describe en base a un estudio de caso, los mecanismos y modalidades seguidos por el clientelismo.

ciones urbanas, como la administración pública y privada, el comercio, los servicios, etc. (Cfr. Gráfico No. 4) y, por otro lado, la *centralización* (determinación centro/periferia) que cumple la función integradora, por dominación, del conjunto del "valor de uso complejo" (por ello el alto valor simbólico que tiene).

Desde la década del sesenta se presenta en la ciudad una crisis de la "centralidad urbana" proveniente de la modificación de la centralización y la concentración. Allí la explicación de las mutaciones que se vive en los usos de suelo, en la expansión de la centralidad, en la movilidad espacial de la población, en la constitución de nuevos flujos y relaciones, y, en cierto sentido, también en las modalidades que asume la expansión urbana(55).



(55) La renovación, por sus características y manifestaciones generales, ha significado un impulso a la expansión urbana; pero en virtud de que las dos manifestaciones de la transición expresan (y resultan de) las cualidades de la segregación urbana (en la conceptualización que estamos manejando) no se puede desconocer la retroalimentación que se produce entre ellas.

Los cambios se originan en las relaciones constitutivas de la centralidad urbana (centralización-concentración) y se concreta a partir de las necesidades del capital productivo y parasitario de: 1) renovar los valores de uso que le son exógenos a su propio ciclo de rotación (el valor de uso complejo), esto es, cuando se ha producido la obsolescencia de los efectos útiles de aglomeración como condiciones generales de la producción y circulación(56); y 2) de renovar los soportes físicos (valores de uso elementales)(57) o modificar su uso porque las sobreganancias de localización (rentas territoriales) se encuentran por debajo del nivel real o virtual(58) y/o deterioradas por el uso intensivo del capital.

De esta manera, la renovación urbana conduce a la integración de dos ámbitos de centralidad en uno solo, con carácter extendido y cualitativamente diferente. En otras palabras, los procesos que viven, el Centro Histórico de Quito (CHQ) y la Mariscal Sucre (MS) son el resultado de un proceso de renovación que finalmente termina por expandir la centralidad urbana sobre la

-
- (56) Esta necesidad se produce, por ejemplo, por el "bajo desarrollo de las vías de comunicación y del equipamiento del núcleo central, en contraposición con una mayor densidad de ellos en las zonas de vivienda e industria desarrollados en la periferie(. . .) y la supervivencia de la forma colonial en el trazado del núcleo, hechos que se convierten en freno a la circulación material de mercancías y de los consumidores en un momento en que la industrialización dependiente ha producido una ampliación importante del mercado urbano" (Pradilla; 1974, 93).
- (57) La renovación de los soportes físicos proviene de la reducción de su valor de uso para el capital, sea porque su utilización materialmente los ha disminuido o porque respecto a las necesidades crecientes del desarrollo capitalista se han resagado.
- (58) La modificación del uso del suelo tiene lugar en un momento y espacio concretos, cuando las potencialidades de extracción de mayor renta están restringidas a las limitaciones propias del uso de suelo original (la densificación de vivienda tiene un umbral), con lo cual otras fracciones de capital entran a competir por la apropiación de las ventajas de localización que estos lugares presentan.

base de una división funcional, que es, justamente, la que le da la unidad al "centro".

Este es un proceso que se inicia en la década del sesenta y tiende a consolidarse en los años ochentas. Sin embargo, para la explicación del fenómeno es importante remontarse, aunque someramente, a los primeros años de la década del veinte, cuando, por las condiciones históricas del momento, se genera la tugurización del Centro Histórico y el nacimiento de lo que hoy conocemos como la Mariscal Sucre.

La tugurización del CHQ significó la utilización intensiva del marco construido, convirtiéndose en la estrategia del propietario inmobiliario más idónea para salvar la barrera de las elevadas rentas territoriales que se habían condensado a lo largo de la historia. Este proceso puede ser considerado como la *primera renovación urbana* de la centralidad en Quito. Mientras, su correlato, la MS, sufría un proceso de fraccionamiento o de urbanización que permitió el incremento notable del mercado de la tierra y de la vivienda, siguiendo las características de la expansión urbana, dado el desplazamiento de los sectores de altos ingresos de la zona central hacia el Norte.

La urbanización se produce principalmente en la zona Norte porque, presenta las mejores posibilidades de urbanización para estos sectores: ellos son propietarios de haciendas, fincas vacacionales, huertos familiares localizados en esa zona y, además, es mucho mejor la ubicación, por ser menos onerosa que en el centro o en sus colinas periféricas. De esta manera, se logra transformar los terrenos de uso agrícola en terrenos residenciales con alto prestigio social y elevadas rentas territoriales.

La tugurización del CHQ y la urbanización de la MS se desarrolla aceleradamente por la migración campesina, la pauperización de las masas urbanas, la salida de los propietarios de los

inmuebles del CHQ a la MS, el desarrollo de la industria de la construcción, la especulación inmobiliaria y la modificación de la forma de organización territorial. Su evolución es de tal manera consistente que para principios de la década del sesenta, Quito cuenta tendencialmente con un esquema “bipolar” de centralidad urbana, acorde a la forma de organización territorial de la ciudad: longitudinal-polinuclear. De esta forma se consolida la segregación urbana entre el centro histórico —símbolo del poder colonial— y el centro moderno —símbolo del poder neocolonial.

El proceso bipolar de centralidad urbana tiende a definirse unitariamente gracias a la renovación urbana y a las determinaciones históricas de formación y crecimiento de los dos núcleos centrales. En este aspecto, el significado que le asigna el capital a la “reconquista”, sintetiza en mucho el fenómeno. Se produce en un momento de expansión del capital, fundamentalmente, comercial, que pretende recuperar las ventajas relativas que presenta el Centro Histórico de Quito, sobre todo, luego de que muchas casas matrices habían abandonado esta implantación y, consecuentemente, estos mercados. La reconquista se impulsa a partir del establecimiento de sucursales y el inicio, bajo el discurso ideológico de la restauración, de la recuperación de los espacios urbanos y arquitectónicos en franco deterioro. Esta modalidad de reconquista encuentra sus límites en el desarrollo de la Mariscal Sucre, en las nuevas formas de realización mercantil (los centros comerciales) y en la refuncionalización de la “centralidad urbana” de Quito.

El CHQ había sufrido un proceso de descentralización funcional de sus actividades predominantes ante el avance, hasta entonces incontenible, de la tugurización, que se traduce en un impulso sustancial a la MS, en un estancamiento relativo del CHQ y en el inicio de una relación más estrecha en términos de división/cooperación entre las dos zonas. (Cfr. Gráfico No. 2). En

este contexto la reconquista cobra sentido y fuerza: los capitales redescubren las potencialidades del CHQ, con lo cual se inicia la arremetida: aparecen nuevas edificaciones en altura; algunas firmas comerciales y financieras que originalmente fueron relocalizadas en la MS instalan sus sucursales en el CHQ; se construyen nuevos flujos de relaciones, etc., dando paso con ello a la renovación urbana y, consecuentemente, a la consolidación de la integración de las dos zonas en una *centralidad extendida*.

La “reconquista” se sustenta en una terminología tecnocrática que tras de sí esconde un contenido económico evidente y que le sirve al capital para minimizar el escollo legal que se instaura a partir de esa época: por primera vez dentro de un plan regulador —el de 1967—, se incorpora una legislación restrictiva respecto del CHQ, lo que obliga al capital a la utilización de una jerga pseudo-técnica (preservación, restauración, rehabilitación, y todo lo que signifique llamar al pasado) para sobrepasar los límites legales, imponer precios de monopolio y desarrollar nuevos patrones ideológicos de consumo urbano (la arquitectura colonial). Pero en el fondo del asunto, lo que rescata y preserva no es ni más ni menos que lo necesario y útil para la superación de la crisis urbana (transición); preservándose, entonces, más que los soportes físicos, el marco construido con contenidos históricos y culturales, los intereses económicos dominantes. De allí que se mantengan las fachadas exteriores, mientras que al interior todo puede ser modificado, igual que se escondió y se esconde el crecimiento del tugurio.

Este proceso se consolida en la coyuntura petrolera, cuando las fuerzas sociales interesadas en la renovación se encuentran desarrolladas y el Estado adquiere una capacidad económica inusitada, cuestión que le permite emprender las “condiciones generales de la renovación”: el desarrollo de una basta acción e inversión principalmente en materia de vialidad (Cfr. Ca-

pítulo 3.2).

La acción del Estado, con su punta de lanza el Municipio, permite definir la renovación urbana en el conjunto de la ciudad, no sólo por sus efectos directos, sino también por los que provoca indirectamente, a través, por un lado, de la venta forzosa —expropiación— de los terrenos localizados sobre el trazado de las vías a un precio igual al del avalúo catastral, que no incluye un adelanto de la renta diferencial creada por la construcción de estas y, por otro lado, de la fijación de las áreas sobre las cuales se derramará “la contribución especial de mejoras”; impuesto consistente en el cobro adelantado de una parte de las nuevas rentas de situación y habilitación generadas por la inversión estatal, con el cual se financiará parte de la obra. (Pradilla, 1974: 15-96). Esta misma lógica de financiamiento de la vialidad se extiende al conjunto de obras realizadas por el Estado, determinando en su conjunto el incremento de los precios del suelo a niveles sin precedentes. De esta manera, las condiciones y zonas de renovación quedan dadas para que el capital obtenga los beneficios.

La renovación urbana en el Centro Histórico

El proceso lento y paulatino de renovación urbana se define en el Centro Histórico cuando la centralidad entra en crisis y la tugurización comienza a dar muestras de agotamiento como lógica económica; con lo cual, se inicia la *Segunda Renovación Urbana* de esta zona. Su especificación, siguiendo a Yojnousky (1976), se da en los siguientes términos: “Dada la importancia del factor situación en la renta diferencial, los terrenos céntricos exigen una renta relativamente elevada. Los sectores de bajos ingresos pueden residir en áreas céntricas sólo aumentando el hacinamiento, para poder pagar entre muchos la renta del suelo. Pero siempre que el monto (que va a manos del arrendatario) sea por lo menos igual al que obtendría por renovación; en el caso

que así fuese y sin protección estatal sobrevendrá el desalojo”.

Es decir, cuando la centralidad urbana llega a ser incompatible con las necesidades del desarrollo capitalista, debido a que, por ejemplo, las sobreganancias de localización son iguales o inferiores a las rentas territoriales o/y la forma de organización territorial significa un freno para la circulación mercantil; todo ello obliga a reacondicionar la organización territorial mediante la renovación. Expresión de esto son las nuevas edificaciones, la rehabilitación de zonas deterioradas, el incremento de los alquileres; la legislación particular que se instrumenta, la modificación de los usos del suelo, etc. que, en su conjunto, dan origen a una nueva fase de revalorización sustentada en las rentas de monopolio que aparecen y que se suman a las rentas diferenciales y absolutas potencializadas.

Estamos, pues, bajo la presencia de una nueva lógica económica que supera a la antigua de turgurización y que se sustenta en el hecho de que los alquileres, incluso en las casas más densamente habitadas, nunca pasarán del límite que imponen los nuevos usos del marco construido y de que política e ideológicamente el “pueblo” no puede estar apropiado del centro; con lo cual se da paso a usos del suelo más rentables (banca, comercio, administración, etc.) y al consiguiente desplazamiento de la población y del tugurio hacia zonas periféricas del centro y de la ciudad. O sea, el Hausseman del período bonapartista en la etapa petrolera de Sixto Durán Ballén...

La reconquista del territorio central por parte del capital evidencia la decadencia en que se encuentra el modelo de uso intensivo del marco construido (bajo la modalidad de alquiler para vivienda), y el inicio de la refuncionalización del CHQ para dar cabida a nuevos usos de suelo; esto conlleva una política anti-tugurio —que no la elimina, sino que lo reproduce a escala ampliada en otros lugares— basada en la venta o cambio del uso del

suelo por el hecho de que la sobreganancia del nuevo uso es superior a la sobreganancia del anterior (Topalov, 1979:175).

A partir de este momento (1973-75) cobra importancia decisiva la intervención estatal en legislación, "planificación" e inversión en obras puntuales (públicas y privadas). Pero, pese a todo, el instrumento básico de la renovación será la vialidad, alrededor de la cual, se interrelacionarán una serie de acciones tanto estatales como privadas. Esta necesidad se produce por "el bajo desarrollo de las vías de comunicación y del equipamiento en el núcleo central, en contraposición con una mayor densidad de ellos en las zonas de vivienda o industria desarrolladas en la periferie(...) y la supervivencia de la forma colonial en el trazado del núcleo (CHQ), hechos que se convierten en freno a la circulación material de las mercancías y de los consumidores en un momento en que la industrialización dependiente ha producido una ampliación importante del mercado urbano" (Pradilla, 1974:13).




La vialidad ha sido uno de los motores más dinámicos de la renovación urbana, pues a través de la repavimentación, la realización de las vías perimetrales (los Túneles), los ejes centrales, los parqueaderos y la terminal terrestre, entre otras se ha conseguido una reestructuración global de la zona, basada en el cambio de la traza urbana, en el incremento de las rentas territoriales (diferenciales y de monopolio), en las expropiaciones inherentes, en las formas de financiamiento de las mismas, etc.(59).

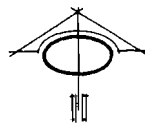
(59) Tales como: el "cobro a rentistas a 10 años plazo, que incidentalmente es el plazo para el pago de las compañías asfaltadoras. 40% por el frente y el 60% por el avalúo de la propiedad". (Revista Mensajero, 1974). Todas estas formas se encuentran inmersas dentro del denominado "Autofinanciamiento de los proyectos". (Cfr. Sección 3.2.2).

PLANO No. 8

AREA DEL CENTRO HISTORICO Y OBRAS VIALES PRINCIPALES



SIMBOLOGIA	
	Túneles
	Estacionamiento, terminal
	Vías principales



Pero no sólo la vialidad ha funcionado como instrumento de renovación. También deben mencionarse los “planes de urbanismo”, la legislación y planes que tratan al CHQ(60); instrumentos que afectan fundamentalmente a las zonas de vivienda que, por falta de mantenimiento expreso o deseado; se encuentran deterioradas, en tanto introducen una serie de normas constructivas y urbanísticas particulares que en su conjunto, definen las condiciones y posibilidades de actuación únicamente factibles de ser cubiertas por el *capital de promoción*(61).

La política de mercadeo y de inversión en infraestructura de comercialización también es otro de los factores que explican la renovación urbana. La creación del Mercado Mayorista en la zona de expansión sur de la ciudad, el desplazamiento, la remodelación y la creación de mercados y la represión al pequeño comerciante bajo múltiples mecanismos(62), determinan la modificación y/o ruptura de las relaciones de compra/venta, residencia/trabajo, la eliminación paulatina de la comercialización de cierto tipo de productos, el incremento de las rentas territoriales y la definición de los usos de suelo.

La renovación urbana en la Mariscal Sucre

La zona de la Mariscal Sucre se valoriza sustancialmente sobre todo desde la década del sesenta, por la conjugación de los siguientes hechos: *primero*, el paso de los terrenos agrícolas a

- (60) Sintéticamente y lo más importante está contenido en: el Plan de 1967 en la ordenanza 1727 de 1972, la declaración de “Patrimonio de la Humanidad” en 1978 y los planteamientos de nueva delimitación en el Plan de 1980.
- (61) Al respecto se puede consultar los textos ya citados de Topalov, Pradilla y Engels, para tener una visión global de la problemática y el de Carrión, F., respecto del caso ecuatoriano. (1986c).
- (62) Mecanismos tales como la represión abierta y directa, la expulsión de sus lugares de residencia y bodegaje, imposición de normas mínimas, etc.

urbanos y la consecuente elevación especulativa de sus precios; *segundo*, la generación de las rentas diferenciales que introducen las obras de urbanización impulsadas tanto por la municipalidad como por el capital privado; y, *tercero*, las connotaciones ideológicas— políticas que adquieren en el marco del prestigio social.

Para la década del sesenta, el desarrollo lineal que adquiere la ciudad obstaculiza el desarrollo mercantil, administrativo y funcional a todo nivel, generándose la necesidad de descentralizar las actividades del CHQ a la MS. A partir de este momento la zona queda definitivamente incorporada, consolidada y convertida en terreno fértil para las inversiones de las nuevas fuerzas económicas que empiezan a emerger en la sociedad nacional. Una de ellas, y quizás de las principales, es la industria de la construcción, que adquiere un auge inusitado en el período, gracias a la afluencia masiva de capitales al sector(63). Para esta época el municipio da muestras de transformación en sus políticas urbanas: de simple garante de las condiciones residenciales de los sectores de altos ingresos se convierte en un instrumento poderoso de los nuevos sectores de capital y terratenientes urbanos.

Las condiciones de renovación urbana quedan definidas porque la “extensión de las grandes ciudades da a los terrenos, sobre todo en los barrios del centro, un valor artificial, a veces desmesuradamente elevado; los edificios ya construidos sobre estos terrenos lejos de aumentar su valor, por el contrario lo disminuyen, porque ya no corresponde a las nuevas condiciones,

(63) “Emerge entonces el mutualismo que no es otra cosa que la puerta abierta al capital extranjero y el traslado de éstos a la industria de la construcción, provocando a nivel urbano un crecimiento vertiginoso de Quito y la presión de la vivienda de clase media hacia los sectores ocupados por la alta burguesía (El Batán) y ésta busca la salida al valle. De esta manera los especuladores del suelo urbano, como para cerrar el circuito conducen al alza del valor del suelo” (Narvaez; 1976).

y son derribados para reemplazarlos por nuevos edificios" (Engels, 1973, 326).

Estas nuevas condiciones están referidas fundamentalmente a la falta de correspondencia de la estructura interna de la MS respecto de la evolución social, tanto que los valores de uso urbanos existentes se vuelven obsoletos ante la lógica de acumulación reinante. Frente a ello el Estado instrumenta básicamente las siguientes acciones tendientes a su renovación: el plan vial, la reglamentación urbano-arquitectónica y la implantación de nuevo equipamiento e infraestructura.

En ese orden tenemos que, al igual que en el CHQ, la vialidad ha sido el principal instrumento de renovación; tras de sí ha arrastrado una nueva legislación e infraestructura. Las obras viales principales, que afectan a la MS, son las vías periféricas a la ciudad (Oriental y Occidental), las vías periféricas a la zona de la MS (10 de Agosto, Patria, 6 de Diciembre y Orellana), la vía central (Amazonas) y la repavimentación de la mayoría de las calles internas, con la consecuente implantación de nuevas redes de infraestructura para que soporten las mayores densidades de utilización y población. Una vez realizada esta obra, se incrementaron las rentas diferenciales y de monopolio a niveles realmente espectaculares y se redefinieron los usos del suelo y los coeficientes de ocupación y utilización del suelo (cos y cus).





La reglamentación urbano-arquitectónica ha funcionado bajo una doble modalidad: como legitimadora a posteriori de situaciones producidas de hecho y, bajo la flexibilidad y rigidez existentes, para posibilitar y garantizar el traspaso de la propiedad hacia el capital de promoción. Esta reglamentación, parte del "plan" global de la ciudad, ha servido, tanto en los hechos como en la teoría de instrumento básico de negociación entre los terretenientes de la zona, el capital de promoción y el Municipio, por encima de los sectores fundamentalmente afectados.

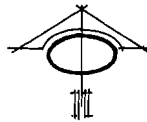
PLANO No. 9

AREA DE LA MARISCAL SUCRE Y OBRAS VIALES PRINCIPALES



SIMBOLOGIA

	Av. Occidental
	Longitudinales
	Transversales
	Area Mariscal Sucre



Ha servido también, como mecanismo de revalorización en alto grado de los precios de la tierra urbana, porque, al introducir "limitaciones", ha definido los umbrales en los cuales cierto grupo de capitales —y no otros— pueden actuar, con lo cual se han generado precios de monopolio.

El proceso de renovación urbana en la MS, se consolida en la década del setenta, a la manera descrita por Engels, bajo la modalidad concertada de renovación; lo que, en la práctica, ha significado, al igual que en el caso del CHQ, que el Estado es el que genera las condiciones de renovación urbana y la empresa privada es la que se apropia de sus beneficios.

Sintetizando, se puede señalar que la renovación urbana en Quito, es una de las manifestaciones más altas del proceso de transición de la ciudad y se instrumenta por la necesidad de renovar los valores de uso urbanos que se encuentran obsoletos respecto de la evolución de la sociedad nacional, y/o deteriorados por el uso intensivo que el capital hace de ellos.

La renovación urbana, como parte de la transición global de la organización territorial de la ciudad, ha contribuido en la práctica a consolidar la segregación urbana y a difundir la expansión de la ciudad.

La renovación urbana en Quito, a diferencia de los países centrales, se genera bajo la modalidad de concertada, en tanto que en ella participa una amalgama de intereses en juego bajo la égida del capital de promoción. El Estado, dentro de esta lógica, y por la composición social existente representa, —sobre todo el Municipio—, a los intereses económicos fundamentales de la renovación, —esto es a las nuevas fuerzas económicas que emergen en la década del sesenta y se consolidan con el auge petrolero.

Los resultados de la renovación urbana nos muestran la reproducción a escala ampliada y a niveles más agudos de la crisis urbana, en tanto que no ha resuelto los problemas que originalmente iban a solucionar y, más bien, por el contrario los ha agudizado. Las manifestaciones de la crisis urbana que se sentían en la centralidad y que se intentaban resolver por medio de una renovación urbana, terminaron incrementando los déficits de servicios y equipamientos, de vivienda, de transporte, de segregación residencial y urbana, de ahondamiento del déficit fiscal municipal, conformando en la actualidad algunas de las formas de expresión de las contradicciones urbanas y de la crisis generalizada en que se debate la capital de la República.

El siguiente esquema sintetiza algunas de las similitudes y diferencias, según los tipos de intervención y las características generales de cada una de las zonas de renovación:

CENTRO DE QUITO

MARISCAL SUCRE

Tipo de intervención

- | | |
|----------------------------------|--|
| a) Política vial | a) Política vial |
| b) Reglamentación especial | b) Reglamentación en altura |
| c) Rehabilitación y remodelación | c) Cambio total de las estructuras arquitectónicas |
| d) Ruptura de la traza urbana | d) Ruptura de la traza urbana |

Características particulares

- | | |
|--|--|
| a) Precios altos del suelo por condensación histórica de las rentas territoriales. | a) Precios altos por especulación y altas inversiones. |
| b) Valores histórico-culturales | b) Sin valor histórico-aparente |
| c) Tugurios con población de estratos bajos | c) Sectores económicamente altos |
| d) Expulsión de inquilinos y pequeños propietarios | d) Concentración de la propiedad |
| e) Cambio de usos de suelos | e) Cambio de usos de suelos |
| f) Sector "colonial" | f) Sector "moderno" |

B. Expansión urbana

La expansión urbana es parte integrante fundamental del proceso de crisis-transición que estamos viviendo en la ciudad y, como tal, elemento imprescindible para captar la emergencia y la evolución de la forma metropolitana de organización territorial. La expansión urbana se presenta a partir del desarrollo del "valor de uso complejo" proveniente de dos elementos constitutivos fundamentales, interrelacionados entre sí: el *crecimiento de la economía urbana* y el *incremento de la organización territorial*; o sea, por el incremento de los valores de uso elementales que, por magnitud y cualidad, implican una redefinición de su articulación en el todo (nueva forma de organización territorial: metropolitana) y una ampliación del soporte físico sobre el cual se despliega: el territorio.

