

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS Y DE DESARROLLO URBANO

"CRISIS URBANA Y ORGANIZACION TERRITORIAL EN QUITO - ECUADOR"

EL COLEGIO DE MEXICO

301.36/C3185c



3 905 0008284 6

Fernando Carrión Mena

Febrero de 1985

INDICE DE CONTENIDO

	Página
Introducción	1
Sección I: Precisiones teórico-metodológicas	8
Sección II: La crisis urbana y la consolidación del Estado nacional.	23
Sección III: La crisis urbana con la modernización capita- lista	45
3.1 La renovación y la expansión urbana en el marco de la transición	53
. La renovación urbana	60
La renovación urbana en el centro histó- rico	65
La renovación urbana en la Mariscal Sucre	69
. Exposición urbana	73
El crecimiento de la economía urbana . . .	76
El crecimiento de organización territorial	80
3.2 Organización territorial y segregación urba- na	82
. Segregación residencial	83
. Segregación funcional: usos de suelo. . . .	90
El comercio	96
La industria	97
La administración	99
La vivienda	99
3.3 Política urbano-financiera del Municipio de Quito: la crisis fiscal	105
. La política de planificación : Los pla- nes urbanos	108

Página

. La política financiera: Los pre-	
supuestos municipales	111
Sección IV: Reflexiones finales a manera de conclusio-	
nes	124
Sección V: Bibliografía	130
Sección VI: Anexos	136

INDICE DE CUADROS, GRAFICOS Y PLANOS

C U A D R O S

Nº	NOMBRE	PAGINA
1	Evolución histórica de la población, área y densidad de Quito	25
2	Precios de la tierra en Quito y su evaluación absoluta y relativa	55
3	Usos del suelo de la ciudad de Quito por distritos según hectáreas y porcentajes (año 1975)	95
4	Evolución del presupuesto global del Municipio de Quito en relación al crecimiento poblacional	112
5	Evolución del gasto total del Municipio según la fuente de ingresos (1970-1978)	115
6	Orígen del crédito por fuentes y destino según tipo de presupuesto	118
7	Organizaciones vecinales y provivienda legalizadas en la provincia de Pichincha (1972-1978) según períodos	128
8	Total de ingresos presupuestados por el Ilustre Municipio de Quito	136
9	Estructura de ingresos municipales por agregados mayores según valores absolutos y relativos (1970-100)	137
10	Estructura de ingresos municipales según presupuestos parciales (1970-100)	137
11	Total de egresos presupuestados por el Ilustre Municipio de Quito	138

G R A F I C O S

N°	NOMBRE	PAGINA
1	Periodización histórica de Quito: población, área y densidad	20
2	Cueva de precios de la tierra en Quito, corte Norte-Sur . . .	54
3	Concentración de las actividades urbanas según distritos . .	80
4	Evolución comparativa del área, población y densidad en Quito (1950-1982)	84

P L A N O S

N°	NOMBRE	PAGINA
1	Esquema de la forma de organización territorial radial concéntrica (1748-1904)	26
2	Esquema de la forma de organización territorial longitudi- nal (1904-1960)	28
3	Esquema de la forma de organización territorial longitudi- nal polinuclear (1960-1970)	42
4	Esquema de la forma de organización territorial área metro- politana	50
5	Precios de la tierra por zonas (1962)	56
6	Obras viales principales en el Centro Histórico de Quito	67
7	Zona de la Mariscal	71
8	Densidad de población (1974).	85
9	Segregación residencial en Quito	87
10	Areas de expansión, renovación y asentamientos populares urbanos	103
11	Evolución histórica de Quito	104

INTRODUCCION

Los problemas urbanos que soporta la ciudad de Quito son agudos: obsolescencia de estructuras, desempleo, déficit de vivienda, insuficiencia de equipamientos y servicios colectivos, incremento galopante del costo de vida urbana, - marcada segregación residencial y urbana, alto déficit fiscal municipal, etc., son algunas de las manifestaciones más visibles del ansia desenfrenada de ganancias del capital y de la acción encubierta del Estado, para transferir la crisis urbana hacia otros sectores sociales y así capear las inclemencias de tal fenomenología. Estas expresiones de la crisis-transición urbana se observan en cada uno de los rincones de la ciudad así como en el conjunto.

La ciudad de Quito desde la década de los años sesenta viene sufriendo una serie de transformaciones en todos sus órdenes (agudizados a partir de 1972 con la explotación y comercialización petrolera) que tienen que ver con el tipo particular de desarrollo capitalista que se impulsa en el país y con su correlato, la consolidación del proceso de urbanización concentrador y excluyente. Tales transformaciones pueden constatare, por ejemplo, con los siguientes indicadores (1): la población crece durante la década del setenta -

1) La información de procedencia no citada, corresponde al Plan Quito (1980)

en un 147%; el presupuesto municipal lo hace en términos reales en 168.9% (período 1970-1978) (2); el área considerada urbana por el Municipio, en 380%, con la característica adicional de que el 50% del conjunto de la superficie es considerado "vacante" (uso especulativo); el parque automotor se incrementa en 503%; el precio de la tierra promedio para la ciudad aumenta sobre el 700% (CARRION F. 1983). A estos porcentajes habrá que añadir otros elementos como los nuevos fenómenos y las carencias que se suscitan.

Sin duda es importante remarcar el incremento que se produce de las necesidades básicas para la vida urbana y que demuestran la baja calidad de vida de la población: el déficit acumulado de vivienda asciende a las 50 mil unidades con el aditamento de que se incrementa en 7.500 anuales; el déficit de los servicios y equipamientos colectivos tales como agua potable, alcantarillado y electricidad, es del 20, 30 y 20.5 por ciento respectivamente, para el conjunto de la población del cantón Quito; el desempleo abierto en los barrios populares llegó al 8.76% (HOY, 21-IX-1984:2) en 1983; el aparecimiento del fenómeno inédito de los mal llamados "barrios periféricos" (CARRION F. 1983), que contienen una población superior a los doscientos mil habitantes, -asentados en más de tres mil hectáreas-, ha dado por resultado que uno de cada cuatro habitantes de Quito residan en esta áreas

2) Nos referimos como "términos reales", al presupuesto construido sobre la base de los "suces constantes". Al respecto se puede consultar el cuadro N° 4 en p 112

de expansión reciente en condiciones altamente precarias (3).

Es importante relevar simultáneamente el hecho de que, en el período de estudio (década del setenta), se produce la mayor obra física jamás ejecutada en toda la historia de la ciudad (consecuentemente el mayor volúmen de inversión tanto pública como privada) y de que, paradójicamente y en forma correlativa, sea precisamente éste un período en el cual se incrementan considerablemente los problemas urbanos.

El presente trabajo intenta buscar una explicación a este fenómeno y lo pretende fundamentalmente a partir de la combinación de una visión global y de conjunto de la problemática -de manera tal que permita ubicarla en sus dimensiones territorial, económica, social y política-, con un tratamiento y referente empíricos concretos.

Evidentemente, tal aproximación al problema planteado proviene también de la existencia de una interpretación fragmentaria e insuficiente, deducida de estudios aislados e inconexos sobre, por ejemplo: políticas urbanas entendidas como planes y contenida en los denominados planes-libro (1967, 1972 y 1980); organización popular urbana desde la óptica barrial (GARCIA J. 1984); barrios populares (CIUDAD, 1982);

3) Al respecto se puede consultar: "La ciudad depredadora del hombre y la naturaleza" (CARRION F. Y GARCIA J. 1984) y "La tierra urbana y la vivienda popular en Quito (CIUDAD, 1982)

renta del suelo urbana y segregación residencial, más bien entendida como precio que como sobreganancia de localización (CARRION et. al. 1979); etc.

De allí que sea un imperativo construir una visión global de la problemática (que obviamente aún está por hacerse), no sólo en términos de la "articulación" de los distintos campos de investigación privilegiados, sino también y fundamentalmente, por una nueva concepción teórico-metodológica que guíe la división y la articulación de las líneas y permita una aproximación más certera .

En este contexto sucintamente esbozado (sobre el estado de la investigación y la realidad) es fundamental el análisis de lo que hemos concebido como crisis-transición urbana (4), sobre todo porque a partir de este análisis se puede iniciar la reconstrucción de los procesos reales contenidos en la historia reciente de la ciudad (allí el porqué de la necesidad de la Sección I) y aportar, desde el análisis empírico utilizado, algunas hipótesis importantes hacia una mayor comprensión de la "cuestión urbana". Por ello el énfasis que se manifiesta en el entendimiento de los mecanismos que siguen los distintos agentes sociales para superar la crisis urbana y cuáles han sido hasta el momento los resultados o efectos de estos intentos de resolución de la crisis vía la transición.

En esta perspectiva, deberá comprenderse al proceso de transición como el

4) Respecto de las definiciones utilizadas se puede consultar las páginas 8 a 23.

medio a través del cual se pretende, como fin último, superar las contradicciones del orden capitalista que hacen crisis en la ciudad y que buscan el beneficio del propio orden capitalista. Sin embargo, la superación de las contradicciones capitalistas urbanas tiene su precio: la reproducción de los efectos de la crisis a otros niveles y la agudización de las contradicciones en todos los ámbitos e instancias.

Este es, entonces, nuestro interés medular por desarrollar una interpretación global del proceso de modificaciones operado en la organización territorial de la ciudad de Quito en la década de 1970-1980. Interés - que se concreta en el siguiente objetivo directriz del trabajo de tesis:

Conocer y explicar los contenidos sociales de las fundamentales manifestaciones territoriales del proceso general de transformaciones ocurrido en Quito durante la década de los años setenta (5), poniendo énfasis en la relación organización social (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 los objetivos se utilizó información proveniente de fuentes secundarias, obtenidas en lo sustancial del Municipio de Quito (Plan Quito, 1980 y Ordenanzas Presupuestarias 1970-78) y del Centro

5) 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 de la ciudad de Quito y en el otro caso, tanto hacia el pasado como el futuro cercano.

de Investigaciones CIUDAD. Sin duda el mayor nivel alcanzado en la elaboración de la información, está referido a la sistematización de los presupuestos municipales. Por esta razón, se incluye en la sección anexos algunos cuadros y ciertos elementos de criterio que fueron utilizados. El resto de la información tiene un nivel inferior de elaboración, por lo cual en unos casos se excluye toda referencia a los mecanismos seguidos en el tratamiento y, en otros, se explican a pie de página.

Para atender el problema planteado por los objetivos, se ha organizado el texto en función de la siguiente lógica expositiva:

Una sección I, PRESICIONES TEORICO-METODOLOGICAS, en que se ubican conceptual y metodológicamente los parámetros generales sobre los cuales discurre la tesis. En ese sentido, se tiende a privilegiar las definiciones de crisis y transición urbana y cuáles sus implicaciones centrales para el análisis de la ciudad de Quito. Se parte de su ubicación en la relación organización social/organización territorial y se llega a definir dos períodos históricos en la evolución reciente de la ciudad, uno de los cuales, el último, será el objeto de estudio de la tesis.

Una sección II, LA CRISIS URBANA CON LA CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL, pretende presentar un marco histórico a partir del cual se puede reconstruir el proceso real sobre el que se cimenta la lógica actual y tendencial futura de Quito. En realidad cumple con un doble objetivo sumultáneo: de antecedente para el análisis de la problemática concreta y de -

intento de comprensión del proceso general y su lógica.

La sección III, LA CRISIS URBANA CON LA MODERNIZACION CAPITALISTA, aboca el conocimiento de la parte sustantiva de la tesis: la explicación de las transformaciones que ocurren en la ciudad en el marco de la última década (período petrolero). Para ello, se parte de la consideración - de los principales elementos de la transición urbana (la renovación y la expansión urbana), se sigue hacia los efectos que ella provoca en la organización territorial (forma de organización territorial y segregación residencial), para finalmente concluir con el papel desempeñado por el municipio como agente urbano municipal en el proceso y obviamente en - cuáles han sido los costos generales que debe asumir: la crisis fiscal municipal.

Una sección IV, CONCLUSIONES GENERALES, en que interesa formular una - síntesis de los planteamientos realizados, resaltar aspectos importantes, generalizar el estudio, recomendar líneas de profundización en la investigación y formular algunas recomendaciones generales, sobre todo teniendo en cuenta los aspectos tendenciales que se avisoran.

Finalmente se tienen las secciones de Bibliografía y Anexos, que permitirán redondear la tesis en sus aspectos metodológicos y de información. La bibliografía contiene únicamente los textos citados a lo largo del - trabajo, por lo cual en ciertos casos aparecerá como insuficiente.

SECCION I: Presiciones teórico-Metodológicas

Para el desarrollo de la tesis conviene hacer una serie de precisiones de carácter teórico-metodológico con el fin de abordar más ordenadamente la exposición del trabajo. En ese sentido, el presente capítulo tiene un doble propósito: por un lado, entrar a discutir algunos aspectos teóricos de la "cuestión urbana", a partir de la reconstrucción de los procesos reales sobre los cuales se cimenta la lógica del desarrollo urbano de Quito y, por otro lado, formular un marco referencial para comprender la crisis urbana y su magnitud en algunos campos. Para tal efecto, creemos conveniente explicar un conjunto de supuestos organizados secuencialmente (únicamente por motivos expositivos) de la siguiente manera:

Entendemos por configuración territorial a la expresión indirecta del movimiento 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 sobreconstruyendo la legalidad natural: asumiendo, por tanto, que se trata de un proceso histórico no universal. Cuando esta configuración es resultado de la articulación de los distintos valores de uso ele-

mentales bajo un proceso social que la refuerza y conserva, o cuando es producto de actos voluntarios en función de objetivos conscientes, la denominaremos organización territorial (1) (Coraggio, 1979).

Por esta vía de reflexión, la ciudad es una forma particular de expresión de la organización territorial en general y lo hace por cuanto su razón de existencia proviene de la concentración de las Condiciones Generales de la Producción y de la socialización de las fuerzas productivas sobre una porción específica de la superficie terrestre. De esta manera, la organización territorial urbana asume un valor de uso complejo o un efecto útil de aglomeración para el capital (Topalov, 1979:20 y ss) cuando la articulación y la concentración de los valores de uso elementales (2) (entre los cuales se encuentran la fuerza de trabajo y el suelo urbano) permiten al capital obtener mayor plusvalía (plusvalía relativa principalmente) (3).

-
- 1.- Cuando se alude a la organización territorial, no sólo se estará haciendo referencia a los soportes físicos de procesos sociales sino también a éstos y a todas las manifestaciones materiales y materializables, tangibles o no. Esta precisión es fundamental, porque una transformación en la organización territorial puede deducirse de los cambios en los soportes físicos (edificios, carreteras, etc.) como, y principalmente, por los cambios en las relaciones y fenómenos sociales (cambios en los flujos de acumulación, en los mecanismos de apropiación, etc.)
 - 2.- La distinción entre valor de uso elemental y valor de uso complejo estriba en que la primera resulta de los procesos autónomos de valorización y la segunda de la articulación en el todo, de cada uno de ellos. (Topalov, 1979)
 - 3.- Sin duda la posibilidad que tiene el capital de obtener una mayor o menor cantidad de plusvalía relativa, a partir del aprovechamiento que pueda hacer de las condiciones que la concentración urbana le brinda o le niega es una de las vías para comprender las características de la crisis urbana..

En la lógica general del razonamiento seguido, se puede aseverar que, concomitantemente a la formación del valor de uso complejo se constituye la tierra como urbana y lo hace al momento en que cambia su esencia: cuando deja de ser el elemento fundamental para la producción - que era en la agricultura para convertirse -por efecto de la expansión del valor de uso complejo derivado del proceso urbano global- en soporte material de procesos sociales más generales y en una de las condiciones objetivas requeridas para que el proceso de trabajo acontezca (4). De esta manera la tierra urbana se constituye por la acción indirecta de la valorización emprendida por el capital social global. La tierra constituída como urbana por el proceso global, adquiere la cualidad de ser suelo urbano gracias al proceso de habilitación-circulación impulsado por ciertos capitales particulares. Reservaremos la definición de tierra urbana exclusivamente cuando es resultado del proceso global de valorización (acumulación) y la de suelo urbano cuando proviene de la acción autónoma de valorización.

De allí se desprende el hecho de que la tierra y el suelo urbanos sean mercancías absolutamente particulares, y lo son en cuanto que la tierra en general es, por un lado, escasa y susceptible de ser monopolizada en manos privadas y, por otro lado, no reproducible. -

4.-"El proceso laboral cuenta entre sus medios con las condiciones objetivas requeridas en general para que el proceso acontezca. No se incorporan directamente al proceso, pero sin ellas éste no puede efectuarse o sólo puede realizarse de manera imperfecta. El medio de trabajo general de esta categoría es, una vez más la tierra misma, pues brinda al trabajador el locus standi (lugar donde estar) y a su proceso el campo de acción (field of employment)". Marx, 1980:219

Como resultado inmediato se tiene que el propietario de la tierra y/o suelo urbanos está en capacidad de exigir, por el derecho jurídico que le asiste, una porción de valor, a la manera de sobre-ganancia de localización (rentas territoriales urbanas), a los distintos agentes urbanos que requieran del "soporte material" o de la "condición objetiva" para la cristalización del proceso de trabajo: para ello el usuario final deberá pagar de sus ingresos el precio final exigido como requisito para la utilización del suelo urbano y el capital tendrá que desprenderse de una fracción de su ganancia. En este sentido, son las rentas territoriales urbanas y el monto y tipo de ingresos (salario, ganancia, etc) los que determinan en última instancia las formas de circulación o de utilización del suelo urbano (5) (Jaramillo, 1982:157).

Así, el suelo urbano, a diferencia de la tierra urbana, se comporta como un valor de uso elemental generado por la valorización de capitales particulares y tiene una lógica general deducida de las características inmanentes a un proceso compuesto por las siguientes fases intervinientes: constitución-habilitación-circulación-utilización. (6)

5.- Por las características inherentes a la mercancía suelo urbano, hablamos de utilización y no de consumo, ya que este último implica la apropiación del valor de uso y su destrucción como objeto material y el primero sólo la apropiación del valor de uso.

6.- Sin duda las fases intervinientes en el proceso de transformación se presentan como una "unidad contradictoria", motivo por el cual la crisis urbana puede hacerse presente tanto en el conjunto del proceso y sus relaciones como en cada una de sus fases.

Ahora bien, la organización territorial urbana asume forma (forma de organización territorial) cuando la "articulación de los valores de uso elementales a la manera de efectos útiles de aglomeración" (Topalov, 1979:23) es sostenida por un proceso social que tiene lógica descifrable, regularidad identificable y recurrencia en la distribución (Coraggio, 1979:14). Esta lógica general proviene, tal como señalábamos párrafos arriba, 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 se conoce como segregación urbana. Y lo es en la medida en que nos introduce en la racionalidad de la producción, circulación y realización y consumo mercantil no sólo del suelo urbano sino del conjunto de los valores de uso elementales ligados directa e indirectamente a la vida urbana, esto es: la vivienda, los servicios públicos, los equipamientos colectivos, las fábricas, etc.(7).

Con ello se busca explicar el carácter excluyente y selectivo de la forma de distribución del conjunto de valores de uso elementales en nuestras ciudades deducidos de una forma particular de división social y técnica del trabajo en el territorio y cuya expresión más visible está contenida en lo que se conoce como segregación urbana. Entenderemos por tal, siguiendo a Lojkine (1981:161), a la confluencia de sus tres formas de segregación:

7. Al respecto se puede consultar autores como : Lojkine (1981), Castells (1980), Topalov (1979), Harvey (1979), Preteceille (1977) entre otros.

- "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."

De las definiciones antedichas se puede colegir: Primero, que por el carácter indirecto de la manifestación de la fenomenología social en el territorio, es factible separar analíticamente lo social de lo territorial, sin perder de vista la legalidad subyacente; Segundo, y como lógica consecuencia de lo anterior, que todas las expresiones y modificaciones de la organización territorial y su forma, deben ser explicadas a la luz de la teoría social que da cuenta de tales fenómenos y no desde perspectivas fisicalistas, espacialistas; (8) tercero, que la explicación de la forma de organización territorial no se agota en sí mismo, sino que abarca dimensiones superiores a la urbana.

De allí que la definición de organización territorial, y sus conceptos inmediatos, nos permita, por un lado, descartar las interpretaciones deterministas, mecánicas, de reflejo, de cosificación, etc., de lo social en lo territorial (9) ; y, por otro lado, comprender que, al

8.- Al respecto se puede consultar una amplia gama bibliográfica, entre los cuales se puede señalar a Coraggio, Castells, Lojkine, Rodríguez, Topalov, Pradilla, entre otros más.

9.- Es precisamente en la unidad contradictoria de la organización social y la organización territorial que encuentra explicación la definición de crisis urbana con que trabajamos.

no existir una correspondencia unívoca entre lo social y lo territorial, es factible y real encontrar "desfases" en el tiempo (no como cronología sino en el sentido de coyuntura, de historia), de una organización territorial respecto de la organización social, y que, por tanto, según el caso (por magnitud e importancia), es necesario buscar una readecuación, un "ajuste", que lime la contradicción.

Consideramos que estas "denominaciones" de desfase y ajuste, por ser exclusivamente descriptivas y por connotar ideológicamente otra concepción (funcionalista), deben descartarse en beneficio de la utilización metodológica de los "conceptos" de crisis y transición urbana, por ser englobantes de las contradicciones que determinan tal situación. En ese sentido se entenderá por crisis urbana a la exacerbación de la contradicción entre las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas, 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 la evolución del resto de la sociedad; y por transición urbana cuando muestra, con sujeto consciente o no, procesos de crecimiento y transformación (renovación, expansión, etc.) unidos por vínculos causales (PUCCIARELLI, 1981: 4). Es decir que, metodológicamente, si se considera a la ciudad como "una forma de socialización de las fuerzas productivas" y que para "el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva" (TOPALOV, 1979: 22), es factible introducir los conceptos señalados con sus respectivas características.

Partiendo de la consideración de que la transición -proceso generado por una amplia gama de contradicciones socio-territoriales- tiene en mira la readecuación de la organización territorial para mediatizar las contradicciones que produce el desarrollo de la sociedad, conven
dremos en que la renovación y la expansión urbana son en la actualidad parte integrante fundamental de la transición. Y lo son en tanto que el crecimiento y la transformación que generan en sus ámbitos específicos, forman parte de un mismo proceso global que los determina: la crisis-transición urbana en la coyuntura.

Así, la transición es un proceso global, que comporta según la magnitud y características de la crisis, distintas formas y tipos de manifestación, que para el caso y momento que nos ocupa, puede sintetizarse, entre otros, como de renovación y expansión urbana. Se expresa -bajo las dos formas señaladas, y se hallan articuladas de manera tal que mutuamente se condicionan; tal situación ocurre dada la relación centro-periferie establecida por una segregación urbana en que la di
visión del trabajo y correlativamente de las comunicaciones a todo -nivel, han logrado un alto desarrollo relativo. De allí que conside
ramos que en la actualidad, la renovación y la expansión urbana son las expresiones más significativas de los intentos de resolución de la crisis capitalista de la ciudad de Quito; siendo por tanto, salidas -emergentes dentro del proceso de transición que tienen como mira la -superación de las contradicciones del orden capitalista en beneficio del propio orden capitalista.

La transición, por renovación y expansión urbana, se presenta bajo la forma concertada, dada la existencia de una diversidad de agentes sociales, aislados e inconexos, que no expresan una voluntad política, una decisión explícita, de allí, incluso, la carencia de un gran plan de conjunto. 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". De esta manera la política urbana municipal se sustenta, a grosso modo, en la concertación de los intereses del capital (productivo y parasitario) en el Cabildo" (10)

Con ello lo que se quiere remarcar es, por un lado, el hecho de que el proceso de transición es el resultado de una multiplicidad de procesos definidos contradictoriamente, algunos de los cuales, por la particularidad y características del momento, les son privativos a la expansión y a la renovación. Por este carácter, consideramos que dentro del territorio urbano global, coexisten simultáneamente diversas formas de manifestarse la transición. Por ejemplo, en un mismo ámbito urbano pueden darse simultáneamente aspectos de renovación, de expansión, u otros, sea de 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

10.- Se sustenta en una especie de "división del trabajo" consistente en que el capital bajo sus múltiples formas, asume las partes más rentables de la transición (por ello, buscando su salida a la crisis), dejando al Estado la generación de las "condiciones generales de la Transición" que no le son rentables al capital. En otras palabras, el Municipio asume mediante los fondos extraídos al conjunto de la población, la realización de las "CGT" que el capitalista individual no asume, pero que en cambio se apropia.

perspectiva global del proceso urbano para, en función de ello, desentrañar las características inherentes a uno o a otro proceso.

Este es el caso, por ejemplo, de Sangolquí, Cotacollao, Chillogallo y Santa Clara de San Millán, que, si se lo analiza fuera del contexto de las transformaciones ocurridas en Quito, efectivamente se los puede considerar como procesos de renovación o de expansión -por contar con algunos de los elementos constitutivos-. Pero son elementos aislados, 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.

La renovación urbana (CARRION F., 1983) tiene su expresión territorial en el lugar en que las contradicciones sociales agudicen los problemas de la "centralidad urbana", (CASTELLS, 1979; SEGRE, 1979) cuando ésta, como ámbito de relaciones específicas deducidas de la centralización (relación centro-periferie) y de la concentración (determinación ecológico-funcional), no pueda cumplir con la amplia gama de requerimientos sociales. Es decir, por una crisis de la centralidad urbana en el contexto urbano global y no por sí misma.

En tal virtud, desde la década del sesenta en la ciudad de Quito se observa una crisis de centralidad que obedece a las modificaciones que se producen en la relación centralización-concentración deducidas de la primera, dado el nivel alcanzado por el tipo de desarrollo capitalista que se consolida en el Ecuador. Allí la explicación de las modificaciones de los usos de suelo, de la expansión de la centralidad,

de la expulsión de la población, de la constitución de nuevos flujos y relaciones, etc. y en cierto sentido también, de la expansión urbana (11).

Si bien los cambios provienen de los elementos constitutivos de la centralidad urbana (centralización y concentración), éstos se concretan, en este caso, por las necesidades del capital productivo y parasitario de, por un lado, renovar los valores de uso que le son exógenos a su propio ciclo de rotación (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 (12) y, por otro lado, de renovar los soportes físicos (valores de uso elementales) (13) o modificar su uso porque las sobreganancias de localización (rentas territoriales) se encuentran por debajo del nivel real

- 11.- La renovación por sus características y manifestaciones generales, ha significado un impulso a la expansión urbana; pero en virtud de que las dos formas de la transición expresan y resultan de la segregación urbana (en la conceptualización que estamos manejando) no puede desconocerse la retroalimentación que se produce entre ellas.
- 12.- Esta necesidad se produce, por ejemplo, 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 e industria desarrollados en la periferie (...) y la supervivencia de la forma colonial en el trazado del núcleo, hechos que 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).
- 13.- "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 corresponden a las nuevas condiciones y son derribados para reemplazarlos por nuevos" (ENGELS, 1973: 326).

o virtual(14) y/o deterioradas por el uso intensivo del capital.