Este proceso se inicia con la modernización capitalista que vive el país en la década de los sesenta y se consolida a partir de 1972 con el incremento sustancial de las exportaciones petroleras. Sin duda, el alto dinamismo que muestran la economía urbana y la organización territorial tienen mucho que ver con el fenómeno.

B.1 Crecimiento de la economía urbana

Las formas que asumen la economía urbana y el desarrollo concomitante de los valores de uso elementales, definen indirectamente el comportamiento expansivo que presenta la organización territorial. El crecimiento de la economía urbana lo analizaremos a través de dos fenómenos complementarios: el proceso general de URBANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA, proveniente de la mayor concentración de las actividades económicas en las ciudades, y el desarrollo de la ECONOMÍA URBANA propiamente dicha, explicable por el predominio que van alcanzando los sectores económicos secundarios y terciarios (típicamente

urbanos) en la lógica de funcionamiento intraurbano.

A partir de los años sesenta, cuando se percibe con claridad la modernización capitalista, la matriz de acumulación nacional tiende a desplazarse aceleradamente hacia las ciudades. Allí se consolida lo que hemos llegado a definir como BICEFALIA METROPOLITANA: relaciones que se establecen entre Quito-Guayaquil en el contexto de la urbanización nacional, sobre la base de su conversión en eje articulador de los circuitos internos de acumulación, del proceso de urbanización y de sus nuevas formas.

Quito muestra un gran dinamismo, incluso, tiende a equipararse con el de Guayaquil, gracias a que la mayor parte de los recursos petroleros, directa o indirectamente, los maneja el Estado, a través de la administración pública, fundamentalmente asentada en Quito por ser la capital de la República. No es nada casual que se observe un incremento de los ritmos y de las formas de actuación del Estado en la ciudad, así como un acelerado crecimiento y diversificación de su economía, población y territorio.

Las acciones del ESTADO ecuatoriano durante este período no dejaron de tener importantes efectos sobre la ciudad.

El proceso de modernización y el incremento sin precedentes de los recursos económicos, gracias a los ingresos petroleros y a sus mecanismos de gestión, permiten el desarrollo de la "autonomía relativa" del Estado (en términos de que asume nuevas funciones, modifica sus roles principales y participa más activamente en el proceso de acumulación) y, por tanto, del incremento y diversificación de sus modalidades de gestión en materia urbana.

El Estado ve crecer su capacidad de respuesta en base a la

ampliación de sus APARATOS, tanto en número como en nuevas funciones y atribuciones(64), con lo cual los soportes materiales, ubicados, preferencialmente en Quito, presionan directamente sobre los ámbitos de la centralidad urbana —tradicional ubicación de la gestión pública y, por extensión, de la privada—, así como sobre la periferia de la ciudad.

Como ejemplo se puede señalar que la presencia de estos aparatos estatales en la vida social urbana(65) se manifiesta en el hecho de que, por ejemplo, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda-Junta Nacional de la Vivienda (BEV-JNV) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se convierten en propietarios de extensiones de suelo urbano apreciables, al extremo que pueden ser calificados como uno de los principales terratenientes urbanos de la ciudad.

El crecimiento de la capacidad de respuesta del Estado se verá reflejada en el GASTO PÚBLICO, convertido en

(64) Simplemente como referencia se puede señalar, entre otros, a los siguientes órganos que se crean o se fortalecen en el período: Corporación Financiera Nacional (CFN), Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT), Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC), Empresa Ecuatoriana de Aviación, Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE); además de ellas, el Estado participa como socio principal en otras empresas, bajo la modalidad de la "economía mixta".

(65) La penetración del Estado en la vida social urbana exige también su presencia físico-material en el barrio. Dado que el Estado aparece como el realizador de obra, su presencia física es, de algún modo, esperanza de solución de problemas; y en ocasiones su simple presencia ya es obra. De allí la proliferación de retenes de policía, de almacenes de ENPROVIT, de promotores populares, de carteles de propaganda de obras realizadas o por realizarse, de publicidad ambulante sobre repartidores de agua potable, etc.; una manera muy directa de asegurar la presencia estatal —que es su control, y no sólo servicios, como suele creerse— en la sociedad. (Unda: 1986, 3-4).

un elemento adicional sumamente importante(66); al punto que posibilita la obtención de una mayor rentabilidad al capital privado (Bocco; 1982), una mayor inversión pública (y por tanto privada) en equipamientos, servicios, infraestructura (Cfr. el capítulo sobre política municipal), un impacto directo en la oferta de empleo y un incremento de los ingresos, sobre todo de las capas medias ligadas directa e indirectamente al Estado(67).

En este contexto, merece señalarse el papel dinamizador jugado por los sectores medios en el conjunto de la economía urbana, en tanto que genera un significativo crecimiento de la capacidad de demanda y desarrollo de los mercados de tierra y suelo urbanos, de vivienda, de automóviles y de bienes de consumo durables en general. En otras palabras, el Estado dinamiza ciertos mercados, mediante el apoyo a la oferta (v. gr. capital de promoción, los importadores, terratenientes) y a la generación de una "demanda solvente" más amplia. Allí radica, una buena parte de las causas del crecimiento de la "mancha urbana" y del parque automotor en Quito; pero también, en la nueva segregación residencial de la ciudad, basada en zonas homogéneas según la capacidad adquisitiva de la población:

(66) "La concentración del gasto público preponderantemente en Quito, y el peso creciente de la capital en el esquema de crecimiento que el petróleo introduce en el país, se tradujeron en una mayor intensidad de la tendencia alcista de los precios en la Provincia de Pichincha (Verduga; 1979, 25).

(67) "La evolución de la distribución del ingreso urbano entre 1968 y 1975 muestra un importante deterioro para el grupo del 20% de los más pobres, una mejoría importante para el 30% medio bajo, una mejoría también considerable para los grupos medios y superiores, que representaban el 40% del total. El 10% de los más ricos vio mermar relativamente, su nivel de ingreso. Sin embargo, las diferencias absolutas continuaron siendo abismantes: el 50% de la población urbana de menores ingresos recibió el 46.8% y el 10% restante, los más ricos, fue beneficiado con el 34.2% del ingreso urbano total (Cepal, Economic Survey of Latin America)". (Rosales; 1982: 144).

Quito queda zonificada de acuerdo a los niveles de ingreso y regida por el mercado.

El desarrollo reciente del país, no ha superado la concentración regionalizada de la ECONOMIA. Si alguna distribución se ha operado en este sentido, ha sido tendiente a ubicar y fortalecer empresas públicas y privadas en Quito. Ello ha ocurrido por igual en todos los órdenes de la economía, transformando no sólo la imagen (aspecto de suyo formal) sino, lo más importante, su funcionalidad en el conjunto de la vida nacional y, consecuentemente, en el proceso de urbanización, administrativo-burocráticas.

El eje de esta transformación está en los sectores inmobiliario, industrial, bancario y comercial. EL SECTOR INMOBILIARIO gracias a su alto dinamismo, se consolida con el nacimiento de una nueva figura social: el CAPITAL DE PROMOCION(68). Durante gran parte del período petrolero juega un rol protagónico, tanto en el crecimiento del PIB(69), como en la generación de empleo (en 1974 aporta con 10.20/o a la PEA quiteña, para 1982, ya en la crisis, ocupaba todavía a un

(68) El capital de promoción se caracteriza por dos aspectos interrelacionados: "Por una parte, asegura la transformación del uso del suelo; libera al terreno para destinarlo a un nuevo uso, y hace posible la producción sobre ese terreno. Proporciona a las empresas constructoras el apoyo indispensable para su producción. Por otra parte, asegura el pago de los trabajos en la medida en que avanza la construcción, antes que la mercancía esté disponible para la venta y para ser utilizada: permite, por tanto, un retorno más rápido del capital de las empresas constructoras a la forma de dinero, permite una rotación más rápida del capital industrial". (Topalov, 1979:114). Para una visión del nacimiento de esta nueva figura social en el Ecuador, ver Carrión F., 1985a.

(69) "El sector de la construcción crece a una tasa promedio de 7.85/o entre 1973 y 1979. En este mismo período se construye un promedio de 1.397.533 metros cuadrados de construcción que contrastan con los 700.000 anuales promedio en el período 1967-1972 (Mauro; 1986: 22).

9.10/o) y en el crecimiento de la ciudad y su forma de organización territorial. En este sector tuvieron un rol protagónico el constructor, el financiador, los terratenientes urbanos y el promotor inmobiliario, al grado de que se puede señalar que, en el período, las contradicciones secundarias que expresan sus relaciones quedan matizadas por el boom que se vive.

EL SECTOR FINANCIERO. Quito contaba, para 1979, con catorce matrices de entidades financieras (bancos, mutualistas, etc.), nueve del sector privado y las cinco restantes estatales, cuatro más que en Guayaquil. Es interesante resaltar el hecho de que, de los nueve bancos que tienen sus matrices en la capital, cuatro de ellos iniciaron sus operaciones en la década de los años sesenta. Esto demuestra la dinámica reciente de Quito en el aspecto financiero; sin embargo, el punto principal acaparará la mayoría de los créditos otorgados por bancos y financieras, acorde con la orientación exportadora de la economía nacional. Hacia 1977, Guayas recibía el 47.30/o del volumen crediticio concedido por el sistema nacional financiero, mientras que la provincia de Pichincha (en segundo lugar) percibía un 26.30/o. Es fácil colegir que la participación de las restantes 18 provincias es prácticamente insignificante (Alvear, 1982).

Lo acontecido en el **SECTOR INDUSTRIAL** es mucho más notorio, en buena parte gracias a las transformaciones que se operan por la introducción del "nuevo modelo" de desarrollo que surge con el petróleo y las facilidades que ofrecía el mercado ampliado del Pacto Andino. Entre 1973 y 1976, el 43.80/o de empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial están localizadas en la provincia de Pichincha, con una inversión del 40.60/o de todo el capital mientras que en Guayas se ubica un 29.80/o de las inversiones. Igualmente, la participación de las otras provincias es marginal.

La diferencia es mayor al considerar que, de las empresas existentes previamente, la mayoría correspondía a Guayas (42.40/o contra 34.90/o; lo propio en inversiones —45.90/o, y 34.20/o respectivamente—). De manera que las empresas de nueva formación se localizan preferentemente en Pichincha (49.90/o, contra 35.10/o en Guayas), produciéndose allí, las mayores inversiones (41.70/o contra 27.10/o en Guayas). (PUCE, 1977).

La industria en Quito, signada por elementos introducidos gracias al Acuerdo de Cartagena y a los recursos petroleros, se dedicó a una producción distinta de la tradicional. Las plantas de fabricación (ensamblajes) de productos de consumo duradero (automóviles, “línea blanca”, calculadoras), inclusive de bienes intermedios y de “capital” (herramientas, maquinarias, etc.) se extendieron en la ciudad y en los valles aledaños, transformando la especialización de la industria local, antes dedicada exclusivamente a textiles, alimentos, bebidas y tabacos. Los mercados a los que la producción va destinada variaron radicalmente. En efecto, anteriormente se trataba del mercado interno, mientras que ahora una buena parte de la producción (dado las restricciones no superadas de este mercado) debe realizarse en un mercado ampliado, compuesto preferencialmente por los países del Pacto Andino.

El COMERCIO también ha variado drásticamente su composición; porque no se trata sólo de su crecimiento cuantitativo sino también de la adopción de nuevos patrones y formas de realización. Existe un proceso altamente sostenido de concentración económica en el sector (el 7.30/o de los comerciantes controlan el 55.80/o de las inversiones de Quito), paralelo a su definición como actividad económica independiente, sin ligazón directa con la producción (Plan Quito; 1984, 387). Tal situación ha conducido a modificar su ubicación en la ciudad: su extensión desde el CHQ, primera-

mente hacia la MS y más tarde hacia todos los rincones de la ciudad, en forma de sucursales, agencias y distribuidores de las grandes firmas comerciales. Y también sus modalidades de expresión: los "centros comerciales" incursionan en la ciudad, expresando, a nivel del espacio, lo que se viene produciendo económicamente: la concentración territorial.

El tercer elemento que nos permite comprender el crecimiento y la dinámica de la economía urbana es *la población*. Durante el último período intercensal (1974-1982) la población de la "ciudad central" se incrementó de 624.094 habitantes a 890.355, a una tasa anual de crecimiento del 4.60/o. Ligeramente superior a la que se vivió en el período intercensal anterior (1962-1974) que fue de 4.50/o, y similar al que presenta el crecimiento urbano nacional. Si bien en términos absolutos es un crecimiento importante, su participación porcentual en el total urbano nacional y serrano en particular, tiende a disminuir. Esto tiene dos explicaciones: por un lado, la dinámica que presentan las ciudades intermedias ecuatorianas desde hace poco tiempo (Larrea, 1986) y, por otro lado, la falta de consideración como ámbito de lo urbano de Quito a un conjunto importante de parroquias supuestamente rurales, pero que en realidad son urbanas. Lo que más llama la atención son los cambios que ha sufrido su composición: el crecimiento sustancial del sector "informal" (Farrell, 1983), el crecimiento de los asalariados estatales y la terciarización de las actividades económicas fundamentales.

B.2 Crecimiento de la organización territorial

Desde la década del setenta se inicia la consolidación de la tendencia general del "hinterland" de la ciudad de Quito (e incluso mucho más amplio todavía), entre otras cosas por la acelerada penetración de las relaciones de producción capitalista en el campo y el desarrollo de un incipiente, pero sostenido, desa-

rollo industrial y de la economía urbana en general. Estamos, por tanto, bajo la presencia de una redefinición de las relaciones campo-ciudad, que se expresa, para el ámbito inmediato a Quito, como de urbanización del campo y, para su región ampliada, como de *subordinación o subsunción* del campo a la ciudad(70).

El crecimiento de la organización territorial está en estrecha relación con dos fenómenos articulados contradictoriamente: el desarrollo urbano y su economía, y las transformaciones que se operan a nivel agrario. Uno y otro hacen que el valor de uso complejo se incremente sustancialmente y, consecuentemente, la organización territorial crezca. Estas determinaciones modifican la organización regional del territorio, uno de cuyos aspectos fundamentales será la ampliación del soporte territorial de "la ciudad central", escenario donde tiene lugar la condensación de los principales cambios: la lógica de acumulación tiende a trasladarse hacia el sector urbano-industrial de Quito. También provendrá de una política de tierras que busca justamente una expansión territorial, como forma de acción(71). La manifestación más clara de este fenómeno vendrá dada por el crecimiento de la organización territorial bajo la forma metropolitana.

La ciudad de Quito tuvo, a principios de siglo, un fenómeno similar al que vivimos en la actualidad, un alto crecimiento urbano que logró superar las barreras geográficas impuestas por

(70) "El concepto de subordinación se aplica bajo el supuesto de que en algún momento de la historia del desarrollo capitalista los centros fundamentales de acumulación de capital se desplazan hacia el sector urbano-industrial. (Pucciarelli; 1984, 24).

(71) Al respecto, es importante hacer una comparación con la política urbana instrumentada, para el mismo período, en Santiago de Chile, en lo que se refiere al denominado "mercado abierto" de tierras; para lo cual remito, entre otros, al trabajo de Rodríguez (1983), en el cual se presentan, a grosso modo, las características particulares de la política de tierra emprendida por la Junta Militar de Pinochet, que no difiere en mucho de la aplicada en Quito por Durán Ballén en el período de la Dictadura Militar (1972-1979).

la topografía del Sur y del Norte de la ciudad. El proceso actual se diferencia del anterior porque, además de desbordar las limitaciones naturales hacia los extremos longitudinales, lo hace también hacia el Este y con la sola excepción relativa del Oeste (Pichincha). Pero no sólo por ello, sino también porque implica una nueva relación de la ciudad con el campo y, por ende, de la sociedad con la naturaleza.

El desarrollo urbano ha sometido a la naturaleza a las leyes de su propio movimiento; pero de una manera anárquica, regresiva y peligrosa, al grado de exponer el "recambio orgánico" sociedad-naturaleza (ecología)(72). Incluso durante este último tiempo se presencia un cambio en la percepción temporal cotidiana que la gente tiene de su ciudad: se pasa de su nostálgica visión de la ciudad recoleta que fue, a la ciudad que el futuro nos depara; de alguna manera, el presente ha desaparecido gracias a la visión teleológica que se nos presenta desde ya. En otras palabras: "no hemos heredado la Tierra de nuestros padres, sino que la hemos tomado prestada a nuestros hijos".

Este proceso general de crecimiento de la organización territorial tiene cuatro formas de manifestarse, cada una de las cuales expresa una circunscripción territorial específica de crecimiento.

1. LA DISPERSION DE FUNCIONES, es la expresión sectorial de la ampliación de la economía urbana. Ello se produce gracias a que las ventajas relativas de localización para deter-

(72) En el Quito metropolitano actual, se multiplican los lugares y los sectores sociales que empiezan a reivindicar la mejoría en la calidad de vida de la población producto, justamente, de la degradación que se observa en el medio ambiente socio-natural. Pero, como contrapartida, también ha nacido un "capitalismo ecológico" que vende la ilusión del departamento con vista al valle, de la urbanización en el bosque, etc., lo que introduce nuevos elementos a la ya de por sí compleja segregación residencial y urbana de la ciudad. Pero que también vende cigarrillos con sabor natural. . .

minadas actividades económicas tienden a reducirse o por lo menos a transformarse. Este es el caso, por ejemplo, de la industria que, por su alta composición orgánica de capital y porque, de alguna manera, los efectos de aglomeración empiezan a generar deseconomías, prefieren localizarse en zonas periféricas con buena infraestructura (vialidad, comunicaciones, energía, etc.) y son también relocalizadas gracias a una política urbana tendiente a crear condiciones generales de la producción; esto es: las condiciones generales de la producción (propiamente tales) y de la circulación de capital y las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. De allí que se observe un alto desarrollo de las vías de comunicación, de servicios y equipamientos colectivos, de redefinición de la implantación residencial, de la industria, el comercio, no sólo en lo que se consideraba "la ciudad", sino también en sus "periferias" inmediatas, hoy incorporadas gracias a la dispersión. (Cuadro No. 5).

2. LA INTEGRACION DE ZONAS, se refiere al proceso de captación, por parte de la "ciudad ampliada", de áreas anteriormente agrarias, circundantes a los pueblos hoy conurbados o directamente a la "ciudad central". Este es el caso típico en el que el propietario de la tierra agraria ha perdido la capacidad de resistencia ante el avance de la urbanización y terminará él estimulando el cambio de su uso ya que le resulta mucho más rentable. En otras palabras —y siguiendo a Topalov (1979; 175)—, "no habrá renta ni cambio de uso de terreno mientras la sobreganancia del nuevo uso no sea superior a la sobreganancia del anterior".

La integración de zonas sigue una doble dirección: por un lado, están las lotizaciones(73), sean estas del tipo huertos familiares o fincas vacacionales, y del tipo propiamente urbano (ur-

(73) "Durante los primeros meses de 1972 se realiza el mayor número de lotizaciones de los últimos 6 años" (Gómez; s/f, 83).

CUADRO No. 5

USOS DE SUELO DEL AREA INTEGRADA A QUITO

	SAN ANTONIO			CALDERON			TUMBACO			TURURAMBA			LOS CHILLOS			TOTAL		
	Hás	%1	%2	Hás	%1	%2	Hás	%1	%2	Hás	%1	%2	Hás	%1	%2	Hás	%1	%2
Vivienda	63.49	4.80	2.03	1.090.2	22.33	34.96	1.381.54	33.50	44.29	159.23	4.03	5.10	424.71	14.21	13.62	3.119.17	18.07	100.00
Agrícola	1.149.00	86.92	9.39	2.950.72	60.45	24.11	2.594.04	62.9	2.119	3.538.49	89.58	28.90	2.008.80	67.22	16.41	2.240.05	70.09	100.00
Bosques	14.63	1.11	2.03	431.82	8.85	59.77	51.14	1.24	7.08	-	-	-	224.85	7.52	31.12	722.44	4.18	100.00
Industria	20.17	1.53	16.30	51.71	1.06	41.79	3.00	0.07	2.42	3.082	0.78	24.91	18.03	0.60	14.58	123.13	0.72	100.00
Quebradas	74.58	5.64	7.04	356.68	7.31	33.68	94.32	2.29	8.91	22.30	5.60	20.89	312.21	10.45	29.48	1.059.09	6.13	100.00
TOTAL	1.321.87	100.00	7.66	4.881.13	100.00	28.27	4.124.04	100.00	23.89	3.948.84	100.00	22.87	2.988.60	100.00	17.31	17.264.48	100.00	100.00

FUENTE: Plan Quito, 1984.

ELABORACION: Propia.

1 Porcentaje del uso de suelo respecto del total del Distrito.

2 Porcentaje del uso de suelo respecto del total del uso en la ciudad.

banizaciones) y, por otro lado, simplemente la retención especulativa de la tierra urbana(74). Al respecto es muy ilustrativo, aunque los datos por desgracia no sean actuales, ver la tendencia que se observa en el análisis de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPAS) a nivel del Area Metropolitana de Quito: existe un acelerado proceso de minifundización de las UPAS que se expresa en el descenso del promedio de hectáreas por UPA de 13.3 has. en 1954 a 10.2 has. en 1974, así como en la mayor extensión del anillo exterior (16.3 has) en comparación con el de influencia inmediata (5.3 has.) (Herdoíza de Estévez, et. al.; 1984).

3. LA CONURBACION, se refiere al proceso de integración de estructuras consolidadas (pueblos o cabeceras parroquiales) a la ciudad, fundiéndose con ella. Este proceso tiene dos fases claramente diferenciadas: la primera(75), que ha seguido un proceso lento y progresivo de incorporación de estas estructuras hasta mediados de la década del setenta; a partir de este momento, su incorporación será mucho más rápida y amplia, gracias a los fenómenos de integración, dispersión y ampliación inmersos en la lógica metropolitana de organización territorial.

(74) “. . . se evidencia un estado de transición de las áreas agrícolas hacia futuros usos urbanos, pese a que el uso agrícola representa el 75% del área (Cfr. Cuadro No. 5). Cabe destacar que una proporción significativa de ésta tiene un carácter mixto a través de las lotizaciones de huertos familiares y fincas vacacionales que se utilizan como una segunda vivienda de temporada o como vivienda permanente, esta caracterización del proceso de subdivisión y utilización del suelo es significativa en la medida que el suelo tradicionalmente agrícola intensivo, va cediendo terreno, a las actividades de la urbe y dependientes de ella, en función de una mayor rentabilidad resultante de la gran demanda de tierra de los ciudadanos que no pueden encontrar alojamiento a precios accesibles en la zona urbana”. (Plan Quito; 1984, 184).

(75) Al respecto, se puede consultar la tesis de Flores. Ed., et. al. (1981), donde se describe el proceso general y los casos específicos que definen esta primera fase.