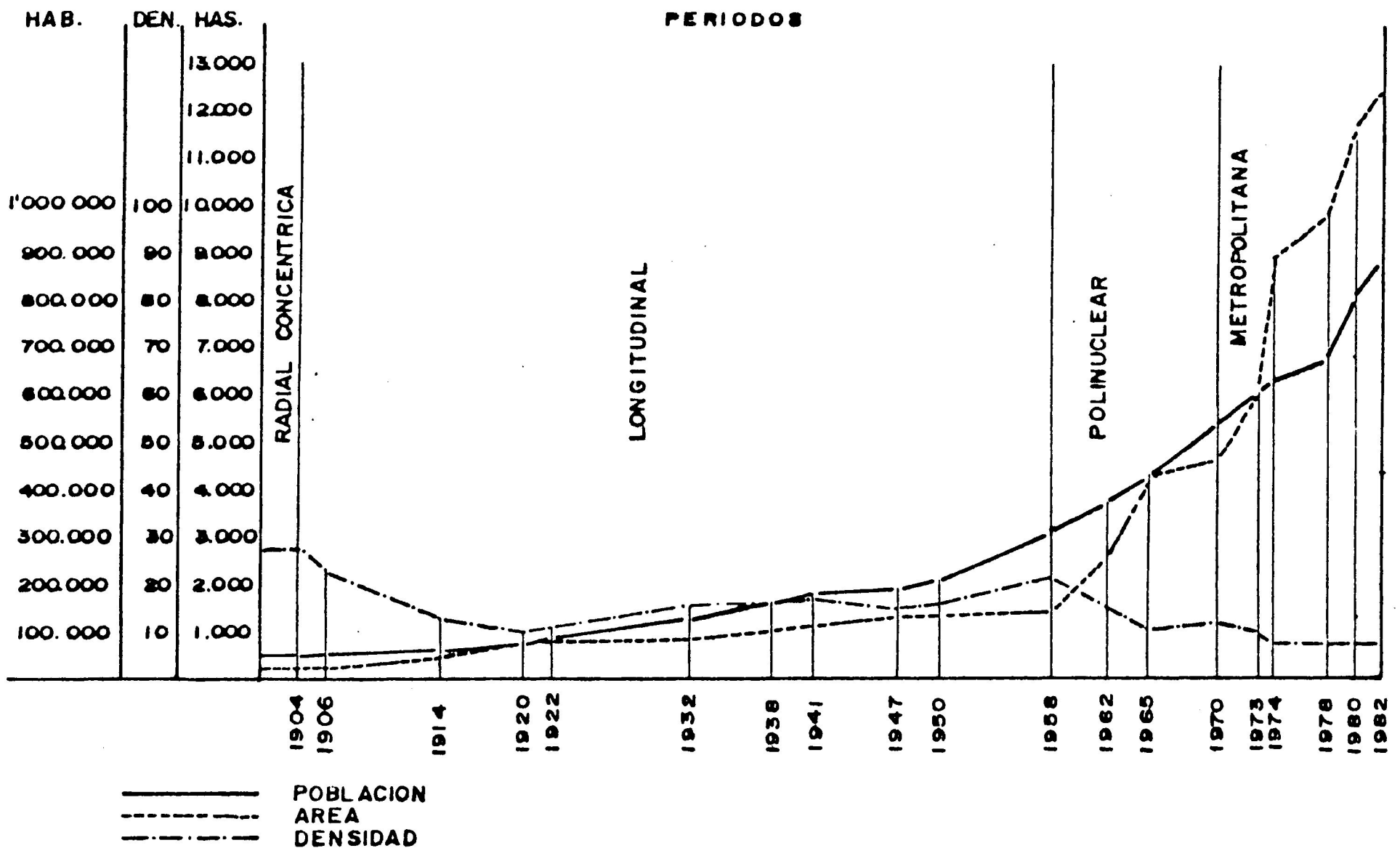
Al llegar a este punto se hace imprescindible introducir el concepto de proceso para poder entender y captar la naturaleza de la problemática - urbana; porque inmediatamente nos conduce a la comprensión de la evolución histórica de la ciudad y a evidenciar el rol desempeñado por cada una de las fuerzas motrices principales. Por el carácter capitalista dependiente de la sociedad en la que estamos inmersos y por la particular relación establecida entre organización social y organización territorial, la ciudad se desarrolla cíclicamente? En este desarrollo cíclico se presentan períodos definidos, en unos casos, por la presencia de modalidades inéditas y diferentes y, en otros casos, por tener rasgos recurrentes y comunes. De allí podemos inferir que la crisis-transición urbana parece ser parte constitutiva del proceso urbano (por su presencia cíclica) y, por tanto, susceptible de encontrarse etapas diferentes en el proceso histórico de la ciudad.

Podemos aproximarnos, entonces, a la formulación de una periodización - del proceso urbano de Quito durante el último siglo, teniendo como eje principal a la definición de crisis urbana con que trabajamos. Plantea_____

-
- 14.- "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 solo 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 se obtendría por renovación; en el caso que así no fuese y sin proyección estatal sobrevendrá el desalojo" (YUJNOVSKY, 1976).

amos la existencia de dos períodos principales (15): el primero: La crisis urbana con la consolidación del Estado Nacional que va desde la revolución liberal hasta la post guerra, caracterizado por un proceso de transformaciones de notable envergadura e importancia y, el segundo: La crisis urbana con la modernización capitalista, tan sólo comparable en magnitud

GRAFICO N° 1 PERIODIZACION HISTORICA DE QUITO: POBLACION, AREA Y DENSIDAD



15.-Los dos períodos considerados no son totalmente homogéneos en su nacimiento y terminación y tampoco en su interior; porque según sea el caso, en un período se constituye el germen de uno superior y en éste existen formas de un anterior. Se debe señalar adicionalmente que -por los objetivos del trabajo- aquí nos limitaremos a presentar estos dos grandes períodos, lo cual no excluye la existencia de otras fases o etapas explícitas al interior de cada uno de ellos.

con el anterior período(16), que se vive desde la década de los años se
enta hasta la actualidad.

En el Gráfico anterior se puede observar la ubicación cronológica de la periodización propuesta. Para su construcción hemos utilizado las varia
bles dependientes: población, área y su relación (densidad)(17), en tan
to contribuyan, por las características inmediatas, a captar las varia
ciones de la Forma de Organización Territorial deducidas de las condi -
ciones históricas. Así tenemos como el primer período se origina a princi
pios de siglo cuando, por la caducidad de la forma de organización ra
dial-concéntrica hasta ese momento imperante, comienza a gestarse una -
nueva organización territorial de carácter longitudinal que, finalmente,
tiende a consolidarse (como longitudinal-polinuclear) en la década de -
los años cincuenta Para los años sesenta esta forma da muestras de su a
gotamiento, cosa que definitivamente se produce en la coyuntura petrole
ra con la emergencia de la forma metropolitana de organización territo-
rial y la consolidación del segundo período.

Sin duda estos períodos marcarán una profunda huella en el desarrollo ul
terior de la ciudad, al punto de que el estudio y/o planificación del -
Quito actual y futuro inmediato, no puede prescindir de ellos bajo nin-
gún concepto. Así mismo, esta periodización no agota la existencia de

16.- Entre 1904 y 1922, es decir en 18 años, se cuadruplica la superfi-
cie urbana de la ciudad; fenómeno igual al que vuelve a repetirse
entre 1962 y 1980, tal como se desprende del Cuadro N° 1, p 25

17.- Usamos estas variables dado que el área es un importante indicador
de la política urbana y porque posibilita captar el movimiento del
suelo urbano. La población, en cambio, nos ayuda a comprender el
fenómeno general del proceso de urbanización, por migraciones y por
su incremento global. La Densidad es la relación de los dos.

otras crisis de diferente magnitud; en realidad lo que se hace es simplemente resaltar ciertos rasgos históricos característicos, con el fin de comprender la fenomenología actual del proceso urbano de Quito.

Cada uno de estos períodos tiene su origen en momentos de aguda crisis urbana, de mayor o menor grado de intensidad y diversidad, según 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 imperante, al rol de Quito en el Proceso de Urbanización general del País, y a las características que asume la forma de organización territorial en la ciudad, etc.

Si bien los límites históricos (las dos crisis urbanas) que marcan al período objeto de este trabajo son importantes, no es menos cierto que el período de TRANSICION URBANA es, en sí mismo, de tal riqueza que, sin lugar a dudas, su esclarecimiento permitirá 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; y lo hace en tanto que, a la vez que expresa la salida a la crisis inmediata anterior, incuba las condiciones, las características y los componentes de la crisis urbana posterior.

SECCION II : La crisis urbana con la consolidación del Estado Nacional

Con el desarrollo de las fuerzas productivas que se gesta desde el Siglo XVIII, se comienza a sentar las bases para el ulterior proceso de acumulación originaria, así como del proceso de urbanización en el País(18), teniendo en los dos casos a la Revolución Liberal - como su punto culminante(19). Sin embargo, uno y otro proceso no - pueden entenderse bajo una relación mecánica, ni tampoco puede concebirse su expresión en el tiempo y en el territorio, de forma homogénea.

Aún más la desintegración de las formas pre-capitalistas de producción que precedieron a la dominación de la sociedad burguesa en el Ecuador, condujo a la agudización de las desigualdades y disparida-

- 18.- Comprenderemos por proceso de urbanización al fenómeno empírico de distribución territorial de la población (dispersión/concentración); a sus determinantes principales tales como las transformaciones en las relaciones de producción en la agricultura e industria, en las relaciones de intercambio, distribución y consumo, en la estructura de clases, en el Estado, entre otras; y a sus efectos sobre la organización territorial, de manera interrelacionada (Pradilla, 1981:73-74).
- 19.- "En el siglo XIX cuando 'la guerra civil de 1885 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" (CARRION, F. 1984: 23).

des regionales previamente existentes (20). O sea que la disolución del Estado latifundista termina por reproducir la diferenciación regional a una escala superior, desigual y combinada, y lo hace, en virtud a 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 (21).

Tal situación no es otra cosa que el resultado de la integración primero y 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, en el país se configura una organización territorial sobre la base de la relación entre la plantación costeña -dirigida su producción al mercado internacional para atraer divisas- y la hacienda serrana -que lo hace para el mercado interno en formación, débil, limitado y de base urbana-.

Con el origen y el establecimiento de la bicefalía urbana Quito-Guayaquil tiende consecuentemente, a modificarse el rol y las funciones de Quito en

20.- "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 semiautónomas con amplia cuota de poder, 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).

21.- "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". Se puede consultar también Ayala (1982) y Deler (1983).

el concierto nacional; dado que al asumir la condición de centro regional principal de la sierra (hacienda) asociado al de la costa (plantación), - hace también (conjuntamente con Guayaquil), de eje de los procesos de urbanización y acumulación a escala nacional.

De igual manera, se pueden percibir cambios sustanciales en el conjunto - de la sociedad nacional, y de Quito en particular, en lo que se refiere a aspectos como por ejemplo, el nacimiento aunque incipiente, de la industria; el dominio del capital comercial; la formación del capital bancario; la "urbanización" de ciertos sectores de terratenientes, 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". Una de las primeras evidencias tiene que ver con la saturación, compactación y consolidación al extremo, de la mancha urbana de la ciudad. No otra cosa es el resultado de que para aquel entonces (1904) la ciudad alcance su más alta densidad histórica (276 habitantes/hectáreas), tal como lo ilustra el cuadro siguiente:

CUADRO No. 1
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
1830	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	668.393	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

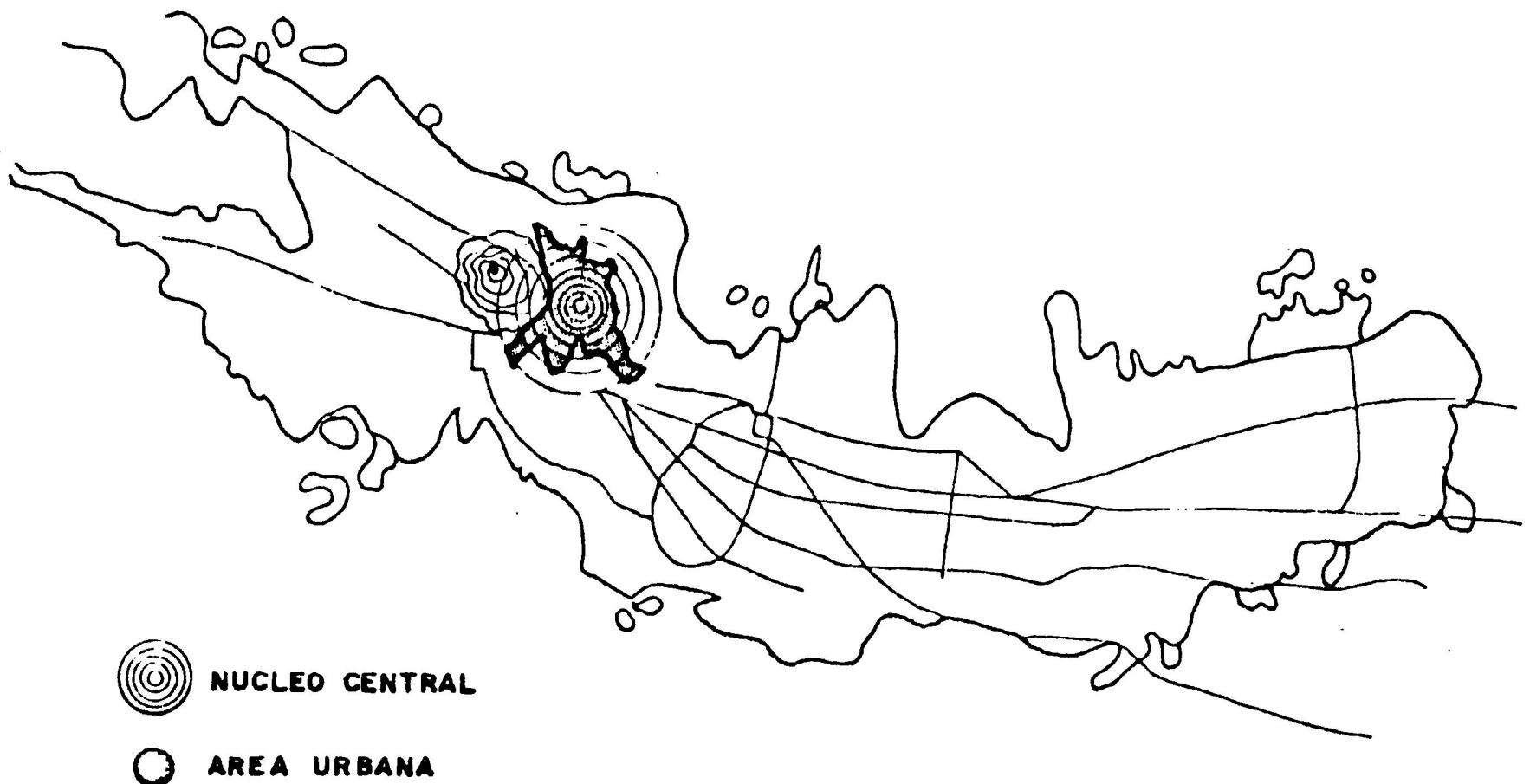
* No contempla la información del área conurbada.

Así mismo, nos está revelando el agotamiento de la forma de organización territorial imperante y de los mecanismos específicos que la configuran; esto es, la segregación residencial como elemento dominante de la segregación urbana en el período. Es decir que lo que caduca son los mecanismos precapitalistas de apropiación-habitación-utilización del suelo urbano, altamente condicionados por el despojo-reparto heredados de una jerarquía social colonial, con fuerte incidencia de la Iglesia Católica (22).

En suma, lo que esta expresión fenomenológica nos está enseñando es el agotamiento de la forma de organización territorial urbana de tipo radial con -céntrica hasta ese momento imperante y evidenciando como consecuencia, el nivel más alto al que ha llegado la crisis. (ver plano N° 1).

Plano No 1

**ESQUEMA DE LA FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL
RADIAL CONCENTRICO (1748 - 1904)**



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

Los cambios que ocurren al interior de la ciudad no se hacen esperar y en un lapso de pocos años se modifica 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 éste (23), empieza, a partir de entonces, a sufrir transformaciones (en la perspectiva de la transición urbana) que tienden a solventar la primera crisis urbana de tipo capitalista en Quito; esto es, en última instancia, a incidir en la contradicción 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.

Así tenemos que los cambios comienzan a surtir efecto en la organización territorial de la ciudad entre otras cosas con la llegada del ferrocarril interandino por el extremo sur, con la incorporación de los servicios públicos fundamentales (agua potable, energía eléctrica, canalización), con el desarrollo del equipamiento colectivo (vivería, parques, colegios, centros de salud), con la construcción de nuevas edificaciones, con la formación de barrios con características inéditas(24)

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 (Jorge Juan) y 1904 (Comisión Geodésica).

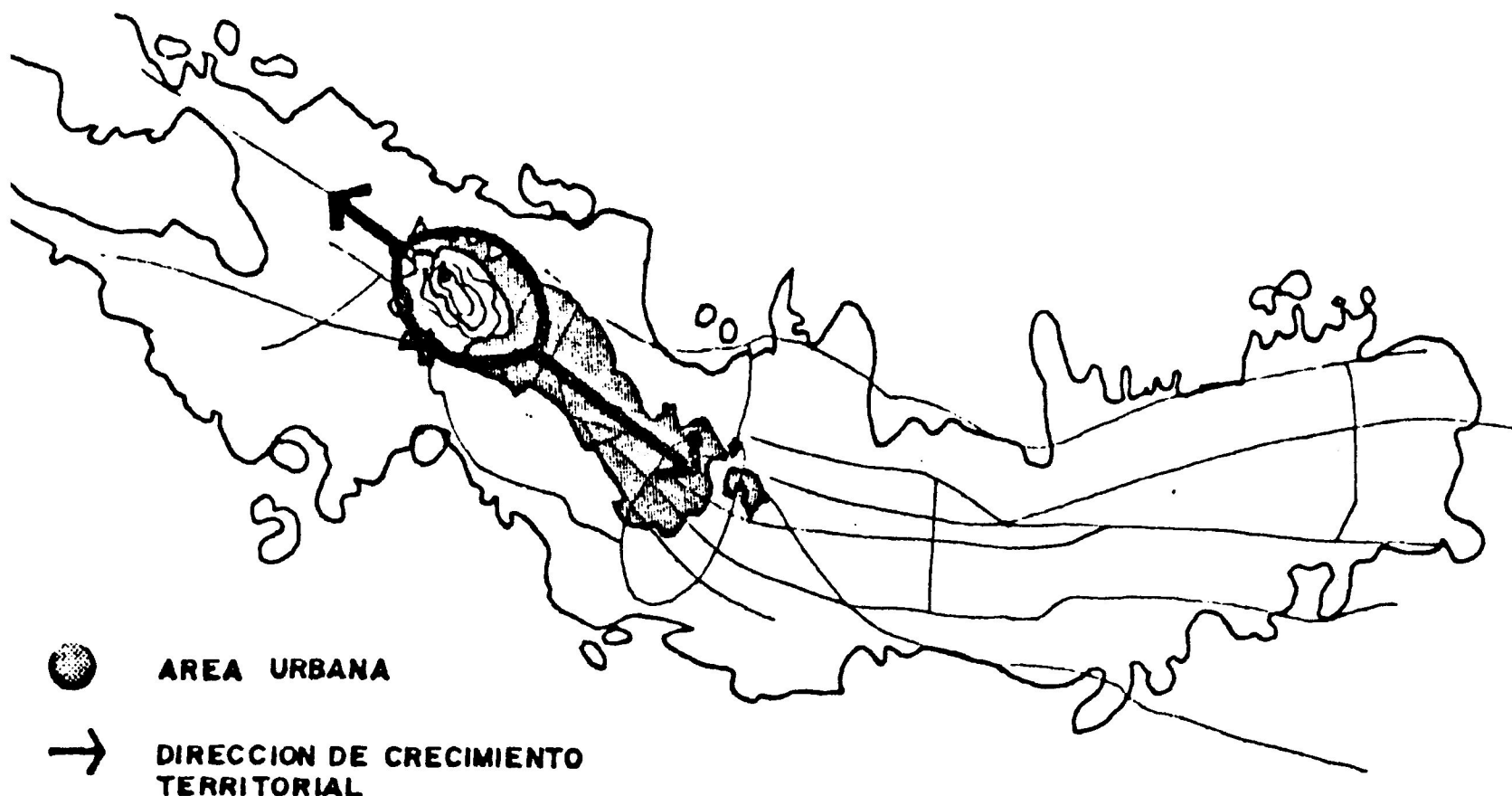
24.- "Pues bien, la alfarada y el liberalismo -aquellos hijos de satanás que decían los odiosos predicadores- transformaron la capital. Con una prisa febril, dieron comienzo a las obras. Fue construido el primer mercado. Se dio al Municipio el auxilio pecunario del Estado para los trabajos de higienización. 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 DIEZCANSECO, 1958: 242-243).

que en su conjunto forman las "condiciones generales de la producción" (de plusvalía relativa básicamente), que dan un nuevo carácter a la - tierra, al suelo y a su uso y que modifican también el contenido y la forma de la organización territorial de la ciudad.

Es decir que la formación de las condiciones generales de la producción correspondientes al estadio de desarrollo de las relaciones sociales del momento, permite ubicar el inicio del período de transición urbana. 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 tenemos, entre los principales elementos para remontar la crisis: a) la emergencia de un proceso de valorización de la tierra urbana que se traduce en su masiva mercantilización; (24) b) al desarrollo y de una nueva forma de organización territorial de tipo longitudinal primero y longitudinal-polinuclear después; (Ver plano N° 2) c) la constitución de -

Plano No. 2

ESQUEMA DE LA FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL LONGITUDINAL (1904 - 1960)



24.- La valorización del suelo urbano se produce al momento en que la producción capitalista de los edificios suplanta a la producción no mercantilista. Es decir, el momento en que el suelo urbano comienza a ser soporte de actividades económicas en las que su fin sea la valorización de los capitales.

una nueva fracción de la clase terrateniente con base urbana y, final -
mente, d) la adopción de un nuevo contenido por parte de la política ur
bana municipal.

Si bien este período de transición urbana puede ser concebido como una unidad que abarca cerca de cuarenta años, ello no significa que, por un lado, sea absolutamente homogéneo a lo largo del tiempo ni, por otro la
do y de manera concomitante, que se lo entienda linealmente. De allí - que el período de transición comprenda en su interior a una fase de superación de la crisis y a otra de consolidación del modelo de transición, en la cual se presentan los prolegómenos de la nueva crisis.

La forma de organización territorial que emerge de la crisis urbana, se constituye por una segregación residencial especificada longitudinalmente
te de norte a sur, en zonas ecológicas homogéneas al interior y heterogéneas entre ellas; así tenemos, al norte los sectores de altos ingresos, al centro las formas tugurizadas y al sur los estratos de bajos ingresos.

Tal forma de organización territorial no es otra cosa que el resultado de la profundización de los mecanismos capitalistas de habilitación-cir
culación-utilización del suelo urbano, con la consecuente modificación de los factores geográficos que condicionan la implantación de la ciu
dad. Esta situación es dable en la medida en que se generaliza el proceso de valorización capitalista del suelo urbano, en el cual confluyen históricamente los siguientes factores principales:

- a) Dominio del modo de producción capitalista, constitución del Estado nacional, integración regional, consolidación de Quito como capital de la República, etc.

- b) Paulatino desarrollo del proceso de industrialización y su correlato, la formación de las condiciones generales de la producción de base ur bana y concentrada en Quito y Guayaquil (26).
- c) Desarrollo de las condiciones propicias para la producción capitalista de la edificación y consecuentemente del crecimiento e integración del mercado inmobiliario sobre la base: de la acumulación de las ren tas territoriales (agrícolas y urbanas), de la reducción del obstáculo relativo que significa la tierra para la producción en el sector y del incremento de una demanda estratificada. De allí que se ini - cien, por un lado, los procesos de acumulación de capital en el sec - tor y, por otro lado, los procesos de intensificación del suelo urbano en la zona central (tugurización) y del fraccionamiento, urbanización y poblamiento de áreas periféricas localizadas principalmente - hacia el norte de la ciudad (expansión) (27).
- d) La formación de una demanda de edificación estratificada, según los ingresos y acorde a una oferta limitada por el bajo nivel de produc - ción, conduce al desarrollo de la renta de monopolio (por las carac - terísticas del mercado) y a convertirse en el componente principal - de la renta urbana. Sin duda alguna, elementos importantes en la -

26.- Consultar Muñoz Vicuña (1976), Cueva (1973)

27.- La tuguración se inicia principalmente a partir de la atomización que sufre el marco construido y el suelo urbano, y la expansión por la división de la propiedad y el desarrollo de obras de infra - estructura en el contexto del crecimiento del "valor de uso complejo".

28.- Esta situación está en consonancia con el proceso nacional de urba nización, que desde sus orígenes (constitución del Estado nacional) muestra, paradójicamente, que su sustento principal ha sido la trans formación acaecida en la diferencial estructura agrario-regional-ur - bana, mediada por los ciclos respectivos (auge-crisis) que introdu - ce una economía dependiente del comercio exterior. (Carrión, 1983).

creación de la demanda estratificada son la inmigración campesina que se desata desde la primera década del siglo y la pauperización creciente de las masas urbanas (28). Lo son en la medida en que permiten conformar al "sujeto social" capaz de pagar, a través del alquiler, las rentas territoriales (monopolio y diferencial) de la zona central e iniciar de esta manera, la lógica económica de la tugurización (29). Se posibilita entonces, la primera gran movilidad residencial de los sectores de altos ingresos del Centro Histórico de Quito a la Mariscal Sucre, con la consecuente expansión urbana, la atomización de la propiedad tanto en el centro (tugurización) como en la periferie (habilitación) y la continua revalorización de la tierra urbana (30).

Puede señalarse, entonces, que la valorización del suelo urbano resulta de y conduce a, por un lado, la redefinición de la forma de organi-

- 28.- Esta situación está en consonancia con el proceso nacional de urbanización, que desde sus orígenes (constitución del Estado nacional) muestra, paradójicamente, que su sustento principal ha sido la transformación acaecida en la diferencial estructura agrario-regional-urbana, mediada por los ciclos respectivos (auge-crisis) que introduce una economía más dependiente del comercio exterior. (Carrión, 1983).
- 29.- La lógica económica subyacente a la tugurización puede ser caracterizada según el refrán popular de que "muchos pocos hacen mucho", o, siguiendo a Yujnovsky, 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 solo aumentando el hacinamiento, para poder pagar entre muchos la renta del suelo". (YUJNOVSKY, 1976: 18).
- 30.- Es importante remarcarse la diferencia jugada por la propiedad de la tierra en cada una de las crisis: si en la primera se pretende la atomización como forma de monetarizar las rentas territoriales, en la segunda el proceso es inverso: concentrar la propiedad para poder reiniciar nuevos ciclos productivos. En la primera es una estrategia terrateniente y en la segunda del capital de promoción.

zación territorial urbana desde sus bases de sustentación y, por otro lado, al apareamiento de una nueva fracción terrateniente en el país: la urbana. Su origen puede encontrarse en la confluencia de tres vertientes hasta cierto punto complementarias: la conversión de la renta agrícola en capital, al transferirse del sector agrario al inmobiliario como inversión; la transformación de los terrenos agrícolas periféricos a la ciudad en terrenos urbanos sujetos a la especulación (31) y, finalmente, la acumulación de las rentas monopólicas y diferenciales obtenidas en el Centro bajo la forma de alquiler (tugurio) o de venta de los inmuebles, e invertidas como capitales en el sector inmobiliario.

Esta situación evidenció en la práctica la estrategia terrateniente de, por un lado, valorizar la tierra del conjunto de la ciudad y, por otro lado, transferir por este mecanismo parte de la crisis económica de los años 20 y 30 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 social), a través del alquiler (32).

Es decir que la propiedad del suelo agrario y/o urbano (en la mayoría

31.- Nos referimos al acelerado y desigual proceso de constitución-habilitación del suelo urbano, que logra en 18 años (1904-1922) cuadruplicar el área de la ciudad y que permite especular con la tierra urbana gracias al diferencial existente con la magnitud del suelo urbano.

32.- Ello explica la lucha llevada a cabo por los arrendatarios que condujo a la constitución de una "Liga de Inquilinos" en el año de 1930, 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".

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 lo tanto, en el nacimiento del terrateniente urbano, del capital rentista.

Evidentemente que tal modificación de la escena urbana se produce como resultado de, y concomitantemente a, las transformaciones históricas del momento particular que se vive en el país, y tienen mucho que ver con el proceso de separación de la sociedad civil y el Estado que se viene gestando desde décadas atrás. Ello conduce inevitablemente a un tipo de dominación indirecta de la clase hegemónica - (burguesía comercial principalmente) sobre las subordinadas, teniendo como base la existencia, entre otros elementos, de "órganos estatales de intermediación", entre el poder concentrado de la clase dominante (poder central) y el poder difuso de ciertos "intereses particulares" (33) definidos en ámbitos específicos de relaciones (poder local).

Este órgano estatal de intermediación es el nuevo municipio que emerge de la coyuntura. Se trata "del nivel más descentralizado del Estado, del más penetrado por la sociedad civil, del más accesible a los gobernados, del más directamente ligado a la vida cotidiana. Las relaciones Estado central-municipio son el indicador más claro de las relaciones generales entre el Estado y la sociedad civil" (CASTELLS, 1981: 300).

33.- Nos movemos en la perspectiva señalada por O'CONNOR, (1981), respecto del significado de los "intereses particulares".

En ese sentido, el proceso de dominación del capital en el conjunto de la formación económico-social ecuatoriana y el correlativo desarrollo de la estructura del Estado, significó en la práctica, un "desplazamiento" relativo de ciertos sectores terratenientes del poder global nacional hacia otros ámbitos más reducidos de poder político. Desplazamiento relativo, en tanto que el Estado centralizado-característico de la sociedad moderna descansa sobre bases latifundistas en las que el centralismo burgués coexiste con el gamonalismo o caciquismo local (34) y también, por cuanto 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 de la ciudad.

Es importante señalar que este remozamiento de la clase terrateniente tiene lugar en, y gracias a el ámbito privilegiado para el dominio latifundista: el municipio como poder local; o sea, ubicándose el terrateniente en su nivel histórico natural. Resaltando la afirmación, se puede señalar que, si en la conquista y colonización el Municipio fue el punto de partida para que los vecinos de la ciudad (propietarios de tierras con título) logren dominar y consolidar la producción agrario-minera circundante, a partir de esta coyuntura histórica será un instrumento del terrateniente agrario para "moder

34.- Revisar los extensos análisis de Quintero (1980) y de Mariátegui (1975) sobre casos concretos y de Cerroni (1980) y Marx (1979) sobre la teoría general.

nizarse" o remozarse en tanto terrateniente urbano, y consolidarse posteriormente como fracción. De allí se infiere, entonces, que, dependiendo del momento histórico que sea, el municipio adquiera - un poder más o menos limitado, pero real.

En este contexto histórico, el municipio y su poder ven transformar y limitar su contenido hacia lo que podríamos considerar como "lo urbano". Y lo hace en el sentido de que, al producirse la diferenciación de las competencias entre el poder central y el local, circunscribe su ámbito y sustento principal de poder a una porción del territorio cantonal: la ciudad de Quito; de igual manera se limita a un segmento del ejercicio del poder: la política urbana. (35) Es a partir de este período que el Municipio, a través de su política urbana, privilegia las acciones relativas al papel que se le asigna a la tierra.