En la primera fase, la conurbación es lenta, paulatina y apegada a la legalización municipal, y tiene como lugar privilegiado a los extremos Norte y Sur, acorde a la forma longitudinal de organización territorial. En la segunda fase, que se inicia en la década de los sesenta, aunque se sigue desarrollando con mayor fuerza en la dirección anterior, se orienta también por primera vez, hacia el Este. La conurbación en esta fase se caracteriza por ser masiva, veloz y de hecho (no de derecho, como en la anterior), justamente por no existir todavía tiempo y condiciones de política urbana como para reconocerlos legalmente. (Ver Plano N° 10).

Las reivindicaciones sociales que tienen lugar en el conjunto de los distritos metropolitanos, nos muestran también una continuidad respecto de la "ciudad central": son totalmente urbanas y articuladas entre sí por el marco urbano general, a pesar de que provienen de distintas formas de inserción residencial (Cfr. Capítulo 3.3). Son reivindicaciones por transporte, por servicios, por equipamientos colectivos, por ecología.

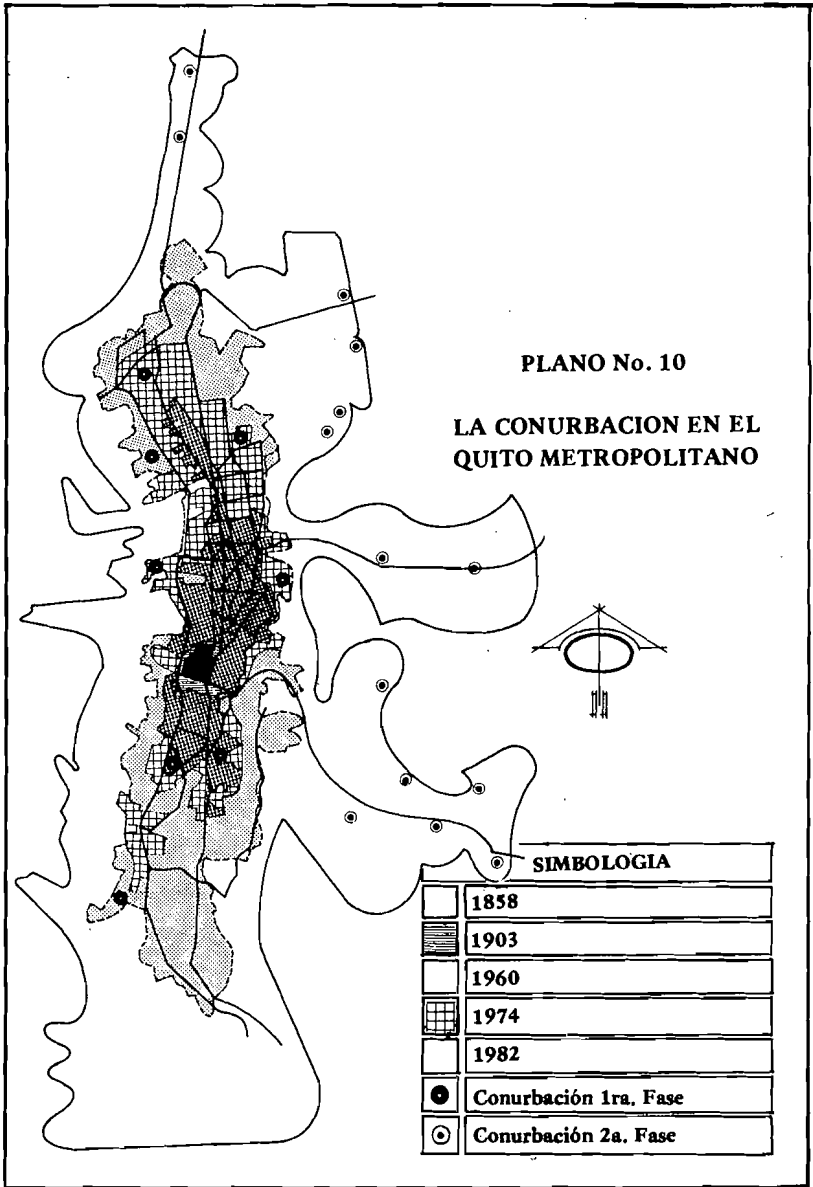
La "continuidad" de la ciudad no expresa solamente un fenómeno de crecimiento cuantitativo sino, fundamentalmente, una modificación de orden cualitativo: estamos bajo la presencia de una ciudad diferente que, a su vez, exige una construcción conceptual distinta que la explique y la comprenda. En otras palabras, estamos en un momento en que se requiere redefinir y repensar la ciudad a partir de sus nuevas determinaciones. Una entrada metodológica que parta primero de su conceptualización para, posteriormente, delimitarla territorialmente (señalamiento del perímetro). Esta aproximación metodológica es totalmente diferente a la que comúnmente se utiliza, porque no se construye desde una realidad empírica predeterminada, que primero mapea "la ciudad" y luego la conceptualiza. Este es el caso de los análisis que se fundamentan, sin la debida precaución, en informaciones producidas bajo este esquema, y que provie-

nen, por ejemplo, del criterio que utiliza el INEC para la realización de los Censos y del Municipio de la urbe para la elaboración de sus diagnósticos y propuestas de planificación (Cfr. Plan Quito). Esta nueva entrada a la ciudad obliga a trabajar en nuevos sistemas de clasificación de la información, acordes a la nueva definición(76), porque la actualmente existente proviene del esquema empírico anterior y, lo que es más, de una definición de ciudad construida a partir de esa metodología: la tradicional ciudad longitudinal norte-centro-sur.

4. LA AMPLIACION DE LA "MANCHA URBANA COMPACTA" ha sido la manera tradicional de entender el crecimiento de la organización territorial de la ciudad y se expresa por medio de la definición municipal del perímetro urbano. El crecimiento que experimenta la mancha urbana es superior al 250% de la década (de 4.625 has en 1970 a 11.773 en 1980, tal como se ve en el Cuadro 1). En este rubro generalmente no se incorpora la expansión del área construida de los soportes materiales, que si bien es, en términos relativos y absolutos, inferior al crecimiento del suelo urbano, es también altamente significativo: desde una base 100 en 1972, el índice de metros cuadrados construidos subió a 242.1 para 1978.

Pero también la mancha urbana crece potencialmente, gracias al mejoramiento de las capacidades de edificación deducidas de los cambios en los instrumentos legales (zonificaciones, coeficientes de utilización y ocupación del suelo, de la prestación de servicios (vr.gr. agua potable) y del desarrollo de la tecnología de la construcción. Esta ampliación real y potencial se expresa, finalmente, en un crecimiento vertical y horizontalmente importante.

(76) Es importante que se resalte el valor que tiene la teoría en la delimitación empírica de la ciudad (perímetro) y, consecuentemente, la relación que debe mediar entre la teoría, el método y la técnica de investigación y planificación urbanas.



En general el crecimiento de la organización territorial, a través de las cuatro modalidades señaladas, ha significado, en términos del área, la incorporación de alrededor de 20.000 has a la ciudad. Ello significa que Quito cuenta con 32.000 has en 1982. En términos de población, se incrementaron 442.665 habitantes; que sumados a los previamente existentes determinan la existencia de una población total de 1'250.330. Ello significa que la ciudad de Quito ha reducido su densidad de población a 40 hab/ha. (Ver Plano No. 5).

3.1.2 La segregación urbana a partir de las funciones: los usos del suelo.

La segregación urbana por el tipo de funciones fundamentales proviene de la agudización de las desigualdades y disparidades intraurbanas, deducida de la expansión y la diversificación de la economía urbana y de una política urbana tendiente a conciliar los intereses de las distintas fracciones de capital en el territorio(77). Se concreta a partir del proceso de CONSTITUCION-HABILITACION del suelo urbano y su UTILIZACION por parte de las distintas fracciones de capital y grupos sociales.

En la actualidad, por los procesos de concentración y centralización de capitales y por la correlativa actuación del Estado en materia urbana, se han producido cambios manifiestos en el uso y en la apropiación del suelo urbano. Se observa claramente al revisar las características que asume el despliegue de los so-

(77) Una política urbana que históricamente supera a la fase de promotor residencial de los sectores de altos ingresos y asume una nueva: "mitigar los efectos negativos que sobre la reproducción del capital y la fuerza de trabajo produce la anarquía urbana" y adecuar la "forma urbana a la reproducción del capital en su conjunto", esto es, distribuir y garantizar el acceso al suelo urbano a las distintas fracciones de capital, invertir en los sectores y obras prioritarias, orientar el mercado de tierra y vivienda, entre otras. (Pradilla, 1984).

portes materiales de las funciones comerciales, industriales, administrativas (públicas y privadas) y de vivienda.

Este proceso debe ser comprendido dentro de las transformaciones que sufre el país como consecuencia de su paso hacia la nueva fase de acumulación con base urbana y la consecuente expansión de la economía urbana. La tierra y el suelo urbanos dejan de ser exclusivamente un soporte material para el desarrollo de actividades y se convierten en un elemento fundamental para la acumulación y la valorización de capitales ligados a su propiedad, a los sectores de la construcción, la industria, el comercio y la banca.

Respecto al conjunto de las actividades y su relación al suelo urbano (Cuadro N° 6) se tiene un comportamiento diferenciado del centro y de la periferia: existe una sintomática concentración de ciertas actividades en los distritos Centro-Norte (correspondiente a la Mariscal Sucre) y Centro (al Centro Histórico de Quito). Así tenemos: en administración y salud, el 100% en los dos distritos; en comercio, educación y recreación, el 67.9%, el 82.1% y el 57.2% respectivamente. Es altamente clarificadora esta concentración de actividades, porque son justamente éstas las que definen la "centralidad urbana" en el conjunto de la ciudad y, además, el ámbito en el cual se inscribe la renovación urbana, (Cfr. Gráfico N° 4).

Por otro lado, también, nos muestra algunas de las características que asume la periferia: en contraposición, dispersión y carencia de las actividades concentradas en la "centralidad" y concentración de funciones como la industria y la vivienda. Sin duda que esta falta de equilibrio entre las distintas funciones urbanas explica el por qué existe un predominio del centro sobre la periferia, que finalmente se expresa en la obligación social de cruzar por el símbolo máximo de la ciudad: la "centralidad ur-

CUADRO No. 6*

USOS DE SUELO DE LA CIUDAD DE QUITO POR DISTRITOS

SEGUN HECTAREAS Y PORCENTAJES

(1975)

DISTRITOS	NORTE			CENTRO NORTE			CENTRO			CENTRO SUR			SUR			TOTAL		
	Has	o/o1	o/o2	Has	o/o1	o/o2	Has	o/o1	o/o2	Has	%o1	%o2	Has	%o1	%o2	Has	%o1	o/o2
Vivienda	1.607.81	39.87	37.40	1.009.65	41.68	23.48	682.38	63.03	15.87	573.72	35.80	13.34	425.56	16.24	9.91	4.299.12	36.56	100.00
Comercio	105.39	2.61	20.86	278.26	11.49	55.07	64.67	5.97	12.84	48.57	3.03	9.61	8.36	0.32	1.65	505.25	4.30	100.00
Administración	—	—	—	16.76	0.69	23.71	53.93	4.98	76.29	—	—	—	—	—	—	—	70.69	0.60
Educación	24.43	0.62	9.86	153.12	6.32	61.78	50.42	4.66	20.34	9.09	0.57	3.67	1.079.00	0.41	4.35	247.85	2.11	—
Recreación	33.66	0.83	14.59	88.77	3.66	38.49	43.03	3.97	18.66	15.62	0.97	6.77	48.57	1.89	21.49	230.65	1.96	100.00
Salud	—	—	—	7.24	0.30	48.56	7.67	0.72	51.44	—	—	—	—	—	—	—	14.91	0.13
Libre	1.507.79	37.39	29.49	671.57	27.72	13.14	135.79	12.54	2.66	881.94	55.03	17.25	1.915.05	73.08	37.46	5.112.14	43.47	—
Industria	42.47	1.05	30.42	25.42	1.05	18.21	—	—	—	—	—	—	71.73	2.74	51.37	139.62	1.20	—
Boques	551.56	13.68	66.95	171.59	7.08	20.83	—	—	—	73.57	4.59	8.93	27.13	1.04	3.29	823.85	7.01	—
Quebrada	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	112.35	4.29	100.00	112.35	0.96	—
Aeropuerto	159.23	3.95	100.00	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	159.23	1.35	—
Panecillo	—	—	—	—	—	—	44.77	4.14	100.00	—	—	—	—	—	—	44.77	0.38	—
TOTAL	Has	4.032.34	100.00	34.29	2.422.38	100.00	20.60	1.082.66	100.00	9.21	1.602.51	100.00	13.63	2.620.54	100.00	22.28	11.760.43	100.00

FUENTE: PLAN QUITO, op. cit. pp. 175

ELABORACION: Propia.

- 1 Porcentaje del uso de suelo respecto del total del Distrito
- 2 Porcentaje del uso de suelo respecto del total del uso en la ciudad

* Desgraciadamente esta información está tabulada con la definición de "ciudad" que utiliza el Municipio de Quito. Por esta razón, el cuadro presenta ciertas limitaciones de criterio; lo cual, obviamente, no invalida el análisis, pero sí lo condiciona.

bana”, el 87^o/o de las líneas de buses de transportación colectiva pasan por el centro, lo que supone un costo obligatorio, por lo pronto, en tiempo: un promedio de 40.1 minutos entre los barrios populares y la centralidad (Vásconez; 1986, 31).

El especulativo

Lo que más llama la atención del cuadro anterior es, a no dudarlo la existencia desproporcionada de las denominadas, eufemísticamente, “áreas libres”, que contienen un área cercana al 43.47^o/o de la superficie total de la ciudad. Si a esta cifra sumamos las áreas correspondientes a los bosques y quebradas (históricamente se han incorporado como suelo urbano a la ciudad) tenemos que el 51.44^o/o de Quito se encuentra en calidad de “vacante” o “libre”. Desde esta evidencia, se pueden extraer algunas conclusiones importantes:

1. El uso del suelo más importante de Quito es el ESPECULATIVO de allí se puede inferir que la lógica del desarrollo urbano de la urbe, en mucho está determinada por su comportamiento.
2. El crecimiento desmedido que experimenta el área urbana de la ciudad en la década del setenta se debe, en gran medida, al incremento de estos terrenos sin un uso del suelo aparente. De esta manera, las visiones neo-malthusianas esgrimidas por medios oficiales y periodísticos, se desvanecen.
3. La existencia de “espacios libres” al interior de los tres distritos centrales, nos permite llegar a caracterizar a este crecimiento como ficticio, puesto que no proviene de una exigencia social real y sí, más bien, de la especulación que se hace de la tierra y del suelo urbanos a la manera de “terrenos de engorde” (tanto en la periferia como, sobre todo,

en las zonas centrales).

4. La profundización de esta forma especulativa de crecimiento urbano significa la consolidación del propietario capitalista del suelo urbano, del capital de promoción y de la política urbana impulsada por la Municipalidad.
5. Se produce el encarecimiento de los costos de dotación de servicios, equipamientos, infraestructuras y, lógicamente, de la vivienda; que redundará en la merma de las condiciones de habitabilidad, el incremento consiguiente de los costos de vida y en un factor regresivo para la política urbana.
6. Este incremento "ficticio" conduce a la depredación de las áreas circundantes a la ciudad, a la modificación del paisaje urbano, a la reducción de las posibilidades productivas agrícolas de estos terrenos, a la transformación de las condiciones ecológicas urbano-rurales, social-naturales y a la reducción de la calidad de vida de la mayoría de la población.

Vivienda

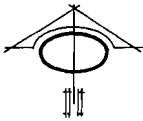
La vivienda representa el segundo uso del suelo en términos de área utilizada, con un porcentaje del 36.56% sobre el total de la ciudad considerada. Si bien esta constatación es importante, no es menos cierto que la tendencia de su ubicación y comportamiento es lo que más llama la atención. Su análisis lo realizamos en la sección correspondiente a la Segregación Residencial (cap. 3.1.3).

El comercio

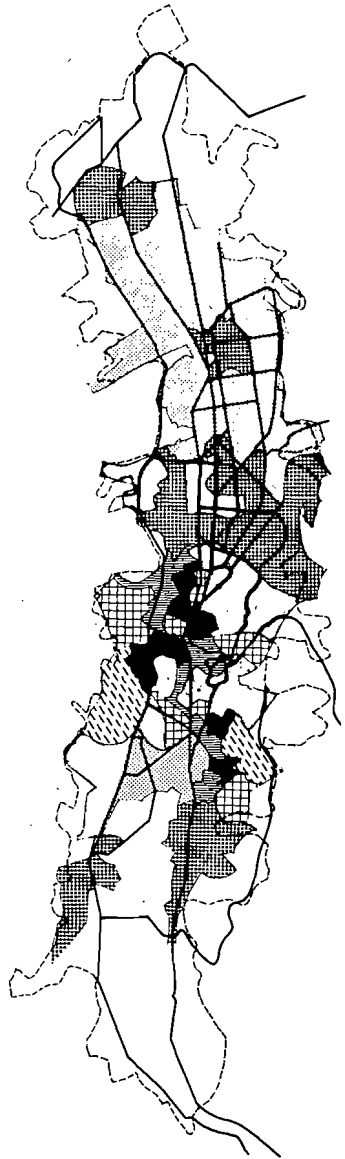
Existe una tendencia marcada hacia la concentración del comercio en los distritos Centro Norte (55.1% del total de la actividad) y Norte (20.9%), que decrece conforme se dirige hacia el sur. Simultáneamente, al interior del sector comercial, se

PLANO No. 11

DENSIDAD DE POBLACION
(1974)



SIMBOLOGIA	
DENSIDADES	
	Hasta 50 hab/Ha.
	de 51 a 100 hab/Ha.
	de 101 - 150 "
	de 151 - 200 "
	de 201 - 250 "
	de 251 - 300 "
	de 301 en adelante.
FUENTE: Carrión D. et. al., 1979.	



asiste a un proceso paulatino de concentración/descentralización territorial en el conjunto de la ciudad. Proceso articulado que produce la eliminación de la función comercial tradicional y su reemplazo por una modalidad diferente: los CENTROS COMERCIALES. La constatación empírica del desplazamiento relativo del comercio del centro hacia la periferia Norte, expresa la lógica interna del mercado capitalista, cual es la de que la alta concentración de capitales en el sector arrastra consigo a una reorganización de la actividad en su conjunto y a tener una nueva expresión territorial en la ciudad.

La nueva lógica mercantil que introducen los grandes centros comerciales (CCI, CCA, CCNU, El Bosque) produce en términos urbanos, los siguientes efectos:

- 1) Expansión urbana, por su ubicación preferencial en las zonas de la periferia Norte de Quito (por situaciones económico/culturales propias de la segregación urbana), generando consigo ámbitos de relaciones que deben ser cubiertos satisfactoriamente con infraestructura, equipamientos y servicios, además de atraer nuevas actividades económico-sociales tales como vivienda, recreación, gestión, etc.(78).
- 2) Renovación urbana: en tanto que tiende a descentralizar la función comercial de los lugares tradicionales, provoca un cambio general de los usos de suelo, transforma las relaciones de compraventa, aumenta la movilidad residencial de la población.
- 3) Introduce una nueva lógica de realización y circulación de las mercancías, que lleva, concomitantemente, a una transfor-

(78) El más desarrollado es el Centro Comercial El Bosque que contempla al interior del mismo proyecto, por encima de ordenanzas municipales varias funciones y actividades; esto es, tal como su publicidad lo consigna: la ciudad comercial El Bosque.

mación de los soportes físicos y de los hábitos ideológicos del consumo.

4) El proceso de concentración/descentralización lleva aparejada la constitución de una nueva trama de relaciones entre el centro y la periferia que no solo abarca al sector comercial, sino también al conjunto de las actividades económicas. Paulatinamente se va construyendo una suerte de división territorial de la realización mercantil, que introduce nuevos alcances a la segregación urbana de la ciudad: una especialización de lugares de venta por tipo de mercancías, correspondientes cada una de ellas a un estrato social; así, por ejemplo, lo "sofisticado" en la Mariscal Sucre, lo "popular" en el Centro Histórico y "el resto" en los grandes centros comerciales. División que muestra, también la marcada relación financiera y de circulación que se establece al interior del sector comercial: "En efecto, el sector de comercio 'informal' mantiene una estrecha vinculación con el sector 'formal' no sólo del mismo comercio sino del resto de actividades económicas. Muchas veces, el abastecimiento de producción se lo obtiene de la gran industria o de las grandes cadenas de comercio monopólico. Hay formas de crédito que no son precisamente las establecidas: usuras y cheques post fechados. También se da lo que se podría llamar una calificación sin costos para la mano de obra, cuando las personas integrantes del 'sector informal' son absorbidas por el sector monopólico, sin que le haya significado ningún gasto a la calificación previa de ese personal." (Plan Quito; 1984, 391) (79).

La "unidad en la diversidad" de los centros comerciales permite señalar que el Centro Histórico se ha convertido en el Centro del Sur y la Mariscal Sucre, del Norte, con lo cual con-

(79) Es interesante esta perspectiva territorial porque, desde esta visión se puede, incluso, encontrar explicaciones que nieguen la tan manida y discutida "teoría de la marginalidad", con que generalmente se encasilla a los "vendedores ambulantes", comercio minorista, etc.

juntamente asumen la centralidad urbana de la ciudad. Cerca del 35^o/o de los desplazamientos que realizan las unidades domésticas de los barrios populares para abastecerse de alimentos se efectúan en el Centro, más del 20^o/o en el mismo barrio y un 25^o/o en el Centro Sur (Vásconez; 1986, 41).

La industria

En los distritos extremos del Sur, con el 51.3^o/o y del Norte con el 30.4^o/o se localiza preferencialmente la Industria. Ello significa que se encuentra polarizada en los extremos de la ciudad. El resto de la industria (18.2^o/o) se ubica en el distrito Norte, lo que no le resta méritos a la aseveración, en virtud de que el carácter de la industria allí localizada se caracteriza por una baja composición orgánica de capital e incluso muestra una tendencia progresiva de relocalización.

Pero también se observa —gracias a los procesos de concentración y centralización de capitales, al desarrollo de los medios de comunicación, a la nueva división socio-técnico-territorial del trabajo y a la nueva política urbana— una transformación en la lógica general de implantación de la industria en la ciudad. Ha seguido, en términos urbanos, un proceso de metropolización de su emplazamiento, produciendo un desdoblamiento de sus actividades al interior de la misma firma o empresa: los lugares de producción se localizan en la periferia y los de administración en la centralidad.

De esta manera la industria se beneficia de las ventajas de aglomeración requerida por la administración del negocio: cercanía a la banca, a la administración pública y privada, al comercio y al mismo tiempo obtiene utilidades en la periferia, por precios de la tierra, infraestructura, etc. Uno y otro ámbito se ligan con magníficos medios de comunicación como las autopistas, la telefonía, la informática, que logran reducir su distancia. Si bien

espacialmente se encuentran disociados los dos ámbitos específicos por la división/cooperación técnica del trabajo, también se encuentran integrados.

Existe una rama de la industria que, por sus efectos pertinentes al interior de la ciudad, conviene estudiarla por separado para resaltar algunos aspectos necesarios para el análisis que estamos realizando: la rama de la construcción. La industria de la construcción se consolida como rama recién a principios de la década del sesenta, (si bien su origen puede encontrarse a mediados de siglo (Cfr. p. 39) cuando, en el marco político económico definido por la Alianza para el Progreso, se produce una afluencia masiva de capitales extranjeros (básicamente norteamericanos) para el financiamiento de la banca privada, el mutualismo y de organismos estatales dedicados a la construcción de vivienda.

La industria de la construcción se convierte, de esta manera, en un elemento clave para comprender la transición urbana que vive la ciudad. La necesidad que el capital comprometido en la construcción tiene de sobrepasar el límite que impone la "escasez" del suelo construible para iniciar cada nuevo ciclo productivo genera la posibilidad, en un contexto de expansión de la "demanda solvente", de concertar intereses entre los terratenientes urbanos y el capital comprometido en la construcción y caminar hacia la formación a partir de los años ochenta, del *capital de promoción*.

Mediante la expansión y renovación urbana, se resuelve la limitante impuesta por el "monopolio del bien escaso" (el suelo urbano): fraccionamiento de su propiedad presionado por la *constitución-habilitación* del suelo urbano y, concentración de la propiedad producto de una "*re-habilitación*" del suelo urbano.

La industria de la construcción es uno de los motores y beneficiarios directos de la transición acaecida; por tres aspectos: 1) para posibilitar la rotación de su capital y reiniciar cada nuevo ciclo productivo, hace uso de todos los mecanismos político-económicos a su alcance; con lo cual incrementa especulativamente los precios de la tierra, reduce al mínimo el patrimonio histórico-cultural contenido en la ciudad y depreda la naturaleza, 2) es el sector que en base a las nuevas edificaciones que produce y al control que obtiene del suelo urbano y de su uso, determina el precio de las edificaciones en el conjunto de la ciudad (tanto en venta como en alquiler) y el funcionamiento del mercado de tierras, vivienda y alquileres. Es el sector que impone las condiciones del mercado inmobiliario a partir de la oferta...; 3) porque gracias al apoyo estatal y al financiamiento extranjero (es un sector estratégico para la política norteamericana en la coyuntura), entra de lleno a señalar las políticas urbanas tanto del Municipio de Quito cuanto del Estado Central respecto a la ciudad.

La administración

Simultáneamente con la conversión de Quito como el más importante centro urbano nacional de decisión político-económica del país, en la Mariscal Sucre tiende a localizarse la administración pública y privada de la ciudad. La tendencia creciente de localización de la administración en los lugares más centrales va imponiendo un cambio sustancial en el uso del suelo debido a que la rentabilidad que se obtiene en las actividades de gestión es mucho más alta que en otras. La centralidad urbana se convierte paulatinamente en un centro de negocios ("central business district"), alrededor del cual se desarrollan otro tipo de actividades (expendio de comidas, oficinas de aviación y turismo, comercio sofisticado, bancos) y se prestan servicios especializados (hoteles, recreación).

3.1.3 Segregación urbana a partir de la residencia de la población

En sociedades como la nuestra el acceso a la vivienda se encuentra consagrado constitucionalmente como un derecho inalienable, pero en la realidad dista mucho de ser así: las posibilidades de acceso a la vivienda están determinadas por las mismas leyes generales que rigen a la distribución de los productos; esto es, según la capacidad de pago que tenga la población y el precio de la mercancía a ser intercambiada, pero dentro de un mercado altamente regido por la oferta (allí surge uno de los componentes principales de la especulación) y de una demanda, estratificada socialmente por ingresos, que sobrepasa en mucho a la oferta. Mientras las necesidades de vivienda de la población se incrementan sustancialmente, las posibilidades de solventarlas se alejan aceleradamente, por cuanto sus ingresos tienden a contraerse mientras los costos de esta mercancía se expanden(80).

De esta manera, la ciudad se encuentra en manos de la oferta, con lo cual la imagen que nos presenta es la de una urbe altamente diferenciada y estratificada, según las posibilidades que brinden los niveles de ingresos de la población. Pero esta realidad que aparece tan evidente es camuflada artificialmente, a través de los pilares ideológicos del sistema capitalista: *libertad de escoger* (gama de opciones residenciales frente a gama de ingresos, cada uno de los cuales se corresponden), *propiedad privada* (no sobre un medio de producción, sino sobre un medio de consumo: la "casa propia"), etc.

En esta primera aproximación hacia la segregación residen-

(80). La vivienda es una mercancía con cierto tipo de especificidades que merecen ser señaladas: la no reproductibilidad de una condición de la producción, el suelo urbano; la duración excepcional del período de circulación y la lentitud en la tasa de acumulación que presenta el sector (Topalov, 1979).

cial, interesa mostrar el comportamiento articulado que presentan las variables población y territorio. Definiendo esa relación, podremos descartar la ilusoria imagen de ciudad homogénea que han creado los principios ideológicos capitalistas. Además, se debe señalar que la segregación residencial proviene de la formación de los precios de la tierra, como sobreganancia de localización, deducidas de la división social y territorial del trabajo.

Un primer acercamiento a la relación población/territorio a partir de su dinámica en la década del setenta, muestra que el crecimiento del área urbana es superior al de la población: mientras la superficie de la ciudad prácticamente se cuadruplica, la población no llega siquiera a duplicarse. De allí que el crecimiento espectacular que presenta el área urbana(81), muy por encima del de la población, conduzca a una baja de la densidad global de la ciudad. La disminución de 115 Hab/ha en 1970 a 68 Hab/ha en 1980 (Cfr. Cuadro N^o 2), no resulta exclusivamente de un requerimiento social real sino, más bien de una presión especulativa que reciben la tierra y el suelo urbanos.

No de otra manera puede entenderse que, del total del suelo considerado por el Municipio en 1980 como urbano, más del 50^o/o se encuentre en condición de "vacante" o "libre", según definición del propio cabildo, pero que, por su USO Y FUNCION efectiva es preferible definirlos como terrenos especulativos o de engorde. Es que estas denominadas "áreas vacantes" en ningún caso son tales, porque incluso el mismo Municipio les tiene asignado un uso específico: financiar su presupuesto sobre la base de que a mayor área urbana legalmente considerada, mayores serán las áreas sujetas a imposición. Pero no solo ello, también le sirve de mecanismo de negociación con el go-

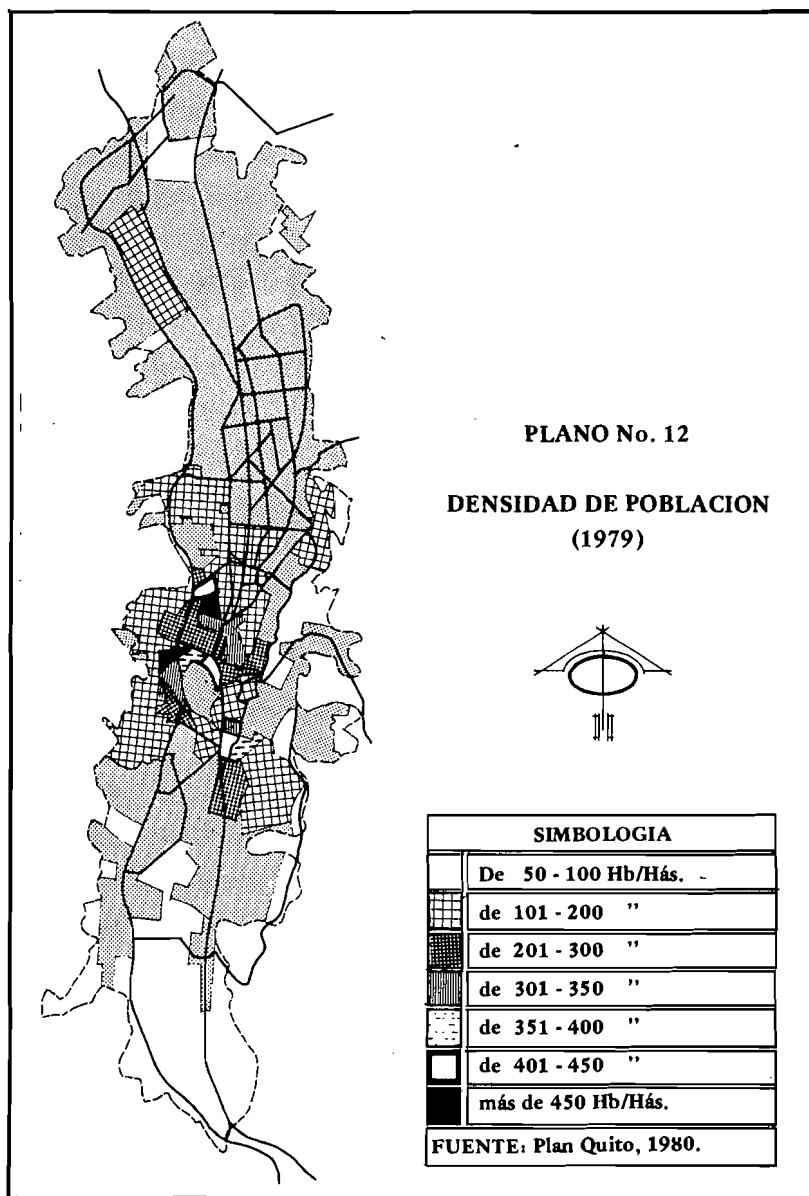
(81) Para el efecto, sólo hemos considerado área comprendida en el perímetro definido por el Municipio de Quito, excluyendo toda la expansión urbana considerada en el capítulo correspondiente.

bierno central para la obtención de nuevos mayores aportes y transferencias.

El hecho de que se reduzca la densidad global de la ciudad no significa que todos los sectores y distritos que forman parte de ella tengan el mismo comportamiento. Por el contrario, se tiene más bien, que al interior de Quito se desarrolla una especie de redistribución territorial de la población, conducente a un proceso diferencial de densificación poblacional. En ciertas zonas se ha acelerado la concentración de población (v. gr. la consolidación del nuevo tugurio), en otras se ha producido su dispersión (v. gr. la zona de primer orden del Centro Histórico), y, finalmente, en áreas anteriormente "vacantes" se observa un poblamiento acelerado (v. gr. los denominados "barrios periféricos").

Esto es visible al observar el Plano N^o 12, que muestra como las más bajas densidades se ubican en los extremos Norte y Sur, con la característica adicional de que la zona Norte es mucho más extensa; a su vez, las zonas de más alta densidad se concentran en los distritos centrales de la ciudad. Al mismo tiempo, la densidad en el CHQ se ha transformado sustancialmente pues las zonas "clásicas" de tugurización tienden a desplazarse hacia las zonas colindantes al CHQ, como por ejemplo, los barrios La Ferroviaria, Camal, Dos Puentes, etc., formando una especie de anillo periférico a la zona central, con características de tugurio.

Por otro lado, al hacer un desglose del AREA OCUPADA POR VIVIENDA al interior de cada uno de los distritos (Cfr. Cuadro N^o 6), se observa una concentración tendencial que converge en el Centro (63.03^o/o). En cambio, al analizar el área ocupada por vivienda de cada distrito en relación al conjunto de la ciudad, existe una tendencia de mayor densidad de vivienda construida que tiende a concentrarse hacia el centro de la ciu-



dad, mientras el mayor volumen de construcción de vivienda se localiza en el Norte.

Comparando este comportamiento en la ubicación para vivienda con la dinámica de la población se tiene que, paradójicamente, la densidad más baja se produce en los lugares de mayor concentración de área destinada a vivienda: el distrito Norte (57.68 Hab/ha de vivienda), en tanto que la densidad mayor se localiza en los distritos Centro y Centro Sur, con primacía de este último (233.09 y 402.9 Hab/ha de vivienda, respectivamente); la densidad intermedia se encuentra en los distritos Centro Norte y Sur (117.54 y 110.82 Hab/ha de vivienda, respectivamente).

Estos hechos nos están demostrando:

1. Que las modalidades de utilización del suelo que hace la vivienda, intensiva o extensiva, están en estrecha relación con su ubicación en la ciudad.
2. Que existe un desplazamiento paulatino del lugar "clásico" del tugurio, del distrito Centro hacia su periferia, pero con mayor énfasis hacia el distrito Centro Sur.
3. Que la densificación y el hacinamiento se dirigen, consecuentemente, hacia los distritos del Sur, partiendo del Centro.
4. Que la segregación residencial ha asumido formas más complejas de expresión, lo que aparentemente hace pensar que las distancias ecológicas se han reducido, cuando lo que ha sucedido es todo lo contrario.

Estas manifestaciones de la distribución territorial de la población evidencian el incremento de las desiguales oportuni-

des que tienen los habitantes de Quito para acceder a los mercados de tierra, vivienda y servicios. Al polarizarse la distribución del ingreso y al incrementarse vertiginosa y especulativamente los precios de la tierra, vivienda y medios de consumo colectivo, lo mínimo que puede provocarse es la relocalización de la población en la ciudad; porque, siguiendo a Rodríguez (1983, 18). "Así como el mercado distribuye los recursos, así también redistribuye el espacio urbano, relocaliza a las diferentes clases sociales. El mercado segrega y disgrega a la población urbana. Por una parte se presenta como un hecho 'natural' la apropiación desigual de los bienes urbanos: la segregación espacial resulta ser la forma 'natural' de las preferencias de localización; cada cual se ubica en el lugar que le corresponde de acuerdo a las aspiraciones limitadas por sus recursos. Por otra parte, el mercado, disgrega a la población urbana incorporándola individualmente como propietarios, consumidores o productores".

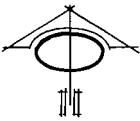
En suma, el proceso de apropiación-utilización del suelo urbano está condicionado: por un lado, por la magnitud de la riqueza social que puede ser apropiada —como ganancia, renta o salario— y, por otro lado, por las características de una organización territorial que observa diferentes calidades de acondicionamiento y adecuación según el lugar (su expresión final será un precio, a la manera de renta capitalizada).

La segregación residencial cobra materialidad al momento en que la organización territorial se ve constituida por ámbitos residenciales que expresan altos niveles de homogeneidad interna, al menos, comparativamente, frente a otros, con los cuales la distancia social existente permite desentrañar la heterogeneidad con que se caracteriza el conjunto de la ciudad.

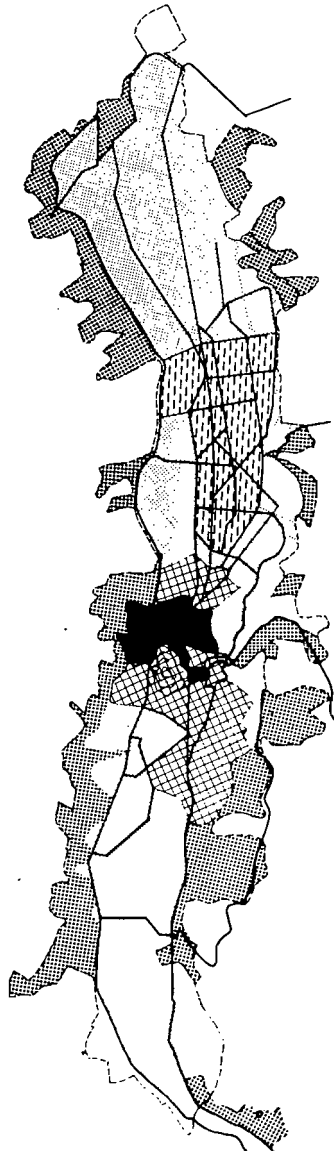
Tal como se describe en el Plano anterior, en la ciudad se encuentran tres grandes zonas, correspondientes cada una de ellas a un estrato de población según sus ingresos. Los sectores

PLANO No. 13

SEGREGACION RESIDENCIAL



SIMBOLOGIA	
	Tugurio clásico
	Tugurio nuevo
	Barrios periféricos
	Sectores medios
	Altos ingresos



de *altos ingresos* tienen, a su vez, dos formas residenciales: 1. la **VIVIENDA EN ALTURA**, que si bien es de reciente data, tiene en la actualidad una fuerte acogida por: la búsqueda de seguridad privada frente al auge de la delincuencia y violencia urbana; la escasez de suelo que se presenta, sobre todo teniendo en cuenta que la ciudad ha sido taponada en sus extremos Norte y Sur por la industria y sus desarrollos paralelos (servicios, barriadas obreras, etc.), así como por las condiciones topográficas del Este y Oeste que aún tienen peso en la conformación urbana de la ciudad. Pero también, por que el proceso especulativo por ellos desarrollado se fue en contra de sus promotores: los altos niveles especulativos permiten señalar, sin temor a equivocación, que han perdido el control sobre el suelo y la tierra urbanas. Su expresión más evidente es el desborde que ha sufrido la tradicional y férrea segregación residencial anterior, en términos de que los barrios periféricos empiezan a rodear a los barrios residenciales de altos ingresos, que, así, se “desprestigian” y se “desvalorizan”, al menos especulativamente (v. gr. las cooperativas de Pisulí y Roldós frente a El Condado y la Cooperativa de IETEL en El Batán).

En suma, por sus prácticas especulativas, por las limitaciones naturales de la implantación de la ciudad y por las características que asume la segregación urbana, los sectores de altos ingresos han tenido que transformar sus prácticas residenciales y empezar a vivir en altura o fuera del Quito consolidado(82). 2. La **VIVIENDA UNIFAMILIAR** con cierto aire y reminiscencia de la casa de hacienda trasladada a la ciudad, tiene su manifestación más evidente en los valles que en la “ciudad central”. Es que allí las posibilidades de suelo urbano son mayores, lo cual

(82) La iniciativa de “ley de cinturón verde” fue una de las alternativas manejadas por estos sectores para recuperar el territorio que su misma ambición especulativa les negaba. Esta propuesta fue rechazada por la organización barrial, con lo cual su espacio se redujo al máximo fortaleciéndose la vía vertical de desarrollo de vivienda para estos grupos.

permite que se confundan el consumo suntuario con el ocio. Es interesante remarcar la diferencia de cobertura territorial que presentan en la "ciudad central" y en los valles: mientras en la primera su importancia cuantitativa es minoritaria, en la segunda, es todo lo contrario.

Los sectores de ingresos medios tienen acceso, por un lado, a los programas de vivienda masiva(83) (calificados como de interés social, económicos, etc.) (ofertados por las mutualistas, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y por la empresa privada y, por otro lado, a un mercado capitalista bajo producción artesanal, dinamizado justamente a partir del petróleo, que le permite a este sector social comprar y arrendar vivienda multi o unifamiliar. La forma de acceso fundamental será el préstamo, de manera que, en última instancia, lo que se tiene es una vivienda bajo una modalidad especial de alquiler (largo plazo). Esta población se ubica principalmente en zonas consolidadas o en proceso de consolidación.

Por la magnitud e incidencia que tienen en la ciudad estos sectores, conviene detenerse a reflexionar respecto del funcionamiento de su oferta, ya que la lógica de implantación seguida y los mecanismos adoptados en nada se alejan de las prácticas especulativas y de maximización de la ganancia del sector privado. No sólo ello. Esta lógica general ha sido, de alguna manera, la que ha ido imponiendo las condiciones del mercado de la tierra y la vivienda tanto en el centro como, fundamentalmente, en la periferia.

La política oficial de vivienda ha buscado crear una oferta a bajo costo de producción pero con alto beneficio económico. Se desarrolla desde la década del sesenta y se concreta, para el

(83) Las instituciones oficiales de vivienda han construido durante estos últimos años, un promedio anual de 2.000 unidades habitacionales.

caso del suelo urbano, en la búsqueda de “terrenos baratos” —sin servicios ni equipamientos, por lo general—. Búsqueda que ha significado la incorporación anárquica de nuevas extensiones de terrenos a la ciudad, a la manera de expansión urbana, potenciando problemas de suyo graves. Por ejemplo, según el Subdirector de Planificación del Municipio de Quito, Arq. Viteri, la “dotación de servicios para estos terrenos, que van a soportar alta concentración poblacional, resulta más costosa que un terreno urbanizado de mayor costo”. O sea que el “terreno barato” lo es en la medida en que las obras de urbanización corran por cuenta del Municipio de Quito (es decir socializadas al conjunto de la población); y dado que esta modalidad de reducción de costos de producción exige alejarse permanentemente de la ciudad, el problema tiende a reproducirse *ad infinitum* con lo cual los precios de la tierra y de los servicios se incrementan sustancial y continuamente.

Además estos programas habitacionales de “bajo costo” o “vivienda económica”, son diseñados con la misma lógica del tugurio; esto es, optimizando al máximo el terreno a través de la elevación de las densidades habitacionales. Dos serán los mecanismos fundamentales: la reducción al mínimo vital del espacio de la *tradicional* vivienda burguesa y la saturación al extremo del uso del suelo (coeficientes de ocupación y utilización del suelo) bajo el precepto de que “muchos pocos hacen un mucho”.

Si bien el capital comprometido en la construcción logra reducir costos con esta modalidad, ello no significa que el precio final siga igual suerte. La tierra y la vivienda tienen lógicas mercantiles distintas y articuladas; dado que, por un lado, la tierra es condición insalvable para la producción de vivienda y, por otro lado, la tierra y la vivienda son mercancías peculiares, pues la primera no es reproducible, pero sí monopolizable, y la segunda se caracteriza por tener baja rotación de capital y alta longevidad en el consumo.

A la hora de comprar un terreno para construir estos programas habitacionales, la adquisición se hace con un precio del suelo relativamente barato, por ubicación y habilitación; pero que, cuando entra a formar parte del precio final de la mercancía vivienda, se incrementa sustancialmente por las rentas territoriales generadas por el mismo proceso productivo. De esta manera, al precio inicial de la tierra se le suman las nuevas rentas territoriales —diferenciales, monopólicas y absolutas— potenciadas por las mejoras introducidas por el mismo ciclo productivo y por otros ejecutados en la ciudad. No de otra manera se explica el incremento de los precios de la vivienda y la similitud de los mismos en conjuntos localizados en diferentes lugares de la ciudad.

3.2 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(84), con autoridad para administrar y regir los intereses cantonales bajo las normas y órganos de gobierno establecidos por la

(84) Nos referimos básicamente a los artículos 120 a 124 de la Constitución Política del Ecuador.

ley(85) 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(86).

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 priva-

(85) 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: 1978).

(86) 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 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).

tivamente 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 municipios 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.

3.2.1 La producción de "capital físico": agua potable y vialidad

La década del setenta está signada por la realización de grandes obras, mientras que la del ochenta, con el advenimiento del régimen democrático formal, se caracteriza, más bien, por la ejecución de un conjunto diversificado de pequeñas obras. Lo primero es explicable para las posibilidades legales(87) y económicas (el petróleo significa un aval) que la dictadura militar (1972-79) 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

(87) 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.

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 Diego(88) y del "terminal terrestre" de El Cumandá(89), para no señalar otros que hasta la actualidad no pueden 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.).

(88) 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, Appaliti y otra argentina Techint.

(89) La construcción del "terminal terrestre de El Cumandá" se contrató en 1977 con la compañía israelí Solel Boneh International Ltda, 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.

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 redundaba 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 sustancialmen-

te(90).

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 vialidad(91) y de agua potable(92) lo cual ha significado, en términos del conjunto de la inversión real ejecutada por el Municipio, una concentración del gasto en el orden del

-
- (90) 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.
- (91) "Uno de los mayores programas llevados a cabo por esta administración por intermedio de la Dirección de Obras Públicas, y en su género el de mayor envergadura, jamás abordado por Municipios anteriores, ha sido indudablemente el aspecto viario, no sólo en lo que se refiere a la apertura de nuevas vías, facilidades de tránsito, pasos a desnivel, túneles, puentes, etc., sino, y sobre todo, en la atención al problema de la pavimentación y repavimentación de la ciudad". (Durán Ballén, 1978, 13).
- (92) "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 No. 2, 1975 y No. 7, 1977).