La política urbana del Municipio de Quito durante el período de transición urbana, muestra dos momentos importantes que merecen ser resaltados: el primero, correspondiente a la "urbanización" de los terratenientes agrarios (1904-22) y el segundo, al proceso de consolidación de la fracción urbana de los terratenientes (1922-55). El - primer momento puede ser entendido a partir de lo que nos dice PAZ Y MIÑO:

"La acción particular iniciada interesadamente y en exclusivo benefici

35.- Al respecto se puede consultar autores como LOJKINE (1979), PRADILLA (1984: 27), CASTELLS (1979:287), etc.

cio propio, por los dueños de terrenos que antes de hoy fueron huertas, potreros o eucaliptos, en las afueras del núcleo urbano. Mediaban 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. (PAZ Y MIÑOS, 1960: 30 - Subrayado nuestro).

Algunos hechos de la cita merecen ser comentados primero, la gran articulación existente entre los terratenientes agrarios ("dueños de eucaliptos, potreros, huertas en las afueras del núcleo urbano") y el Municipio, para convertirse en urbanos ("dejando al Municipio los costos de urbanización"); segundo, el mecanismo de conversión de la tierra agraria a urbana mediante el proceso de valorización de la tierra descrito anteriormente. Esto es, el proceso de habilitación-valorización del suelo urbano emprendido por el Municipio cuando construye obras de urbanización en terrenos privados. En este caso el proceso de habilitación asume la condición de valorización del suelo urbano mientras que el Municipio emprende -a pérdida económica- la producción de las obras de urbanización, los terratenientes se apropian de la renta (diferencial principalmente) generada. Es por ello que esta apropiación de la renta debe ser entendida como una transferencia (subsidio?) de una parte de la plusvalía social captada por el Municipio vía tributación, hacia los terratenientes como renta o sobreganancia de localización. De esta manera también, se explica la baja capacidad económica que tiene el Municipio en el período.

Y tercero, el aparecimiento -por primera ocasión en la ciudad- de las denominadas "facilidades de pago" que introduce el propietario de las tierras y que significa en la práctica, introducir el interés -sobre un capital ficticio y ajeno-, como componente adicional de la renta del -suelo urbano y, de ese modo, ampliar la "demanda solvente".

De esta manera, y muy sucintamente esbozado, el carácter de la política urbana del Municipio de Quito en este período, se convierte fácilmente en el instrumento de prolongación del terrateniente agrario a urbano; - en el sustento del capital para la formación de las condiciones generales de la producción; en el promotor del proceso de acumulación en la -rama de la construcción; y todo ello conduce a la progresiva pérdida de su capacidad de respuesta económica frente a las necesidades crecientes, cuestión que definitivamente cobra mayor peso con la crisis de las exportaciones y la depresión mundial.

Esta política tiende a reajustarse en función a las limitaciones propias del contendio de su gestión y a los efectos inmediatos que provoca la coyuntura internacional. Así, el punto de inflexión se lo puede conside -rar el año de 1933, cuando el Municipio dicta una ordenanza que establece la obligatoriedad del propietario de realizar las obras de urbaniza -ción y a 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 que está en consonancia con el momento histórico señalado y con las necesidades concretas de los terratenientes urbanos en camino a consolidarse y del nacimiento del capital comprometido en el -sector de la construcción (36). Tal situación sólo es posi -

36.- En la edición de CEGAN (1951), en su sección de promoción comercial, se tiene que las cuatro empresas constructoras que anuncian sus servicios fueron fundadas en el período de dos años (1937-39). La presentación de sus "curriculums" nos demuestra que todas nacen bajo la promoción estatal, sea a partir de contratos ofertados por el Gobierno Nacional (carreteras, vía férrea, edificios públicos, etc) o por el municipio capitalino (pavimentación, obras de urbanización, servicios públicos, ornamentación, etc) y, finalmente por las cajas de Previsión Social (viviendas principalmente).

ble gracias a una política estructurada hacia el apoyo de estos sectores bajo la modalidad de (la "gestión del déficit". O sea) una política urbana cuya lógica parte de y conduce a la exacerbación de la realidad 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 control a la evolución "anárquica" de la ciudad y la inversión en ciertas obras de infraestructura (37). Así tenemos, que la adquisición de los terrenos por parte de la municipalidad no significa otra cosa que, paradójicamente, la consolidación de la fracción urbana terrateniente. Y lo es en tanto permite y posibilita la transformación de la renta capitalizada (precio) -formada en el proceso de constitución y habilitación de la tierra y del suelo urbano (valorización) impulsado por el propio Municipio en los años anteriores- en dinero y luego en capital: con lo cual se consolida el propietario de la tierra como capitalista rentista bajo la sombra del Cabildo de la ciudad.

Para tener una idea de la magnitud de la propiedad municipal, transcribo estas líneas del informe presentado por el 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

37.- Desde el año de 1922, año del centenario de la batalla de Pichincha, es altamente significativo el desarrollo del alcantarillado, pavimentación, energía eléctrica y de construcción de obras de educación, culturales, administrativas, etc. (PAZ Y MIÑO, 1960) Pero es un desarrollo altamente excluyente, que sigue y consolida a la segregación urbana.

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 está 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 de tierra se complementa con los intentos de control - del desarrollo futuro de la ciudad, bajo la regulación del mercado - de la tierra, la obligatoriedad de legalización de las urbanizaciones previa su venta y, principalmente, la formulación de un Plan Regulador de la ciudad. La expresión más acabada de esta lógica, se encuentra contenida en la propuesta del denominado "Plan Regulador de Quito",- diseñado por el arquitecto uruguayo Jones Odriozola (1949) (38). Este Plan asume en su contenido la imagen de ciudad deseada por y para los terratenientes(39), en un horizonte temporal señalado para el

38.- La planificación 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 concentrará en el propuesto por el arquitecto uruguayo Jones Odriozola en 1942, por considerarlo la expresión más acabada de los intereses hegemónicos del momento.

39.- La ideología terrateniente tiene su mejor propuesta en la formulación de la "ciudad jardín" en la zona norte (su zona); que no es otra cosa que la prolongación de la casa de hacienda a la ciudad, con su huerta, hausicamías y todo, que incluso hasta ahora se presenta como alternativa.

año dos mil (40); pero que enfatiza al mismo tiempo, un "plan de mí
nima" para el corto plazo y para la regulación post factum de lo -
realizado sin "control alguno" (41).

Será precisamente este crecimiento "sin control alguno" 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 urbanización y disminuya la especulación indis-
criminada de tierra (42). Con esta perspectiva se dirige el creci-
miento urbano hacia el Norte y se instaura el modelo jerárquico y -
segregado de "desarrollo urbano".

La racionalidad del Plan no será otra que la implementación de la ló-
gica económica capitalista, señalada anteriormente; concentradora, -

40.- "No es una utopía pensar en el desarrollo de la ciudad en sesen-
ta años; quizás sea un período de tiempo demasiado corto..."
(JONES, 1949: 57).

41.- "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 ha -
bía 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 termi-
ne la obra que debe ser para todos y no sólo para estos propieta-
rios". Informe de Alcalde Carlos Andrade Marín, presentado en 1940
(ACHIG, 1983:55)

42.- "Los auge de las lotizaciones corresponden más o menos ajustada
con las épocas de divulgación del Plan Jones en 1945, 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 lotizacio-
nes 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)

en tanto 1) que ecológicamente ubica las funciones y usos urbanos - principales en ámbitos territoriales específicos(43), 2) que densifica -por tugurización- al centro de la ciudad, y 3) que permite la - acumulación capitalista de la renta del suelo en la fracción urbana de los terratenientes; y excluyente, en cuanto que adopta como norma de planificación y acción a la segregación (residencial(44) y por - usos de suelo) y que margina a la mayoría de la población de los más elementales servicios y equipamientos colectivos o eleva a condición de solución la saturación del rendimiento de ellos por persona (gestión del déficit por marginación y tugurización, respectivamente).

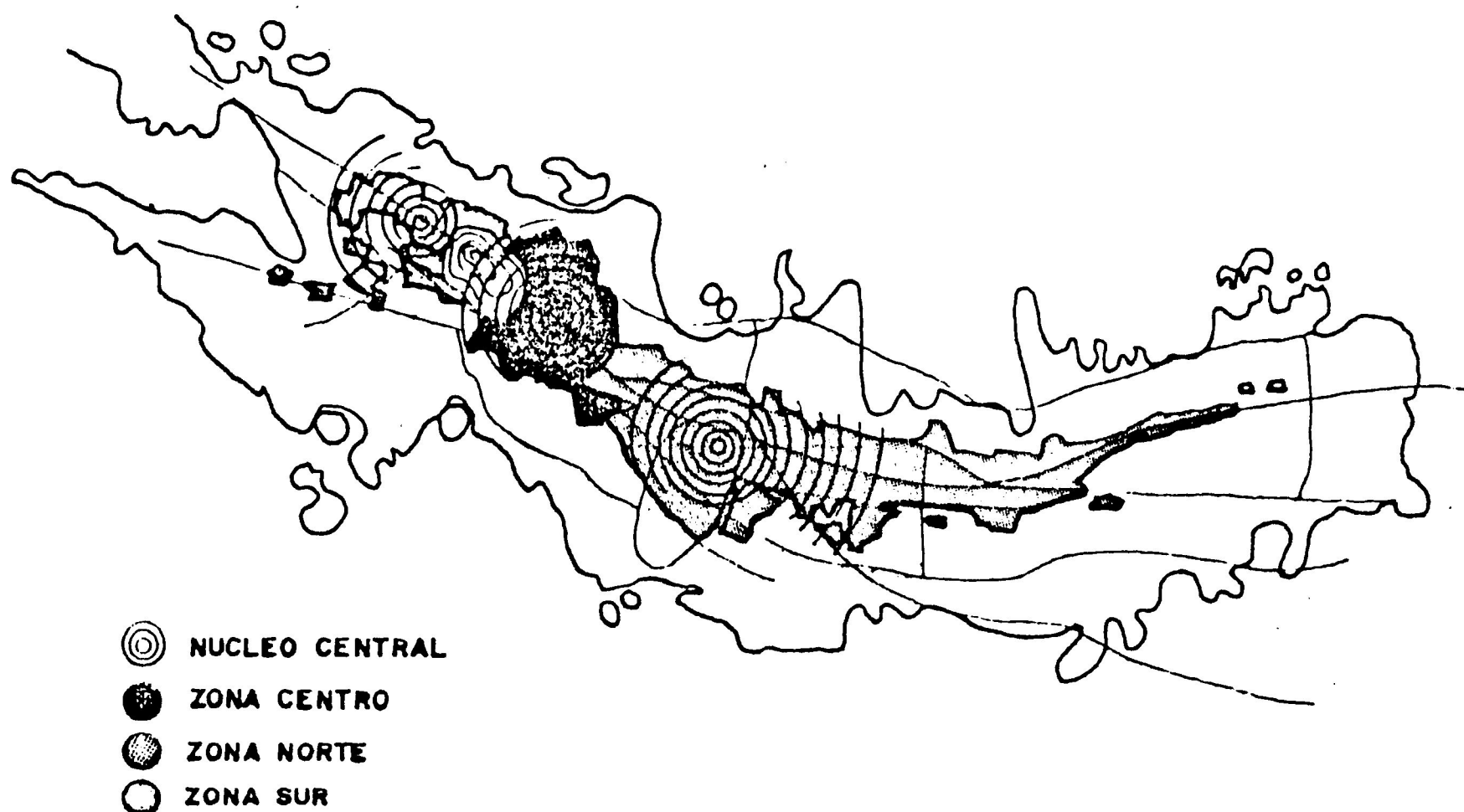
No se puede desconocer en este proceso, la importancia de la crisis de las exportaciones tradicionales, la depresión económica y guerra mundiales y el Boom bananero, hechos históricos, acaecidos durante - el período y en su tiempo, que influyen notablemente en el comportamiento de la política urbana y en la evolución de la organización territorial y de sus mecanismos intervinientes: de su anterior carácter

43.- 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, artesanado, oficinas y negocios) y zonas de esparcimiento (deportes, paseo y descanso). Todo ello distribuido y clasificado según el sur, el centro y el norte e integrado por un sistema vial que refuerza e induce el esquema: no otra cosa son el conjunto de diagonales que se establecen (muy a lo Haussman en París) tanto en el norte como en el sur y hacia el centro.

44.- Por primera vez el Municipio establece una política de segregación que adquiere mayor relevancia al momento en que se establecen categorías de barrios según su localización; así tenemos, urbanizaciones de primera, segunda y tercera clase.

lineal, extensiva (costosa, antitécnica, etc.) (45) se pasa a una configuración longitudinal-polinuclear relativamente conforme a la propuesta del Plan y absolutamente adecuada a su espíritu general (Ver plano N° 3). Esta forma de organización territorial se presenta en realidad como una prolongación de la anterior, más que como una enteramente nueva: no representa una "ruptura" con la pre existente, sino más bien, un nivel más elevado de su propia evolución.

Plano No. 3
**ESQUEMA DE LA FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL
 LONGITUDINAL POLINUCLEAR (1960 - 1970)**



45.- "Nuestro caso particular es el de una ciudad lineal, que no es tá formada por evoluciones concéntricas". (JONES, 1949: 49)

Este proceso se basa en el hecho de que las tres zonas ecológica - mente diferenciadas (norte-centro-sur), tienden a ser modificadas - al interior de cada una de ellas por la emergencia de polos o núcleos de articulación zonal (gérmenes de centralidad); esto es, la confor mación de áreas especializadas de actividad urbana (polos, núcleos, centros) que cuentan con ámbitos específicos de influencia (zonas) y que se encuentran muturamente relacionados. Tal situación no es otra cosa que el resultado alcanzado en la especialización del te - rritorio -división/cooperación del trabajo deducida de la compleji - zación de la sociedad nacional y de sus funciones inherentes. En - última instancia expresa un nuevo tipo de segregación urbana, cons - truída a partir de la articulación de la tradicional segregación re sidencial con la segregación por usos de suelo que se incorpora ma - nifiestamente en esta etapa. Su resultado concreto será la consoli dación de las zonas ecológicamente 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 económi - co (fines del Boom bananero) y de relativa esatabilidad política en el país, y aparece como resultante de todo el período de transición urbana. Sin duda dos son los agentes principales en el período: el Municipio de Quito y los terratenientes, ahora de base urbana. En - ese sentido, el Municipio asume el papel de garante, promotor y legi - timador de los intereses de la fracción urbana de los terratenientes, nacida y consolidada en el período. Y lo hace en tanto que sus accio nes tiene una lógica evidente: promover un desarrollo urbano concen -

trado (polos) y excluyente (segregación), mediante la expansión, tugurización, vialidad y 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.

SECCION III : La crisis urbana con la modernización capitalista.

La dinamización de la economía nacional a partir de la reactivación del modelo de agro-exportación (sobre la base de otro producto agrícola, el banano) determina una integración mayor del país al concierto internacional. Pero no sólo eso: por las características que imprime la plantación y la reestructuración del modelo de agro-exportación, la urbanización se acelera significativamente.

Quito y Guayaquil presentan un acelerado crecimiento poblacional, paralelo al crecimiento urbano global del país; las ciudades intermedias de la costa adquieren un alto dinamismo, mientras que las de la sierra sufren un estancamiento relativo. (Ver sección anexos cuadro N°7 en p.136)

El proceso de urbanización se profundiza con la crisis del modelo de agro-exportación y el resquebrajamiento del rol que cumple el Ecuador en la división internacional del trabajo como productor de "bienes de sobre mesa", con base al monocultivo de exportación. De allí que la forma bicefálica del proceso de urbanización (Quito-Guayaquil) se dinamice en los años sucesivos inmediatos. Así tenemos que para la década de los años sesenta se intente articular un modelo "desarrollista" que propugna como eje matriz de la sociedad nacional a la industrialización sustitutiva de importaciones, y para los setenta (46), su puesta en práctica

46.- Bajo esta perspectiva se movilizan cuantiosos recursos, nacionales e internacionales, hacia la industria, paralelamente a la formulación de una estrategia política que contempla la Reforma Agraria, Tributaria, Ley de Fomento Industrial, etc., inscritas en los postulados de la Alianza para el Progreso y ejecutadas por la Junta Militar de aquel entonces.

bajo el influjo de los ingresos derivados de la producción y comercialización petrolera. (47).

Estamos, entonces, en presencia del proceso de transformación de las formas de acumulación semicolonias o primario exportadoras a las nuevas de sustento urbano-industrial (Quijano, 1974:82 y ss), teniendo como eje principal el hecho de que la plusvalía extraída en el sector minero y agrícola, que en períodos anteriores fluía directamente hacia los centros metropolitanos, comienza a ser acumulada localmente a través del desarrollo -aunque incipiente aún- de la industria, el comercio y la banca de base urbana y concentrada principalmente en Quito y Guayaquil.

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

En suma: con el proceso de modernización capitalista vigorizado por el incremento de los recursos económicos provenientes de la exportación petrolera, se inicia la redefinición de la concentración bicefálica de la

47.- Tal situación descansa en la modernización sustitutiva de importaciones, modernización de la estructura agraria y del aparato estatal, crecimiento del proletariado industrial, inversión foránea, -aceleración de la urbanización, etc. (VERDUGA, 1977).

urbanización nacional y consecuentemente del papel de Quito. De allí que la ciudad se convierta en el centro de mayor dinamismo relativo del país, por cuanto la gran captación de 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 de modernización capitalista que se imprime en la sociedad nacional, comienza a dar muestras, como organización territorial, de un relativo estancamiento primero y de un acelerado cambio después; es decir de crisis y transición urbana. Crisis que se expresa por ejemplo: en el freno a la circulación de bienes y personas por parte de una organización territorial obsoleta; en la obsolescencia de las estructuras que se ve en el centro de la ciudad (crisis de centralidad urbana); en las modalidades de la propiedad urbana como límite relativo al desarrollo de la industria de la construcción, a la reproducción de la fuerza de trabajo y a la localización de las actividades urbanas principales, etc. 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.

Las transformaciones de Quito (como organización territorial) no se hacen esperar: entre 1962 y 1980 el área urbana tiene un crecimiento cercano al 500%, y en él no están consideradas las áreas conurbanas ni el crecimiento en altura; la densidad global de la ciudad baja ostensiblemente de 213 a 68 habitantes por hectárea; aparecen nuevas estrategias

residenciales para los sectores de bajos ingresos, en los eufemísticamente considerados "barrios periféricos"; se produce una relocaliza-

ción de las actividades industriales, comerciales y administrativas; el parque automotor de la ciudad crece en más de seis veces, etc. A la par que el conjunto de la ciudad y su hinterland, se modifican - la tierra y su uso.

La salida capitalista a esta crisis urbana empieza a tomar forma a través de los siguientes componentes principales: el desarrollo de una nueva forma de organización territorial cualitativamente diferente a la anterior; el proceso de eliminación relativa de las restricciones que impone la propiedad del suelo a la industria de la construcción;(48) a la consolidación de la fracción del capital especializada 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 ubican a la transición en el período, permiten definir la forma metropolitana de organización territorial (ver Plano N° 50 debido a que la lógica de constitución-habilitación-utilización del suelo urbano se conforma territorialmente desde la relación centro/periferia: la forma metropolitana de la organización territorial que emerge de la crisis, se compone de la articulación de los tres componentes principales de la segregación urbana, con el predominio aglutinante de la relación centro/periferia. Esta relación se erige como dominante en razón al alto dinamismo que se observa en las fuerzas productivas

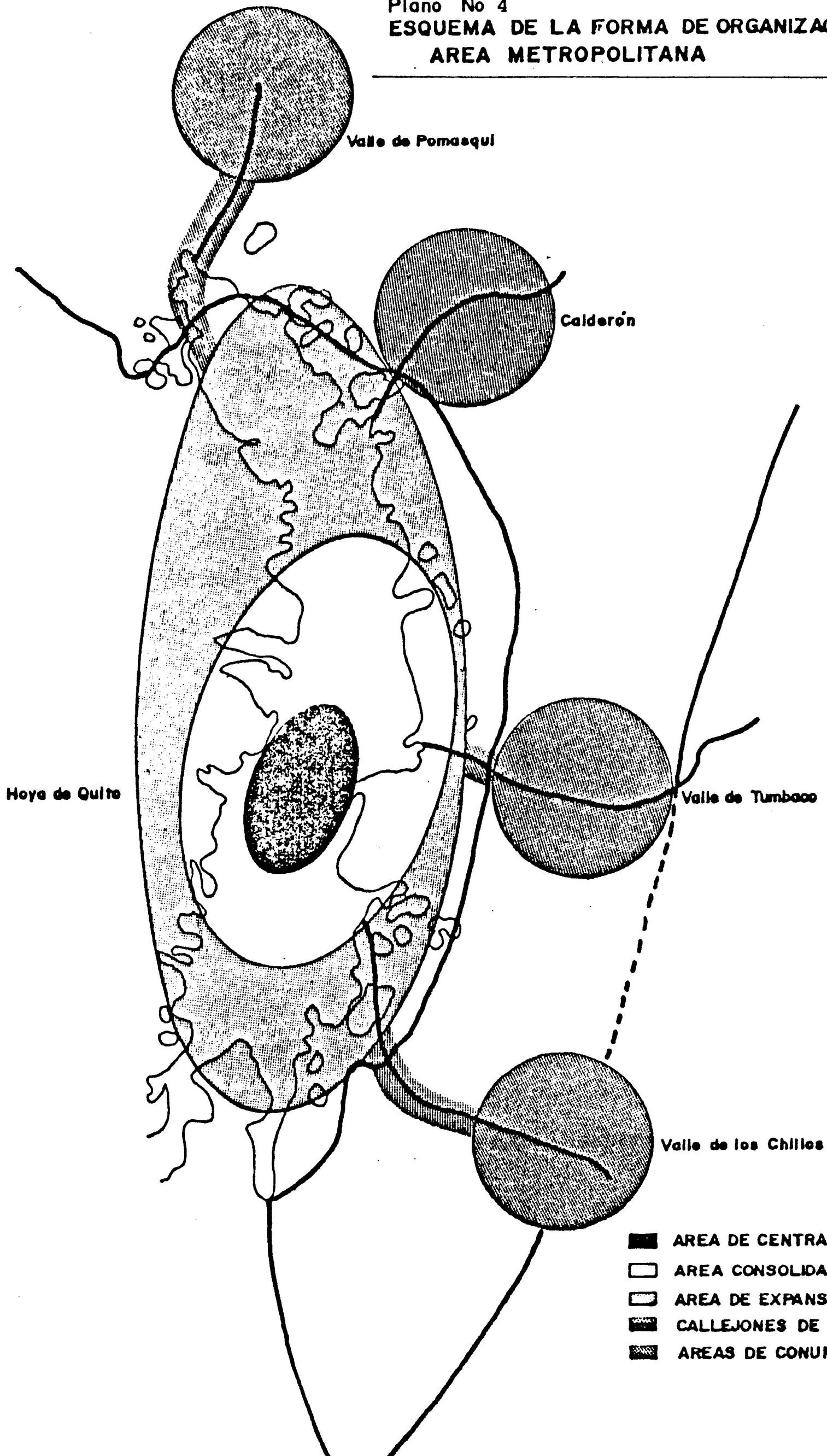
48.- Ello ocurre por cuanto el suelo urbano es un obstáculo a ser salvado recurrentemente (es una condición de la producción, no producible y sí monopolizable) al inicio de cada nuevo ciclo productivo. Esta situación modifica el ciclo global del capital en los términos que expresa TOPALOV (1979:118)

	MP	MP = Medios de Producción	P= Producción
D	FT/P/E - D'	D = Dinero	E= Edificio
	T----- T'	D' = Dinero acrecentado	T= Tierra

en el país desde la década de los sesenta -y con mayor énfasis desde - la comercialización petrolera (1972)- cuya influencia se hace notoriamente 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 tienden a reducir el obstáculo que significó el territorio (esta vez como distancia y no como elemento de la producción) para el capital, mediante los procesos interrelacionados - de integración de nuevos ámbitos territoriales de relaciones (vr. gr. conurbación) y de dispersión de ciertas funciones principales (vr.gr. la industria).

De allí por ejemplo, el rol que juega la urbanización de los valles circundantes a la ciudad, la relocalización de ciertas funciones urbanas (v. gr. industria, administración) etc. en unos casos a la manera de - callejones que siguen la dirección de las carreteras y autopistas, construídas en la última década ~~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 estriba en el hecho de que empieza a generalizar 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 "centralidad urbana". Es decir, que esta división técnica del trabajo al interior de una misma unidad de producción asume una expresión territorial absolutamente nueva, que conduce a la metropolización de la economía urbana.

Plano No 4
**ESQUEMA DE LA FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL
AREA METROPOLITANA**



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, a más de ella, y como prolongación cualitativamente diferente, se tiene una segregación que va del núcleo central hacia las zonas más apartadadas. Una segregación que tiende a parecerse a la existente en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, en el sentido de que en la actualidad se cuenta con barrios populares en precarias condiciones de existencia a lo largo de toda la superficie de la ciudad. O sea que - las favelas, villas miserias, pueblos jóvenes, suburbios, etc. (nombres dados a la problemática en otras ciudades) se han convertido en realidad, con lo cual Quito ha dejado de ser la excepción y ha entrado en la norma de la ciudad latinoamericana.

Obviamente que estos cambios no pueden explicarse sin al menos la men-ción del desarrollo capitalista que se tiene en el país en las últimas décadas: el desarrollo industrial, el crecimiento y modernización del Estado, el nacimiento de la industria de la construcción, la expansión de la inversión extranjera, entre otros (49). En este marco general se observa otro hecho de profundo contenido urbano: el aparecimiento del promotor inmobiliario y la industria de la construcción, apadrinado por el Estado a través de sus distintos órganos. Su nacimiento se remonta

49.- Desde la década del sesenta Quito entra en un agudo proceso de transformaciones, que tiene 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 gigantescos monopolios transnacionales que desbordan los sectores clásicos de exportación para dirigirlos hacia la industria. Ver BAEZ (1975:263)

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 financiamiento del mutualismo, la banca privada y ciertos organismos estatales comprometidos con la construcción de viviendas.

El Municipio, con un ámbito de competencia cantonal, juega un papel fundamental adicional: su función en el período será la de eliminar el obstáculo en su doble acepción que significa la tierra para la acumulación de capital; con lo cual se evidencia el nuevo carácter que asume la política urbana municipal. Esto es la puesta en marcha de una política urbana concertada bajo la hegemonía del capital de promoción, que tiende a consolidar la segregación urbana (como Forma de Organización Territorial) vía la transición (expansión y renovación urbana y el gasto público).

Por el carácter de la transición y por la modalidad concertada de la política urbana, la lógica de readecuación de la ciudad -vía la expansión y la renovación- es lenta, paulatina y progresiva; de alguna manera sigue el ritmo que impone la formación y desarrollo de las fuerzas sociales involucradas (una de las cuales es el Estado) 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 y desarrollo de la periferie), con la influencia de los cambios de centralización, la concentración y en la relación centro-periferia.

3.1. La renovación y la expansión urbana en el marco de la transición

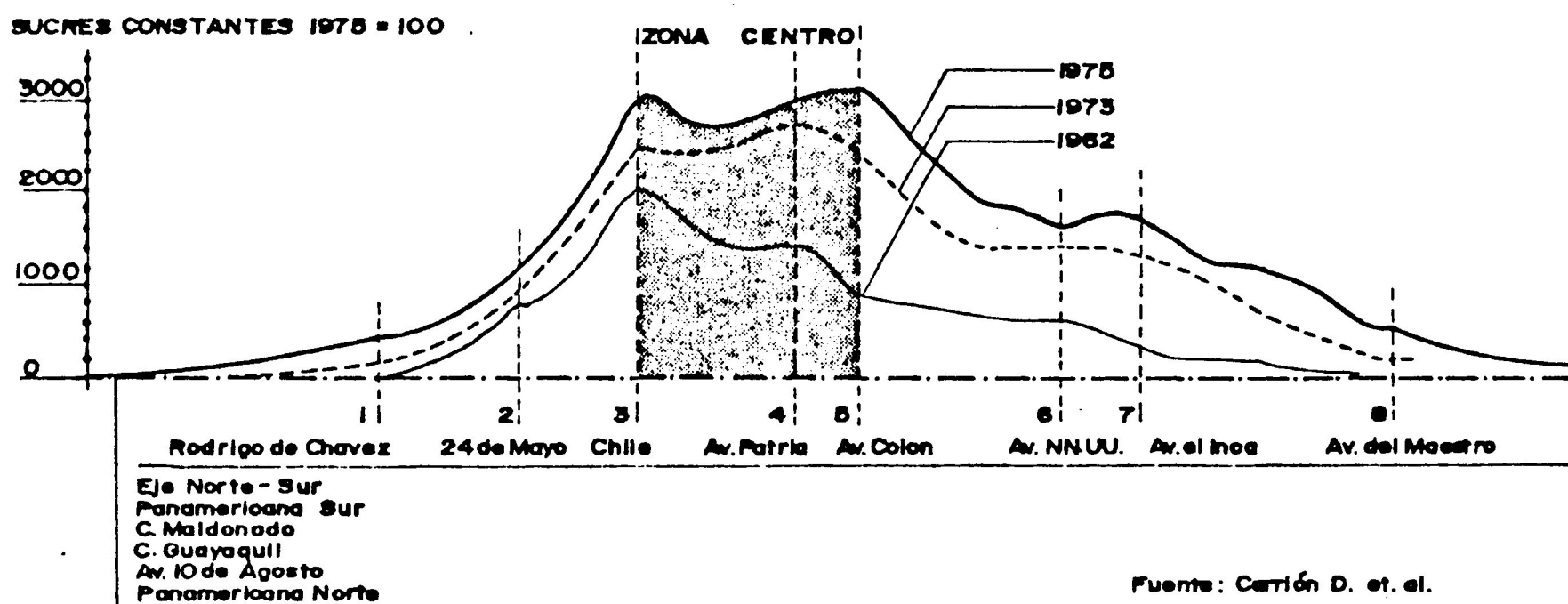
El actual proceso de transición, por renovación y expansión urbana, se origina históricamente en la dinámica de la década de los años sesenta y se consolida en el marco de la coyuntura petrolera, cuando el Estado y las fuerzas sociales involucradas adquieren un elevado nivel económico, lo que posibilita, sobre todo al municipio, emprender la transición a través de instrumentos fundamentales de políticas de tierras, de la vialidad, de servicios, de equipamiento, etc. En estos momentos se empieza a evidenciar el fenómeno empírico del desarrollo conjunto, de alguna manera inédito en Quito, de la centralidad y la periferia.