75°/o de los egresos presupuestados entre 1970 y 1978 (Cfr. Cuadro N° 16).

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 solo 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 define 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^o/o), similar al que experimentó el suelo urbano (tuvo un incremento del 215^o/o), 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^o/o de la población) consumen un promedio de 120 lts/hab/día, mientras que los sectores de más altos recursos económicos (el 5^o/o de la población) lo hacen en razón de 353 lts/hab/día. Pero el asunto no queda allí: un 20^o/o 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^o 7, podemos concluir que el 38.15^o/o del agua potable que llegó a la ciudad, entre 1968-78, se “desperdió” 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 (indus-

tria, comercio), producto de una "medición presuntiva" surgida de la ausencia de medidores(93) y de generalización de la calificación como consumo doméstico a la mayoría de las conexiones(94). 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 comercial(95).

CUADRO No. 7

EVOLUCION DEL DESPERDICIO DEL AGUA POTABLE EN QUITO
(1968-78)

AÑO	TOTAL PRODUCCION	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	48.65
	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.

ELABORACION: Propia.

(93) Entre 1968 y 1978 existe un promedio de conexiones sin medidor del orden del 49.1^oo, y durante los dos últimos años de 66.5^oo. (Cfr. Cuadro No. 17).

(94) Mientras las conexiones y el consumo domésticos crecen significativamente, se tiene un correlativo decrecimiento a nivel de las conexiones y consumos, tanto industriales como comerciales (Cfr. Cuadro No. 18, sección anexos).

(95) Este sistema tarifario no es otra cosa más que una de las formas con-
.../...

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 urbano(96).

.../...
cretas 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.

- (96) 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 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.

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.

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 mecanismo 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^o/o 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 No. 8
EVOLUCION DEL PARQUE AUTOMOTOR EN QUITO
(1970-1980)

AÑOS	No. VEHICULOS	
	ABS.	%
1955	6.000	33.50
1960	6.406	35.77
1965	10.248	57.22
1970	17.908	100.00
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:

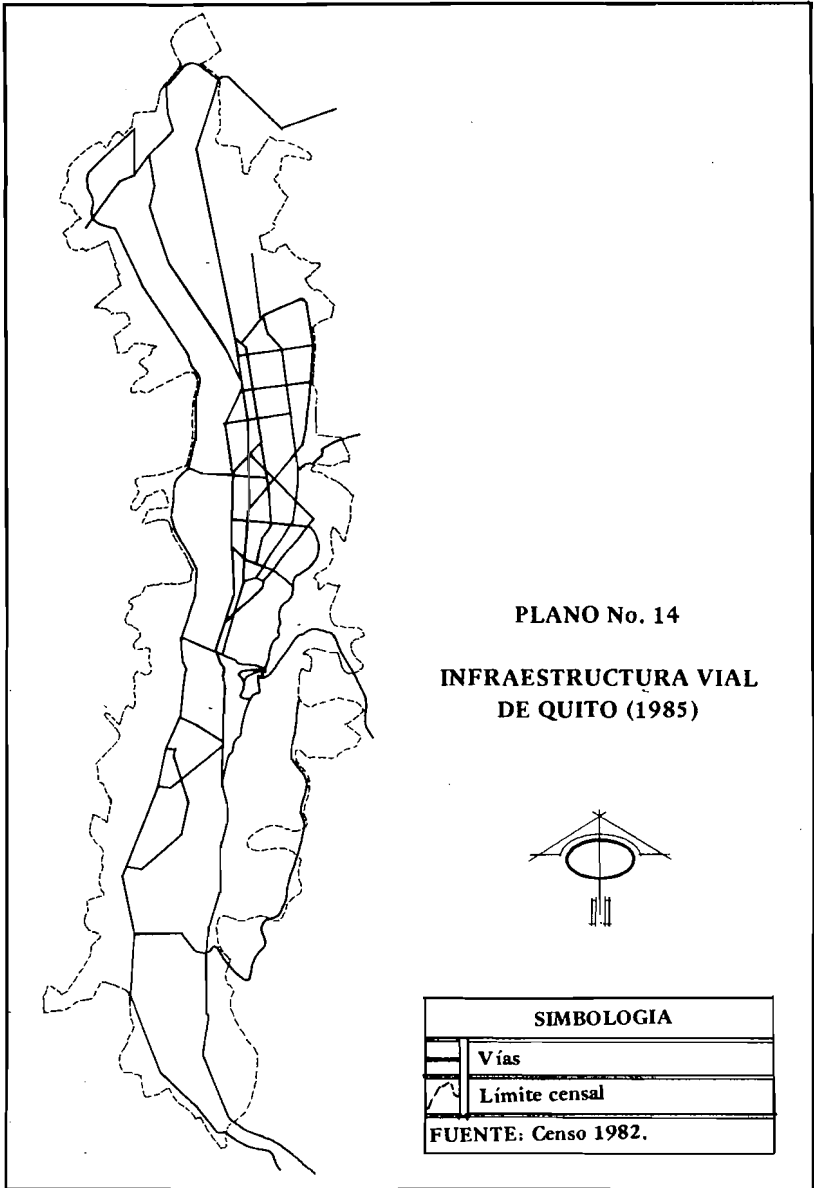
- a. La construcción de obras puntuales que servirán para actividades complementarias a la circulación de personas: terminal terrestre (provisional y definitivo), estacionamientos, talleres municipales, plantas de pavimentación, entre otras.
- b. La construcción de una *vía periférica* a la ciudad de 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 solo hecho de conocerse el proyecto, y mucho más, conforme este iba desarrollándose, ha servido para producir una

expansión urbana sin precedentes(97) 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 repavimentación 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 Balleñ 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.

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



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, esto 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 legitimidad para su condición de "representante de la comunidad"(98), 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; esto, 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.

(98) ...el interés comunitario no se reconoce por lo que es; una clase es 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, esto es: en agua potable y transporte. ¿Por qué? Su explicación involucra al 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.

3.2.2 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 presencia 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 partidas al 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 partidas 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 po-

blacional 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 No. 9, hubieron condiciones mucho más ventajosas para resolver los problemas del conjunto de la población.

CUADRO No. 9

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO GLOBAL DEL MUNICIPIO DE QUITO Y SU RELACION CON EL CRECIMIENTO POBLACIONAL (1970-78)

Años	Suces corrientes Presupuestados		Población		Suces Reales Presupuestados		Suces 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, No. 339 agosto de 1981. Quito, pp. 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(99), tal como se observa, no presenta una evolución lineal regular; se caracteriza, más bien, por tener varios puntos de inflexión que merecen ser

- (99) Por Presupuesto Global entenderemos la suma de los distintos presupuestos parciales: del Fondo General, de las respectivas empresas municipales (alcantarillado, desarrollo urbano, etc.) y de los especiales (pavimentación, patronato, etc.).

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 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. Si se observa el Cuadro No. 13 se verá cómo los saldos van creciendo paulatinamente hasta el año de 1979 en que se produce el cambio de régimen político: los saldos se convierten, de esta manera, en 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 financiamiento externas logradas en el marco de una coyuntura económica favorable(100).

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

(100) 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.

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 (ver Cuadro No. 14 y 15 en sección Anexos).

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 explica 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 dimen-

sión 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 No. 10

EVOLUCION DEL GASTO TOTAL DEL MUNICIPIO DE QUITO SEGUN LA FUENTE DE INGRESOS: 1970-1978.

(en miles de sucres reales)

	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
TOT.	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.

ELABORACION: Propia.

La recurrente incapacidad que muestra el Cabildo para cubrir con sus propios recursos la magnitud del gasto en que incurrir 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

18.30%. 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 (49.30%). De este monto, el 40% proviene de los aportes 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 No. 11).

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)(101), con ello no

(101) Cfr. Ordenanza No. 1613 que fuera aprobada por el I. Concejo de Quito en 1973, para la constitución de EMDU, así como la Ordenanza de presupuestos de la EMDU, para los ejercicios económicos desde 1975 en adelante.

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.

CUADRO No. 11

ORIGEN DEL CREDITO POR FUENTES FINANCIERAS Y DESTINO
SEGUN 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.

ELABORACION: Propia.

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 ordenanza, con personería jurídica y AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y PATRIMONIAL QUE OPERA SOBRE BA-

SES 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 (28.90/o) y cualitativo más importante, no es menos cierto que los aportes y transferencias tienen también su peso significativo (20.30/o). 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 suponerse(102). 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.

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 proce-

(102) 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 consumió (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.

so de descapitalización, y está en estrecha relación con las nuevas necesidades de servicio de la deuda (Cuadro No. 15 y No. 16 sección anexos).

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 sobredimensionamiento 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 proyectos”(103).

(103) 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 1972-79, 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 su magnitud y característica(104) 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 interrelacio-

(104) 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 tarifas, tasas, precios); tipos de obras a realizarse; formas de administración de los créditos, etc.

gados: 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 Municipio 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 Consejo Municipal (organismo nombrado por los vecinos de la ciudad) hacia los directorios de las empresas, que tienen un origen diferente(105). En otras pala-

(105) “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 de origen. Formarán parte del Directorio por lo menos un edil y un funcionario de la administración municipal en representación del Concejo y del Alcalde o del Presidente del Concejo respectivamente.

Art. 199.- En la elección de los miembros del Directorio se tendrá en
.../...

bras, la soberanía popular ejercida mediante el sufragio, que es la fuente y el origen de la autonomía municipal, ha sido mediaticada: no son los representantes de la ciudadanía los que tienen el control y la gestión de un tipo de ciudad por la cual ésta 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 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

.../...

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”. (subrayado propio).

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-financiera 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 alcanzada 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 urbana, agudización de las contradicciones sociales y el florecimiento de conflictos a todo nivel.

La nueva forma de organización territorial, que conjuga una topografía complicada para los usos urbanos con un desa-

rrollo 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 de 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 legitimidad 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.

3.2.3. 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 estos, 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 consertación 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; baste señalar que en 1967 se aprueba uno, otro en 1973 y el 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-neutra" 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 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 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 úl-

tima 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 produc-

ción 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 evitar 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.

3.3 Las estrategias de inserción residencial de los sectores populares urbanos: la organización barrial

En esta sección pretendemos mostrar la articulación exis-

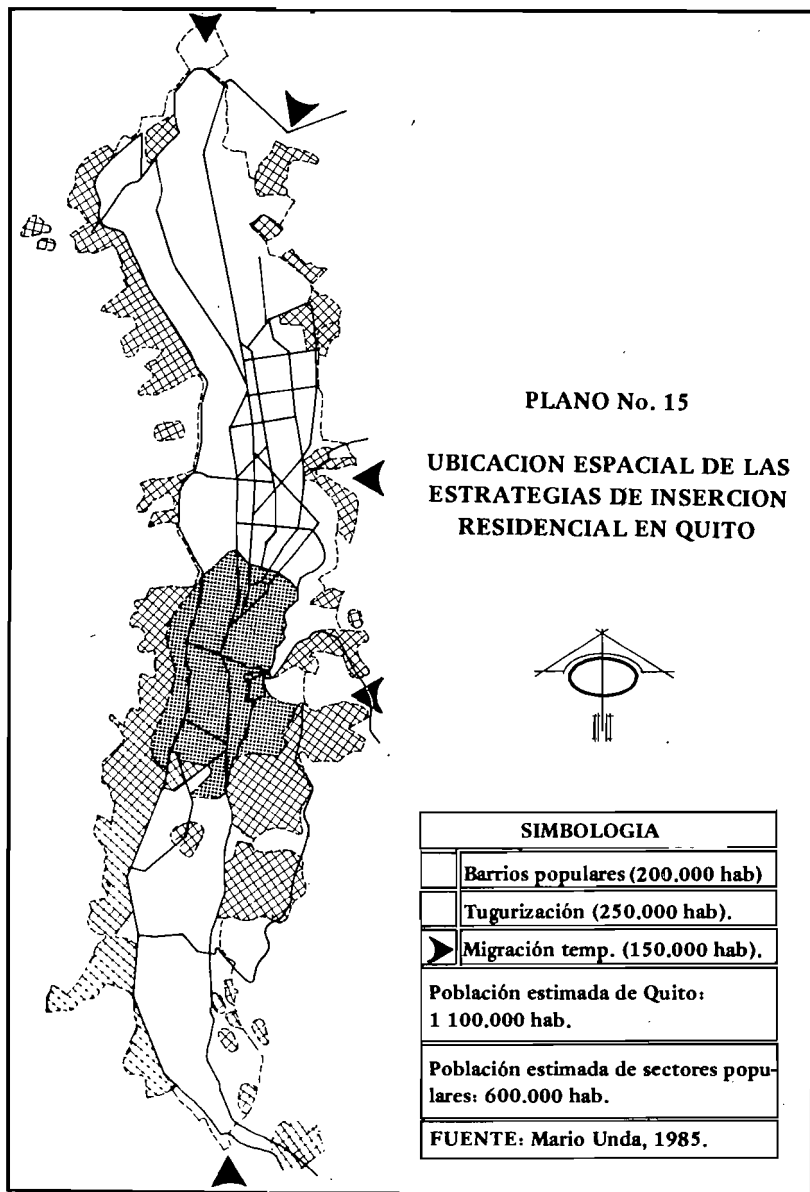
tente entre la inserción residencial de los sectores populares en la ciudad (por lo tanto de sus mecanismos de reproducción) con la emergencia de nuevos grupos sociales urbanos que expresan y son parte, de nuevas formas de organización. Las notables transformaciones de Quito y la sociedad nacional, traen consigo la emergencia de nuevos grupos sociales relacionados a inéditas formas de reproducción y apropiación de la ciudad que, a su vez, tienen que ver con el apareamiento de la forma metropolitana de organización territorial.

En este contexto, los sectores populares urbanos redefinen su condición e inserción en la ciudad, con lo que su expresión social en el conflicto asume(106), por un lado varias estrategias de supervivencia, como corolario a la ausencia de alternativas, y, por otro lado y de manera correlativa, un desarrollo cuantitativo y cualitativo de la organización popular urbana.

3.3.1 Estrategias residenciales de los sectores populares

La segregación residencial en la ciudad tiende a variar sustancialmente en su forma y contenido, como queda consignado, desde los años sesentas. Para los sectores populares significa enfrentar el dilema de su inserción a la ciudad desde una situación de carencia absoluta de alternativas. En otras palabras, ante la ausencia de OPCIONES residenciales, los sectores populares se han visto en la obligación de desarrollar extremas ESTRATEGIAS sociales de reproducción.

(106) "Las modificaciones de la estructura residencial urbana son parte y a la vez expresión de un conflicto entre las clases sociales que la componen y que se 'enfrentan por la conquista del espacio urbano'. El conflicto se expresa en la creciente segregación residencial de la ciudad en zonas basadas en la capacidad de pago de la población, en el crecimiento incontrolado y especulativo de la ciudad en las nuevas áreas de expansión, en el desnivel entre sueldos y salarios respecto a los alquileres, en la oferta de vivienda limitada sólo para grupos de altos ingresos" (Rodríguez, 1973: 9).



Hemos hecho esta distinción entre opción y estrategia, en tanto la primera hace referencia a los mecanismos individuales de comportamiento en un mercado, mientras la segunda está en estrecha relación con formas sociales de resistencia-sobrevivencia-transformación que son propias de la condición de existencia de los sectores populares. La estrategia es un ámbito específico de conflicto social; de allí que, incluso, se puede dar, como así sucede, el desarrollo de estrategias que buscan una opción mercantil. Este es el caso de las cooperativas de vivienda, por ejemplo.

La localización y el acceso a los mercados de la tierra y de la vivienda no significan, para amplios sectores sociales, como veremos más adelante, una alternativa de la "libertad de escoger" que pregona el Estado sino, por el contrario, una estrategia global de reproducción que toma cuerpo bajo tres formas fundamentales: A) la TUGURIZACION en las zonas centrales, con una tendencia de desarrollo hacia el Sur principalmente; B) las BARRIADAS populares en las zonas periféricas de expansión reciente y C) la articulación de zonas pobladas aledañas a la ciudad, a través de la MIGRACION TEMPORAL. (Su ubicación espacial se describe en el plano No. 15). Estas estrategias son, de alguna manera, la muestra más evidente de la existencia de un déficit acumulado de vivienda superior a las 50.000 unidades, con un requerimiento anual de 7.500 viviendas adicionales, en tanto que el acceso a los mercados de tierra y de vivienda ofrecidos comercialmente son altamente restringidos por su volumen (2.000 viviendas de promedio anual).

La estrategia de la tugurización ha sido, desde la década del veinte(107), la forma tradicional con que los sectores populares

(107) La tugurización se presenta históricamente como la primera forma importante de renovación urbana: revalorización de la tierra urbana sobre la base de la densificación del uso del espacio construido y del cambio del tipo de población allí residente. Esta lógica general tien-
.../...

acceden a los mercados de la tierra y de la vivienda en Quito. Por su antigüedad y característica ha sido también, hasta no hace mucho tiempo, la estrategia más significativa en un doble sentido: en términos de la magnitud de la población involucrada y en cuanto a los impactos sobre el conjunto del sector inmobiliario y de la ciudad.

Allí aparece la funcionalidad, o más bien la realidad contradictoria que define al tugurio: en cierto sentido funciona como colchón de resistencia frente a las demandas masivas de vivienda, sobre la base de costos relativamente baratos en tanto proviene de una oferta que se expande a través de la utilización intensiva de los soportes materiales previamente producidos y no de la producción de nuevos. Tal situación genera, al menos, dos hechos: influye en la determinación de los precios de las nuevas edificaciones y retiene población potencialmente demandante de nuevas. Cuando se satura esta lógica de tugurio y/o la demanda es mayor que su capacidad de retención, funciona a la inversa: la imposibilidad de seguir reteniendo o aceptando más población se convierte en una causa adicional para la invasión de terrenos en la periferia y son, a su vez, los precios de las nuevas edificaciones los que determinan los montos de alquiler en el tugurio.

Esta estrategia resulta de un proceso social en el cual los sectores populares se ven obligados a incrementar el uso social del espacio, a través del hacinamiento y la densificación, por la necesidad que tienen de controlar una ubicación que les permita bajar sus costos de inserción residencial y minimizar las distancias de los ámbitos productivos, aunque les conduzca invariablemente a incrementar los niveles de hacinamiento con todo lo

.../...

de agotarse a partir de la década del sesenta cuando se inicia otro proceso de renovación urbana, sustentado, esta vez y a diferencia del período anterior, en los cambios que se operan en los usos de suelo en la zona y la consecuente expulsión de la población.

que ello supone. La tugurización se convierte en la única alternativa frente a los altos precios de la tierra y de la vivienda y frente a la necesidad de reducir la distancia que media entre los ámbitos de producción y reproducción. De allí que esta estrategia pase necesariamente por el privilegio que se le asigna al factor situación por sobre los restantes.

Si bien esta estrategia se mantiene invariable hasta la actualidad, su expresión final tiende a variar en términos de que sus ámbitos espaciales privilegiados se van a redefinir y a expandir hacia nuevos lugares. De esta manera, lo que presenciamos no es una nueva estrategia sino su remoción, a través de una nueva localización, surgida de las propias condiciones y características del proceso urbano de la ciudad.

El tugurio tiene en la actualidad dos zonas importantes de expresión: la primera, el TUGURIO CLASICO, ubicado en lo que se conoce como el Centro Histórico de Quito y, la segunda, el NUEVO TUGURIO o tugurio alterno, localizado en las partes periféricas del Centro Histórico, pero con una tendencia de crecimiento mayor hacia la parte Sur. Las diferencias pueden sintetizarse, entre otras cosas, en que los soportes materiales sobre los cuales descansan tienen orígenes históricos, culturales y sociales diferentes, al extremo de que las edificaciones del tugurio clásico fueron construidas para ser habitadas por una aristocracia agraria colonial, en las que su tamaño y funcionalidad eran acordes con aquella fase histórica y con las propias necesidades de la clase terrateniente. No así el nuevo tugurio, en que las edificaciones son de reciente data y provienen más bien, de sectores sociales medios empobrecidos, que encuentran en el alquiler un medio adicional de INGRESOS y no de RENTABILIDAD, como ocurre en la primera. Incluso, en el nuevo tugurio, mucha de la población propietaria aún reside en sus inmuebles, nada más que ahora en condiciones de mayor hacinamiento que antes.

Las dos implantaciones del tugurio se caracterizan por el agudo proceso de subdivisión del espacio y por el inquilinato como forma fundamental de tenencia del inmueble y de inserción residencial en el medio urbano(108), tradicionales en este tipo de estrategia. En general, se puede decir que el conjunto de la zona urbana se encuentra consolidada, pues cuenta con una trama urbana definida y con los más elementales servicios y equipamientos que exige la moderna vida urbana; esto es, agua potable, energía eléctrica, transporte, etc. Sin embargo, esta realidad no debe llevar a creer que su población habita en buenas condiciones; porque, si bien la infraestructura existe, a la hora de analizar su relación con el número de habitantes la situación es altamente deficitaria. La ventaja relativa que presenta esta estrategia respecto de las otras dos estriba en la posibilidad de reducir al máximo la distancia (física, temporal, social y económica) entre el ámbito de la reproducción y el ámbito de la producción.

En las dos zonas de tugurización viven aproximadamente unas 300 mil personas (uno de cada tres habitantes de Quito), con densidades brutas cercanas a los 395 hab/ha y en construcciones que no superan los tres pisos (Plan Quito). Según la Encuesta de Hogares (1977-79), el 33.1% del total de las viviendas correspondía al tipo cuartos en casa de inquilinato. Esta cantidad nos lleva a concluir que, fuera de estas zonas, también existen otros lugares con estas características, pero que aún no presentan una localización tal que pueda ser especificada como "espacio homogéneo".

Estas nuevas expresiones espaciales de la estrategia, revelan

(108) Según una investigación realizada en CIUDAD (Vásconez, et. al. 1985), el 36% de las unidades domésticas del Centro tienen solamente un solo cuarto y cocina para desarrollar sus actividades de reproducción y sólo la tercera parte de los inmuebles es habitada por sus propietarios.

el agotamiento de su lógica general en determinados lugares; tal el caso de la zona de primer orden del Centro Histórico, que ya para el censo de 1974 nos mostraba la ausencia de población residente y una tendencia general hacia la redefinición de la ubicación residencial. En definitiva, estamos ante la presencia de la saturación del tugurio, debido a la imposibilidad, por un lado, de seguir incrementando la densidad y el hacinamiento en una estructura urbana totalmente saturada, tanto por su capacidad actual como por la imposibilidad legal de reemplazarla, y, por otro lado, de competir con usos de suelo más rentables que la vivienda. De esta forma, se han establecido las bases económicas para iniciar un proceso de renovación urbana que no solo afectará, como veremos más adelante, a esta zona en especial, sino que, directa e indirectamente, será una de las causales para la formación de la segunda estrategia residencial de los sectores populares.

Con el congelamiento de la tugurización en la zona central se inicia un proceso lento y paulatino de rehabilitación de las áreas deterioradas, de construcción de nuevas edificaciones, del impulso a una legislación particular, del desarrollo de una serie de obras de infraestructura; todas ellas enmarcadas en una política urbana concertada que, finalmente, tienden a generar una nueva fase de revalorización, esta vez, sustentada en las rentas de monopolio que aparecen y se suman a las rentas diferenciales y absolutas.

De esta manera quedan sentadas las bases para una renovación urbana en la que nuevos usos de suelo desplazan el tugurio hacia la periferia del Centro Histórico —formando el nuevo tugurio— y hacia la periferia de la ciudad, formando lo que hoy se conoce con el eufemismo de “barrios periféricos”(109), y ello es posible gracias a que las sobreganancias que se logran con

(109) Respecto de la utilización de la noción de “barrio periférico”, se puede consultar la crítica que se hace en Carrión F. (1981).

los nuevos usos de suelo (comercio, administración, banca) son superiores a las obtenidas por la vivienda tugurizada. De esta manera se da paso al desalojo de la población residente, lo que ocasiona presiones sobre nuevas zonas urbanas, como las periféricas, tanto en términos de incremento de la demanda como de la expansión urbana. Este desalojo tendrá varias formas, por ejemplo, la expulsión violenta y brutal con la policía, la vía del mercado a través del incremento de los arriendos, la formación de determinadas ventajas comparativas, la restricción a determinadas actividades laborales (comercio ambulante), la degradación de la edificación.

Pero, justamente el período de mayor bonanza económica del país y de mayor obra física jamás ejecutada en toda la historia de la ciudad, es cuando, paradójicamente, se incrementan sustancialmente los problemas urbanos que se decía querer resolver. En otras palabras, los resultados posteriores a la acción pública y privada (política urbana concertada) han significado la reproducción, a escala ampliada y a niveles más agudos, del conjunto de los problemas de la ciudad. Uno de ellos, y quizás de los más importantes, ha sido el apareamiento de asentamientos humanos precarios en el conjunto de la periferia de la ciudad, muy al estilo de las favelas en Río de Janeiro, de las villas miseria en Buenos Aires, de los pueblos jóvenes en Lima, del suburbio en Guayaquil, con lo que Quito ha entrado en la norma de la ciudad latinoamericana y ha dejado de ser su excepción.

Según un estudio realizado por el Municipio de Quito (1982), hasta ese año existían 87 barrios reconocidos —lo que no significa legalizados—, que ocupaban un área de 2.842 hectáreas y con una población superior a los 200.000 habitantes; o sea, uno de cada cuatro habitantes de la ciudad viven en estos barrios, lo cual significa el apareamiento de un sector social con atributos desconocidos.

Esta expresión inédita en la implantación residencial de los sectores populares ha significado, en la práctica una modificación del conjunto de la segregación residencial de la ciudad. Ya no se puede seguir concibiendo a la segregación residencial bajo el esquema longitudinal geográfico de que al Norte, se ubican los sectores de altos ingresos, al Centro las formas de turgurización y al Sur los sectores de bajos ingresos. Evidentemente, la nueva expresión de la segregación residencial está en consonancia con la nueva segregación urbana en desarrollo y con la emergencia de nuevos grupos sociales urbanos, hechos en los cuales, mucho han influido los procesos simultáneos de renovación y de expansión urbanas.

Estos nuevos barrios nacieron en la década del sesenta (el censo de 1962 detectó la presencia de 7.375 habitantes), en las "zonas periféricas" de Quito, pero su generalización como nuevo fenómeno urbano se encuentra, más bien, hacia la mitad de la década siguiente. Su ubicación en las márgenes (¿marginales, por tanto?) de la "ciudad legal" (¿ilegales, tal vez?) será originalmente de manera dispersa respecto a cada una de las unidades barriales y concentradas hacia sus interiores; configurando unidades residenciales compactas al interior y aisladas entre sí por porciones de terrenos definidos como "vacantes". Este tipo de fraccionamiento de los terrenos responde claramente a una lógica especulativa que se establece a través de una serie de matices y formas (legales e ilegales) encubiertas y promovidas por la acción municipal y por su política.

La estrategia, como ámbito de la conflictividad social, expresa su carácter contradictorio de mecanismo de resistencia y sobrevivencia para los sectores populares y, a la vez, de forma funcional para la acumulación capitalista, en tanto que, a partir de su realización, los terratenientes urbanos y los "intermediarios" obtienen elevadas rentas urbanas (sin desconocer su papel en el abaratamiento de los costos de la fuerza de trabajo pa-

ra el capital en su conjunto).

El desarrollo barrial en las zonas de expansión reciente se inicia en el Sur y se prolonga hacia el Norte, logrando rebasar las rígidas fronteras que la segregación residencial había impuesto. Se desarrolla inicialmente a partir de los peores terrenos, aquellos que se conoce como de renta nula por sus altas pendientes y su mala consistencia geológica. En definitiva, terrenos de alta vulnerabilidad, como poco a poco se ha ido demostrando con el paso de los años (Cfr. García, 1985). Posteriormente, irán cercando al Norte aristocrático, disputando cada intersticio de suelo urbano periférico, hasta lograr conformar un anillo que cierra al conjunto de la ciudad. Este desarrollo, que originalmente consiguió valorizar especulativamente terrenos de renta nula, tiene en la actualidad un comportamiento diferencial en las zonas exclusivas: ellas tienden a perder parte de sus rentas de monopolio por los efectos ideológicos que produce la existencia de vecinos "indeseables".

La ubicación y su lógica de nacimiento sigue el carácter especulativo de la expansión urbana, sobre la base de una fuerte demanda social surgida de la expulsión de población residente en las zonas centrales de la ciudad, que debieron salir por la fuerza de la renovación urbana, y en menor medida y a despecho de las tesis neomalthusianas oficiales, de la migración procedente de las regiones expulsoras de población debido a los agudos cambios que vive el agro ecuatoriano (¿barrios espontáneos, entonces?). En suma, es una población que no tiene opción posible, dadas entre otras, la saturación de las zonas centrales, la carencia de una masa de ingresos estable y suficiente, la disposición de la nueva segregación residencial, las características generales de la oferta de la tierra y vivienda.

Esta segunda estrategia se estructura sobre el hecho de que la ubicación periférica brinda costos de residencia relativamente

más bajos que las zonas de tugurio, pero, en contrapartida, en sitios precarios y con altos costos de servicios y equipamientos colectivos. Es una estrategia de reproducción que se inserta en las relaciones establecidas entre la centralidad urbana y su periferia: los pobladores desarrollan en el centro sus actividades laborales, productivas, y en la periferia las reproductivas. Pero, para ellos, la propiedad inmueble sirve más bien de ahorro que de medio de producción o de incremento de ingresos. Este sentido de la propiedad es explicable en gran parte, por el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad que existe, incluso deducido de la propia localización.

La tercera estrategia residencial está en estrecha relación con la nueva funcionalidad que adquieren poblados y zonas alejadas a la ciudad. Se define a partir de la articulación que se produce entre la ciudad, con sus actividades urbanas, y las zonas campesinas cercanas a Quito. Será, en última instancia, la expansión de la economía urbana y la crisis de la economía campesina, actuando relacionadamente en un momento de alto desarrollo de las fuerzas productivas, principalmente las vinculadas a los medios de comunicación en general, que provocarán una expulsión sui géneris de población excedentaria bajo la modalidad particular de la migración temporal.

En otras palabras, y siguiendo a Mauro (1986:16), "La migración temporal es una alternativa de vida (estrategia) con que se responde a los procesos de cambio. Si los recursos se han centralizado en la ciudad (Arizpe; 1979) hay que enviar "ramales" a recuperar parte de esos recursos y canalizarlos de regreso al grupo doméstico rural. Así se recobra parte de la riqueza que la ciudad extrae a través de un proceso de desarrollo desigual".

La migración temporal es una estrategia que expresa, paradójicamente, un mecanismo de resistencia campesina a la modernización agraria y a la conversión de sus habitantes en urba-

nos. En otras palabras, "la identidad campesina, más que una real viabilidad económica, los lleva a conservar sus pequeñas parcelas, defender su vida en comunidad, aunque esto signifique transigir e integrarse parcialmente a los mercados laborales urbanos a través del mecanismo de las MIGRACIONES TEMPORALES (Mauro; 1986, 16).

En esta estrategia, la propiedad de la tierra, a más del arraigo y sujeción que significa en términos culturales, funciona, a diferencia de las anteriores estrategias, como medio de producción, pero del conjunto de la economía doméstica (Cfr. Meillassoux; 1979); lo cual hace que los ámbitos productivos y reproductivos sean mucho más complejos, por cuanto no sólo se expresan en territorios diferentes, sino que, además, tienen tiempos históricos diferenciados: la economía urbana capitalista y la economía campesina precapitalista. De esta manera, se produce una articulación de la producción-reproducción de la economía campesina ubicada en la periferia de Quito (su ámbito va más allá del AMQ) y su reconstitución, vía el salario, en la producción capitalista urbana en la ciudad (el centro, dentro de su relación con la periferia). La migración temporal es una de las manifestaciones que expresa la nueva forma que ha asumido la división del trabajo en la última década y, por tanto, de la relación campo-ciudad.

Esta estrategia se desarrolla sobre la base del núcleo familiar, como unidad social, que establece una división del trabajo en su interior en términos de que el grueso de la familia se queda en la producción campesina y el resto, una minoría, va a la ciudad buscando insertarse en la economía urbana. Ello acontece porque los procesos de modernización metropolitana exigen al núcleo familiar (campesino-pueblerino) una relación cada vez más mercantil-dineraria: los impuestos, los servicios públicos así lo determinan.

Al comparar las tres estrategias de reproducción que por cierto no son las únicas, se puede afirmar las siguientes conclusiones: los costos de localización en las dos últimas estrategias serán aparentemente inferiores a los del tugurio, y los de las zonas cercanas a Quito menores a los de los "barrios periféricos". Pero son apariencias porque, si bien los precios de la tierra son menores conforme se aleja de la centralidad urbana, existe una compensación al momento del análisis de los costos y calidad de otros factores, como, por ejemplo, los servicios elementales para la vida urbana. Los servicios, donde existen, tendrán precios mayores y serán de menor calidad. Así tenemos que el transporte, que es un componente fundamental, resulta más caro por dos situaciones: la primera, por el incremento del tiempo promedio que se utiliza para los desplazamientos (Vásconez, 1985) y la segunda, porque existe la articulación de dos sistemas de transportación: el "informal", que se rige con sus propias normas y precios más elevados dadas las condiciones de vería, y el "formal". Es decir, porque la articulación al sistema formal de transportación exige el pago de un precio adicional (monetario y temporal) y socialmente más alto que el que rige en el anterior. El servicio de agua potable es muy parecido, su precio será mayor y de menor calidad, simplemente por el pago adicional que se debe realizar por la transportación en los tanqueros, por la carencia de redes formales hasta estos confines, y por la forma de distribución para el consumo.

En suma, los sectores populares tienen la posibilidad de optar sólo por una de las tres estrategias de reproducción o estrategias de sobrevivencia. Y, lo que es más, lo que están haciendo es, en última instancia, definiendo un ámbito de tensión, conflicto y lucha que permitirá desarrollar niveles de organización y reivindicación.

3.3.2 Las organizaciones barriales

Las estrategias de inserción residencial analizadas, son las bases sobre las que se asienta y toma forma la reciente organización barrial de Quito. Esta constatación nos permite comprender que tanto las estrategias como las organizaciones son de origen social y altamente interrelacionadas entre sí. De alguna manera, se presentan simultáneamente como causa y consecuencia. Es decir, las estrategias provienen de la organización y, a su vez, devienen de ella, son parte de ella; lo que contribuye a explicar la gran riqueza que tiene la organización barrial.

Este tipo de organizaciones no son por naturaleza exclusivamente reivindicativas, aunque sí tienen un alto componente de este aspecto. Es por ello que no se puede dejar de señalar que una de sus características constitutivas provienen justamente del desarrollo simultáneo de otro tipo de actividades no necesariamente ligadas a las demandas promejuoras. Así tenemos, por ejemplo, las acciones (re) productivas, las autogestionarias, las culturales, etc., amén de las reivindicaciones que cada una de las estrategias por separado o en conjunto plantean.

En este tipo de organizaciones coexisten varias formas de expresión que, dependiendo de la coyuntura, una de ellas ejerce un predominio sobre las otras. Así tenemos formas reivindicativas, autogestionarias, productivas; así como ámbitos en los que tiene lugar: el barrio, la ciudad, la estrategia, el sindicato. Es por ello que una de las peculiaridades con que se distingue este tipo de organización sea su permanente metamorfosis; unas veces es y se expresa de una forma y en otras de otra manera. Ello no debe llevarnos a pensar que este proceso presenta un mayor o menor desarrollo de la misma, sino más bien, que es una característica intrínseca a las cualidades de su propio movimiento.

Esta doble cualidad que adorna a las organizaciones barria-

les en particular, explica la existencia de una gran capacidad para desplegar mecanismos de resistencia y de autodefensa, así como también y de manera simultánea, para desarrollar nuevas alternativas de política urbana, nacidas en la misma sociedad civil; que incluso en algunos casos, llega a cuestionar y a poner en entredicho la legalidad a partir de la legitimidad que les asiste. El Plan Mínimo de Trabajo de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito nos muestra esta característica: formulación de leyes, reivindicación pro mejoras, capacitación, autogestión popular(110).

(110) Plan mínimo del trabajo de la Federación

1. Defensa de los Barrios Populares de los instrumentos legales:
 - a) Cámara de Representantes "LEY DEL CINTURON VERDE"
 - b) Acuerdo Ministerial No. 162 del Registro Oficial 614
 - c) Plan Quito
2. Elaboración del PROYECTO DE LEY que defiende nuestra vivienda
3. Personería Jurídica de los Barrios y la Federación
4. Salud: Jornadas para erradicar enfermedades endémicas, poliomielitis, viruela, sarampión, tifoidea y el cuidado dental.
5. Cursos de educación. Para dirigentes poblacionales en conferencias, foros, debates, mesas redondas, etc.
 - Actos Culturales: Teatro música, títeres, exposiciones, películas
 - Programas deportivos
6. Formación de mercados flotantes:
 - a) Carros de Enprovit
 - b) Tiendas de Enprovit
 - c) Ferias libres
7. Formación del Periódico de la Federación
8. Mingas
9. Planificación urbana del sector
10. Congreso popular:
 - a) Del sector Nor-Occidental
 - b) Del Cantón Quito
 - c) De todo el país
11. Vivienda. Adecuación y viviendas populares
12. Transporte
13. Confraternizar con todas las organizaciones obreras, campesinas, indígenas y poblacionales
14. Exigir al Alcalde de turno, obras para el sector-popular
15. Ejecución de biblioteca
16. Lavanderías populares y talleres de Corte y Confección
17. Censos
18. Cursos de Alfabetización

Son organizaciones que no limitan su accionar al barrio o al ámbito privilegiado de la estrategia, lo cual evidentemente rompe con el tipo de análisis organicista propio de la teoría de la marginalidad y nos hace repensarlas inmersas dentro de linderos que rebasan incluso a "la cuestión urbana". Primero, porque las estrategias están compuestas por múltiples determinaciones, no exclusivamente urbanas, que conducen a desplegar una configuración territorial que supera notablemente el ámbito del barrio. Segundo, porque su constitución proviene de las articulaciones con el Estado, la sociedad civil y el proceso urbano global en el cual se especifican.

De allí que si se analizan algunas de las características del movimiento obrero, veremos también como se entrelazan e interrelacionan con la organización barrial (evidentemente que en esta se subsumen las estrategias o, más bien dicho, se realizan). Pérez Sáinz en algunos de sus más recientes estudios nos muestra claramente esta consideración y llega a afirmar que "el ámbito de influencia sindical no se ha limitado a los obreros industriales, ni incluso a los trabajadores asalariados en general. La composición del movimiento sindical ha tendido a reflejar más bien la estructura heterogénea del mercado laboral urbano" (1986: 12). Pero va más allá en su trabajo denominado "la fábrica y la ciudad" (1985: 61), cuando señala más explícitamente esta "articulación" del mundo sindical con el poblacional: "la capacidad laboral asalariada sugiere que la clase obrera en distintas esferas que no se corresponden, supone que la definición de este conjunto de agentes sociales, es necesariamente, múltiple. Así, ciertos comportamientos y orientaciones de la clase obrera ecuatoriana (como los políticos) están más bien determinados por la ciudad (entendida, en un sentido amplio, como espacio de la reproducción) que por la fábrica y el mundo de la producción. Esto supone que el campo de la acción sindical, tal como se ha definido hasta hoy en día, no cubre todos los momentos de existencia social de los trabajadores asalariados. En

concreto deja fuera la esfera reproductiva que, justamente, con la actual crisis se ve revalorizada. La precariedad que adquieren las formas mercantiles (inseguridad laboral, deterioro del nivel real de los salarios con el impacto inflacionario) hace que el hogar, el barrio se convierta en lugar de refugio. (Recordemos la importancia de la vivienda como referente de identidad, incluso para los obreros industriales). En este sentido, somos de la opinión que si el movimiento sindical ecuatoriano afronta la actual crisis limitándose a su tradicional espacio de acción y lucha, es una batalla perdida. La trinchera donde se puede acumular fuerzas está más allá de la fábrica”.

Si bien la organización barrial en sí misma no es nueva en Quito, en cambio el incremento de su magnitud, el alto desarrollo que alcanza (se renuevan unas, aparecen otras, se articulan entre ellas) y los impactos que generan sí presentan inéditas características. El crecimiento de las organizaciones barriales se produce en un contexto de crecimiento de la organización popular en general, lo cual abona en el hecho de que no es un fenómeno aislado. Sin embargo de ello, se puede señalar que la organización barrial ha tenido (en términos CUANTITATIVOS del aumento del número de las organizaciones y de la población involucrada) un crecimiento mayor.

En el cuadro No. 12, en que aparece la evolución cuantitativa de la organización barrial, se puede colegir la existencia de períodos claramente definidos. El primero, referido a la diferenciación que sobresale entre antes y después de 1960, coincide con los procesos de modernización capitalista del país y de metropolización de la ciudad, anteriormente señalados.

En el segundo, inscrito en los últimos 25 años, se puede encontrar, al menos tres fases por la diferenciación manifiesta en su interior: 1. Que comprende la década de los años sesenta hasta la exportación y comercialización petrolera. Es una fase de

nacimiento de la nueva forma de organización barrial, que toma cuerpo con la constitución de las estrategias principales de inserción barrial y que se expresa, finalmente en un crecimiento relativo importante. 2. Que se define desde el “boom petrolero” de los primeros años de la década de los setenta hasta el año de 1979 en que coexisten la crisis económica con la redemocratización del país. Es una fase de crecimiento de la organización barrial. 3. Que abarca el período “democrático” iniciado en 1979 y que está signado por la crisis. Son los años de mayor crecimiento de la organización barrial y, lo que es más, de su transformación cualitativa.

CUADRO No. 12

EVOLUCION PORCENTUAL DE LAS ORGANIZACIONES
BARRIALES, SEGUN TIPO Y AÑOS: 1950-1984

TIPO DE ORGANIZACION	ORGANIZACIONES DE BASE	AGRUPACIONES DE ORGANIZACIONES
AÑOS		
1950-1959	3.9	11.1
1960-1969	11.5	0.0
1970-1979	26.9	22.2
1980-1984	57.7	66.6
TOTAL	100.0	100.0

FUENTE: García, “Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito”, pp. 102.

En la relación del momento histórico concreto (períodos) con la organización barrial, se pueden inferir algunas determinaciones surgidas del tipo de régimen político vigente a nivel nacional y local. Previamente conviene una explicación adicional. Las organizaciones barriales obtienen personería jurídica en el Ministerio de Bienestar Social o de Educación, dependientes del

Ejecutivo Nacional, y un reconocimiento de hecho (conquista) por parte del Municipio, surgido en el conflicto social. Es decir, que estamos nuevamente bajo la dicotomía legal/legítimo proveniente de la relación de las organizaciones con el Estado. Evidentemente, ello permite que el poder central tenga la posibilidad de desarrollar y controlar directamente a las organizaciones mientras se descentraliza la conflictividad social localmente en el Municipio.

La realización de una evaluación de las relaciones entre las organizaciones populares y el Estado pasa necesariamente por la consideración de su diferenciación, al menos, entre poder local y central. Allí explica el por qué, por ejemplo, mientras la administración municipal de Sixto Durán Ballén (1970-1979) niega la existencia de las organizaciones y barrios populares (esta es la etapa en que se los califica de ilegales, clandestinos), la de Alvaro Pérez (1979-1983) inicia el reconocimiento parcial en función del clientelismo (es la etapa de los barrios periféricos, irregulares, espontáneos), y finalmente, la de Gustavo Herdoíza (1983-1986) intenta un reconocimiento populista (es la etapa de los barrios marginales). Si esto sucede en relación al Municipio, a nivel nacional tenemos momentos de coincidencia y otros de diferencia.

Las organizaciones barriales

Las organizaciones barriales son de diverso tipo y están en estrecha relación con las estrategias de inserción residencial. En primer lugar tenemos organizaciones específicas del tugurio y son básicamente las organizaciones de inquilinos que tienen una vieja tradición de lucha, sobre todo, desde los difíciles años de la década del treinta. También tiene mucha importancia las organizaciones de los vendedores ambulantes, en términos de que reivindica espacios específicos de comercio, de bodegaje, así como también, respecto a los circuitos de comercialización en

los que están inmersos (Farrel, 1984). No se puede dejar de mencionar organizaciones como la de la "casa de los 7 patios" que luchan contra desalojos en unos casos violentos y en otros paulatinos; tampoco organizaciones de carácter cultural, preservativas del entorno arquitectónico de la zona, entre otras más.

Las otras dos estrategias tienen en el transporte un problema que los identifica; sin embargo, mientras los barrios de las zonas periféricas lo reivindican coyunturalmente en la medida en que se incrementan los costos de los pasajes, en los poblados cercanos a Quito la protesta es permanente y en algunos casos se ha convertido en un factor aglutinante de otras demandas (Unda, 1985). Nos estamos refiriendo a los casos de Conocoto, Calacalí, Calderón, . . .

En los barrios populares de la periferia de la ciudad las formas de organización más comunes son el comité pro-mejoras, los comités barriales y las cooperativas eufemísticamente definidas como de vivienda. Las dos primeras son organizaciones que han ido transformándose de la tradicional organización clientelar —en las cuales el interés principal era buscar un punto de encuentro del partido político y/o del Estado con la población— a las organizaciones reivindicativas con gran capacidad de convocatoria y conquista. Son organizaciones con multivariadas funciones y, como queda consignado, no exclusivamente reivindicativas. Son la base para el desarrollo de las organizaciones de segundo grado.