Es un proceso que tiene ritmos diferentes según el tiempo y el territorio y que conforma ámbitos territoriales específicos según el contexto urbano global. Por eso se puede aseverar que el proceso contiene varias expresiones que se constituyen en tres momentos claves: de emergencia, de integración y de fusión de ellas; lo cual no hace sino mostrar el nivel de articulación que han alcanzado las partes en el proceso urbano global. En suma, que tanto la renovación como la expansión urbana no pueden ser entendidas sino en su relación e inmersas en el conjunto urbano; esto es, en referencia a la relación centro/periferia que se erige como aspecto dominante de la segregación urbana en el período.

Es muy ilustrativo observar el Gráfico N° 2, en el que se representa el esquema de evolución de los precios de la tierra en el eje Norte-Sur de la ciudad (10 de Agosto-Panamericana Sur). Respecto de las zonas de re

novación en la centralidad urbana se tiene: para 1962 los precios del suelo en el CHQ superan significativamente a los de la MS; para 1973 la situación se invierte y hacia 1975 (inicio de la "reconquista"), los precios de la tierra se equiparan en las dos zonas con lo cual se evidencia la expansión de la centralidad como consecuencia de la renovación urbana. Respecto de la periferia (expansión urbana) los fenómenos que más concitan la atención tienen que ver: con el crecimiento de la "mancha urbana" (desgraciadamente en el corte no aparece el crecimiento hacia el Area Metropolitana) sobre todo en su dirección hacia el norte y con el incremento de los precios también en ese mismo sentido. Relacionando los fenómenos producidos en el centro y la periferia, se puede, por lo pronto, señalar la tendencia general del crecimiento del centro y de la periferia y por tanto de los precios del suelo también, hacia el Norte de la ciudad.

GRAFICO Nº 2 CURVA DE PRECIOS DE LA TIERRA EN QUITO CORTE NORTE - SUR



Abundando un tanto más, respecto del comportamiento de los precios del

suelo y tierra urbanos en Quito desde la perspectiva de la relación centro/periferia: los precios en general durante el período de estudio han tenido un comportamiento permanente hacia el alza, al punto que en la década el promedio del incremento supera el 700% en sucres reales. Por otro lado, haciendo un análisis desagregado por zonas, tenemos: que los terrenos comprendidos en las áreas de expansión (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 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 (ver Plano N° 5).

CUADRO N°2

PRECIOS DE LA TIERRA EN QUITO Y SU EVOLUCION ABSOLUTA Y RELATIVA				
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	1500	960	482.0
c3	85	500	415	798.5

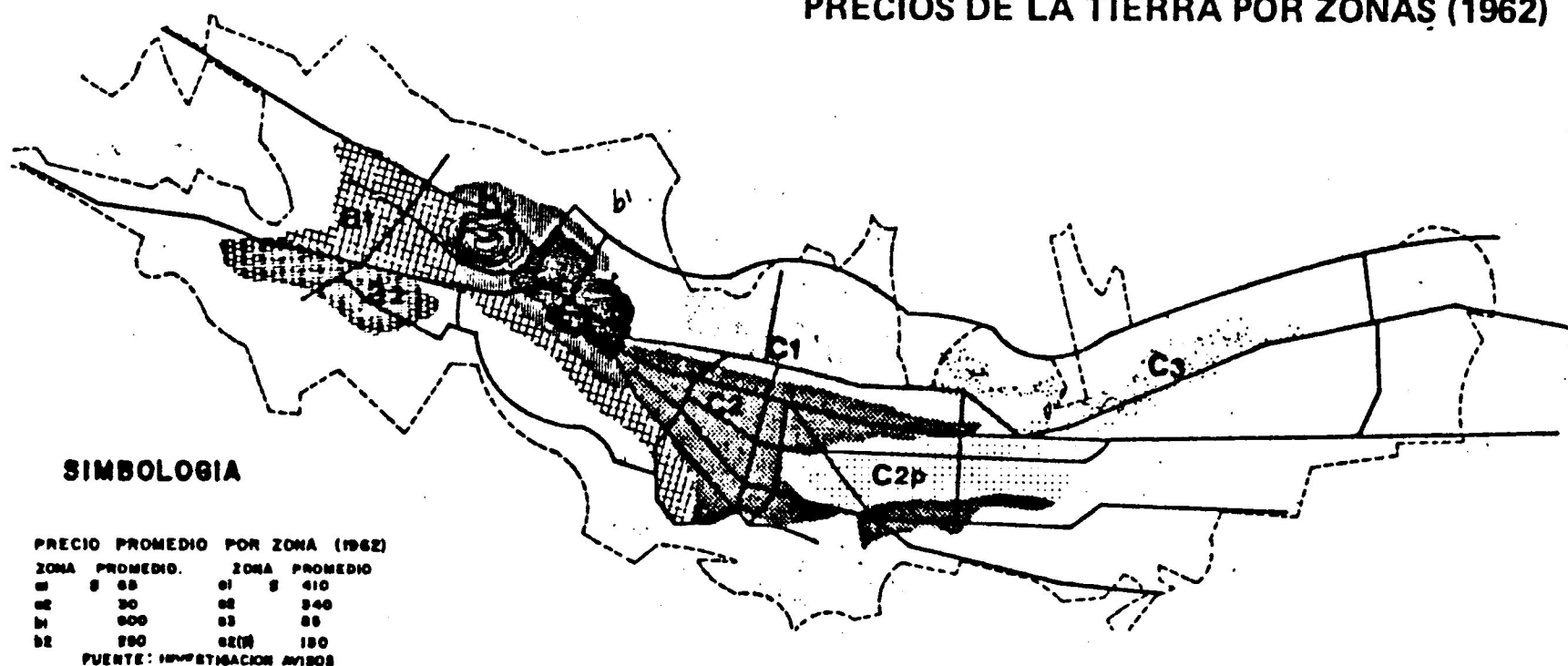
FUENTE: Diego Carrión et.al.; op. cit; p. 52 y 53

ELABORACION: Propia

Este comportamiento de los precios del suelo en el centro y la periferia (segregación urbana) no es arbitraria, 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 habilitación de los terrenos en suelo (por la dotación de infraestructura real o potencial) y por la distancia al centro urbano (ubicación); al mismo tiempo, las zonas céntricas adquieren precio inusitado en función a las rentas diferenciales y de monopolio debido a la presión que ejercen los precios de los terrenos periféricos y de las propias características internas.

Plano No. 5
PRECIOS DE LA TIERRA POR ZONAS (1962)



Sin duda que el desarrollo de los medios de comunicación y de las fuerzas productivas en general permiten redefinir la relación centro-periferia; por cuanto, por un lado, posibilita reducir la fricción que impone el territorio para la complementariedad de las actividades socio-econó-

micas y, por otro lado, permite una mayor división/cooperación del trabajo. De allí se deriva la "necesidad" de la renovación y la expansión urbana, considerando, además, que el proceso urbano global comienza a - generar deseconomías, a evidenciar la caducidad del crecimiento lineal, a producir escasez de tierra, a influir en el medio ambiente, etc.

El desarrollo vial y de las comunicaciones en general es parte y resultado de la constitución-habilitación-apropiación del territorio urbano, tanto en la periferia como en el centro de la ciudad. En esa perspectiva se explica el desarrollo de las "autopistas" (Pomasqui, Tumbaco, Los Chillos, etc.), de los "anillos periféricos" (integrador de los valles y de circunvalación de la ciudad), de los "ejes viales" (longitudinales y transversales) de las "facilidades de tránsito (túneles, pasos a nivel, etc.) y del equipamiento (terminal terrestre, parqueaderos, etc.), (50)

En definitiva, se puede decir que el impulso tanto a los procesos de renovación como expansión urbana está dirigido, entre otros aspectos, a salvar el escollo que significa la escasez relativa de tierras para la construcción, la industria, la vivienda, etc. Ello se lo consigue mediante el inicio de un proceso de producción (habilitación) del suelo urbano por intermedio de la concentración de la propiedad (en el caso de la renovación, urbana que ocurre en el CHQ y en la MS) y, por la habilitación de las tierras basadas en el fraccionamiento, (en el caso de la expansión urbana). Estos procesos los desarrolla el Municipio a tra

Al respecto se puede consultar la Tesis de Grado de CARRION,
50) et. al. 1979

vés de una serie de acciones de orden legal, político, económico, ideológico y, hata, represivo; acciones que, debido a su magnitud, a la desvalorización del capital invertido, a la baja rotación de capital, a la poca rentabilidad directa de beneficio capitalista, no son asumidas por el capital privado que, en cambio, sí se apropia de sus beneficios (51).

El impulso a los proceso de renovación y expansión urbana significa también, en la práctica, una nueva forma de "gestión del déficit" fiscal - municipal y del conjunto de la ciudad. No otra es la política del Municipio en la actualidad, en cuanto que la "gestión del déficit" se encuentra enmarcada bajo una lógica empresarial del manejo del municipio y de la consecuente marginación de amplios sectores de la población urbana - de los servicios y equipamientos colectivos fundamentales.(52) Lo uno es resultado de lo otro: no es rentable empresarialmente el dotar agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, teléfonos, transporte, etc., por ejemplo, a los erróneamente llamados "barrios periféricos". De - allí se puede colegir, que es preferible, para esta lógica empresarial del municipio, expulsar un grueso porcentaje de población residente en las zonas centrales de la ciudad, hacia el margen exterior del perímetro urbano establecido por el Municipio, -lo cual obviamente implica - considerar a esta población al margen de los servicios y equipamientos colectivos-, que el mantenerla al interior de la ciudad considerada le-

51 .- Adicionalmente el capital comprometido en la rama de la construcción obtiene otro beneficio: ganancia superior a la media extraída de las etapas más rentables del conjunto del ciclo productivo emprendido por el Municipio.

52 .- Según información contenida en el Plan Quito (1980) se tiene que el 30,32 y 20.5% de la población se encuentra sin agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, respectivamente.

gal y dotar, a "pérdida", los servicios.

El expulsarlos de las zonas centrales hacia las afueras de la ciudad (53) implica, al menos las siguientes situaciones: primero, en las zonas de renovación urbana, el poder intensificar el uso de la tierra con otras fuentes más rentables para el capital y los terratenientes; segundo, en las zonas de expansión, poder desarrollar un mercado de la tierra con características especulativas (rentas de monopolio principalmente) que beneficia a los terratenientes, intermediarios, promotores, inmobiliarios, en detrimento de la población allí residente; tercero, en relación con los servicios y equipamientos colectivos propiamente dichos, poder entrar en un proceso de negociación de tipo clientelar de dominación hacia estos sectores mayoritarios, que va desde la negación de los mismos durante la administración municipal de Sixto Durán y pasa por el reconocimiento parcial con el alcalde Alvaro Pérez, para llegar a un intento de integración populista con el actual personero Gustavo Herdoíza (54). Tal situación evidencia también que, de ahora en adelante, la gestión municipal no podrá realizarse sin tomar en cuenta a estos sectores so -

- 53.- Según un estudio realizado por el Municipio (1983) se tiene que el 66% de la población que habita en los barrios populares ubicados en la periferie de la ciudad son nativos de Quito y paralelamente, según datos censales de 1974, la zona de primer orden del Centro Histórico de Quito prácticamente ha dejado de alojar población residente.
- 54.- Por ello se los declara inicialmente barrios ilegales, clandestinos y después periféricos, irregulares, espontáneos, marginales, etc. Todas estas denominaciones denotan el mismo problema de fondo, cual es, la existencia de una ciudad legal y otra ilegal, una con servicios y otra sin servicios, que conduce a la explicación global como producto de la "causación circular" y a su establecimiento como política de negociación e integración: como no tiene servicios no son legales y como no son legales no se le puede dotar de servicios. La salida a este círculo se la resuelve por medio de la atomización de los barrios en base al clientelismo.

ciales. (55)

LA RENOVACION URBANA

La renovación urbana se presenta en la ciudad bajo dos formas interrelacionadas, deducidas de dos ámbitos de centralidad concretos: el Centro Histórico de Quito (CHQ) y la Mariscal Sucre (MS). Estos dos ámbitos son el resultado de un sólo proceso de renovación que tiene una doble expresión, que finalmente termina por conformar, como resultado de la renovación, una centralidad extendida única.

Este proceso de renovación urbana se inicia en los años sesenta y tiende a consolidarse en los ochenta bajo la modalidad extendida de centralidad. Para la explicación del fenómeno es importante remontarse, aunque someramente, a los primeros años de la década de los años veinte - cuando, por las condiciones históricas del momento, se genera el proceso simultáneo de tugurización del CHQ y del nacimiento de lo que hoy - conocemos como la M.S. (56).

55 .- Allí se transcribe la propuesta de "Fondo de Desarrollo Rural y Urbano Marginal" del actual Alcalde y se expresa como una "versión corregida y aumentada de la propuesta de "Desarrollo de la Comunidad" orquestada por la Alianza para el Progreso en la década del sesenta.

56 .- A partir de la década de los años 20's la sociedad nacional entra en un franco estancamiento económico producto, entre otras razones, de la baja de las exportaciones tradicionales. Ello lleva a la expulsión de los trabajadores de las plantaciones -costeñas y acelera la descomposición de la hacienda serrana. Quito y Guayaquil se convierten en los centros últimos de la migración generada, sin que tengan capacidad de absorber el flujo tanto por el incipiente desarrollo de las actividades productivas urbanas, cuanto por el descenso de las mismas y de los servicios. Ello lleva al empobrecimiento paulatino de las masas -urbanas, al punto de que sus únicas alternativas de residencia se reducen a la formación del suburbio en Guayaquil y a la tugurización en el centro de la ciudad de Quito. "Carrión, 1983:9

La tugurización del CHQ significó la utilización intensiva del marco construido, siendo en este momento la estrategia 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 de la centralidad urbana en Quito. Mientras sucedía en el CHQ, en su corretlato, la MS sufría un proceso de fraccionamiento o de urbanización que posibilitó el incremento notable del mercado de la tierra y de la vivienda, siguiendo a las características de la expansión urbana, dado el desplazamiento de los sectores de altos ingresos de la zona central hacia el Norte.

El fraccionamiento y poblamiento se produce principalmente en la zona Norte dadas, por un lado, las ventajosas posibilidades relativas de urbanización que permiten una mayor rentabilidad que en las colinas cercanas al centro o en el Sur y, por otro lado, la búsqueda de opciones residenciales en lugares donde los beneficios sean mayores para estos mismos sectores: haciendas, fincas vacacionales, huertos familiares de su propiedad. De esta manera se consigue una mejor ubicación -menos onerosa que en el centro o sus colinas periféricas- y, a su vez, se logra transformar los terrenos de uso agrícola en terrenos residenciales con alto prestigio social y elevadas rentas territoriales.

Este proceso (tugurización del CHQ y 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 (es la primera gran movilidad residencial de los sectores de altos ingresos), el desarrollo de la industria de la construcción y de la especulación inmobiliaria, la modificación de la forma de

de organización territorial, etc. Su evolución es de tal manera que para principios de la década de los años 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 palabra "reconquista" (), sintetiza en mucho el fenómeno del momento. 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. (ver gráfico N° 2 en p. 54). 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 alguna; algunas sucursales 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 nueva 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 impuestos, imponer precios de monopolio y desarrollar nuevos patrones ideológicos de consumo urbano (la arquitectura colonial). Pero en el fondo del asunto, lo que se 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 el que se mantengan las fachadas exteriores, mientras que al interior todo puede ser modificado; es decir, igual a como se escondió y se esconde el - crecimiento del tugurio.

Pero este proceso se consolida en el marco de 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 renovación". Uno de los instrumentos fundamentales es el plan vial, que, al decir del Alcalde Durán Ballén (1972-1979), es "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 apertura de nuevas vías, facilidades de tránsito, pasos a desnivel, túneles, etc., sino sobre todo, en la atención al problema de pavimentación y repavimentación de la ciudad". (Durán Ballén, 1978:13).

Sin duda que la acción del Estado con su punta de lanza en el Municipio, es el que permite definir la renovación urbana en el conjunto de la ciudad y en particular la del CHQ, dado que "su ejecución" autoriza al Estado a imponer la venta forzosa -expropiación- de los terrenos localizados sobre el trazado de la vía a un precio igual al del avalúo catastral, - que no incluye un adelanto de la renta diferencial creada por la construcción de ésta. Simultáneamente, se fijan las áreas sobre las cuales se derramará el "impuesto de valorización" impuesto consistente en el cobro adelantado de una parte de las nuevas rentas de situación y construibilidad generadas por la inversión estatal, con el cual se financiará parte de la obra, áreas que se extienden en forma de amplias bandas a lo largo de la vía" (Pradilla, 1974: 15-96). Esta misma lógica de financiamiento de la vialidad se extiende en general al conjunto de obras realizadas por el Estado, determinando en su conjunto el incremento de los precios del suelo a niveles sin precedentes en las dos zonas de renovación. De esta manera, las condiciones de renovación quedan dadas para que el capital obtenga los beneficios.

La renovación urbana en el Centro Histórico

Este 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 válida (57). 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 la forma de organización territorial significa un freno para la circulación mercantil, etc., lo cual obliga a reacondicionar la organización territorial mediante la renovación. Expresión de ello 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 de suelo habituales, etc., que dan en su conjunto, el 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.

De esta manera estamos bajo la presencia de una nueva lógica económica que supera a la antigua de tugurización 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 qué política e ideológicamente el "pueblo" no puede estar apropiado del centro;

57 .- Lógica que no es otra que la que define Yujnovsky 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 no fuese y sin protección estatal sobrevendrá el desalojo". (Yujnovsky, 1976)

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 en su conjunto. O sea, el Hausseman del período benapartista en la etapa petrolera de Sixto Durán Ballén...

La reconquista del territorio central por parte del capital evidencia, la decadencia del 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; lo cual implica una política anti-tugurio -que no lo elimina sino lo reproduce a escala ampliada y 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 uso anterior (Topalov, 1979:175).

A partir de este momento (1973-75), la intervención estatal en asociación al capital privado, cobra importancia decisiva la legislación, la "planificación" y la inversión en obras puntuales (públicas y privadas).

Sin embargo de ello, el instrumento básico de renovación será el plan vial, alrededor del 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:



En ese sentido 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 (58) 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 formas de financiamiento de las mismas, en las expropiaciones inherentes, etc.(59)

58 .- Consultar Carrión, F 1980

59 .- Tales como: el "cobro a frentistas a 10 años plazo, que incidentalmente es el plazo para el pago a 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" para lo cual remito a las páginas

Pero no sólo la vialidad ha funcionado como instrumento de renovación. También deben mencionarse, al menos, a los "planes de urbanismo", a la legislación y planes que tratan al CHQ (60) afectan fundamentalmente a las zonas de vivienda, que por falta de mantenimiento expreso o deseado, se encuentran deterioradas. Y las afecta en tanto que se 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. Así tenemos, por ejemplo, la creación del Mercado Mayorista en la zona de expansión sur de la ciudad, el desplazamiento, la remodelación y la creación de mercados, la represión al pequeño comerciante bajo múltiples mecanismos (62) etc., en su conjunto 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, la definición de los usos de suelo, etc.

Es decir que este conjunto de situaciones, histórico-coyunturales, terminan por conformar las condiciones generales de renovación urbana que, por

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.

62.- Mecanismos tales como la represión abierta y directa, la expulsión de sus lugares de residencia y bodegaje, imposición de normas mínimas, etc.

la magnitud de la inversión, la desvalorización del capital invertido y la poca rentabilidad de beneficio capitalista, el capital privado no las asume pero sí se las apropia; debiendo anotarse, adicionalmente, que en la realización de las obras, durante el ciclo productivo, también participa el capital privado en las etapas que le son rentables. De esta manera, el Estado realiza la inversión y el capital privado la ganancia.

La renovación urbana en la Mariscal Sucre

La zona de la Mariscal Sucre se valoriza sustancialmente sobre todo desde la década del sesenta en adelante, por la conjugación de los siguientes hechos: primero, el paso de los terrenos agrícolas a urbanos y la consecuente elevación de precios y especulación de terrenos; 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 adquiere en el marco del prestigio social descrito.

Para la década del sesenta el desarrollo lineal, que adquiere la ciudad, obstaculiza el desarrollo mercantil, administrativo y funcional a todo nivel; generándose por tanto la necesidad de descentralizar las actividades del CHQ a la MS. Será a partir de este momento, que esta 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 pe-

ríodo por la afluencia masiva de capitales al sector (63). Para esta época el municipio da muestras de transformación en sus políticas urbanas, en el sentido de que su contenido cambia, de simple garantizador de las condiciones residenciales de los sectores de altos ingresos, 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 construídos sobre estos terrenos, lejos de aumentar su valor, por el contrario lo disminuyen, porque ya no corresponden a las nuevas condiciones, y son derribados para reemplazarlos por nuevos edificios" (64)

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 la vialidad ha sido el principal instrumento de renovación, pues tras de sí ha arrastrado una nueva legislación e infraes

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 la 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", NARVAES, Antonio, "Experiencia urbana y Metropolitana de Quito, Ponencia al XI Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación, Guayaquil, 1976, p. 35.

64.- ENGELS, Federico, op.cit. p. 326.

estructura. Las obras principales del "plan vial" 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), la repavimentación de la mayoría de las calles internas, etc. Es así que esta obra realizada ha generado el incremento de las rentas diferenciales y de monopolio a niveles realmente espectaculares, la redefinición de los usos del suelo y de los coeficientes de ocupación y utilización del suelo (cos y cus), la implantación de nuevas redes de infraestructura para que soporten las nuevas densidades de utilización y población, etc.

Plano No. 7
ZONA DE LA MARISCAL



La reglamentación urbano-arquitectónica ha funcionado bajo una doble modalidad: por un lado, como legitimadora a posteriori de situaciones producidas de hecho y, por otro lado, bajo la flexibilidad y rigidez existentes, 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 terratenientes de la zona, el capital de promoción y el Municipio, por encima de los sectores fundamentalmente afectados. Ha servido así mismo 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. En síntesis, 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; 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.

Expansión urbana

La expansión urbana es, conjuntamente con la renovación, parte integrante del proceso de crisis-transición que estamos viviendo actualmente en la ciudad, proceso caracterizado por la emergencia de la forma metropolitana de organización territorial. La expansión urbana se nos presenta como desarrollo del "valor de uso complejo" deducido de dos elementos constitutivos fundamentales: por el incremento de la "economía urbana" y por 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 la articulación de ellos en el todo (nueva forma de organización territorial: metropolitana) y una ampliación del soporte físico sobre el cual se despliega.

Este proceso se inicia con la modernización capitalista que vive el país - desde la década de los sesentas y se consolida a partir de 1972 con el incremento sustancial de las exportaciones petroleras; al punto que algunos analistas califican al período como de "Boom" económico. Sin duda, el alto dinamismo que muestra la economía urbana y la organización territorial en Quito tienen mucho que ver con este fenómeno que, a continuación, pasamos a describir muy brevemente.

Las exportaciones totales del país pasan de 234.4 millones de dólares (FOB) en 1970 a 2.043 millones de dólares (FOB) 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 fiscal es altamente significativo: de 6.126 millones de sucres en 1971 a más de 40.000 en 1980 (Cfr. Bocco, 1982). El crecimiento económico del país también muestra niveles de alto dinamismo: si entre 1950 y 1970 el crecimiento histórico del país fue de un 5.5% de promedio, para el período de 1973 a 1979 fue superior al 9% promedio anual (Chiriboga, 1982: 94 y ss).

Si bien este crecimiento fue altamente sostenido y dinámico, su impacto en el conjunto de la sociedad nacional fue diverso según el sector productivo, la zona geográfica o el grupo social concreto. Así tenemos que, mientras la industria crece a un promedio anual del 9.7% en el período - comprendido entre 1970 y 1980, el sector agropecuario lo hace debilmente en un 3.9% (1970-79) lo cual no hace sino evidenciar la crisis del agro⁶⁵) y el consecuente incremento de los desequilibrios y desigualdades entre el campo y la ciudad que, finalmente, conduce a una modificación profunda en sus relaciones.

No es casual, por tanto, que el proceso de urbanización a escala nacional se redefina y se acelere en estos años: las relaciones urbano-rurales se transforman en función de los procesos de crisis que se evidencian en ca da uno de los polos de la relación (asimétrica, por subsunción del campo a la ciudad); la organización agro-exportadora de la producción se modifi ca en el sentido de que fundamentalmente las ciudades grandes (Quito y Guayaquil) se convierten en las articuladoras de los circuitos internos de acumulación, de urbanización y de sus nuevas formas; la distribución territorial de la población sigue a esta nueva lógica general, con lo cual se inicia la tendencia acelerada hacia el predominio de la población ubi cada en las ciudades sobre las asentadas en el campo: la población urbana en 1950 era del 28%, en 1962 representaba el 36%, para 1974 el 41% y, finalmente, en el año de 1982 el 49%.

En ese sentido, Quito y Guayaquil y ciertas ciudades intermedias se trans forman, aceleradamente. Son, de alguna manera, el lugar privilegiado pa-

65 .- Cifr. Jara (1974), CEPLAES-FLACSO (1981), Chiriboga (1984), Guerrero (1981 y 1984), Barsky (1984), etc.

ra el crecimiento de las nuevas capas medias de la población(66) y el asien
to para el nacimiento de una nueva fracción de capital -el capital interme
diario- que surge de la "asociación de capitales comerciales y financieros
con las empresas multinacionales en torno a representaciones, concesiones,
armadurías y la renta urbana", así como también, de la "canalización del -
excedente petrolero que queda en el país, especialmente por medio del comer
cio de importación, el control de la distribución de bienes de consumo du-
rable y de los contratos públicos". (Varas y Bustamante, 1978:71). De allí
que por la lógica concentradora y excluyente de la urbanización y acumula-
ción nacionales, las ciudades también se conviertan en los lugares privile-
giados para la concentración de la industria, el comercio, la banca, los
servicios e infraestructuras, la población, etc.

En este contexto, Quito tendrá el mayor dinamismo relativo, dado que la -
captación de la mayor parte de los ingresos petroleros son manejados por -
el Estado, cuya cabeza principal, la administración pública tiene su sede
en la capital de la República. No es casual entonces, que en este período,
Quito tenga un acelerado crecimiento de sus actividades económicas, de su
población, de su territorio, entre otros.

66.- "La evolución de la distribución del ingreso urbano entre 1968 y 1975
muestra un importante deterioro para el grupo del 20% de los más po-
bres, una mejoría importante para el 30% medio bajo, una mejoría -
también considerable para los grupos medios y superiores, que repre-
sentaban el 40% del total. El 10% de los más ricos vio mermar, rela-
tivamente, su nivel de ingreso. Sin embargo, las diferencias abso-
lutas continuaron siendo abismantes: el 50% de la población urbana
de menores ingresos recibió el 46.8% y el 10% restante, los más ri-
cos, fue beneficiado con el 34.2% del ingreso urbano total (CEPAL,
Economic Survey of Latin America)". (Rosales, 1982:144). Subrayado
propio.

El crecimiento de la economía urbana

Esta sección pretende caracterizar someramente a las formas que asume el crecimiento de la economía urbana, en términos del desarrollo de los valores de uso elementales, por cuanto de sus modalidades dependerán la magnitud y forma del incremento de la organización territorial. Para ello partimos de:

1. El incremento de los ritmos y formas de actuación del Estado en la ciudad. El agudo proceso de modernización que vive el Estado ecuatoriano - tiene sus repercusiones inmediatas en Quito, dado que el aumento de su "autonomía relativa" -en términos de que asume nuevas funciones, modifica sus roles principales y participa más activamente en el proceso de acumulación-, permite, entre otros aspectos, el crecimiento de su capacidad de respuesta en base al gasto público (67) y a la ampliación de sus aparatos (ubicados preferentemente en Quito) (68). Sin duda también tiene un impacto directo sobre el empleo y los ingresos (ampliación de las capas medias ligadas al aparato estatal - la burocracia se compone ya para 1975 de 150.000 empleados (69) y productivo privado), así como en posibilitar una

67.- "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 (20.47%). (Verduga, 1975: 25).