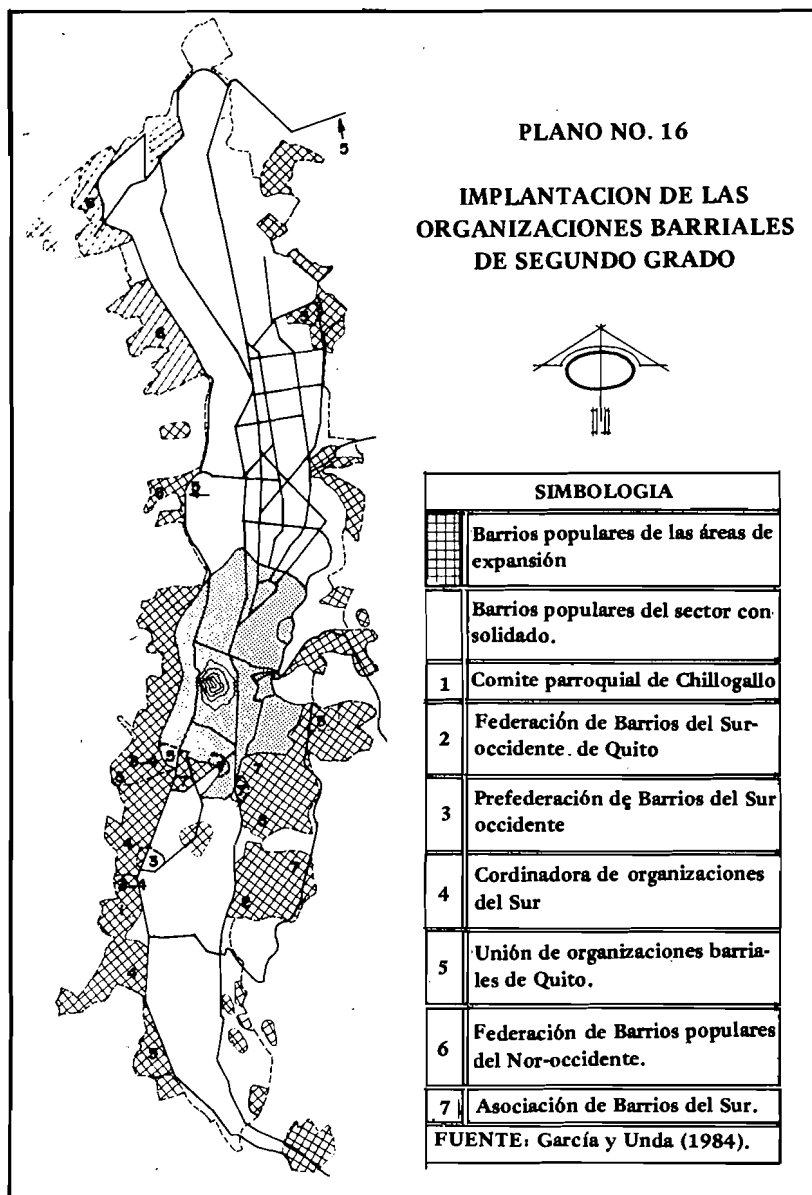
Las cooperativas de vivienda han tenido también una tendencia similar; de la cooperativa tradicional de lotización especulativa de tierras a la cooperativa popular que incluso en algunos casos ha llegado a cuestionar el acaparamiento de tierras. Los casos más ilustrativos son el comité del Pueblo en la década del setenta y la Cooperativa Lucha de los Pobres, que fue la primera organización en provocar una invasión de tierras(1982).

No se puede dejar de señalar que en la totalidad de las tres estrategias se producen organizaciones juveniles, deportivas, culturales, femeninas, productivas, etc., que en su conjunto nos muestran una de las facetas que explican las razones de la permanencia y riqueza de la organización y la estrategia en el mundo vecinal.

Las federaciones barriales

El proceso de relación y coordinación entre organizaciones barriales es un fenómeno nuevo que nace en la década del setenta y que se legitima en los ochentas: seis de las siete federaciones que actúan en Quito vieron su nacimiento a partir de 1981. Son federaciones o uniones de organizaciones barriales inscritas en un ámbito territorial superior al barrio, pero que aún no han logrado romper los lazos que la proximidad define, para abarcar al conjunto de la ciudad; es decir, que la continuidad territorial sigue siendo la norma. A pesar de que la rígida segregación residencial que existe en Quito es un factor altamente limitante para la organización barrial, se puede señalar que más de un centenar de organizaciones barriales participan de estas formas orgánicas superiores.

En la actualidad estamos bajo la presencia de una organización barrial que ha alcanzado un nivel de segundo grado, lo cual implica, en cierta forma, reconocer la tendencia de que el barrio va dando paso a un nuevo tipo particular de organización que tiene como base a una ZONA específica de la ciudad: el sur-oriente, el suroccidente, el noroccidente. De allí que se deba reconocer la existencia de un intento por rebasar la lógica de la "vecindad" o de la proximidad de las organizaciones, aunque desgraciadamente hasta la fecha no se hayan logrado estos propósitos.



En esta perspectiva se inscriben, por un lado y por la vía de las organizaciones mismas, la Unión de Organizaciones Barriales de Quito (UOBQ), a la que se podría catalogar como de tercer grado y, por otro lado, por el camino de las reivindicaciones, ciertos momentos coyunturales (alza de los pasajes urbanos, incremento de precios de los combustibles, devaluaciones monetarias, huelgas nacionales) en los cuales no sólo que se tiene una presencia global en la ciudad sino que también lo territorial se subsume en lo nacional.

El proceso de centralización seguido por las organizaciones trae consigo la ampliación del ámbito de cobertura territorial; el pasaje del mundo barrial al universo urbano y la elevación de las potencialidades políticas: de la gestión pro-mejoras barriales a la (o) posición municipal que, simultáneamente pueden dar paso a la constitución de la ciudadanía.

La nueva conformación de la organización barrial no se ha reducido a un mero crecimiento del número de organizaciones barriales, llegando a la ampliación del ámbito de cobertura territorial (lo cual implica mayor dominio sobre la ciudad), a la coordinación entre organizaciones (segundo y tercer grado), a la formulación de alternativas, al apareamiento de nuevas organizaciones que incluso rebasan lo territorial: transporte (a excepción de las que se ligan a la estrategia respectiva).

Es importante remarcar que algunas de estas federaciones en su proceso de constitución por unificación barrial han logrado integrar algunas organizaciones inscritas en estrategias de inserción urbana diferentes: allí por ejemplo a la Asociación de Barrios del Sur que comprende a ciertas áreas de tugurio así como de ciertos lugares de las periferias recientes.

Lo que se quiere remarcar es el hecho de que las organizaciones barriales durante estos últimos años crecen en número y

amplían sustancialmente su ámbito de cobertura territorial, gracias al proceso de centralización que viven. Gracias también a la acción que han ido desplegando en términos de cuestionar políticas municipales y nacionales, de formular opciones frente a situaciones concretas, de articularse a otros movimientos sociales, así como por la cantidad de población y organizaciones involucradas, creemos que la organización barrial en el caso de Quito vive, siguiendo a García y a Unda, en los umbrales de un movimiento vecinal. Sin duda en ello tiene mucho que ver también la tradición de lucha que ha ido acumulando, en conjunto con otros sectores o aisladamente, al punto de que sus adversarios se empiezan a delinear, aunque difusamente en el conflicto.

PARTE

4

CONCLUSIONES

4. CONCLUSIONES

Lo que finalmente exponemos son algunas de las ideas centrales del trabajo; o, más concretamente, las hipótesis con las cuales representamos el proceso urbano de Quito desde principios de siglo hasta la actualidad.

1. El proceso urbano no es un mero reflejo de las condiciones económico-sociales dominantes. De allí que la crisis urbana no sea, a su vez, extensión mecánica o directa de las crisis que se producen en otras esferas de la formación social. Las particularidades que encierra la definición y el hecho de que se realice su análisis con "independencia relativa" frente a las crisis que operan en otros niveles (v. gr. económicas), no significa que pueda ser definida por fuera de las relaciones sociales; y al contrario: la crisis urbana es la expresión urbana de la contradicción fundamental del desarrollo capitalista entre el capital y el trabajo. De allí también que no estemos de acuerdo con aquellas concepciones que la asocian a determinadas magnitudes de déficit de los medios de consumo colectivo, de vivienda, etc.

La crisis urbana es un componente inseparable y necesario del proceso urbano, por su recurrencia cíclica y por su incidencia en los fenómenos posteriores (transición). En esta perspectiva, la crisis urbana no puede ser comprendida sin su contrapartida: la transición, el medio a través del cual se intenta superar las contradicciones capitalistas que hacen crisis en la ciudad (entre las relaciones de producción y las fuerzas productivas) con el fortalecimiento del propio orden capitalista. La crisis-transición urbana es un "mal necesario" para el capital ya que periódicamente permite reordenar el territorio urbano con el fin de

acelerar la rotación del capital, incrementar la plusvalía relativa, desarrollar la circulación mercantil, controlar la población.

Esta proposición va acompañada de otra: las crisis que soporta la ciudad tienen una presencia cíclica, por tal razón, es factible encontrar períodos definidos y diferenciados en su desarrollo histórico.

2. El proceso urbano de Quito, durante este siglo, presenta tres períodos claramente identificados: el primero abarca el período comprendido entre la Revolución Liberal y la década del veinte; el segundo avanza hasta la década del sesenta; y el tercero llega hasta nuestros días. El origen de cada período es definido como de crisis urbana y su desarrollo inmediato como de transición.

- a) Se concibe a la ciudad capitalista como consecuencia de un proceso cíclico que está en consonancia con los cambios provocados en la articulación de las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas (la ciudad es, en definitiva, una fuerza productiva socializada).
- b) La forma de organización territorial proviene de una relación indirecta (en oposición a causalidad lineal) que mantiene respecto de la evolución conjunto de la sociedad (Coraggio, 1987). Las formas de organización territorial: radial-concéntrica, longitudinal, longitudinal-polinuclear e irregular dispersa (metropolitana), nos muestran la particular manera de distribución que adoptan los distintos valores de uso autónomos (soportes materiales) en el valor de uso complejo (ciudad) en cada uno de los períodos. La distribución de los valores de uso elementales provienen de las características y relaciones que imprimen los componentes de la segregación urbana: segregación residencial, segregación funcional (usos del suelo) y segregación centro-periferia.

- c) La función que históricamente ejerce el Municipio está en estrecha relación con la articulación de la sociedad y el Estado en cada momento específico. Sin embargo, debe señalarse que la Política urbana del municipio siempre giró alrededor del suelo urbano, asignándole, según el momento, funciones diferentes y prioridades distintas. Así, hasta 1933 priorizó una política de valorización de la tierra agraria circundante a Quito, con su consecuente *constitución* en tierra urbana; enseguida se propuso incentivar la monetarización de la renta capitalizada (conversión de renta en dinero y su posterior capitalización con el nacimiento de la rama industrial de la construcción), y hacia la década del sesenta buscó la liberación del obstáculo que significa la propiedad de la tierra para el capital de promoción. Considerando estas funciones, puede concluirse que los beneficiarios de las políticas urbanas en cada momento serían: los terratenientes urbanos, la industria de la construcción y el capital de promoción, respectivamente.
- d) Los períodos urbanos analizados no sólo representan formas particulares del proceso urbano de la ciudad sino que también son, de alguna manera, una expresión de la existencia de "ciudades diferentes" (cada una de las cuales representa un nivel superior de su propia evolución, por ser parte de un mismo proceso), cada una con un tipo específico de forma de organización territorial, unos agentes urbanos particulares y una gestión-administración de la ciudad que le es propia. Esta conclusión implica por ejemplo, que el período correspondiente a la forma espacial irregular-dispersa, propia del desarrollo metropolitano que la ciudad alcanza en el último período, exige, a su vez, una forma teórica particular de aproximación analítica y empírica.
3. Las políticas urbanas, a diferencia de lo que ocurre en los países centrales, se desarrollan con una modalidad concer-

tada en tanto que en ella se expresa un conjunto de intereses bajo la égida de uno de ellos, según el período que se trate.

- a) El Municipio, dentro de esta lógica, por su composición social y la correlación de fuerzas respecto al poder central, representa los intereses fundamentales que impulsan la superación de las crisis mediante la transición urbana; esto es, las nuevas fuerzas sociales urbanas que emergen en cada una de las crisis.
- b) El municipio tiene un poder real pero limitado. Históricamente lo ha ido perdiendo porque: primero, es sectorializado en términos urbanos, es "urbanizado"; luego, la centralización desarrollada en el marco de la modernización estatal restringe sus competencias y finalmente, con la crisis económica, la política económica neoliberal y el verticalismo político del momento presente, tiende a convertirse en una unidad política cerrada con ámbito cada vez más circunscrito al manejo de su aparato interno. Prueba de ello es su crisis financiera y económica, la competencia con aparatos creados ad hoc (unidades ejecutoras) o existentes (ministerios), el clientelismo intraestatal y la falta de legitimidad para canalizar y procesar las demandas (crisis de legitimidad).
- c) La política urbana del Municipio de Quito durante la década del setenta, resulta ser el primer experimento neoliberal en el Ecuador y se acerca en mucho a la política urbana instrumentada en Chile durante el período de Pinochet. Las políticas de tierra, de economía, de planificación, entre otras, que lo certifican, provienen de la presión de los capitales financieros internacionales, de instancias e intereses ubicados en niveles superiores del Estado y de las fuerzas más conservadoras de la sociedad local expresada sectorialmente en el municipio.

- d) Se presencia un cambio en la naturaleza del municipio, deja de ser órgano estatal prestador de servicios y se convierte en generador de beneficios capitalistas; o, en otras palabras, se desarrolla un municipio netamente empresarial, altamente privatizado. Las empresas municipales se convierten en la piedra de toque para la penetración del capital financiero internacional, para el desarrollo de la crisis fiscal y, lo que es más, para sepultar definitivamente la autonomía municipal.

Pero también, por esta misma vía, para que el municipio pierda el control de la ciudad y los concejales y alcaldes, elegidos popularmente, pasen a ser meras figuras decorativas de un régimen aparentemente representativo originado en la soberanía popular.

Se observa una crisis de legitimidad —que es común al conjunto del aparato de dominación Estatal— que conduce a que la reproducción de la fuerza de trabajo tienda cada vez más a ser asumida por la sociedad civil, de manera autónoma, bajo extremas estrategias de sobrevivencia, como la delincuencia, la violencia urbana en todas sus manifestaciones, las invasiones de tierras, etc. que, en última instancia, significan poner en juego la legalidad urbana por la legitimidad o el derecho que les asiste para vivir. Adicionalmente, el municipio va perdiendo su carácter referencial para canalizar y procesar las demandas, ya que el manejo tecnocrático-vertical de la función municipal, expresado en sus empresas y departamentos, intenta despolitizar al municipio y al *ciudadano*. De esta manera, el municipio pierde su condición esencial de existencia: ser un punto de concentración y legitimación de las reivindicaciones urbanas.

- e) Se desarrolla una crisis fiscal, que es, originada por la presión de los recursos externos al municipio (principalmente

el crédito), y que cada vez más se revela como imposible de ser superada en los marcos de su actual estructura y del tipo de gestión urbana que despliegan las actuales administraciones.

- f) Se refuerza la segregación urbana a todos sus niveles, a través de inversiones en lugares y proyectos que permitan su recuperación. El "autofinanciamiento de los proyectos" será la figura ideológica que logrará mostrar las intenciones finales: los proyectos sociales quedarán relegados (v. gr. vivienda, educación) o privatizados (v. gr. FUNDEPORTE); serán ejecutados aquellos que permitan la recuperación económica en los mejores términos. La figura del autofinanciamiento de los proyectos corresponde a la de los precios políticos, la eliminación de subsidios, etc. que sirven para la política macroeconómica liberal.
 - g) La consolidación de las relaciones clientelares hacia la población y de redefinición al interior del Estado, significa, en última instancia, que la municipalidad vaya dejando de ser el nivel Estatal más accesible a los gobernados y se convierta, más bien, en un punto de encuentro del poder central con la población.
 - h) Se desarrolla una fuerte tendencia a la eliminación de la intervención municipal sobre el conjunto urbano, dado el privilegio que se asigna a la construcción de las grandes obras. Se priorizan los grandes proyectos de inversión sobre las necesidades del conjunto de la ciudad.
7. La relación centro-periferia, que se expresa como dominante en la segregación urbana, característica del último período, permite entender los componentes fundamentales de la transición urbana: la renovación y la expansión urbanas. Los dos actúan y son parte de un mismo proceso, no pueden ser analizados

sino en la relación que presentan. Mientras la primera tiene lugar en la "centralidad urbana", la segunda se presenta en la periferia. Una y otra buscan redefinir la propiedad y el uso del suelo urbano sobre la base del fraccionamiento y concentración de la propiedad. Pero también permiten la participación, en la transición y de los beneficios que de ella se desprenden, de otros sectores vinculados directa o indirectamente al capital.

- a) El crecimiento y transformación que vive Quito durante estos últimos años, han surgido como respuesta a las necesidades, entre otras, del capital de promoción, de controlar el uso y la propiedad del suelo urbano y, además, de regir en el conjunto del sector de la construcción. La política urbana tiene dos directrices generales: garantizar la (re)producción de los valores de uso complejo (efectos útiles de aglomeración) que permiten la alianza del rentista urbano (terratiente) con el capitalista de la construcción-habilitación del suelo urbano y mediar en las contradicciones que se presentan entre el conjunto de las fracciones del capital (concertación hegemónica) por el control del uso y propiedad de la tierra y suelo urbanos.

- b) La metropolización de Quito expresa la recomposición de la economía urbana de la ciudad. La nueva división territorial del trabajo, que tiene su expresión más alta en la redefinición de la relación centro-periferia expresa, en última instancia, una nueva forma de organización del territorio. El desarrollo de las fuerzas productivas, sobre todo las que tienen que ver con las comunicaciones en general (autopistas, telefonía, informática, automotriz, etc.), son determinantes en esta transformación. Ejemplo de ello es la producción industrial: las fábricas con alta composición orgánica de capital, nacidas en el marco del Acuerdo Subregional Andino, ubican sus centros de producción en las zonas periféricas a Quito (valles, panamericanas) y la administra-

ción de la firma en la "centralidad", con lo cual se tiene una relación inédita entre el centro y la periferia y una nueva división técnica al interior de la empresa que conducen, a su vez, a una nueva expresión territorial.

8. Los resultados de la transición resuelven, transitoriamente, algunos conflictos pero, a la larga, tienden a reproducir, a niveles más agudos y en ámbitos superiores, los problemas que originariamente se suponía iban a ser superados. No debe llamar la atención, entonces, el apareamiento de un conjunto significativo de estrategias sociales de reproducción, como ámbitos específicos de expresión de conflicto social. De allí el desarrollo de las más disímiles formas de asociación, organización y reivindicación que se producen día a día y con la participación de amplios sectores de población.

- a) Las estrategias de inserción residencial expresan la resistencia social y colectiva que plantean los sectores populares a los sectores dominantes; en un ámbito de conflicto social.
- b) Las principales y más difundidas estrategias de inserción residencial de los sectores populares son: la estrategia de la tugurización, que es la de mayor población involucrada, la más conocida y la de mayor antigüedad; la estrategia de los barrios en las zonas de expansión reciente; y la migración temporal. En su conjunto, estas estrategias involucran una población que supera al 60% de la población de la ciudad.
- c) La organización de moradores de Quito es estructural a la sociedad y expresa la forma más alta en que la estrategia se expresa: la reivindicación. Al momento, se puede señalar que la organización barrial en Quito se encuentra en los umbrales de su constitución como movimiento.

PARTE
5

ANEXOS

CUADRO No. 13

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

	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978	TOTAL		
A. TRIBUTARIOS	181.290	31.8	186.742	26.7	22.656	34.5	228.824	41.6	202.054	29.3	227.180	29.0	211.073	21.1	227.354	29.1	259.039	26.9	1.945.412	29.1
B. NO TRIBUTARIOS	243.571	41.2	246.486	35.3	250.773	39.1	220.148	40.0	17.602	24.7	236.249	30.2	480.368	47.9	331.479	42.5	291.633	30.3	2.463.259	36.9
C. EMPRESITIOS	145.003	23.5	253.643	36.3	16.323	25.1	81.157	14.7	302.789	43.6	255.608	32.4	255.604	25.5	148.243	19.0	352.838	34.6	1.934.190	28.9
D. SALDOS	8.615	1.5	11.657	1.7	8.485	1.3	20.315	3.7	18.015	2.6	66.361	8.4	55.079	5.6	73.185	9.4	78.417	8.2	339.929	5.1
TOTAL	569.479	100.0	698.478	100.0	642.257	100.0	550.224	100.0	694.460	100.0	783.398	100.0	1.002.124	100.0	780.463	100.0	961.927	100.0	6.682.790	100.0

FUENTE: Municipio de Quito, ordenanza de presupuestos, Vol. -1970-1978; INEC, Índice de precios al consumidor, N° 339 agosto de 1981, Quito, p. 5.

ELABORACION: Propia

CUADRO No. 14

ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES SEGUN 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	44.095	32.718	29.878	263.339
EME	4.641	5.068	5.052	4.684	4.544	5.484	7.897	7.504	7.680	52.554
ENDU	—	—	—	—	—	81.753	95.276	111.397	89.488	377.914
EDUCACION	16.582	15.384	16.015	15.811	13.443	15.109	16.738	17.980	15.830	142.892
PAVIMENTACION	—	—	28.313	36.042	25.131	51.554	99.404	76.894	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	780.483	061.927	6.682.790

FUENTE: Municipio de Quito, ordenanza de presupuestos. Vol. - 1970 - 1978, INEC, Índice de precios al consumidor, No. 339 agosto de 1981. Quito, p. 5.

ELABORACION: Propia

CUADRO No. 15

TOTAL DE INGRESOS PRESUPUESTADOS 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	221.656	228.824	202.054	227.180	211.073	227.554	259.039	1.945.412
1. Imp. Recaudación Directa	79.011	90.174	97.547	110.776	107.549	121.300	15.424	122.809	135.402	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. esp. de mejoras	4.717	10.214	34.314	29.855	13.326	26.729	16.716	21.899	29.173	193.443
4. Tasas	45.473	32.268	35.049	40.081	35.638	39.953	40.081	45.724	67.791	382.058
B. NO TRIBUTARIOS	234.571	246.436	250.773	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	5.852	7.983	8.082	8.174	74.762
2. Transferencias y aportes	62.856	80.175	109.997	127.938	107.275	149.110	331.574	170.375	217.205	1.356.505
3. Venta de activos	136.361	130.831	108.514	60.345	39.438	56.799	27.693	122.332	33.336	715.649
4. Varios	25.882	25.884	22.303	23.341	18.319	24.488	113.118	30.690	32.918	316.943
C. EMPRESTITOS	145.003	253.643	161.323	81.137	302.785	253.608	255.604	148.245	332.838	1.934.190
D. SALDOS	8.615	11.657	8.485	20.115	18.015	66.361	55.079	73.185	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, N° 339, agosto de 1981, Quito, p. 5

ELABORACION: Propia

CUADRO No. 16

TOTAL DE EGRESOS PRESUPUESTADOS POR EL 1. MUNICIPIO DE QUITO

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	TOTAL
A. GASTOS DE										
ADMINISTRACION	160.504	170.116	184.986	189.770	174.454	210.470	207.491	228.868	253.744	1.780.403
1. de personal	111.079	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
B. INVERSION REAL	348.307	470.654	402.262	295.355	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	3.78	4.294	4.787	4.327	2.979	4.199	43.909
6. Vialidad	30.800	21.630	51.577	57.254	115.533	162.612	191.572	186.271	277.152	1.094.401
7. Parques y jardines	3.620	463	1.710	1.515	1.785	5.319	2.404	6.596	2.862	26.274
8. Mercados	3.424	3.478	2.996	127	216	53.869	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	20.056	11.154	12.689	17.209	15.724	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
C. MISCELANEOS	60.668	57.708	54.989	65.099	43.715	56.563	131.182	106.308	120.763	696.995
1. Gastos comunes	13.537	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	111.899	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, N° 339 agosto de 1981, Quito, p. 5.

ELABORACION: Propia

CUADRO No. 17

EVOLUCION DE LAS CONEXIONES CON Y SIN MEDIDOR (1968 - 1978)

AÑOS	TOTAL CM		TOTAL SM		TOTAL CONEXIONES	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
1968	17.263	57.41	12.805	42.59	30.068	100.00
1969	18.171	56.94	13.744	43.06	31.915	100.00
1970	19.484	58.60	13.766	41.40	33.250	100.00
1971	21.071	60.95	13.499	39.05	34.570	100.00
1972	21.913	61.16	13.914	38.84	35.827	100.00
1973	23.412	60.99	14.972	39.01	38.384	100.00
1974	21.599	52.46	19.570	47.54	41.169	100.00
1975	21.877	50.24	21.667	49.76	43.544	100.00
1976						
1977	17.460	34.72	32.823	65.28	50.283	100.00
1978	17.004	32.29	35.662	67.71	52.666	100.00
	199.254	50.87	192.422	49.13	391.676	100.00

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.

ELABORACION: Propia.

CUADRO No. 18

EVOLUCION PORCENTUAL DEL CONSUMO DE AGUA POTABLE.
SEGUN USOS DE SUELOS

AÑOS	o/o	o/o	o/o	o/o	Consumo Total	
	Consumo Doméstico	Consumo Comercial	Consumo Industria	Consumo Oficial	o/o	Abs.
1968	77.49	10.54	5.28	6.69	100.00	1.733.727
1969	79.32	8.70	4.73	7.25	100.00	1.875.959
1970	79.55	8.63	4.59	7.23	100.00	2.043.538
1971	80.64	8.65	4.38	6.32	100.00	2.197.414
1972	81.17	8.51	4.21	6.10	100.00	2.299.000
1973	82.10	8.13	4.21	5.56	100.00	2.437.546
1974	83.21	7.86	3.97	4.96	100.00	2.728.510
1975	84.48	7.34	3.28	4.91	100.00	3.010.451
1976						
1977	88.42	6.07	3.52	1.99	100.00	2.900.789
1978	88.04	5.00	2.65	4.31	100.00	3.382.416
	83.11	7.67	3.94	5.29	100.00	24.609.350

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.

ELABORACION: Propia.

CUADRO No. 19

EVOLUCION DE LA PRODUCCION DEL CONSUMO MENSUAL Y DE LAS CONEXIONES DE AGUA POTABLE
POR USOS DEL SUELO PREDOMINANTES, (1968-1978)

AÑO	DOMESTICO			COMERCIAL			INDUSTRIAL			OFICIAL			TOTAL CONSUMO	TOTAL PRODUCCION
	CONSUMO	CM	SM	CONSUMO	CM	SM	CONSUMO	CM	SM	CONSUMO	CM	SM		
1968	1.343.481	16.324	12.029	182.737	636	439	91.481	172	140	116.028	131	197	1.733.727	2.751.392
1969	1.488.022	17.483	13.016	163.223	448	395	88.722	100	108	135.992	140	225	1.875.959	2.939.938
1970	1.625.596	18.823	12.989	176.385	437	415	93.896	101	111	147.661	123	251	2.043.538	3.162.282
1971	1.772.059	20.370	12.778	190.145	453	392	96.317	105	104	138.893	143	225	2.197.414	3.178.410
1972	1.866.146	21.246	13.127	195.675	420	427	96.829	107	108	140.350	140	252	2.299.000	3.371.277
1973	2.001.167	22.720	14.169	198.265	440	415	102.683	106	124	135.431	146	264	2.437.546	3.390.845
1974	2.270.275	20.925	18.716	214.536	448	445	108.274	100	145	135.425	126	264	2.728.510	4.002.057
1975	2.543.275	21.175	20.900	220.863	462	440	98.606	95	141	147.707	145	186	3.010.451	4.608.495
1976														
1977	2.565.018	17.132	31.457	175.942	249	683	101.984	36	216	57.845	43	467	2.900.789	5.794.295
1978	2.977.786	16.847	34.734	169.028	98	262	89.695	16	93	145.907	43	573	3.382.416	6.587.180
	20.452.825	193.045	183.915	1.886.799	4.091	4.313	968.487	938	1.290	1.301.239	1.180	2.904	24.609.350	39.786.171

FUENTE: EMAP. Estudios de la segunda etapa y diseños preliminares para el sistema de Agua Potable para Quito, Informe final Vol. II, Quito, 1981.
minco.

ELABORACION: Propia.

5.2 Bibliografía

Esta sección bibliográfica pretende dos objetivos: servir de complemento al texto, en la medida de que los libros que aquí aparecen han sido previamente citados, y entregar al lector un listado organizado y sistematizado de los trabajos. La bibliografía contiene libros, artículos, tesis, etc. ordenados alfabéticamente por sus autores y, además, simultáneamente la posibilidad de armarlos temáticamente. Esta secuencia temática ha sido concebida sobre dos grandes grupos:

- A. I. Teoría general; II Teoría particular; III Formación económico-social del Ecuador.
- B. 1. Proceso de Urbanización; 2. Historia Urbana, 3. Estructura Urbana 4. Universo Poblacional Urbano; 5. Políticas Urbanas; 6. Economía Urbana; 7. Vivienda y 8. Nuevos Temas.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
001	1.2.3	Achig, Lucas	1983	<i>El proceso urbano de Quito</i> , Ed. CIUDAD, Quito.
002	5	Andrade Marín, Carlos	1983	"Informe de labores realizadas por el I. Concejo en el período comprendido entre 1957-58", Ed. Municipal, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR FECHA	TITULO DEL TEXTO
003	6	Andrade, Jaime, et. al. 1981	"El comercio popular en el Centro Histórico de Quito", en: <i>Revista TRAMA</i> , N° 21, Quito.
004	7	ANME, 1978	"Publicación de la Asociación Nacional de Mutualistas del Ecuador", s/ed. Quito.
005	2.3	Anon. 1951	<i>El libro de la ciudad de San Francisco de Quito hasta 1950-1951</i> , Ed. Ed. CEGAN, Quito.
006	5	Avila, José 1973	"Programación de servicios municipales" Tesis de grado, FCE-UC, Quito.
007	III	Ayala, Enrique 1982	<i>Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador</i> , Ed. CEN, Quito.
008	III	Báez, René 1975	"Hacia un subdesarrollo moderno", en: <i>Ecuador, Pasado y presente</i> , Ed. Universitaria, Quito.
009	III	1980	<i>Dialéctica de la economía ecuatoriana</i> , Ed. Banco Central del Ecuador, Quito.
010	5	Banderas, Diego 1967	"Informe sobre el fraccionamiento de la tierra en el área urbana de Quito, en: <i>Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito</i> , Ordenanza General N° 1.165 (Memoria), Ed. Municipal, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
011	7	BEV	1974	"Informe de Labores", 1972-74, Ed. Relaciones Públicas, Quito.
012	III	Bocco, Arnaldo	1982	"Estado y renta petrolera en los años setenta", en: <i>Ecuador: Mito del Desarrollo</i> , Ed. El Conejo.
013	3	Carrión, Diego	1981	"El proceso de transformación espacial de Quito en la década del setenta (intento de interpretación)", Inédito, México.
014	3		1982	"Algunas consideraciones acerca del desarrollo urbano y el medio en Quito", Inédito, México.
015	5.8		1985	"Reflexiones sobre el habitat urbano", en: <i>Documentos CIUDAD N° 16</i> , Ed. CIUDAD, Quito.
016	3.6	Carrión, Diego, et al.	1978	<i>Quito renta del suelo y segregación urbana</i> , Ed. CAE-CIUDAD, Quito.
017	3.6.7	Carrión, Diego. et al.	1982	"La tierra urbana y la vivienda popular en Quito", Inédito, Quito.
018	4	Carrión, Fernando	1981	"Existen los barrios periféricos en Quito", en: <i>Revista TRAMA N° 24-25</i> , Quito.
019	8		1983	"Los verdes y los clorofílicos, a propósito del cinturón verde" en: <i>Revista NUEVA</i> , 97, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
020	3		1984 a	<i>La renovación urbana en Quito</i> , Ed. CAE-CIUDAD, Quito.
021	1		1984 b	"Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana", en: <i>Revista SIAP, N° 71</i> , México.
022	2.3.5		1984 c	"El desarrollo urbano en Quito, entre sus crisis más recientes", en: <i>Revista Cultura N° 20</i> , Ed. BCE, Quito.
023	7		1985 a	"Política de vivienda en el Ecuador de hoy: el caso del Plan Techo", en <i>Ecuador Debate N° 10</i> , Ed. CAAP, Quito.
024	5		1985 b	"Alcances a la problemática municipal en las ciudades intermedias ecuatorianas", en <i>Documentos CIUDAD N° 14</i> , Ed. CIUDAD, Quito.
025	1		1986 a	<i>El Proceso de Urbanización en el Ecuador del siglo XVIII al siglo XX</i> , Ed. El Conejo-CIUDAD, Quito.
026	1		1986 b	"La evolución del espacio urbano ecuatoriano" en: <i>Nueva Historia Ecuatoriana</i> , Ed. CEN, Quito.
027	II		1987	<i>El estado de la cuestión urbana en el Ecuador</i> , Inédito, Quito.
028	II	Castells, Manuel	1976	<i>La cuestión urbana</i> , Ed. Siglo XXI, México.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
029	II		1977	"Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado mexicano", en: <i>Revista Mexicana de Sociología</i> N° 4, México.
030	II		1981	<i>Crisis urbana y cambio social</i> , Ed. Siglo XXI, México.
031	II		1982	"Política municipal y cambio social", en: <i>Cuadernos de Borrador</i> N° 5, Ed. CAE, Quito.
032	I	Cerroni, Umberto	1980	<i>Teoría política y socialismo</i> , Ed. ERA, México.
033	II	Coraggio, José Luis	1987	<i>Planificación, espacio y región</i> , Ed. CIUDAD, Quito.
034	II		1983	"Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina", en: <i>Documentos CIUDAD</i> N° 12, Ed. CIUDAD, Quito.
035	III	Cueva, Agustín	1973	<i>El proceso de dominación política en el Ecuador</i> , Ed. Crítica, Quito.
036	III	Chiriboga, Manuel	1982	"La pobreza rural y la producción agropecuaria", en: <i>Ecuador: el Mito del Desarrollo</i> , Ed. El Conejo, Quito.
037	I	Deler, Jean Paul	1984	"Estructura y consolidación del área central (1930-42)", en: <i>El proceso de urbanización en el Ecuador del Siglo XVIII al siglo XX</i> , Ed. El Conejo-CIUDAD, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
038	5	Durán Ballén, Sixto.	1978	"Informe de labores, Quito", Inédito, Quito
039	5	Ecuador	1985	<i>Ley de Régimen Municipal</i> , Ed. CEP, Quito.
040	II	Engels, Federico,	1973	"La contribución al problema de la vivienda", en: <i>Obras escogidas de Marx y Engels</i> , Ed. Progreso, Moscú.
041	4	Farrell Gilda	1983	<i>Los trabajadores autónomos de Quito</i> , Ed. ILDIS-IEE, Quito.
042	III	Fernández, Iván	1982	"Estado y clases sociales en la década del setenta", en: <i>Ecuador: el Mito del Desarrollo</i> , Ed. El Conejo, Quito.
043	3	Flores, Edgar, et. al.	1980	
044	8	García, Jorge	1983	"Las condiciones generales de la producción en Quito", Inédito, México.
045	4	1985 a		<i>Las organizaciones barriales en Quito</i> , Ed. ILDIS-CIUDAD, Quito.
046	4.8	1985 b		"Los desastres naturales afectan más a los pobres, en: <i>Desastres naturales y sociedad en América Latina</i> ; Ed. CLACSO, Buenos Aires.
047	3	Gómez, Nelson s/f		<i>Quito y su desarrollo urbano</i> , Ed. El Camino, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
048	1.3		1977	<i>El Area Metropolitana de Quito</i> , Ed. CEDIC, Quito.
049		Grompone, Romeo, et al.	s/f	Lima: estilo de crecimiento, segregación social y posibilidades de una política alternativa", mimeo, DESCO-CEPAL, Lima.
050	III	Guerrero, Andrés	1980	<i>Los oligarcas del cacao</i> , Ed. El Conejo, Quito.
051	2.3	Hardoy, Jorge y Dos Santos, Mario	1984	<i>Centro Histórico de Quito: preservación y desarrollo</i> , Ed. Banco Central del Ecuador, Quito.
052	3	Herdoiza, Wilson, et al.	1977	<i>Investigación Social, Centro Histórico, Hospital San Juan de Dios</i> , Ed. U. C., Quito.
053	1.3	Herdoiza de Estevez, et al.	1984	"La articulación de los ejes industrial y agrario y el proceso migratorio en el Area Metropolitana de Quito 1960-1980", en: <i>Revista Cultura N° 20</i> , Ed. BCE, Quito.
054	III	INEC	1982	<i>IV Censo de población y segundo de vivienda</i> , Ed. INEC, Quito.
055	5	Jones Odriosolla, Guillermo	1949	<i>Memoria adjunta al Plan Regulador de Quito</i> , Ed. Municipal, Quito.
056	III	JUNAPLA	1976	<i>III Censo de población y II de vivienda</i> , Ed. JUNAPLA, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
057	II	Kovarick, Lucio	1981	"Explotación y reproducción de la vivienda urbana en el Brasil", en: <i>Cuadernos CIUDAD y SOCIEDAD</i> N° 3, Ed. CIUDAD, Quito.
058	4	Lesser, Mishy	1984	Pobreza y relaciones de dominación en Quito", Inédito, FLACSO, Quito.
059	II	Lojkine, Jean	1984	<i>El Marxismo, el Estado y la Cuestión urbana</i> , Ed. Siglo XXI, México.
060	I	Mariategui, José	1975	<i>7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana</i> , Ed. AMAUTA, Lima.
061	I	Marx, Carlos	1979	<i>La comuna de Paris</i> , Ed. El Progreso, Moscú.
062	I		1980	<i>El capital</i> , Ed. Siglo XXI, México.
063	1.4	Mauro, Amalia	1986	<i>Albañiles Campesinos. Migración temporal de los obreros de la construcción en Quito</i> , Ed. CIUDAD, Quito.
064	I	Meillassoux, Claude	1979	<i>Mujeres Graneros y capitales</i> , Ed. Siglo XXI, México.
065	5	Mendes, Genoveva	1978	"La planificación urbana —Planes reguladores urbanos— Quito", en: <i>Colección de Cuadernos de Planificación</i> N° 2, Ed. EPU-FAU, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
066	2.3	Moreira, Rubén	1978	"La Mariscal Sucre, análisis histórico de la vivienda", en: <i>Revista TRAMA</i> N° 7-8, Quito.
067	2.3.5	Municipio de Quito	1949	<i>Plan regulador de Quito</i> , Ed. Municipal, Quito.
068	2.3.5		1967	<i>Plan Director de urbanismo de San Francisco de Quito, Ordenanza General N° 1.165, (memoria)</i> , Ed. Municipal, Quito.
069	5		1970	<i>Ordenanzas de presupuesto municipales (Vols. 1970 al 1978)</i> , Ed. Municipal, Quito.
070	2.3.5		1973	<i>Quito y su área metropolitana (Plan Director 1973 al 1993)</i> , Ed. Municipal, Quito.
071	3.5		1975	"Ordenanza 1.727 y 1.377, Comisión del Centro Histórico de Quito", Ed. Municipal, Quito.
072	4		1982	<i>Diagnóstico Socio-económico de los barrios periféricos de la ciudad de Quito</i> , Ed. Municipal, Quito.
073	3.5		1984	<i>Plan Quito (Esquema Director)</i> , Ed. Mantilla, Quito, 1984.
074	3.5	Narvaez, Antonio	1976	Experiencia urbana y metropolitana de Quito", Inédito, Guayaquil.
075	I	O'Connor, James	1981	<i>La crisis fiscal del Estado</i> , Ed. Península, Barcelona.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
076	3.6	Oquendo, Luis	1983	"Renta del suelo y expansión de Quito, el caso de las lotizaciones clandestinas", Inédita, FLACSO, Quito.
077	III	Pareja Diezcanseco, Alfredo	1978	<i>Historia del Ecuador</i> , Ed. CCE, Quito.
078	2.3	Paz y Miño, Luis	1960	<i>Cartografía Quiteña</i> , Ed. IPGH, México.
079	II	Pradilla, Emilio	1974	"La política urbana del estado colombiano", en: <i>Estructura de clases y política urbana en América Latina</i> , Ed. SIAP, Buenos Aires.
080	II		1981	"Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina", en: <i>Revista SIAP, N° 57</i> , México.
081	II		1984	<i>El problema de la vivienda en América Latina</i> , Ed. CIUDAD, Quito.
082	II	Pucciarelli, Alfredo		"Notas sobre la contradicción campo-ciudad y el proceso de urbanización en los países capitalistas dependientes", en: <i>El desarrollo urbano en México</i> , Ed. UNAM, México.
083	46	Pérez Sáinz, Juan Pablo	1986	<i>Entre la fábrica y la ciudad</i> , Ed. El Conejo, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
083	II	Quijano, Aníbal	1974	"Imperialismo y relaciones internacionales en América Latina", en: <i>Relaciones Políticas entre América Latina y los Estados Unidos</i> , Ed. Amorruto, Buenos Aires.
084	III	Quintero, Rafael	1980	<i>El mito del populismo en el Ecuador</i> , Ed. FLACSO, Quito.
085	III	Quintero, Rafael y Silva, Erika	1981	"La crisis nacional general de 1895", en: <i>Revista CULTURA</i> , Ed. BCE, Quito.
086	II	Roberts, Bryan	1978	<i>Ciudades de campesinos</i> , Ed. Siglo XXI, México.
087	II	Rodríguez, Alfredo	1973	<i>Segregación residencial y desmovilización política, el caso de Lima</i> , Ed. SIAP, Buenos Aires.
088	II		1983	"De qué modo hay que gobernar las ciudades y principados, que antes de ser ocupados se regían por sus propias leyes", en: <i>CUADERNOS CIUDAD Y SOCIEDAD N° 6</i> , Ed. CIUDAD, Quito.
089	I	Rosales, Mario	1982	"Crecimiento económico, urbanización y pobreza", en: <i>Ecuador: el Mito del Desarrollo</i> Ed. El Conejo, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
090	III	Salgado, Germánico	1978	"Lo que fuimos y lo que somos", en <i>Ecuador Hoy</i> , Ed. Siglo XXI, Bogotá.
091	II	Segre, Roberto	1979	<i>Las estructuras ambientales en América Latina</i> , Ed. Siglo XXI, México.
092	II	Topalov, Christian	1979	<i>La urbanización capitalista</i> , Ed. E-DICOL, México.
093	4.8	Unda, Mario	1985 a	"La organización barrial entre la democracia y la crisis", Inédito, CIUDAD, Quito.
094	4.8		1985 b	"Crecimiento urbano, medio ambiente y organización barrial en Quito", Inédito, CIUDAD, Quito.
095	8	Vásconez, Mario	1985	"Movilidad urbana en Quito", Inédito, CIUDAD-IRT, Quito.
096	III	Verdesoto, Luis	1986	"La investigación de las Ciencias Sociales en el Ecuador actual", Inédito, Ed. CIUDAD, Quito.
097	8		1985	"¿Por qué despotismo y violencia en el Ecuador? tres hipótesis para su estudio" en: <i>Cuadernos CIUDAD y SOCIEDAD</i> N° 9, Quito.

ORDEN	TEMA	AUTOR	FECHA	TITULO DEL TEXTO
098	III	Verduga, César	1979	El proceso económico ecuatoriano contemporáneo (1972-75); en: <i>Ecuador Hoy</i> , Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1978.
099	II	Yujnovsky, Oscar	1979	"La renta del suelo y la configuración del espacio y medio ambiente urbano", Inédito, Guayaquil.

5.3 INDICES

INDICE DE PLANOS

No.	TITULO	Pág.
1	Esquema de la forma de organización territorial radial-concéntrica (1748-1904)	30
2	Esquema de la forma de organización territorial longitudinal (1904-1950)	42
3	Esquema de la forma de organización territorial longitudinal-polinuclear (1950-1970)	52
4	Organización territorial irregular dispersa (Metropolitana) (1970-1986)	64
5	Evolución histórica de la mancha urbana de Quito . . .	76
6	Precios del suelo urbano, según el Catastro de 1975 . .	79
7	Precios del suelo urbano por zonas (1975)	83
8	Area del Centro Histórico y Obras viales principales . .	97
9	Area de la Mariscal Sucre y Obras viales principales. . .	101
10	La conurbación en el Quito metropolitano	119
11	Densidad de Población (1974).	125
12	Densidad de Población (1979).	134
13	Segregación residencial	137
14	Infraestructura vial de Quito (1985)	154
15	Ubicación espacial de las estrategias de inserción residencial en Quito	176
16	Implantación de las organizaciones barriales de segundo grado	196

INDICE DE CUADROS

No.	TITULO	Pág.
1	Usos de suelo de la ciudad de Quito, según áreas absolutas y relativas	31
2	Evolución histórica de la población, áreas y densidad de Quito	35
3	Crecimiento de la población de Quito, de las cabeceras parroquiales, y del resto de las parroquias inscritas en la organización Metropolitana	75
4	Precios del suelo urbano en Quito y su evolución absoluta y relativa (1962-1975)	85
5	Usos de suelo del Area integrada a Quito.	115
6	Usos de suelo de la ciudad de Quito por distritos	122
7	Evolución del desperdicio de Agua Potable en Quito (1968-1978)	149
8	Evolución del Parque Automotor en Quito (1970-1980)	152
9	Evolución del presupuesto Global del Municipio de Quito y su relación con el crecimiento poblacional (1970-1978)	158
10	Evolución del Gasto total del Municipio de Quito según la fuente de ingresos (1970-1978).	161
11	Origen del crédito por fuentes financieras y destino según presupuestos parciales (1970-1978).	163
12	Evolución porcentual de las organizaciones barriales, según tipo y años: 1950-1984	192
13	Estructura de los ingresos municipales por agregados mayores. según valores absolutos y relativos (1970-1978)	211
14	Estructura de ingresos municipales según presupuestos parciales (1970-1978)	212
15	Total de ingresos presupuestados por el I. Municipio de Quito (1970-1978)	213

16	Total de egresos presupuestados por el I. Municipio de Quito (1970-1978).....	214
17	Evolución de las conexiones con y sin medidor (1968-1978)	215
18	Evolución porcentual del Consumo de agua potable según usos de suelos	216
19	Evolución de la producción, del consumo mensual y de las conexiones de agua potable por usos del suelo predominantes, (1968-1978).....	217

INDICE DE GRAFICOS

No.	TITULO	Pág.
1	Periodización histórica de Quito, según Población Area y Densidad	34
2	Corte longitudinal (Norte-Sur) del Precio del suelo urbano en Quito (1962-1975).....	80
3	Cortes transversales (Este-Oeste) del Precio del suelo en Quito (1962-1975).....	82
4	Concentración de las actividades urbanas según distritos (1980).....	89