68.- 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 Pre inversión (FONAPRE), Empresa Nacional de Productos Vitales (EMPROVIT), 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".

69.- Es ilustrativo señalar que en este período la población estudiantil matriculada en las Universidades crece ostensiblemente, al punto de representar, en la actualidad, el 10% de la población.

mayor rentabilidad al capital privado (Cfr. Bocco, 1982).

De manera ilustrativa se puede señalar que la presencia del Estado en la vida social se manifiesta también en el hecho de que en este período el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV-JNV) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se convierten en los principales propietarios - (terratenientes) del suelo urbano en Quito; que el Municipio capitalino, principal ejecutor de la política urbana en la ciudad -como veremos en el capítulo 3.3-, ve incrementar sus arcas fiscales por sobre el 80% en la década (suces reales), entre otras más.

2. El incremento de las actividades económicas privadas. En este aspecto, el eje será la dinamización de los sectores inmobiliario, industrial, comercial, bancario y sus efectos correlativos sobre la demanda por servicios, equipamientos e infraestructuras. El sector inmobiliario, gracias a su alto dinamismo, logra consolidarse como tal y convertirse en uno de los componentes más sobresalientes del crecimiento económico nacional; en ello contribuyó notablemente el incremento del gasto público y la formación de una "demanda solvente" proveniente, principalmente, del ascenso de las capas medias de la población. En este sector tuvieron un rol protagónico la industria de la construcción, el promotor inmobiliario (que nace en este período), el crédito (el mutualismo en principio y luego la banca privada) y los terratenientes urbanos, al punto de que se puede decir que en el período las contradicciones entre cada uno de estos componentes queda mediatizada por el Boom.

El desarrollo reciente del país, no ha superado (aunque en muchos planes gubernamentales apareciese como propósito) la concentración regionalizada de la riqueza y de los recursos. Si alguna distribución se ha operado, - ha sido tendiente a la ubicación de empresas públicas y privadas en Quito,

y su fortalecimiento. Ello ha ocurrido por igual en todos los órdenes de la economía, transformando no sólo la imagen de la capital (aspecto formal) sino, lo que es más importante, su papel en la vida nacional, antes vinculado casi exclusivamente a labores administrativo-burocráticas. Para 1979, Quito contaba ya con 14 matrices de entidades financieras - (bancos, mutualistas y financistas), nueve del sector privado y las restantes cinco estatales, cuatro más que Guayaquil. Es interesante resaltar el hecho de que, de los 9 bancos que tienen sus matrices en la capital, cuatro de ellos iniciaron sus operaciones en la década de los años 70. Esto demuestra la dinámica reciente de Quito en el aspecto financiero; sin embargo, el puerto principal acapara aún la mayoría de los créditos otorgados por bancos y financieras, acorde con la orientación exportadora de la economía nacional (hacia 1977, Guayas recibía el 47.3% del volumen crediticio concedido por el sistema nacional financiero, mientras que la provincia de Pichincha, que aparecía en el segundo lugar, percibía un 26.3%. Es fácil colegir que la participación de las restantes 18 provincias es prácticamente insignificante. (Alvear, 1982).

Quizá sea más notorio lo acontecido en la industria, en buena parte gracias a las transformaciones propuestas para el área industrial en el "nuevo modelo" de desarrollo que surge con el petróleo. Así, de 1973 a 1976, el 43.8% de empresas acogidas a la ley de fomento industrial están localizadas en la provincia de Pichincha, con una inversión del 40.6% de todo el capital, y 37.3% en Guayas (29.8% de las inversiones). Nuevamente la participación de las otras provincias es minúscula.

La diferencia es mayor al considerar que, de las empresas existentes previamente, la mayoría corresponde a Guayas (42.4% contra 34.9%; lo propio en inversiones -45.9% y 34.2% respectivamente-). De manera que las empres

sas de nueva formación se localizan preferentemente en Pichincha (47.9% contra 35.1% en Guayas), y es aquí donde se producen las mayores inversiones (41.7% contra 27.1 en Guayas). (PUCE, 1977)

Esto significa que la industria en Quito está signada por el Pacto Andino. De hecho, una buena parte de estas nuevas industrias se dedicaron a una producción distinta de lo tradicional. Las plantas de fabricación (ensamblaje) de productos de consumo duradero (automotores, línea blanca, calculadoras, etc.), 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 casi exclusivamente a los textiles, los alimentos, bebidas y tabacos. De donde se desprende que también variaron radicalmente los mercados a los que esta producción va destinada. En efecto, anteriormente se trataba del mercado interno, mientras que ahora una buena parte de la producción (dada las restricciones no superadas de este mercado) debe migrar para realizarse a un mercado ampliado, los países del Pacto Andino preferentemente. Pero esto también nos habla de las debilidades de este tipo de industria, tan dependiente del exterior (es decir, no sólo por las inversiones y la tecnología, etc., sino porque depende del exterior también para realizarse) y de las fluctuaciones de política económica (puesto que su implantación con preferencias, incentivos y prioridades ha dependido de ella; e, igualmente, de políticas económicas nacionales y extranjeras). Su vulnerabilidad salta a la vista.

El comercio también ha variado drásticamente. Y no sólo por su ubicación (su extensión desde el "Centro histórico", primeramente hacia el "nuevo centro" y más tarde hacia todos los rincones de la ciudad, en forma de sucursales, agencias y distribuidoras de las grandes empresas comerciales); sino porque la modalidad de "centros comerciales", que han hecho profusa

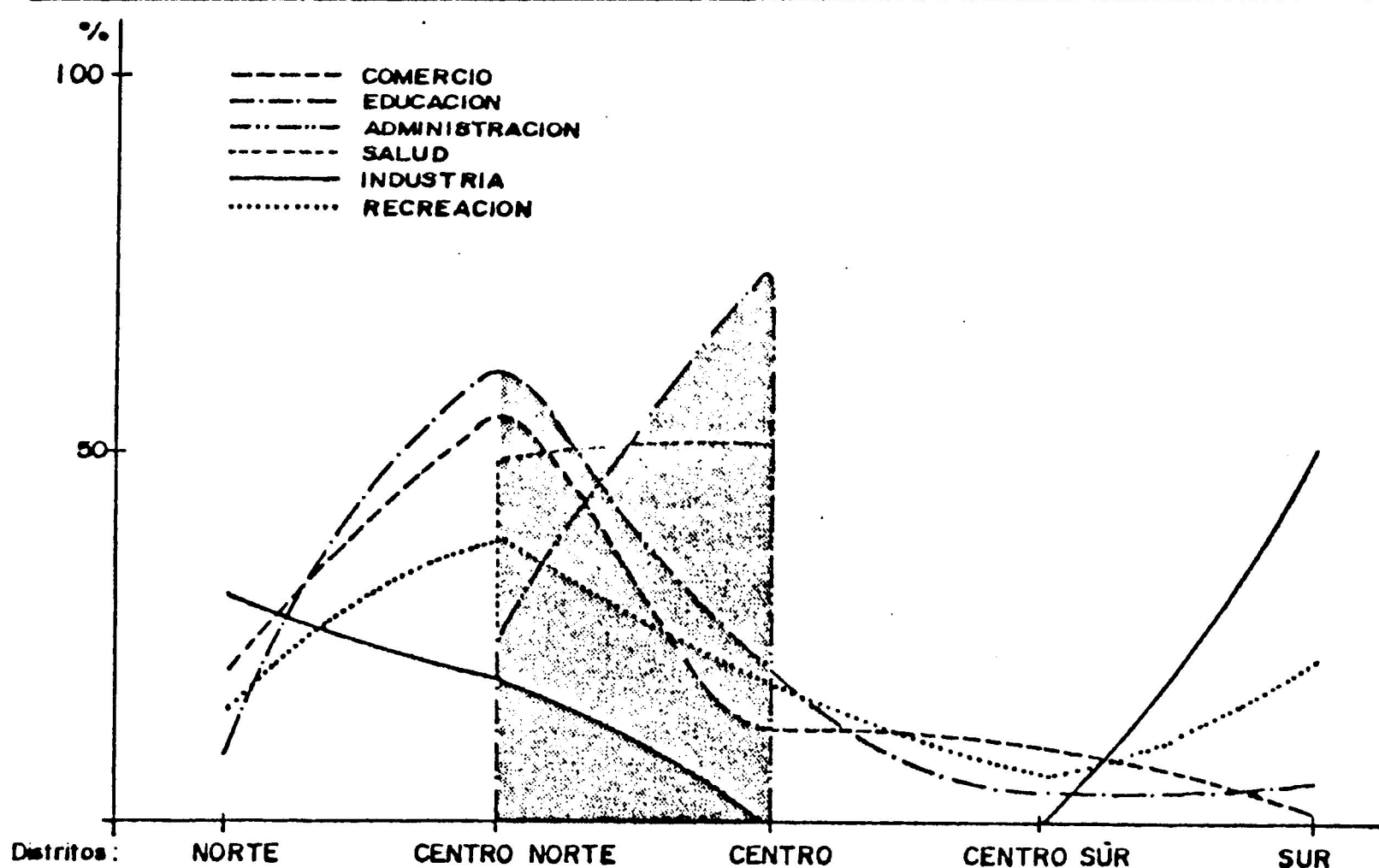
incursión por toda la ciudad (de sur a norte y de oriente a occidente) produce cambios cualitativos, nuevas concentraciones del comercio (y de los compradores), cambios en sus hábitos de consumo, etc.

El crecimiento de la organización territorial

El crecimiento de la organización territorial se impulsa a partir de la relación centro/periferia que introduce el desarrollo de la economía ur bana. Tiene dos lugares fundamentales de expresión territorial: la expansión de la centralidad en las dos zonas de renovación urbana (CHQ y MS) y el crecimiento de la periferie (del área urbana legalmente considerada y de la denominada Area Metropolitana de Quito).

La expansión de la centralidad resulta de la fusión de las dos áreas de renovación urbana, producto de la refuncionalización de la "centralidad". Esta expansión es fácilmente perceptible en el Gráfico N° 2 de los precios de la tierra, así como en el Gráfico que a continuación señalamos:

GRAFICO: N° 3 CONCENTRACION DE LAS ACTIVIDADES URBANAS SEGUN DISTRITOS



Este último define el ámbito de concentración de las funciones que le - dan la cualidad de centro: el comercio, la administración, y otras más. Es, en definitiva, producto del crecimiento de las funciones hacia ámbi-
tos mayores que, finalmente, se expresan en el crecimiento horizontal (integración física de las dos zonas) y vertical (real o potencial)

De manera correlativa, tenemos el crecimiento de la periferie.

En este aspecto se debe señalar que durante la década la "ciudad" crece en 380%; pero es un crecimiento que no considera los desarrollos que se han producido gracias a la continuidad territorial que existe con los va-
lles circundantes. De las 59.000 hectáreas que considera el Plan Quito (1980) como "hinterland" inmediato a Quito, una tercera parte puede ser considerada como tierra urbana. O sea que el crecimiento del valor de uso complejo ha conducido a un incremento sin precedentes de la tierra - urbana, que incluso rebasa las posibilidades a corto plazo de su uso como suelo urbano. Se puede decir, entonces, que el propietario capitalista de la tierra agraria ha perdido la capacidad de resistencia ante el avan-
ce de la urbanización. O lo que es lo mismo, siguiendo a Topalov (1979: 175), "no habrá renta ni cambio de uso del terreno mientras la sobreganan-
cia del nuevo uso no sea superior a la sobreganancia del anterior".

Este proceso tiene tres componentes, que la definen: 1) Captación de nue-
vos ámbitos territoriales, a la manera de conurbación, con Chillogallo, Cotocollao, Guápulo, El Inca, etc. 2) La integración de zonas residen-
ciales de altos ingresos o de la fuerza de trabajo (ciudades dormitorio) como: Cumbayá, Puembo, Pifo, Sangolquí, San Rafael, etc.y, 3) La disper-
sión de ciertas actividades tales como la industria que, por su alta -
composición orgánica de capital, prefieren localizarse en zonas con buena
infraestructura (vialidad, agua, energía, comunicaciones, etc), pero dis-
tantes de la zona urbana consolidada, para evitarse algunas deseconomías
de aglomeración que empiezan a aparecer en Quito.

3.2. Organización territorial y segregación urbana

Los procesos de expansión y renovación urbana introducen agudas transformaciones en los valores de uso elementales y en las formas de sus articulaciones en el todo. De allí que se asista a un proceso global y profundo de reorganización del territorio, que tiene su secuela final en las nuevas formas de expresión de la segregación urbana.

Este dinámico proceso de crisis-transición urbana ha conducido a la agudización de las disparidades y desigualdades intraurbanas, al punto que se puede percibir un nuevo tipo de "dominación de la ciudad" sobre sus habitantes, que varía en relación al lugar que ocupan en la organización territorial en desarrollo(70). Es un conteto que comporta formas de legitimación que incluso adquiere connotaciones ideológicas, como por ejemplo, al introducirse concepciones dictotómicas de entender a la ciudad: ciudad moderna/ciudad antigua; ciudad histórica/ciudad sin historia; barrios periféricos/barrios populares; ciudad clandestina o ilegal/ciudad legal; zona comercial/zona administrativa; etc. En suma, estamos bajo la presencia de una forma de organización territorial, enteramente nueva, que implica la existencia de situaciones inéditas en todas las esferas de la vida cotidiana de la ciudad.

Para la exposición del análisis hemos optado por presentar "autónomamente" a los componentes residencial y funcional de la segregación urbana, en el entendido de que la relación centro/periferia se comporta como elemento estructurados dominante en el período.

(70) Vr. gr. Los costos de transportación se incorporan a la serie de extorsiones que genera un tipo de organización territorial como ésta (CIUDAD-1er, 1984)

Segregación residencial

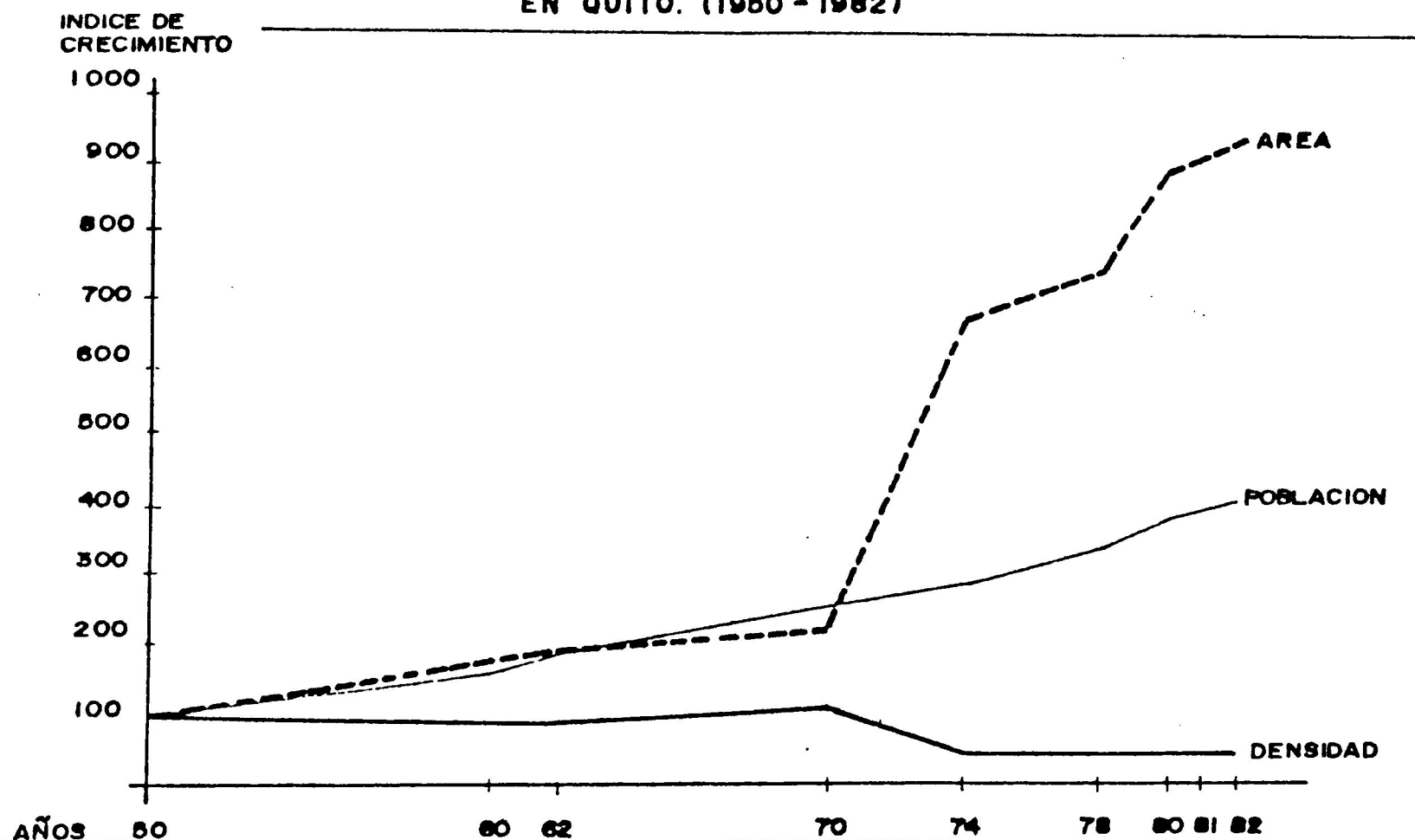
Como primera aproximación hacia el estudio de la segregación residencial partiremos del estudio comparativo de los comportamientos de la tierra y la población, en el entendimiento que la segregación residencial proviene, fundamentalmente, del comportamiento de la formación de los precios de la tierra, como sobreganancias de localización, deducidas de la división social y territorial del trabajo.

Si comparamos el crecimiento del área urbana respecto del crecimiento de la población en el período (ver Gráfico N° 3), observamos que mientras el área urbana prácticamente se cuadruplica, la población no llega siquiera a duplicarse. Es decir que el crecimiento espectacular del área urbana(71), muy por encima del de la población conduce a una baja en la densidad global de la ciudad: se pasa de 115 hab/Ha en 1970 a 68 hab/Ha en 1980. Este crecimiento físico del área urbana, no es exclusivamente resultado de un requerimiento social real y es explicable, en cambio, por el carácter especulativo que asume la tierra con la renovación y la expansión urbana. No de otra manera puede entenderse que de el total de la tierra urbana - considerada por el municipio en 1980, sobre el 50% se encuentre en condición de "vacante", según definición del propio municipio y que nosotros, por su uso y función actual efectiva, los definimos como terrenos con uso

71 .- Para el efecto, sólo hemos considerado el área comprendida en el pe tímetro definido por el Municipio, excluyendo toda la conurbación provocada por la expansión de Quito hacia los valles (tal como se observa en el Plano Número 11 de la página 104). Incluso tomando en cuenta esta exclusión, es pertinente hacer un parangón con el caso de Santiago de Chile, en lo que se refiere al "mercado abierto" de tierras, sus manifestaciones y características; para lo cual remito al trabajo de Alfredo Rodríguez (1981), en el cual se presentan a grosso modo, las particularidades de la política de tierra abierta emprendidas por la Junta Militar, que no difieren en mucho con las de Quito.

Especulativo o de "engorde" (72)

GRAFICO Nº 4 EVOLUCION COMPARATIVA DEL AREA, POBLACION Y DENSIDAD EN QUITO. (1950 - 1982)

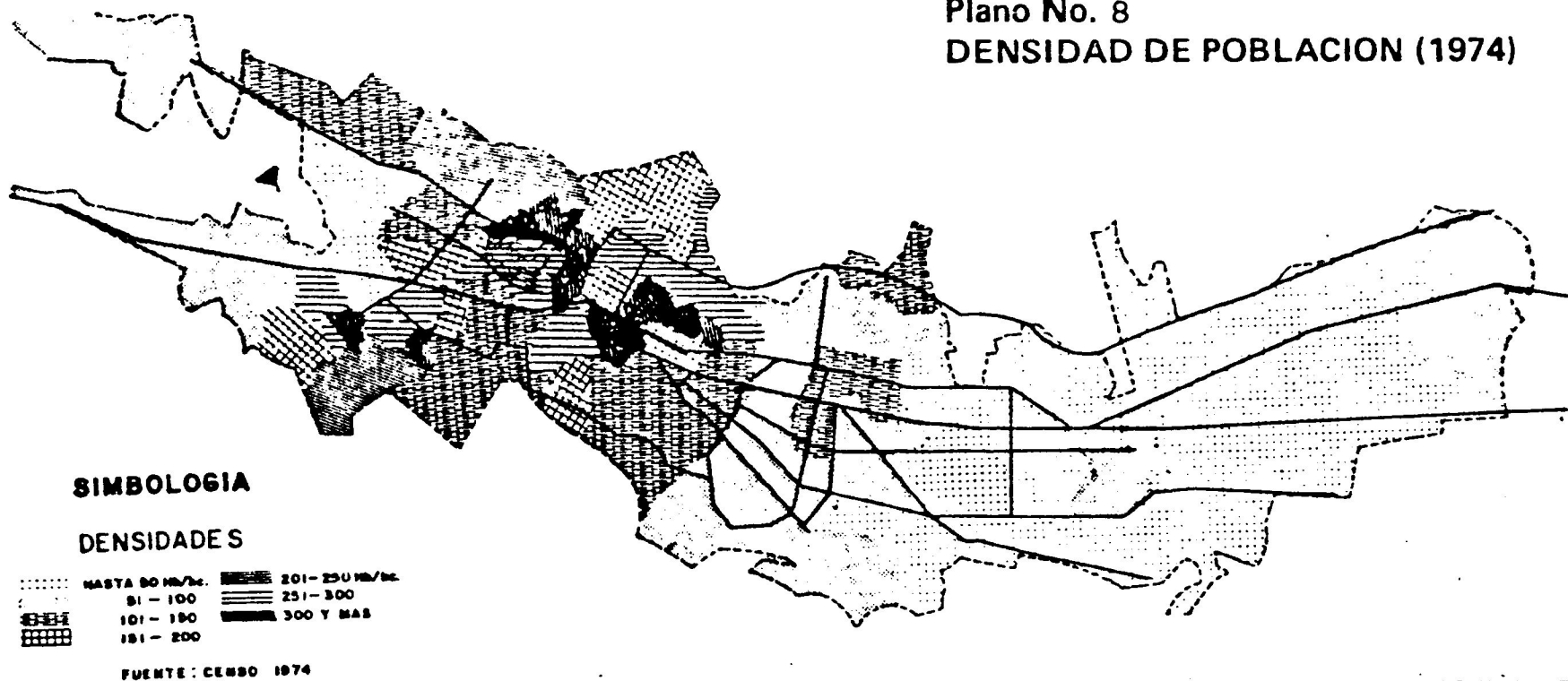


El hecho de que se reduzca la densidad global de la ciudad no significa que todos los sectores y distritos que forman parte de ella sigan igual suerte. Por el contrario se tiene, más bien, que al interior de Quito se desarrolla una especie de redistribución territorial de la población que ha conducido a un proceso diferencial de densificación. En ciertas zonas se ha acelerado la concentración de población (vr. gr. consolidación del nuevo tugurio), en otras se ha producido la dispersión (vr. gr. la zona de Primer Orden del Centro Histórico) y, finalmente, en áreas - anteriormente "vacantes" se observa un poblamiento masivo sobre todo en la periferia.

72.- Estas "áreas vacantes" en ningún caso son tales, porque incluso el mismo municipio les tiene asignado un uso, cual es el de financiar el presupuesto municipal y así aminorar, aunque coyunturalmente, - la crisis fiscal en que se debate. En ese sentido dos son las formas de financiar a través de la expansión: por un lado el incremento de áreas sujetas a la imposición, y por otro, como mecanismos - de negociación con el Gobierno Central para la obtención de nuevas y mayores asignaciones económicas.

Estas aseveraciones son claramente visibles al observar el plano número donde las más bajas densidades de población se ubican en los extremos Norte y Sur, pero 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. Pero, sin duda alguna, el aspecto que más llama la atención estriba en que la densidad en el CHQ se ha - transformado, al igual que en el conjunto de la ciudad, en el sentido de que las zonas "clásicas" de tugurización tienden a desplazarse hacia zonas colindantes al CHQ como por ejemplo, hacia los barrios de La Ferroviaria, El Camal, Dos Puentes, etc., formando una especie de anillo periférico a la zona central, de carácter tugurizado.

Plano No. 8
DENSIDAD DE POBLACION (1974)



Estas manifestaciones de la distribución territorial de la población se explican por el incremento de las desiguales oportunidades que tienen los habitantes de Quito para acceder a los mercados de la tierra, la vivienda

y los servicios, (73) proveniente del incremento vertiginoso y especulativo de los precios de la tierra, vivienda, medios de consumo colectivo (Cfr. Puente, et.al. 1982) y por la extrema polarización de la distribución del ingreso. En suma, el proceso de apropiación-uso del suelo urbano está - condicionado: por un lado, por la magnitud de la riqueza social que pueda ser apropiada -sea como ganancia, renta o salario, sea como beneficio complementario generado por el desarrollo social, etc. (Carrión, D. 1982)- y, por otro lado, por las características de una organización territorial - que observa diferentes calidades de acondicionamiento y adecuación según el lugar en que se encuentre (su expresión final tendrá un precio como - renta capitalizada).

En tales circunstancias, la localización y acceso al mercado de tierra y vivienda no significa, para amplios sectores sociales de la ciudad, una alternativa sino, por el contrario, una estrategia global de reproducción que tiene dos formas genéricas de realización: el inquilinato (tugurio) y la autoconstrucción (periferia). Estas dos formas explican en parte, la existencia de un déficit acumulado de 50.000 unidades, con un requerimiento anual de 7.500 viviendas más, en tanto que el acceso a los mercados de tierra y vivienda ofrecidos comercialmente es altamente restringido dados los niveles de oferta y demanda existentes (74); lo que hace que estas es-

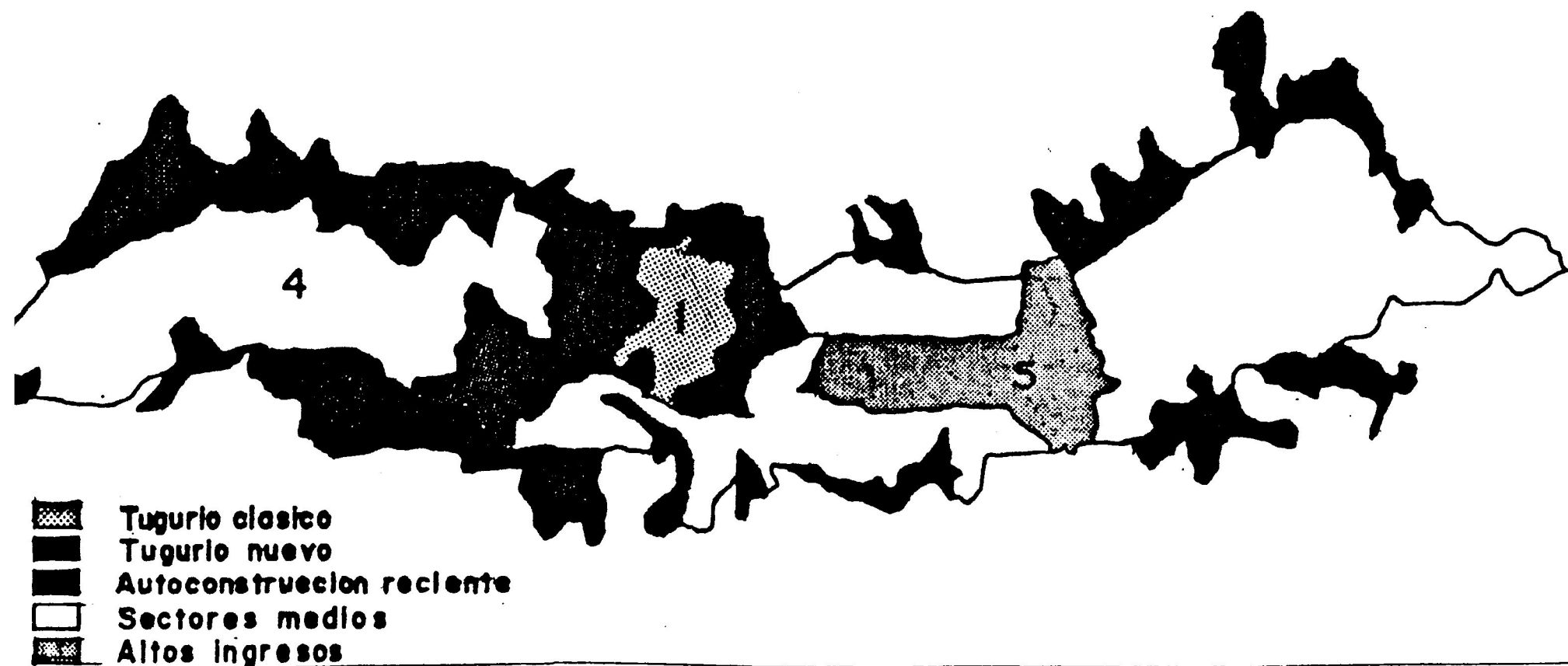
73.- "Así como el mercado distribuye los recursos, así también redistribuye el espacio urbano, relocaliza a las diferentes clases sociales. El mercado segrega y disgrega a la población urbana. Por una parte se presenta como un hecho 'natural' la apropiación desigual de los bienes urbanos: la segregación 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, ("RODRIGUEZ, 1981, 18-19).

74 .- Las instituciones oficiales de vivienda han construido durante estos últimos años, un promedio de 2.000 unidades anuales; con la característica adicional de que van dirigidas a las capas medias y altas de la población.

trategias se conviertan en las únicas posibilidades reales para el grueso de la población.

Estas dos estrategias comprometen al 60% de la población: en el tugurio - habitan sobre las 300 mil personas (Plan Quito) con densidades brutas semejantes a los 395 hab/Ha (las construcciones no superan los tres pisos de altura) y en las zonas de expansión reconocidas por el Municipio, 250.000 habitantes. Estas estrategias se encuentran localizadas territorialmente, tal como se observa en el plano N° 9

PLANO # 9 Segregación residencial en Quito



El inquilinato tiene su forma dominante en el tugurio, tanto clásico como nuevo (según el último censo --1962-- Quito es una ciudad de inquilinos: más del 45% de las viviendas son arrendadas). El primero, está localizado en el casco antiguo de la ciudad, y data de los años treinta; el segundo, está ubicado en una amplia zona colindante al anterior, pero con mayor énfasis hacia el sur de la ciudad. El mecanismo de acceso al suelo y vivienda proviene del "pago entre muchos", como contrapartida a las ventajas relativas de localización que presenta esta zona: existencia de servicios e infraestructura (aunque con el alto hacinamiento: un baño para cuatro fa

milias), minimización de costos en transportación; posibilidades de obtención de trabajo suplementario o definitivo, con la característica de que se reduce al mínimo las distancias entre los espacios "productivo y re-productivo"; etc.

El hacinamiento y posterior desarrollo del nuevo tugurio está en relación con la saturación que muestra el Tugurio del Centro Histórico y con la política de renovación urbana que se desarrolla en la zona. Es decir, es más un desplazamiento del tugurio clásico que la formación de uno enteramente nuevo.

El inquilinato tiene otras formas más en la ciudad, pero que no presentan una localización tal que se pueda presentar como un "espacio homogéneo". Es el caso de los alojamientos cedidos por servicios como las guachimánias, huasicamñas, servicio doméstico, etc. (Carrión D. 1982) así como, en dinero, básicamente para sectores de altos ingresos.

Por otro lado, la expresión territorial de la autoconstrucción nos permite reconocer dos maneras principales: la primera, que aparece en las zonas de expansión reciente como un fenómeno absolutamente inédito en Quito y - que se caracteriza por ocupar un área cercana a las 3.000 hectáreas a la manera de un cinturón que rodea la ciudad. Existen identificados (CIUDAD, IRT 1985) 137 barrios con una población que en la actualidad supera a los 250.000 habitantes. El crecimiento ha sido altamente dinámico: en 1962 - representaba el 2% de la población total de Quito; para 1974 era del 4% y en 1982 llegó a superar el 20%. Gran parte de esta población proviene de las zonas centrales de renovación urbana, tal como lo demuestra el estudio de movilidad urbana realizado por el Centro de Investigaciones CIUDAD (1985).

La segunda forma territorial de la autoconstrucción tiene que ver con el desarrollo metropolitano de organización territorial, que se concreta en nuevas relaciones de la "ciudad legal" con su "hinterland". Nos referimos concretamente a la articulación de los centros poblados y poblaciones aledañas a la ciudad, con la economía urbana de Quito a través de la "migración temporal" (CAR, CIUDAD, 1984). Estos centros poblados representan una población aproximada de 300.000 habitantes (Censo 1982) y ostentan un sensible crecimiento, que se expresa en el incremento promedio de 53.2% entre 1974 y 1980 de la población de las parroquias "rurales" del Area Metropolitana.

Mientras esto acontece con los sectores populares, los sectores medios de la población tienden a ubicarse en las áreas consolidadas de Quito o en los grandes conjuntos de vivienda de "interés social" producidos, tanto por las mutualistas como por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Los sectores de altos ingresos han reducido sus opciones residenciales al crecimiento vertical en la zona comprendida por los límites de las siguientes calles: al sur la Avenida Patria, al este la 10 de Agosto, al Oeste la 12 de Octubre-González Suárez y al norte la Naciones Unidas. Y por otro lado, en los valles cercanos de Los Chillos, Tumbaco y Pomasqui, al desarrollo de viviendas unifamiliares.

Tal situación se explica en parte por las características topográficas del desplazamiento de Quito: es un corredor a 2.800 metros de altura en su parte central, que tiende a subir hacia las colinas Occidentales (Pichincha) y Orientales (Bellavista y Puengasí) a niveles no aptos para el uso urbano; mientras a los extremos norte y sur se encuentran localizados los dos poco industriales más importantes de Quito. En parte también porque el proceso especulativo por ellos desatado, llega un momento determinado en que

pierde su control y empieza a desbordarlo a tal punto que en la actualidad, gran parte de los asentamientos populares en las zonas de expansión reciente rodean los barrios residenciales de altos ingresos, iniciando un proceso de desprestigio de los mismos. En suma, por sus prácticas especulativas y por las limitaciones que imponen el emplazamiento, los sectores de altos ingresos tienen que transformar sus prácticas residenciales y empezar a vivir en edificios o fuera de la ciudad.

Segregación Funcional: usos de suelo

La agudización de las desigualdades y disparidades intraurbanas en la ciudad de Quito, impulsadas fundamentalmente a partir de una Política urbana tendiente al desarrollo del proceso de constitución-habilitación-apropiación del territorio urbano de manera diferencial, conduce a tratar la segregación por usos del suelo como configuración de las diferencias resultantes en la utilización del territorio por parte del capital, las funciones y los grupos sociales. De allí que la política urbana concertada, de renovación y expansión urbana, se expresa nítidamente en la reconstrucción global del territorio en la ciudad. Así tenemos que en la actualidad, por procesos de concentración y centralización de capitales y por la correlativa actuación estatal en materia urbana, se han producido cambios manifiestos en el uso y apropiación del territorio urbano. Ello se observa claramente al revisar las características de instalación de las actividades de comercio, industria, administración y vivienda.

Este proceso debe ser entendido al interior de las transformaciones que sufre el país como consecuencia de su paso a una nueva forma de acumulación con base urbana. De allí que, por ejemplo, la tierra urbana deje de ser exclusivamente soporte material para la implantación residencial y se convierta en un elemento fundamental para la acumulación y valorización de capitales en los sectores de la construcción, la industria y el comercio; que, también, la política urbana, de promoción residencial para los sectores de

vierta en un elemento fundamental para la acumulación y valorización de capitales en los sectores de la construcción, la industria y el comercio; que, también, la política urbana, de promoción residencial para los sectores de altos ingresos, asuma la acción de "mitigar los efectos negativos que sobre la reproducción del capital y la fuerza de trabajo produce la "anarquía urbana", mediante la adecuación de la "forma urbana a la reproducción del capital en su conjunto", esto es, garantizar el acceso al suelo a las diferentes fracciones de capital; invertir en los sectores y obras prioritarias para el desarrollo, orientar el mercado de la tierra y vivienda, etc. (Cfr. Pradilla, 1983).

Para analizar la segregación urbana, según los usos de suelo, conviene remarcar algunos aspectos fundamentales, que se derivan del Cuadro N° 3. El hecho que más llama la atención es, a no dudarlo, la existencia desproporcionada de "áreas libres", que abarcan un 43.47% de toda la superficie de la ciudad. Si a esta cifra incorporamos las áreas correspondientes a bosques y quebradas -porque históricamente en la ciudad - se las ha habilitado como suelo urbano tenemos que el 51.44% de Quito se encuentra en condición de "vacante" . De esta evidencia, se pueden extraer algunas conclusiones importantes:

- que 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 aparente, más que a la presión demográfica;
- que del hecho de que al interior de los tres distritos centrales aún subsistan espacios "libres", se puede caracterizar a este crecimiento como ficticio, que no representa una exigencia social real y que más bien asume la forma especulativa de "terrenos de engorde" -tanto en la periferia como, y sobre todo, en las zonas centrales-;
- que esta forma especulativa del crecimiento urbano ha significado - la consolidación del propietario capitalista del suelo urbano, del capital inmobiliario y del carácter "visionario" de la política urbana impulsada por la municipalidad, en la medida de que prevé la plena ocupación de estas tierras para años posteriores al 2000 (mientras desde ahora logra- altas tasas de ganancia);

- que se produzca el encarecimiento de los costos de dotación de servicios, equipamiento y vivienda, lo que ha redundado en la merma de las condiciones de habitabilidad y en el incremento consiguiente de los costos de vida; y,
- que este crecimiento "ficticio" ha conducido a la depredación de las áreas circundantes a la ciudad, a la modificación del paisaje urbano y a la merma de las posibilidades productivas agrícolas de estos terrenos, en su conjunto las condiciones ecológicas naturales y urbanas.

Por otra parte, la vivienda representa el segundo lugar en términos de cantidad de área utilizada, con un porcentaje del 36.56%. Si bien esta constatación es importante, no es menos cierto que la tendencia de ubicación de la vivienda es lo que más llama la atención. Así tenemos que, al hacer un desglose del área ocupada por vivienda en cada distrito, se observa una concentración tendencial de mayor a menor que va de Norte a Sur. A esta situación debe añadirse una característica adicional: en términos de ocupación del suelo al interior de los distritos, se observa, en números relativos, una tendencia de ocupación mayor hacia el centro; en tanto que el mayor porcentaje de ocupación del suelo por vivienda se localiza en el distrito central (63.03%), a partir del cual baja paulatinamente hacia los extremos de la ciudad, pero con mayor intensidad hacia el sur.

Comparativamente con la población, se tiene que la densidad más baja se produce en los lugares de mayor concentración de terrenos utilizados en vivienda: el distrito norte (57.68% Há/H de vivienda) en tanto que la densidad mayor se localiza en los distritos centro y centro sur, con prima

cía del último (233.09 y 402.90 h/Há de vivienda, respectivamente); la densidad intermedia encuentra lugar en el centro norte y sur (117.54 y 110.82 h/Há de viv., respectivamente).

Estos hechos nos están demostrando, también, el carácter que asume la segregación residencial en tanto que:

- nos muestra las modalidades de utilización del suelo que hace la vivienda, según su ubicación en la ciudad (intensivo o extensivo).
- el desplazamiento paulatino del lugar "clásico" del tugurio, del distrito centro al distrito centro sur;
- que en general la densificación -hacinamiento- se dirige hacia los distritos del sur y;
- que la segregación residencial ha asumido formas más complejas de expresión, lo que aparentemente pudiera hacer pensar que las distancias ecológicas se han reducido.

Revisando otras actividades que usan el suelo, se observa una sintomática concentración de actividades en los distritos del centro norte (MS) y del centro (CHQ) en administración y salud (en un cien por ciento en los dos distritos) y de comercio, educación y recreación (con el 67.88%, 82.12% y 57.14% respectivamente). Es relevante esta concentración de funciones urbanas, porque son justamente éstas las que definen la "centralidad" en el conjunto de la ciudad y el ámbito en el cual se inscribe la renovación urbana en Quito.

Así mismo, respecto de la industria, se tienen las siguientes cifras: el distrito del sur concentra el 51.3% de la actividad y el del norte el 30.42%,

lo que significa que, en la actualidad, la función industrial se encuentra polarizada al extremo y en los extremos de la ciudad. El restante porcentaje ubicado en el distrito centro norte no invalida la aseveración por cuanto, el carácter de la industria allí localizada se caracteriza por una baja composición de capital, que incluso muestra una tendencia progresiva a la relocalización.

CUADRO Nº 3

USOS DE SUELO DE LA CIUDAD DE QUITO POR DISTRITOS SEGUN HECTAREAS Y PORCENTAJES (Año 1975) (*)

DISTRITOS USOS	NORTE			CENTRO NORTE			CENTRO			CENTRO SUR			SUR			TOTAL		
	Hás	o/o1	o/o2	Hás	o/o1	o/o2	Hás	o/o1	o/o2	Hás	o/o1	o/o2	Hás	o/o1	o/o2	Hás	o/o1	o/o2
VIVIENDA	1607.81	39.87	37.40	1009.65	41.68	23.48	682.38	63.03	15.87	573.72	35.80	13.34	425.56	16.24	9.91	4299.12	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
ADMINISTRACION	—			16.76	0.69	23.71	53.93	4.98	76.29	—						70.69	0.60	
EDUCACION	24.43	0.62	9.86	153.12	6.32	61.78	50.42	4.66	20.34	9.09	0.57	3.67	1079.00	0.41	4.35	247.85	2.11	
RECREACION	33.66	0.83	14.59	88.77	3.66	38.49	43.03	3.97	18.66	15.62	0.97	6.77	49.57	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	1507.79	37.39	29.49	671.57	27.72	13.14	135.79	12.54	2.66	881.94	55.03	17.25	1915.05	73.08	37.46	5112.14	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	
BOSQUES	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	Hás			Hás			Hás			Hás			Hás			Hás		
	4012.34	100.00	34.29	2422.38	100.00	20.60	1082.66	100.00	9.21	1602.51	100.00	13.63	2620.54	100.00	22.28	11760.43	100.00	

FUENTE: PLAN QUITO, Op. Cit. p. 175
Elaboración 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.

* Es importante señalar que el Municipio hasta la actualidad sigue trabajando en función de una forma de Organización Territorial obsoleta; esto es en relación a una organización longitudinal. Por este motivo, el cuadro presentado tiene limitaciones del criterio de partida; lo cual, obviamente, no invalida el análisis pero sí lo condiciona.

El Comercio

En la actualidad se asiste a un proceso simultáneo y paulatino de concentra
ción/descentralización territorial de la actividad económica comercial en -
el conjunto de la ciudad. Este proceso articulado produce la eliminación -
de la función comercial tradicional siendo reemplazada, a manera de "centros
comerciales". La evidencia empírica del desplazamiento del comercio del centro
hacia la periferie, expresa la lógica interna del mercado capitalista,
cual es, la de que la alta composición de capitales en el sector arrastra
consigo una reorganización de la actividad global, una de cuyas manifesta-
ciones es la nueva expresión territorial en la ciudad y, dentro de ella, -
las características de localización y funcionamiento comercial.

Los grandes centros comerciales que aparecen en la década producen en término
s urbanos, los siguientes efectos: primero, la expansión urbana, en cuanto
que se ubican preferencialmente en las zonas periféricas de Quito -por
situaciones económico/culturales- generando consigo ámbitos de relaciones
propios que deben ser cubiertos satisfactoriamente con la dotación de infraestructura,
equipamiento, además de atraer nuevas actividades sociales ta-
les como vivienda, gestión, etc. (75), segundo, renovación urbana, en tanto
que al descentralizar la función comercial de los lugares tradicionales provo
ca un cambio general de los usos del suelo, transforma las relaciones de
compra-venta, aumenta la movilidad residencial de la población, etc.; terce-

75 .- Al respecto se puede constatar el ejemplo de el Centro Comercial El Bosque,
que contempla, en el mismo proyecto, varias funciones y activida-
des urbanas.

ro, se introduce una nueva lógica de realización y circulación material de las mercancías, que lleva concomitantemente a una transformación de los soportes físicos y de los hábitos ideológicos del consumo; cuarto, que este proceso de concentración/descentralización lleva parejada la constitución de una nueva trama de relaciones entre el centro y la periferie que no sólo abarca al sector comercial sino al conjunto de las actividades económicas; paulatinamente se va construyendo una suerte de división territorial de la realización mercantil, una especialización de lugares de venta por tipo de mercancías; así por ejemplo, lo "sofisticado" en la MS y lo "popular" en el CHQ, y el "resto" en los grandes centros comerciales. Esta división no hace otra cosa que mostrar la marcada relación -financiera y de circulación- (76) que se establece entre el comercio del centro urbano (MS y CHQ) con el de la periferie, y es allí mismo donde se debe buscar la explicación, por ejemplo, del fenómeno de los "vendedores ambulantes" y su inserción al mercado de empleo (negando por tanto, las concepciones marginalistas).

La industria

Respecto del sector industrial conviene hacer la distinción entre las actividades de la construcción y las de transformación en general, debido a sus diferentes grados de incidencia en la ciudad. La primera, la industria de la construcción cuyo origen se remonta a los primeros años de la década del seSENTA (77), es uno de los sectores claves para entender la renovación y ex-

76.- "En efecto, este sector de comercio 'informal' mantiene una estrecha vinculación con el sector 'formal' no sólo del mismo comercio sino del resto de actividades económicas. Así, muchas veces, el abastecimiento de producción se lo obtiene de la gran industria o de las grandes cadenas de comercio monopolístico. Dentro de esta misma relación se encuentran formas de crédito que no son precisamente las establecidas: usura, cheques postfechados, etc". (Municipio de Quito, 1980:419)

77.- El origen de la industria de la construcción en el país se remonta a los primeros años de la década del sesenta, en el marco político económico trazado por la Alianza para el Progreso, cuando se produce una afluencia masiva de capitales norteamericanos para el financiamiento del mutualismo, la banca privada y estatal y de los organismos estatales.

pansión urbana, en el marco de la segregación urbana. Esto se produce porque permanentemente el capital comprometido en la construcción tiene que sobrepasar el límite que le significa la "escasez" de suelo, para iniciar un nuevo ciclo productivo. Esta situación particular de la industria de la construcción tiene notable incidencia en la generación de la renovación y expansión urbana; dado que, en el primer caso, para salvar el escollo, persigue la concentración de la propiedad y en el segundo, la habilitación o construibilidad del suelo. Es por ello que este sector se convierte en uno de los más dinámicos del proceso de transición urbana en la década; - porque, primero para posibilitar la rotación del capital y reiniciar un nuevo ciclo productivo hace uso de todos los mecanismos político-económicos a su alcance; segundo, es el sector que en base a las nuevas edificaciones que produce, determina, por una lado el precio de las edificaciones en el conjunto de la ciudad y por otro lado, la lógica de funcionamiento del mercado de tierras, vivienda y alquileres, y tercero, porque el apoyo estatal y extranjero recibido por el sector -en el marco de una coyuntura económica favorable-, se traduce en el incremento de una "demanda solvente", sobre todo en los sectores medios legados al aparato estatal y en el crecimiento del gasto público.

Ahora bien, la industria de transformación en general, por los mismos procesos de concentración y centralización de capitales, ha seguido la línea, -en términos urbanos- de la metropolización de sus economías, produciendo -en las vías panamericanas Norte y Sur, y en los valles aledaños-, y por otro lado, el asiento de sus oficinas administrativas en los lugares de centralidad urbana.

La Administración

La Administración pública y privada tienden a localizarse cada vez más en la MS, como su lugar exclusivo. Ello se debe a que Quito se convierte en el centro de mayor dinamismo económico-político del país, en consideración a que la captación de la mayor parte de los excedentes económicos derivados de los excedentes de la comercialización petrolera son manejados por el Estado, y cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento fundamental al capital de la República. Es decir, se presencia en el período un proceso de "modernización" y crecimiento del Estado correlativo al desarrollo capitalista, que tiende, por su expresión física, a la consolidación de la segregación urbana. Esta tendencia creciente de la localización administrativa en los lugares centrales va imponiendo un cambio de uso de suelo debido a que la rentabilidad que se obtiene en las actividades de gestión es más alta que en otras. Es por ello, entonces, que la centralidad urbana se va convirtiendo paulatinamente en un centro de negocios alrededor del cual se prestan los respectivos servicios.

Vivienda

Respecto de la vivienda, es importante identificar al menos ciertas relaciones que se establecen a propósito de la renovación y expansión urbana. Así tenemos una primera determinación, en cuanto que el apareamiento de los denomidados "barrios periféricos" (78), se constituye precisamente a partir de la relación señalada. Los barrios populares en las zonas de expansión de la ciudad (79), nacen como fenómeno generalizado en la década del setenta, pro

78.- Al respecto consultar la crítica que hace a la denominación de "barrios periféricos" y los problemas que ello introduce en la investigación, en CARRIOS, F. (1981)

79.- Los 87 barrios reconocidos en la actualidad ocupan un área de 2.842 Has. y una población superior a los 200.000 habitantes; o sea, uno de cada cuatro habitantes de la ciudad.

ducto entre otras cosas, de las siguientes situaciones: por un lado, por la captación de población proveniente de las zonas centrales de la ciudad (expulsadas por la renovación) y de las zonas agrarias en descomposición (expulsadas por la crisis y la modernización), (80) que al no encontrar otra alternativa residencial -por su masa de ingresos y por la saturación de las zonas centrales- se ven obligados a optar por una ubicación periférica con relativamente bajos alquileres o precios de vivienda, pero con precarios y altos costos de servicios (transporte, agua potable) y equipamientos; y, por otro lado, por una política de fraccionamiento de terrenos en la periferie acorde con la habilitación del suelo urbano impulsada por sus propietarios y por la municipalidad.

Este fraccionamiento de terrenos de carácter especulativo, tiene una serie de matices y formas (legales e ilegales) encubiertas por la acción municipal y su política; ello ha llevado a que estos asentamientos se realicen de manera dispersa y concentrada a la vez; configurando barrios compactos en su interior y aislados entre sí por grandes porciones de tierra "vacante", pero habilitada, tal como se observa en el Plano N° 10

En ese sentido, la forma y los mecanismos del fraccionamiento responden claramente a una lógica especulativa; así se obtienen elevadas rentas urbanas en base a los terrenos de "engorde" que quedan en los intersticios de los barrios y respecto al área consolidada de la ciudad. Los terrenos adquieren valores inusitados, por el paso del uso agrario al urbano; por la habilitación legal y de hecho; por la generación de infraestructura física; por la densificación del área y la realización, por sobre-

80.- Respecto del origen de los moradores de estas áreas, se puede consultar los trabajos de Ulloa, Ruiz, Carcelén, Vera.

explotación de la fuerza de trabajo, de ciertas obras autoconstruídas; y, por la presión que ejercen los moradores para la legalización de su situación y para la obtención de servicios y equipamientos urbanos.

Tampoco puede dejarse de lado -por su magnitud e incidencia en la ciudad a los conjuntos residenciales contruidos por el sistema mutualista y las instituciones oficiales como el BEV - JNV e IESS, ya que la lógica de implantación seguida y los mecanismos de oferta adoptadas en nada se alejan de las prácticas especulativas y de maximización de la ganancia del sector privado. La política de vivienda oficial se ha conducido buscando atender la necesidad de crear una oferta a bajo costo pero con alto beneficio económico en el contexto del discurso de la denominada "vivienda de interés social"; ello se ha traducido en la minimización de los costos de producción, más no así en el precio final de la vivienda.

Con esta política, introducida en la década sesenta, se ha generalizado incontrolablemente la expansión urbana; pues a guisa de encontrar terrenos "baratos" -sin servicios ni equipamientos, por lo general- han logrado incorporar caóticamente nuevas extensiones de tierra a la ciudad, potenciando problemas de suyo graves. A manera de ejemplo, se tiene que la "dotación de servicios para estos terrenos, que van a soportar alta concentración poblacional, resulta mucho más costosa que un terreno urbanizado de mayor costo".(81) O sea que el terreno barato, es barato en la medida en que las obras de urbanización corran por cuenta del Municipio de Quito y, dado que la reducción de los costos con este mecanismo exige alejarse de la ciudad, el problema se reproduce permanente-

81.- Opinión del Arq. Alberto Viteri, Subdirector de Planificación del Municipio de Quito.

mente y, lo que es más grave, los precios de la tierra y los servicios en el conjunto de la ciudad se incrementan sustancialmente.

Pero si bien el capital de promoción logra reducir costos bajo esta modalidad, ello no significa que el precio final de la vivienda corra - igual suerte. Tal situación se explica, en parte, porque la tierra y la vivienda tienen lógicas mercantiles distintas; dado que por un lado, la tierra es condición insalvable para la producción de vivienda y, por otro lado, que la tierra y la vivienda son mercancías peculiares, es - tanto que la primera no es reproducible, pero monopolizable, y la se - gunda tiene baja rotación de capital y alta longevidad en el consumo.

Estas diferencias determinan que la hora de comprar un terreno para la construcción de estos programas habitacionales, ésta se haga a un precio -renta capitalizada-relativamente barato, por su ubicación y construibilidad; pero que, cuando forma parte del precio final de la vivienda, se ve incrementada sustancialmente por las nuevas rentas generadas en el mismo proceso productivo. De esta manera, el precio inicial de - la tierra es sumado a las nuevas rentas territoriales -diferenciales, - monopolísticas y absolutas- potenciadas por las mejores 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 vivienda y la si militud de los mismos en conjuntos localizados en diferentes lugares de la ciudad.

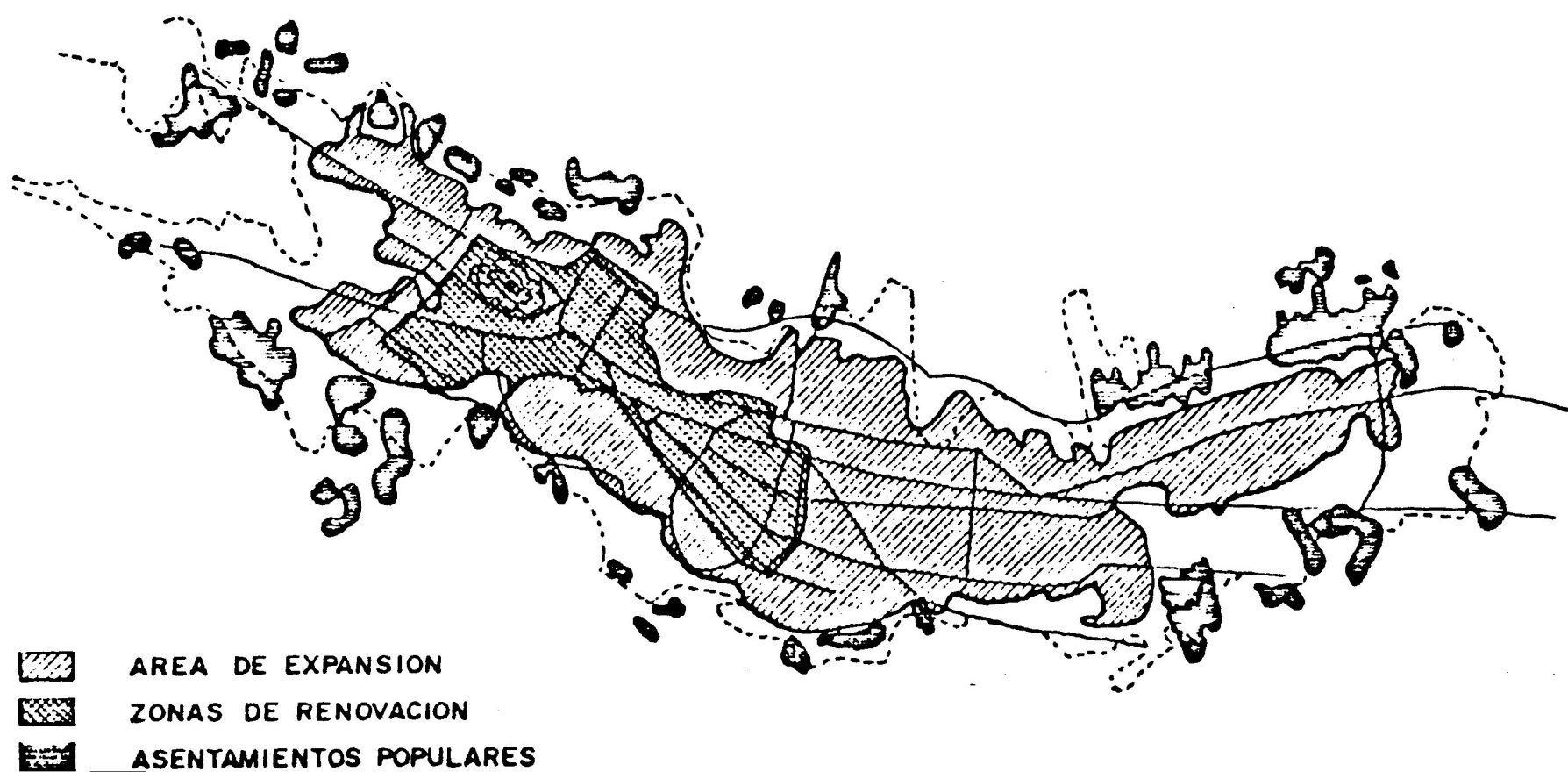
Los programas de vivienda contruidos con esta lógica de "bajo costo" e "interés social", han estado diseñados teniendo como destinatarios los

sectores medios de la población, en la perspectiva de aquel refrán popular que dice: "muchos pocos hacen mucho". En ese orden tenemos, por ejemplo, que el mutualismo nacional administra 8 mil millones de sucres (equivalentes al 10% del presupuesto nacional) depositados por 450 mil cuenta ahorrista y que, de éstos, sólo la tercera parte cuenta con "casa propia"; que los programas son concebidos en la necesidad de densificar al máximo el espacio (bajo el modelo de tugurización incluso), para lo cual se reduce al mínimo vital la vivienda tradicional burguesa y se satura al extremo el uso del suelo, coeficiente de ocupación del suelo y coeficiente de utilización del suelo (COS Y CUS).

Todo ello ha determinado que estas modalidades de producción de vivienda impriman en el mercado de vivienda y tierra de la ciudad su lógica, racionalidad, precios, patrones de consumo y además, una marcada segregación residencial en Quito.

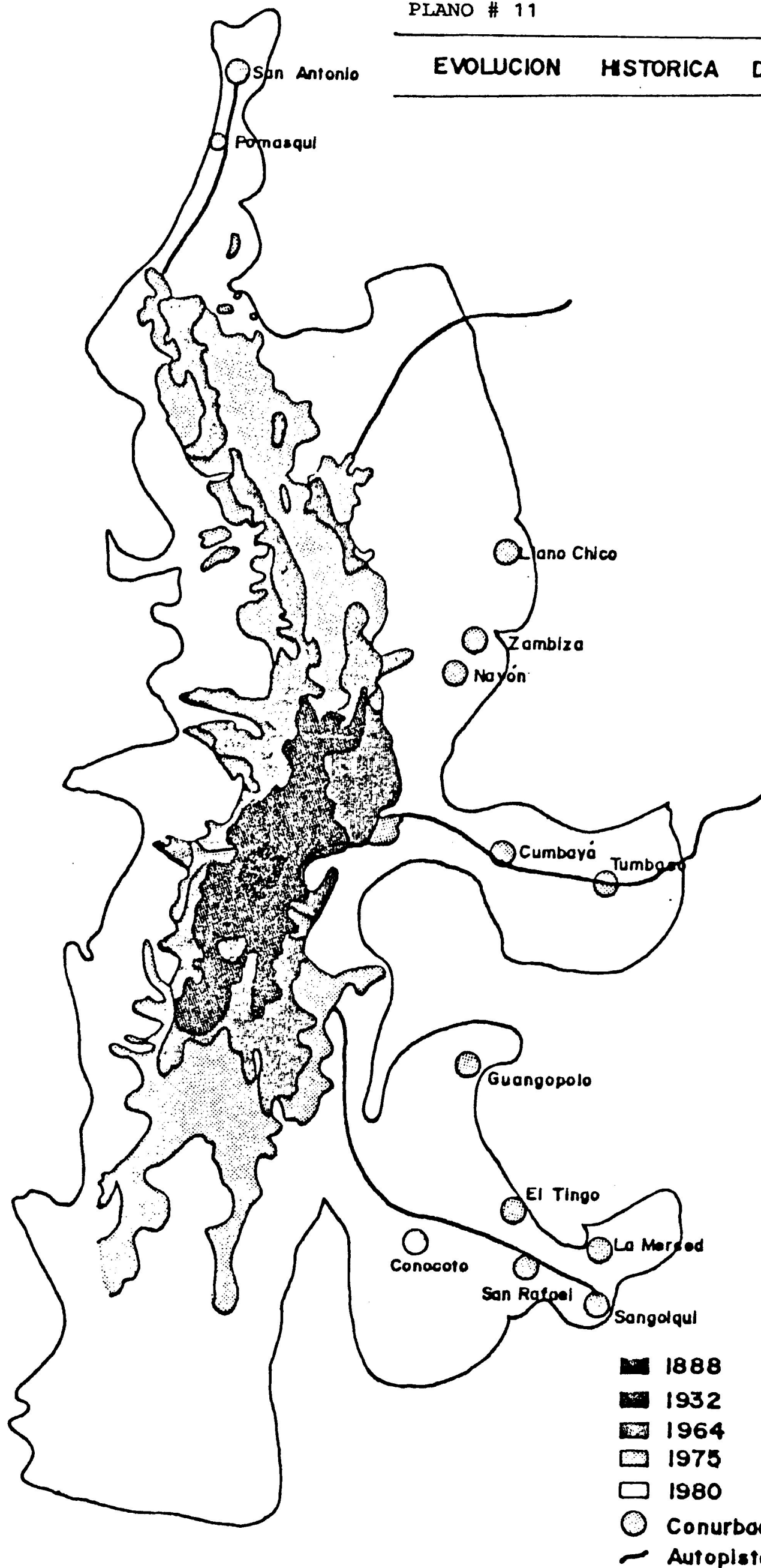
La otra determinación importante, se refiere a la movilización residencial de los sectores de altos ingresos, de la zona de la MS hacia las laderas occidental (Quito Tennis y Granda Centeno) y oriental (El Batán y González Suárez), así como hacia los valles cercanos de la ciudad: Tumbaco. Los Chillos y Pomasqui. (Ver plano N° 11)

Plano No. 10
AREAS DE EXPANSION RENOVACION Y ASENTAMIENTOS
POPULARES URBANOS



-  AREA DE EXPANSION
-  ZONAS DE RENOVACION
-  ASENTAMIENTOS POPULARES

EVOLUCION HISTORICA DE QUITO



1888

1932

1964

1975

1980

● Conurbación 1975

— Autopistas

FUENTE: PLAN QUITO 1980

De esta manera, estas determinaciones nos muestran la interrelación de la renovación con la expansión urbana, y, a su vez, la correspondencia de la política urbana municipal con los terratenientes urbanos y el capital de promoción. Es decir, que en términos generales se produce un - elevado proceso de acumulación de rentas territoriales -por la lógica especulativa que imprimen los propietarios de la tierra y sus intermedios- que repercute y se origina en la renovación y expansión urbana con certadas.

3.3. La Política urbano-financiera del Municipio de Quito: su crisis fiscal

El Municipio ecuatoriano forma la base de descentralización de la la administración pública nacional (Avila, 1973), subordinado al orden - jurídico constitucional (82), que lo asigna autoridad para administrar y regir los intereses cantonales, con las normas y órganos de gobierno establecidos por la Ley (83), y con una competencia que abarca un sinnúmero-

- 82.- Nos referimos básicamente a los artículos del 120 al 124 de la Constitución política del Ecuador.
- 83.- 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 de la respectiva jurisdicción. El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales".

ro de actividades tales como la provisión de los servicios públicos de -
agua potable, alcantarillado, educación, etc., así como equipamiento ur-
bano, regulaciones constructivas, entre otras más (84).

Sin embargo, en la actualidad esta situación ha sido drásticamente rebaja-
da por la magnitud y complejidad de los problemas generados por la crisis
urbana en Quito, por la redefinición de las relaciones entre el poder cen-
tral y el poder local en el marco de la modernización del Estado y la so-
ciedad civil y por la propia caducidad de las estructuras municipales.
De allí que, entre otras cosas, en la gestión de la ciudad se perciba ca-
da vez más la ingerencia de nuevas entidades y órganos del Estado, dilu-
yendo lo que privativamente era competencia municipal. Mucho tiene que
ver, también, el agudo proceso de urbanización y el nuevo patrón de acu-
mulación que vive el país en el hecho de que se violenten las estructuras
administrativas y de gestión municipal; con lo cual el Cabildo termina de

84.- 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 inte-
reses 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 indiscutible 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, man-
tenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de cami-
nos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos; 3. Reco-
lección, procesamiento o utilización de residuos; 4. Dotación y man-
tenimiento del alumbrado público; 5. Control de alimentos: forma de
elaboración, manipuleo y expendio de víveres; 6. Ejercicio de la po-
licía de moralidad y costumbres; 7. Control de construcciones; 8.
Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comer-
ciales y profesionales; 9. Servicio de cementerios 10. Fomento del
turismo; y, 11. Servicio de mataderos y plazas de mercado".

apéndice del gobierno Central al interior de la compleja trama de relaciones que se establecen dentro del Estado en su conjunto.

De allí que el análisis del proceso de crisis-transición que venimos realizando tenga singular relevancia a nivel de la política urbana municipal. Más aún cuando el Municipio se convierte en el principal agente urbano de la ciudad, gracias a la gran capacidad de respuesta que adquiere como consecuencia de la distribución de la renta petrolera.

El Municipio capitalino acelera y multiplica sus ritmos y formas de actuación en la ciudad, lo cual explica que en este período se produzca el mayor volumen de obra nunca antes realizada (consecuentemente la mayor inversión) y, correlativamente y de manera inconexa con lo anterior, se formulen el mayor número de planes directores jamás emprendidos. Estos aspectos nos están demostrando, inicialmente, los intentos de solución de la crisis desde el Municipio que, finalmente, termina por desatar la crisis fiscal en que se debate y por trasladar sus consecuencias más negativas a la mayoría de la población.

El énfasis que en este acápite le estamos asignando al análisis de los presupuestos municipales (las "finanzas") y de los planes directores (la "planificación") proviene de la consideración de que en el período se revelan como indicadores importantes para conocer la naturaleza de las políticas urbanas y la posibilidad de medir su actuación en función de que "su capacidad de intervención va a depender de la asignación de recursos a distintos objetivos en función de la trama de intereses que expresa".

(Castells, 1977:1172).

La política de planificación: los planes urbanos

La política de "planificación urbana" ha sido uno de los instrumentos - fundamentales del accionar municipal de estos últimos años; baste señalar que en el período se han aprobado tres planes urbanos: uno en 1967, otro en 1973 y el último en 1980, lo cual le convierte a Quito en una de las ciudades "más planificadas" de América Latina y con seguridad absoluta - del Ecuador. Tal situación no es casual y tiene su explicación en la - emergencia de una nueva hegemonía política al interior del Cabildo quiteño, que requiere, para su legitimación, de un referente a partir del cual establecer la concertación hegemónica. Así, los planes urbanos se presentan más como una necesidad de establecer las políticas de concertación por consenso que una necesidad real de dirigir "racionalmente" el desarrollo futuro de la ciudad.

De esta manera, estos planes-libro aparecen -siguiendo a Castells:(1980: 327)- como textos ideológicos que expresan una doctrina o toma de posición urbanística sobre la base de los acuerdos implícitos a los que arriban los sectores dominantes y sobre la fundamentación técnica que pudo representar los intereses y necesidades del conjunto de la comunidad (85). De esta forma la eficacia social de los planes desborda el campo puramente ideológico para incorporar sus dimensiones política y económica.

Los planes aparecen en lo sustancial como idénticos pero en lo formal diferentes. Sus contenidos nos revelan el proceso de transformación del municipio prestador de servicios al municipio que busca el beneficio, in

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

serto en la nueva relación entre el poder central y el poder local. Un contenido de búsqueda de legitimación social en relación a los mecanismos de control sobre el medio urbano y a la redefinición de competencias a dos instancias: por un lado, por la conciliación en la distribución del suelo entre las distintas fracciones de capital, en la dotación de infraestructura y equipamientos y la regulación del mercado de tierras a través de los usos de suelos, la tributación, las inversiones, etc. Y, por otro lado, por la redefinición de las relaciones entre el poder central y el poder local estableciéndose, para el caso que nos ocupa, que el Municipio se encargue de la tierra y del suelo urbano en lo fundamental - (constitución-habilitación-apropiación-uso) y de ciertos servicios adicionales de manera marginal.

El conjunto de los planes presentan sus propuestas con un marcado énfasis en lo físico, en el "espacio", como objeto y objetivo de la concertación. De allí que, lo medular de un plan Director pase a ser la determinación del perímetro urbano, la ubicación de las distintas actividades (zonificación), los tipos de urbanización y construcciones posibles, la reglamentación de las posibilidades y condiciones de la edificación, la dotación de los servicios y equipamientos colectivos, etc.

El Plan de 1967 se desarrolla en el marco histórico referencial del avance del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y la modernización global de la sociedad en el contexto de las propuestas de la Alianza para el Progreso. De allí el proceso de diversificación y homogenización de los usos de suelo por zonas que proviene de las nuevas formas de inversión capitalista que se presencia. A este Plan se lo puede

considerar como el punto de partida del intento de la concertación: por primera vez se propone una política de tierras de manera expresa, a través del denominado "Plan general de uso de la tierra".

La propuesta surge de la consideración de que el suelo urbano es, de entre el conjunto de factores intervinientes, el que más incide en la estructuración y desarrollo de la ciudad (Municipio, 1967). De esta manera, 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 terrateniente ni el capital se vean perjudicados.

Para 1973 el denominado "Plan del Area Metropolitana de Quito" introduce algunas modificaciones al proceso general que tienen que ver con: la concepción regional del desarrollo de la ciudad (lo que hemos llegado a caracterizar como el estadio metropolitano), la gestión empresarial del Municipio, la reorganización administrativa y financiera interna. Dentro de esta concepción metropolitana de la ciudad, se propugna la "desconcentración" industrial sobre la base de impulsar ciertas condiciones generales de la producción para el establecimiento fabril en la periferia, (fábricas caracterizadas por su alta composición orgánica de capital, capitales extranjeros y concebidas fundamentalmente dentro del esquema y mercado subregional andino). Este planteamiento se completa con la formulación del desarrollo de "ciudades satélites" y centros de absorción de población, que más bien significaban la posibilidad de reclutamiento de fuerza de trabajo para la industria en condiciones más baratas aún que las de Quito. Y también se redondea con el desarrollo de una propuesta de -

tráfico y transporte que busca articular los polos industriales del Norte y Sur de Quito, que permita la movilidad de las mercancías, que goce de las "economías externas" y evada las "deseconomías de aglomeración" - que genera la ciudad.

Sin embargo de ello, en lo que mayor influencia ha tenido y que no se expresa explícitamente en el Plan, es en la penetración del capital financiero internacional en la acción municipal y el consecuente cambio que genera en la administración y organización del Cabildo. Su forma, es la deuda externa y la lógica de recuperación está dictada por el capital de préstamo, bajo la figura del denominado "auto financiamiento" de los proyectos o, lo que es lo mismo, la rentabilidad de la inversión y la realización de aquellas obras de rápida recuperación. Con ello se ha dado el paso decisivo en la formación de la empresa-municipio, con el consecuente sometimiento a las condiciones que imponen las financieras internacionales (autonomía municipal).

El libro-plan (no ya siquiera plan-libro) de 1980 resulta ser la expresión o, más bien dicho, la puesta en práctica de la nueva municipalidad. Este libro se presenta como la recopilación de los distintos estudios de prefactibilidad elaborados por cada una de las dependencias municipales (empresas de agua potable, alcantarillado, desarrollo urbano, etc.), amalgamados e integrados bajo el objetivo de la densificación y racionalización de las iniciativas hechas en su tiempo en 1967 y 1973.

La política financiera: los presupuestos municipales

Durante los últimos años los fondos presupuestarios de los municipios del país se han incrementado significativamente; si bien este hecho es generalizable a casi todos los municipios del país, su impacto ha sido en los municipios de Quito y Guayaquil. Con ello se evidencia aún más el carácter concentrador que imprime la lógica capitalista de desarrollo en el E

cuador y, además, la manera como se profundizan las disparidades regionales. Pero, correlativamente, se presencia el descenso relativo de los ingresos municipales respecto de los ingresos presupuestados a nivel nacional.

Durante la década de los años setenta el presupuesto del Municipio capitalino ve crecer sus ingresos bajo dos vías principales: la una por medio del incremento efectivo de sus recursos y, la otra, producto de la redefinición de competencias entre el poder central y local. Este crecimiento tiene una serie de características en las que bien vale la pena detenerse un tanto.

Durante 1970 y 1978 el presupuesto crece a una tasa geométrica del 6.7% (de 569 millones a 961 millones de sucres reales). Comparativamente con la dinámica poblacional que se observa en el período éste tiene un incremento correspondiente a una tasa media anual de 2.3%, que significa un aumento superior a los dos cientos sucres al finalizar la etapa. Se puede deducir, entonces, que hubieron condiciones mucho más ventajosas para resolver los problemas del conjunto de la población por parte del Municipio.

CUADRO No. 4

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO GLOBAL DEL MUNICIPIO DE QUITO EN RELACION AL CRECIMIENTO POBLACIONAL

AÑOS	SUCRES CORRIENTES PRESUPUESTADOS		POBLACION		SUCRES REALES Y PRESUPUESTADOS		SUCRES REALES PRE- SUPUESTADOS POR HA.	
	ABSOLUTOS	o/o	ABSOLUTOS	o/o	ABSOLUTOS	o/o	ABSOLUTOS	o/o
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	122.8	1.267.6	117.5
1972	751.412	131.9	575	108.4	642.237	112.8	1.116.9	103.6
1973	726.297	127.5	600	113.6	550.224	96.6	917.0	85.0
1974	1.131.975	198.8	626	118.5	694.460	121.9	1.109.4	102.9
1975	1.472.791	258.6	654	123.8	783.398	137.6	1.197.8	111.1
1976	2.084.415	366.0	682	129.2	1.002.124	175.9	1.469.4	136.2
1977	1.834.102	322.1	712	134.8	780.463	137.0	1.096.2	101.6
1978	2.520.256	442.5	743	140.7	961.927	168.9	1.294.6	120.0
TOTAL	11.845.085				6.682.790			

FUENTE: Municipio de Quito, ordenanza de presupuestos, Vol. 1970 a 1978; INEC, Índice de precios al consumidor, No. 339 agosto de 1981. Quito, p.5; INEC, proyección de la población del Ecuador por áreas urbanas y rural por provincias y cantones, Quito.

ELABORACION: Propia.

El crecimiento del presupuesto (ver cuadro anterior) no presenta una evolución lineal; se caracteriza más bien por tener varios puntos de inflexión que merecen ser destacados. En primer lugar, debe aclararse que estos puntos explican la incidencia mayor o menor que cada uno de los presupuestos parciales tienen en el presupuesto global() y en segundo lugar, por la participación que en ellos tienen algunos rubros principales de ingresos (créditos, aportes, etc.). 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, positiva o negativa, en el presupuesto global, dado que alcanzan conjuntamente un promedio anual de participación en el presupuesto global del 83%; igual ocurre con las variaciones de los aportes y transferencias y del crédito, ya que los dos tienen una participación en el presupuesto global del orden del 49.3%. Los puntos de inflexión positivos tienen que ver con el incremento del presupuesto de la (EMAP) (1971 y 1976) y por el crecimiento del Fondo General (1978) y por el comportamiento de las dos conjuntamente(1974). Los puntos negativos de inflexión, están en relación con la disminución de la participación de la EMAP (1973 y 1977) y el de pavimentación (1977). Por otro lado, explicable por el crecimiento de los empréstitos (1971 y 1974) y de los aportes y transferencias (1978) y por la participación de los dos (1976). (Ver cuadros N 8 y N 9 en la sección anexos).

Es importante señalarse que en la evolución del presupuesto municipal - existen dos etapas claramente diferenciadas a partir de 1974. La explicación de esta marcada diferenciación de etapas proviene de situaciones

exógenas al Municipio, por cuanto el crecimiento de sus ingresos resulta de la participación de la rentas petroleras externas a su jurisdicción. Es decir, este incremento de los ingresos no proviene del reciclaje de sus inversiones sino, por el contrario, de fuentes de financiamiento externas logradas en el marco de una coyuntura económica favorable: la explotación y comercialización petrolera.

Este crecimiento de las arcas fiscales no hace otra cosa que evidenciar un problema que desde la década de los años sesentas comienza a manifestarse y que, con esta inyección de recursos que se produce en la década del setenta, se muestra de cuerpo entero: el desarrollo de una profunda crisis fiscal que ahora muestra su dimensión real. Este fenómeno dista mucho de ser un problema coyuntural, asumiendo, más bien, por sus características y cualidades, la condición de estructural. La recurrente incapacidad que muestra el cabildo para cubrir con sus propios recursos - la magnitud del gasto en que incurre es evidente; a tal punto que, dicho de otra manera, el crecimiento ilimitado del déficit presupuestario municipal (brecha entre ingresos y gastos) ha devenido en crisis.

Partiendo del cuadro que nos muestra la evolución del gasto municipal según sus fuentes financieras, se pueden advertir algunas directrices para el análisis. El presupuesto total del Municipio creció entre 1970 y 1978 en un 68.9%, debido, casi exclusivamente, al incremento de los recursos externos. Mientras los ingresos propios crecen a un promedio anual del 1.54% los que provienen de fuentes foráneas lo hacen en 18.29%.

Esta primera aproximación nos permite extraer, por lo menos, tres conclusiones. En primer lugar, que el déficit fiscal que presenta el municipio se origina, paradójicamente, en el sobredimensionamiento del gasto vía - los recursos externos; desprendiéndose, entonces, que los recursos externos no financian al déficit presupuestario, sino que, por el contrario, lo crean y lo desarrollan.

CUADRO # 5

EVOLUCION DEL GASTO TOTAL DEL MUNICIPIO SEGUN LA FUENTE DE INGRE
(1970-1978) (MILES DE SUCRES)

	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	1002.924	100	175.9	414.946	41.4	114.7	587.178	58.6	282.5
1977	780.463	100	137.0	461.843	59.2	127.7	318.620	40.8	153.3
1978	961.927	100	168.9	411.884	42.8	113.9	550.043	57.2	264.6
TOTAL	6682.790	100		3.342.085	50.7		329.705	49.3	

* CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE A LOS RUBROS; APORTES Y TRANSFERENCIAS, Y EMPRESTITOS.

FUENTE: ORDENANZAS DE PRESUPUESTOS DE 1970 a 1978

ELABORACION; PROPIA

En segundo lugar, que los caudales foráneos que incrementan el presupuesto -sobre todo desde 1974, en que se siente el boom petrolero a nivel local- no logran siquiera en lo más mínimo potenciar los recursos propios del Cabildo. De donde se sigue, finalmente, que la posibilidad de resolver o disminuir el déficit pasa necesariamente por la modificación de esta incapacidad estructural que expresa el municipio para financiar sus áreas fiscales; lo cual implica, entre otros aspectos, redefinir su relación con el poder central.

Históricamente esta "anomalía" sienta sus bases en los años sesenta, - cuando, en el marco de las transformaciones que vive la sociedad nacional, se introducen profundos cambios en las "técnicas" de contabilidad en materia presupuestaria a través de la presión que ejerce la banca internacional como condición para otorgar créditos al municipio: se pasa del presupuesto por partidas al presupuesto por programas. Los primeros, siguiendo a O'Connor (1981,105), clasifican los gastos según los artículos que hay que adquirir mientras que los segundos los clasifican según el rendimiento que producirá un determinado programa. De esta manera, - quedan sentadas las bases económico-legales para que, a partir de 1974 y con la garantía que significa la explotación y comercialización petrolera, los recursos externos incrementen copiosamente las arcas municipales.

Para ilustrar la magnitud que representan los recursos externos en el - presupuesto, basta señalar algunas cifras: prácticamente la mitad de los ingresos presupuestados en el período 1970-78 provienen de fuentes externas (49.3%); de este monto, el 40% corresponde a los aportes y transferencias del gobierno central y el 60% a los empréstitos; el monto de la deuda supera a la suma de los presupuesto correspondientes a los años de 1977 y 1978; cerca del 90% de los empréstitos provienen de entidades crediticias extranjeras; y, finalmente, más del 60% del monto global de los préstamos fue concedido por una sóla fuente crediticia: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CUADRO # 6

ORIGEN DEL CREDITO POR FUENTES Y DESTINO SEGUN TIPO DE PRESUPUESTO (en miles de sucres de 1970)

	FONDO GENERAL	AGUA POTABLE	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
T O T A L	542.002	1.065.967	260.940	63.532	1.932.442	100.00

FUENTE: Ordenanzas de Presupuestos Municipales, op. cit

ELABORACION: Propia

Tal como se desprende del anterior, el BID sólo concede préstamos a las empresas municipales, siendo la Empresa Municipal de Agua Potable la principal beneficiaria con el 94%; de igual manera, la EMAP concentra el 55% del conjunto de los préstamos concedidos al Municipio. Tal situación es explicable porque la banca internacional sólo presta dinero para proyectos de gran envergadura y específicos, tales como el proyecto Pita-Tambo de agua potable. La variación de la participación del presupuesto de la EMAP en el presupuesto tiene también una explicación en este sentido: una vez que el proyecto se concluye el dinero se reduce, o, lo que es lo mismo, el volumen de ingresos de la EMAP está en relación a las etapas del proyecto en construcción.

Otro aspecto de notable importancia tiene que ver con el aparecimiento de la Empresa Municipal de Desarrollo Urbano (EMDU) en 1975. Su origen se debe directamente a los requerimientos del préstamo 364-SF/EC suscrito entre el Cabildo quiteño y el BID (ver sección anexos p 139). De allí que los recursos externos -por la naturaleza, las características y las condiciones que implican (86)- sean un factor importante para la comprensión de la crisis y de los cambios que se operan en la naturaleza del municipio.

El flujo copioso de los recursos foráneos al Cabildo impulsa aceleradamente la modernización global del aparato municipal, verificable por lo menos en los dos siguientes aspectos interrelacionados: por un lado, que la política municipal es impulsada a partir de una lógica empresarial de beneficio capitalista y, por otro lado, que definitivamente queda sepultada la autonomía municipal por la práctica hipoteca del accional municipal a las condiciones que imponen las compañías financieras internacionales.

El contexto general para que aquello suceda (se encuentra en el conjunto de cambios) del Estado ecuatoriano y de su sociedad civil y, particularmente para el caso que nos interesa, de la redefinición de las relaciones entre el poder local y el poder central. Situación que se expresa principalmente a través de la reconstitución de competencias (ámbitos de poder) mediante la concentración de ciertas funciones anteriormente privativas de los municipios en el poder central y mediante la distribución

86 .- A manera de ejemplo se puede señalar lo siguiente: cada uno de los préstamos fija las normas que la municipalidad deberá seguir para el cumplimiento de sus obligaciones: mecanismos de recaudación para el pago de la deuda (incremento de tasas, tarifas y precios); tipos de obras a realizarse (no competitivas al capital, pero sí funcionales); reformas administrativas (vr. gr. la creación de la Empresa Municipal de Desarrollo Urbano-EMDU-)

de la renta petrolera del gobierno nacional al municipal sea como gasto público o como aval para el endeudamiento. Allí las competencias adquieren nuevas dimensiones: el poder central controla, por formación o fortalecimiento, instituciones viviendistas (BEV-JNV, IEES), de prestación de servicios (IETEL, IEOS, INHERI), de dotación de equipamiento de salud (IEES, MSP), de educación (DINACE, PROMET, DINADER), etc., lo cual condujo, a su vez, a que el Municipio se "especialice" exclusivamente en el control y manejo del suelo urbano.

La autonomía municipal se vuelve obsoleta y comienza a transformarse en términos de subordinación tanto al poder central como a los intereses - extranjeros representados por el capital de préstamo, siguiendo de alguna manera, el origen de los fondos.

Por otro lado, y dentro de la misma lógica, debe tenerse en cuenta que - las inversiones realizadas por el Municipio en servicios e infraestructuras son utilizados por el capital (en sus distintas formas), con la ca - racterística de que no tributa en relación al consumo que hace y al beneficio que obtiene de ellos; y cuando adí procede, gran parte de la tributación la dirige hacia el poder central en desmedero del local. No es - raro, por tanto, que de un tiempo a esta parte, se observe que el manejo de la ciudad va escapándose paulatinamente de las manos de los representantes elegidos por la ciudadanía (Concejo Municipal) y va recayendo en los directorios de las empresas municipales (87) con el beneplácito de -

87.- Art. 197.- "La empresa pública municipal es una entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial que opera sobre bases comerciales y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobra una tasa o un precio". Ley de Régimen Municipal. (Subrayado propio).

las entidades financieras internacionales. De allí que la pérdida de la autonomía municipal se convierta en un elemento adicional de la crisis - fiscal del Municipio de Quito.

En el cuadro N° 9 , sección anexos, se puede observar la forma de distri bución de los ingresos municipales entre sus distintas empresas, así como la composición y participación de las empresas en el presupuesto global.

El manejo empresarial del Cabildo resulta fundamentalmente de la puesta en práctica del denominado "endeudamiento agresivo" que Sixto Durán, Alcalde de Quito (1978:37), lo 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 em - préstamo es para una obra autofinanciable, es un sano principio de la economía recurrir al mismo (...) Este ha sido el criterio que ha guiado - nuestras gestiones y la consecuente obtención de créditos. Todos los - préstamos obtenidos han sido para proyecto autofinanciados".

Este autofinanciamiento de los proyectos, por las características que - tiene, conduce a una política urbano-financiera concentradora y excluyente sustentada en una concepción económico-tributaria que contiene, a groso modo, los siguientes elementos: que la tributación no limite los incentivos para la oferta e inversión de capitales (productivos y parasitarios); que la lógica de recavación de los tributos permita socializar - los costos de inversión y privatizar los beneficios; que la deuda municipal sea un componente de la deuda pública nacional; que los gastos de inversión realizados por la municipalidad aparezcan como formas particulares de inversión privada; etc.

Intentando sistematizar, la política urbano-financiera del Cabildo capital

lino, se la puede desagregar en los siguientes componentes principales:

- a) En términos económicos, en introducir la lógica de la rentabilidad - de las inversiones, o, dicho de otro modo, la realización de ciertas obras en ciertos lugares de tal manera que permita recuperar, en el menor tiempo posible, la inversión realizada, con lo cual se cambia el contenido municipal: de la dotación de servicios a la obtención de beneficios.
- b) En términos territoriales, en consolidar una nueva forma de organización territorial, expresión de la segregación urbana, basada en la relación centro/periferia de tipo metropolitana, hasta este momento inédita.
- c) En términos político-sociales, en la consolidación del proceso clientelar de dominación hacia los sectores populares, que va desde la negación de ellos (ilegales, clandestinos) durante la administración de Durán Ballén y pasa por su reconocimiento parcial (periféricos, espontáneos) con Alvaro Pérez, para llegar al intento de integración populista (marginales) con Gustavo Herdoíza.

En esta perspectiva, la estructura del gasto nos da nuevas líneas de reflexión (Ver Cuadro N° 11 sección anexos): se percibe una continua especialización de funciones por una doble vía: por la concentración de las inversiones (obras de agua potable y de vialidad) y por la transmisión de competencias hacia el poder central (educación, salud, vivienda, etc.)

La concentración de la inversión en agua potable se especifica en el proyecto denominado Pita-Tambo y el de vialidad en la construcción de los túneles de San Juan, San Diego y el Placer. (88)

88.- "Uno de los mayores programas llevados a cabo por la 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, et. sino sobre todo, en la atención al problema de la pavimentación y repavimentación". (Durán Ballén, 1978)

Si se suma las inversiones en agua potable y vialidad, se constata el alto nivel de concentración (del orden del 75% de las inversiones realizadas) y de especialización a la que se ha llegado. Pero también, expresa, la necesidad de ejecutar las obras "prioritarias" en los lugares más aptos para recuperar las inversiones. Se debe señalar que la cota o nivel del agua potable define el perímetro de la ciudad (actualmente está a la altura de 2.860 msm., con algunos lugares que incluso sube hasta los 2.950 msm) y que la vialidad permite integrar los polos industriales del norte y el sur, mejorar los niveles de comunicación entre el centro y la periferia; agilizar la circulación mercantil (bienes, servicios y personas), etc. Los proyectos de infraestructura de agua potable y vialidad han sido los elementos estructuradores de la política de tierras en Quito y lo son, en la medida en que a través de ellos se desarrolla el proceso de constitución-habilitación del suelo urbano.

Esta nueva naturaleza que presenta el Municipio se convierte en uno de los factores principales de su actual crisis fiscal. Lo es en la medida en que esta lógica encuentra su límite cuando la capacidad de respuesta alcanzada por el Municipio en el período petrolero se agota; con lo cual su acción se vuelve aún más selectiva e insuficiente, sobre todo en momentos en que la ciudad nos muestra crecientes manifestaciones de crisis urbana con la consecuente agudización de las contradicciones sociales y del florecimiento de los conflictos a todo nivel (Ley del Cinturón verde, Hospital del Sur, incrementos de tarifas del transporte, etc.)

Pero no sólo ello, ya que la nueva forma de organización territorial, que conjuga una topografía complicada para los usos urbanos con un desarrollo urbano altamente especulativo, determina límites a la acción municipal y aporta componentes a la crisis. La dotación de los servicios e infraestructuras son cada vez más caras, no sólo por el incremento de los pre -

cios sino además por las dificultades técnicas y los bajos rendimientos por habitante; lo cual, obviamente, conduce al incremento de los costos y la disminución de las recaudaciones.

En suma, estamos bajo la presencia de un problema de tipo estructural al Municipio de Quito que termina por hacer crisis: la tendencia creciente hacia el incremento de los gastos sobre los medios para financiarlos, - que conduce a la aguda desarticulación de los ingresos propios del municipio con la estructura del gasto total. Tal problema se agrava aún más con la crisis fiscal del Estado ecuatoriano y con la priorización que se da, en el actual gobierno, a organismos estatales no constituidos a través de la voluntad del sufragio. La devaluación, la inflación, la renegociación de la deuda externa, etc. añade 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.

SECCION IV: Reflexiones finales a manera de conclusiones

En realidad más que conclusiones, lo que finalmente se expone son las ideas centrales de la tesis; o, más concretamente, las hipótesis con las cuales se presenta el proceso urbano en Quito.

1. El desarrollo urbano de Quito, durante este siglo, presente dos períodos claramente identificados: el primero que va desde la Revolución Liberal hasta fines de la década del cincuenta y el segundo, - desde la década del sesenta hasta la actualidad. El origen de cada período se define como de crisis urbana y su desarrollo como de transición (estabilización). En suma, se concibe a la ciudad capitalista como consecuencia de un proceso cíclico de evolución, que está en consonancia con los cambios provocados en la articulación de las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas.
2. La forma de organización territorial desarrolla una relación indirecta (por oposición a la causalidad lineal) respecto a la evolución de la sociedad. (CORAGGIO, 1980). De allí que las formas radial-concéntrica, longitudinal (polinuclear) y metropolitana, no hacen otra cosa que mostrar la particular distribución que adoptan los valores de uso autónomos en el valor de uso complejo (la ciudad), en cada uno de los períodos.
3. La función que ejerce el Municipio está determinada en la articulación de la sociedad y el Estado en cada coyuntura específica. De allí se deduce que el Municipio sea un órgano estatal con poder real, pero limitado. Sin embargo, debe señalarse que la política urbana del Municipio siempre privilegió al suelo urbano, pero asignándole, según el

momento, funciones diferentes. Así, hasta 1933 privilegió una política de valorización (constitución) de la tierra urbana y, luego - (fines del sesenta) otra de monetarización de la renta capitalizada; hacia la década de los setentas buscó liberación del obstáculo que - significa la propiedad de la tierra para el capital inmobiliario. Esta caracterización no niega la coexistencia simultánea de estas políticas, lo que hace es resolver el predominio que ejerce una sobre las restantes.

4. En consideración a las funciones que desempeña la política urbana - del Municipio, puede concluirse que sus principales beneficiarios - han sido los terratenientes urbanos, el capital inmobiliario y el capital financiero internacional.
5. Las políticas urbanas en el Ecuador (y específicamente en Quito), a diferencia de lo que ocurre en los países centrales, se desarrolla bajo la modalidad concertada, en tanto que en ella participan una amalgama de intereses bajo la ^{égida} égida del capital de promoción (inicialmente de los terratenientes). El Municipio, dentro de esta lógica, por su - composición social y la correlación de fuerzas con el poder central, representa a los intereses económicos fundamentales que impulsan el proceso de transición urbana; esto es, las nuevas fuerzas económicas que emergen en la década del sesenta y se consolidan con el auge petrolero: principalmente, el capital inmobiliario. En esa mira, su actuación ha estado canalizada hacia la "regentación" de los procesos - simultáneos de producción, habilitación, apropiación y usos del suelo en función de lo que hemos definido como renovación y expansión urbana.

6. En esa perspectiva, el crecimiento ha surgido como una respuesta a las necesidades de los propietarios de la tierra y de los capitales del sector inmobiliario de manera preferente. Es por ello que la política urbana de la última década se contextualiza al menos bajo las siguientes dos directrices generales: por un lado, en garantizar la (re) producción de los valores de uso complejo (efectos útiles de - aglomeración) que permiten al capital particular y al terrateniente urbano iniciar los procesos de habilitación-apropiación- uso del territorio y, por otro lado, en mediatizar las contradicciones entre - el capital inmobiliario (en mayor medida, lo cual no excluye a otros) y el propietario de la tierra.

Es justamente esta política urbana la que ha conducido a alterar las condiciones del medio ambiente natural y urbano precipitándolo a un proceso anárquico y regresivo. Las tierras periféricas de producción agrícola tienden a desaparecer, con lo cual se deforma la ecología natural y se incrementan los precios de los artículos que se producían intensivamente en aquellas zonas: de preferencia hortalizas, gramíneas, lácteos, etc.

La renovación, como la expansión urbana, son los componentes más sobresalientes del proceso de transición que se vive en la actualidad y, como tales, contribuyen a la reorganización del territorio y a la consolidación de una nueva forma de segregación urbana cualitativamente diferente a la anterior. La renovación urbana se origina en la - década de los sesentas, cuando las zonas de la Mariscal Sucre y el - Centro Histórico se integran bajo una misma lógica general, y se consolidan en la del setenta como "expansión de la centralidad" deducida

del proceso urbano global inmerso en la nueva relación de tipo centro/periferia (83).

7. La crisis urbana parece ser un componente importante del proceso urbano; su presencia cíclica y su incidencia en fenómenos posteriores a su máxima expresión, parecen confirmarlo. En esta perspectiva, la crisis urbana no puede ser comprendida sin su contrapartida, la transición, o el medio a través del cual se intenta superar las contradicciones capitalistas que hacen crisis en la ciudad (entre las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas)- y que pretenden fortalecer el propio orden capitalista. De allí que, la crisis-transición urbana sea un "mal necesario" que recurrentemente se presenta para incrementar la rotación del capital, incrementar la plusvalía relativa, las posibilidades de circulación mercantil, - el control sobre la población, etc.
8. Sin embargo, aunque los resultados globales de la crisis-transición, resuelvan transitoriamente algunos de los conflictos, a la larga la crisis se reproduce y a niveles más agudos. Una de sus manifestaciones más evidentes tiene que ver con la crisis fiscal del municipio; no otra cosa es la evidente incapacidad estructural que tiene para financiar su presupuesto, y su cambio de condición (se "desautonomiza") y función de servicio (el criterio de rentabilidad le guía). Más aún, esta situación se agudiza al momento en que los ingresos petroleros tienden a disminuir y la crisis económica general entra en escena.

83.-"La extensión de las grandes ciudades modernas da a los terrenos, sobre todo en los barrios del centro, un valor artificial, a veces desmesuradamente elevado". (ENGELS, 1973:326)

De allí que las manifestaciones de la crisis urbana que se intentaba resolver por la vía de la transición, terminaron incrementando - los déficits de servicios y equipamientos, de vivienda, de transporte, de segregación, el déficit fiscal del municipio, etc., conformando algunas de las formas actuales de expresión de las contradicciones urbanas.

9. No debe llamar la atención, entonces, el aparecimiento de las más - disímiles formas de asociación que "se reproducen día a día y por todas partes: comités barriales y juntas promejoras, clubes deportivos y asociaciones culturales, organizaciones de mujeres y federaciones de barrios, cooperativas y precooperativas de vivienda: todas ellas son, a su manera, respuestas de los habitantes pobres de la ciudad a sus incontables necesidades." (Unda, 1985:2). El crecimiento vertiginoso de la organización popular urbana que se presencia en el período permite (), por su evolución cualitativa, avisorar que nos en -

CUADRO # 7

.- ORGANIZACIONES VECINALES Y PROVIVIENDA LEGALIZADAS EN LA PROVINCIA DE PICHINCHA (1972-1982) SEGUN PERIODOS (en%)

Período	organizaciones vecinales	promedio anual	cooperativas pro-vivienda	promedio anual
(1950-1971)	(16.7)	(0.8)	(48.3)	(2.2)
1972-1975	23.1	5.8	21.4	5.3
1976-1978	3.8	1.3	9.6	3.2
1979 (1)	3.2	3.2	4.3	4.3
1980-1982	53.2	17.7	16.4	5.5
TOTAL	83.3 (100.0)		51.7 (100.0)	
(72-75) + (80-82)	76.5		37.8	

(1) 1979 fue el año de la transición de gobierno del Triunvirato Militar al régimen constitucional de Roldós-Hurtado. La transmisión del mando se operó en agosto, de modo que el año quedó dividido casi en mitades iguales. Ante la imposibilidad, por los datos disponibles, de establecer qué cantidad de organizaciones legalizadas correspondieron a cada gobierno, hemos optado por ponerlo separadamente.

FUENTE: Martínez y otros: op. cit., anexo 4 (Datos corregidos)
ELABORACION: Mario Unda.

tramos en los umbrales de un movimiento vecinal poderoso (Unca, 1985 y García, 1984).

De allí que debe adevérirse que, si en la década de los años treinta emerge una liga de inquilinos como respuesta a la agresiva política del déficit, en la actualidad se asiste a un proceso acelerado de organización popular en defensa de sus condiciones de vida. Un proceso que rebasa la reivindicación de los costos de arriendo y que cuestiona incluso el acaparamiento especulativo de tierras (Cooperativa Lucha de los Pobres); - que detiene iniciativas nacionales de "reubicaciones" (Ley del Cinturón Verde); que reivindica la salud (Coordinadora Proapertura del Hospital del Sur); que lucha contra la carestía de la vida (todas las organizaciones de segundo grado); etc., lo cual nos conduce a pensar que, de ahora en adelante, para bien o para mal de la organización popular, no se podrá prescindir de ellas, dada su magnitud e importancia.

SECCION V : Bibliografía

ACHIG, Lucas

El proceso urbano de Quito, Ed. CIUDAD, Quito, 1983

ANDRADE MARIN, Carlos

Informe de las labores relaizadas por el I. Concejo en el período comprendido entre 1957 y 1958. Imp. Municipal, Quito, 1958

ANDRADE, Moreno y Mackliff

"El comercio popular en el Centro Histórico de Quito", en Revista TRAMA N° 21, Quito, 1981

ANME

Publicación de la Asociación Nacional de Mutualistas del Ecuador, s/ed. Quito, 1978

ANON,

El libro de la ciudad de San Francisco de Quito hasta 1950-1951
Cegan, Quito, 1951.

AVILA, José

Programación de Servicios Municipales, tesis de grado, FCE-UC, Quito 1973

AYALA, Enrique

Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador, Ed. Corporación Editora Nacional, Quito, 1982

BAEZ, René

"Hacia un subdesarrollo Moderno" en: Ecuador Pasado y Presente, Ed. Universitaria, Quito, 1975

BAEZ, René

Dialéctica de la economía ecuatoriana Ed. Banco Central del Ecuador, Quito, 1980

BANDERAS, Diego

Informe sobre el fraccionamiento de la tierra en el área Urbana de Quito, en: Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito, Ordenanza General N° 1165 (memoria), Ed. Municipal, Quito, 1967

BEV

Informe de Labores, 1972-1974, Departamento de Relaciones Públicas, Quito, 1974

BOCCO, Arnaldo

"Estado y renta petrolera en los años setenta", en: Ecuador Mito del desarrollo, Ed. El Conejo, Quito, 1982

BRYAN, Roberts

Ciudades de campesinos, Ed. Siglo XXI, Médico, 1978

- CARRION, Diego
 "Algunas consideraciones acerca del desarrollo urbano y el medio en Quito", Ponencia presentada ante el Seminario sobre Urbanización y Medio Ambiente en países subdesarrollados, Proyecto ECOVILLE (IFIAS-El Colegio de México-Universidad Toronto), México, Mayo, 1982.
- CARRION, Diego
 "El proceso de transformación en la organización espacial de Quito en la Década del setenta (Intento de Interpretación)". Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo Económico y Nuevas Formas de Urbanización en América Latina", México, 1981.
- CARRION, Diego et. al.
Quito Renta del Suelo y Segregación Urbana, Ediciones CAE, Quito, 1978
- CARRION, Fernando
¿Existen los barrios periféricos en Quito? en Revista TRAMA N° 24/25, Quito, Diciembre, 1981
- CARRION, Fernando
La renovación Urbana en Quito, Ed. CAE, Quito, 1984
- CARRION, Fernando
 "Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana" en Revista SIAP, N° 71, México, sept. 1984
- CASTELLS, Manuel
 "Crisis Urbana y Cambio Social" Ed. Siglo XXI, México, 1981
- CASTELLS, Manuel
La Cuestión Urbana, Ed. siglo XXI, Madrid, 1974, (1a. Ed.)
- CASTELLS, Manuel
Política Municipal y cambio social, Cuadernos de Borrador N° 5, Ed. CAE, Quito, 1982
- CASTELLS, Manuel
 "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado Mexicano", en Revista Mexicana de Sociología, N° 4, México, 1977.
- CUEVA, Jaime
Finanzas públicas en el Ecuador, Ed. Rumiñahui, Quito, 1960
- CERRONI, Umberto
Teoría política y socialismo, Ed. ERA, México, 1980
- CIUDAD,
La tierra urbana y la vivienda popular en Quito, inédito, 1982
- CIUDAD,
La Migración temporal de los obreros de la construcción en Quito. Inédito, Quito, 1984
- CIUDAD, IRT
La movilidad urbana en Quito, inédito, Quito, 1985
- CIUDAD
 "La movilidad de los pobladores de los barrios de Quito" (Informe preliminar) mimeo, Quito, 1984.
- CORAGGIO, José Luis
 "Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina", Ed. CIUDAD Documentos CIUDAD, N° 12, Quito, 1983

- CORAGGIO, José Luis
"Sobre la espacialidad y el concepto de región", mimeo, México, 1979.
- CUEVA, Agustín
El proceso de dominación política en el Ecuador, Ed. Crítica, Quito, 1973
- CHIRIBOGA, Manuel
"La pobreza rural y la producción agropecuaria", en Ecuador: el mito del desarrollo, ed. El Conejo, Quito, 1982
- DELER, Jean Paul
"Estructuración y consolidación del área central (1830-1942), en El manejo del espacio en el Ecuador, Ed. IGM, Quito, 1984
- DURAN BALLEEN, Sixto
"Informe de Labores", Quito, Febrero, 1978, mimeo.
- FERNANDEZ, Iván
"Estado y clases sociales en la década del setenta", en Ecuador: el mito del desarrollo, ed. El Conejo, Quito, 1982
- ECUADOR
Ley de régimen Municipal, Editorial CYMA, Quito, 1971
- ENGELS, Federico
"Contribución al problema de la vivienda", en: Obras escogidas de Marx y Engels, Ed. Progreso, Moscú, 1973
- FARREL, Gilda
"Los trabajadores autónomos de Quito". ILDIS-IIE/PUCE, Quito, 1983
- GARCIA, Jorge
La organización de moradores en Quito, mimeo, Quito, 1984
- GROMPONE, Romeo et. al.
Lima: Estilo de crecimiento, segregación social y posibilidades de una política alternativa, Documento de trabajo, DESCO-CEPAL, Lima, mimeo, s/f, pp. 73
- GOMEZ, Nelson
Quito y su desarrollo urbano, Ed. El Camino Quito, S/f.
- GONZALEZ Casanova, Pablo
Sociología de la explotación, Ed. Siglo XXI, México, 1979
- GUERRERO, Andrés
Los oligarcas del cacao, Ed. El Conejo, Quito, 1980
- HARDOY y Dos Santos
Centro Histórico de Quito: preservación y desarrollo, ed. Banco Central del Ecuador, Quito, 1984
- HARVEY, David
Urbanismo y Desigualdad Social, S. XXI, México, 1979
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)
IV Censos de Población y II de Vivienda. Resultados Anticipados por muestreo". INEC, Quito, 1982
- JARAMILLO, Samuel
"Las formas de producción del espacio construido en Bogotá", en: PRADILLA, E. (comp.): Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, UAM, Casa Abierta al tiempo, México, 1982

JUNAPLA

III Censo de Población y II de Vivienda. JUNAPLA, Quito, 1976

KOVARICK, Lucio

"Explotación y reproducción de la vivienda urbana en el Brasil", en Cuadernos Ciudad y Sociedad, Ed. Ciudad, Quito, 1981

LEGORRETA, Jorge

"El acceso a la tierra urbana y el mercado inmobiliario popular", en: Revista HABITACION, Año 2, N° 7/8 Julio-Diciembre, 1982, México, D.F. México, pp. 25-42

LIPIETZ, Alain

El capital y su espacio, Siglo XXI Editores, México, D.F., 1979

LOJKINE, Jean

El marxismo, el Estado y la cuestión urbana, Ed. siglo XXI, México, 1984

LORDELLO Mella, Diego

Papel del Municipio latinoamericano en la prestación y financiación de servicios públicos, ponencia presentada en el Seminario. Financiación de los asentamientos humanos, San José-Costa Rica, 1981.

MACON, Jorge

Financiación pública por contribución especial de mejoras, Ed. Consejo Federal de ediciones, Buenos Aires, 1971.

MARIATEGUI, José Carlos

7 ensayos de interpretación de la realidad peruana, Ed. AMAUTA, Lima, 1975

MARX, Carlos

El Capital, Siglo XXI, México, 1980

MARX, Carlos

La Comuna de París, Ed. Progreso, Moscú, 1979

MEILLASSOUX, Claude

Mujeres, graneros y capitales, S. XXI, México, 1979.

MENDEZ, Genoveva

"La Planificación Urbana-Planes Reguladores Urbanos- Cantón Quito "Colección Cuadernos de Planificación N° 2. Escuela de Planificación de Postgrado U.C. Quito, 1978.

MONCAYO, Patricio

Ecuador; grietas en la dominación, s/e, Quito, 1977

MOREIRA, Rubén

"La Mariscal Sucre, Análisis histórico de la vivienda", en TRAMA 7/8, Quito, 1978

MUNICIPIO DE QUITO

Ordenanzas de presupuestos Municipales de la I. Municipalidad de Quito, Ed. Municipal, vols. 1970-71-72-73-74-75-76-77-78-79, Quito

MUNICIPIO DE QUITO

Plan regulador de Quito, Ed. Municipal, Quito, 1949

MUNICIPIO DE QUITO

Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito, Ordenanza General N° 1165, Memoria-Imprenta Municipal, Quito, 1967

MUNICIPIO DE QUITO

Quito y su área metropolitana (Plan Director 1973-1993), Ed. Municipal,

MUNICIPIO DE QUITO

Plan Quito(esquema director), Ed. Mantilla Quito, 1984

MUNICIPIO DE QUITO

"Diagnóstico socio-económico de los barrios periféricos de la ciudad de Quito" s/ed., Quito, 1983

MUNICIPIO DE QUITO

Ordenanza N° 1727 y 1377, Comisión del Centro Histórico de Quito, 1975.

O'CONNOR, James

La crisis Fiscal del Estado, Ed. Península, Barcelona, 1981

OQUENDO, Luis

Renta del Suelo y expansión de Quito, El caso de las lotizaciones clandestinas, Tesis de Maestría FLACSO, Quito, pp. 249

PAREJA Diescanseco, Alfredo

Historia del Ecuador, Vol. II. Ed. CCE, Quito, 1978

PAZ Y MIÑO, Luis

Cartografía Quiteña, Ed. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 1960

PRADILLA, Emilio

"Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina", en: Revista SIAP N° 57, México, 1981

PRADILLA, Emilio

"La política urbana del Estado Colombiano" en: Estructura de clases y política urbana en América Latina, Ed. SIAP, Buenos Aires, 1974

PRADILLA, Emilio

El problema de la vivienda en América Latina, Ed. CIUDAD, Quito, 1984

PUCCIARELLI, Alfredo

Notas sobre la contradicción campo-ciudad y el proceso de urbanización en los países capitalistas dependientes, mimeo, México, 1984

PUENTE, Shteingart e Ibarra

Marco conceptual del Proyecto Ecoville", inédito, Colmex, México, 1982

QUIJANO, Aníbal

"Imperialismo y relaciones internacionales en América Latina", en: Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos, Ed. Amorruto, Editores, Buenos Aires, 1974

QUINTERO, R. y SILVA Erika

"La crisis nacional general de 1895", en Revista Cultura, Ed. Banco Central del Ecuador, Quito, 1981

QUINTERO, Rafael

El mito del populismo en el Ecuador, Ed. FLACSO, Quito, 1980

RODRIGUEZ, Alfredo

"De qué modo hay que gobernar las ciudades y principados, que antes de ser ocupados, se regían por sus propias leyes", Documentos HABQUI Quito, 1981

ROSALES, Mario

"Crecimiento económico, urbanización y pobreza", en: Ecuador: el mito del desarrollo, Ed. El Conejo, Quito, 1982

SALGADO, Germánico

"Lo que fuimos y lo que somos", en: Ecuador, HOY, Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1978

SEGRE, Roberto

Las estructuras ambientales en América Latina, Ed. Siglo XXI, México, 1979

- SINGER, Paul
Economía política de la urbanización, Ed. Siglo XXI, México, 1977
- SANTAG y Vallecillos,
El Estado en el capitalismo contemporáneo, Ed. Siglo XXI, México, 1981
- TOPALOV, Christian
La urbanización capitalista, Ed. EDICOL, México, 1979
- UNDA, Mario
La organización barrial entre la democracia y la crisis, inédito,
CIUDAD, Quito, 1985
- UNIKEL y Garza
El desarrollo urbano en México, Ed. El Colegio de México, 1976
- VARAS, A. y Bustamante, F
Fuerzas Armadas y política en Ecuador, Ed. El Conejo, Quito, 1981
- VELASCO, Fernando
Ecuador: subdesarrollo y dependencia, Ed. El Conejo, Quito, 1981
- VELASCO, Fernando
"El modelo agro-exportador ecuatoriano", Ed. FAU-UC, Quito, 1975
- VERDUGA, César
"Política económica y desarrollo capitalista en Ecuador contemporáneo",
Ed. Sociología, N° 3, Quito, 1977
- VERDUGA, César
"El proceso económico ecuatoriano contemporáneo (análisis del período
1972-75)", en: Ecuador HOY, Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1978
- VINUEZA, Mariana; Rhon Carlos
"Las transformaciones socio-económicas y físico-espaciales de la ciudad
de Quito en la década del 70". Tesis de Grado, Universidad Central,
Facultad de Economía, Quito, 1981.
- YUJNOVSKY, Oscar
"La renta del suelo y la configuración del espacio y medio ambiente ur
bano", Ponencia presentada al XI Congreso de la Sociedad Interamericana
de Planificación, mimeo, Guayaquil, 1976.

CUADRO No. 8

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

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	TOTAL
A. ING. TRIBUTARIOS	181.290	186.742	221.656	228.824	202.054	227.180	211.073	227.554	259.039	1.945,41
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	8.616	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, No. 339 agosto de 1981, Quito, p. 5;
ELABORACION: Propia

CUADRO No. 9

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	29.1	227.180	29.0	211.073	21.1	227.554	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. EMPRESTITOS	145.003	25.5	253.643	36.3	16.323	25.1	81.137	14.7	302.789	43.6	253.608	32.4	255.604	25.5	148.245	19.0	332.838	34.6	1.934.190	28.9
B. SALDOS	8.615	1.5	11.657	1.7	8.485	1.3	20.115	3.7	18.015	2.6	66.361	8.4	55.079	5.5	73.185	9.4	78.417	8.2	339.929	5.1
TOTAL	569.479	100.0	698.478	100.0	642.237	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 a 1978 ; INEC, Índice de precios al consumidor, No. 339 agosto de 1981, Quito, p. 5

ELABORACION: Propia

CUADRO No. 10

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	76.694	43.244	360.382
PATRONALES	1.067	1.705	1.821	2.083	-	1.987	2.200	2.340	2.475	15.678
TOTAL	569.479	698.478	642.237	550.224	694.460	783.398	1.002.124	780.463	961.927	6.682.790

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

ELABORACION: Propia

CUADRO No. 11

TOTAL DE EGRESOS PRESUPUESTADOS POR EL I. MUNICIPIO DE QUITO

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	TOTAL
A. GASTOS DE ADMINISTRACION										
1. de personal	160.504	170.116	184.986	189.770	174.454	210.470	207.491	228.868	253.744	1.780.403
2. Bienes y servicios	111.079	118.709	128.053	132.644	122.492	144.510	148.974	155.633	154.272	1.215.466
3. Otros	30.483	30.337	33.243	32.098	29.516	36.483	37.879	51.514	68.488	350.041
	18.942	21.070	23.690	25.028	22.446	29.477	21.538	21.721	30.984	214.896
B. INVERSION REAL										
1. Alcantarillado	348.307	470.654	402.262	295.355	476.291	516.365	663.451	445.287	587.420	4.205.392
2. Energía eléctrica	5.492	8.984	9.074	8.403	19.504	24.175	29.760	20.501	16.371	142.264
3. Agua Potable	—	7.408	17.034	6.061	4.908	—	—	—	—	35.471
4. Desarrollo urbano	252.930	375.633	262.416	72.056	250.037	192.167	299.897	114.003	185.040	2.104.179
5. Parroquias rurales	—	4.630	7.436	11.364	27.911	28.413	39.084	21.040	27.763	157.641
6. Vialidad	4.400	7.870	7.265	3.788	4.294	4.787	4.327	2.979	4.199	43.909
7. Parques y Jardines	30.800	21.630	51.577	57.254	115.533	162.612	191.572	186.271	277.152	1.094.401
8. Mercados	3.620	463	1.710	1.515	1.785	5.319	2.404	6.596	2.862	26.274
9. Centro histórico	3.424	3.478	2.996	127	216	53.869	73.204	69.578	52.060	258.952
10. Educación	6.500	5.926	16.068	11.439	16.718	13.830	12.741	6.383	1.908	91.513
11. Patronato	1.694	370	—	—	—	35	561	3.811	9.740	16.211
12. Inversión Financiera	1	37	—	—	—	—	209	128	225	600
13. Otros	31.200	20.056	11.154	12.689	17.209	15.724	15.173	10.725	7.782	141.112
	8.246	14.169	15.472	10.659	18.176	15.434	4.519	3.872	2.318	92.865
C. MISCELANEOS										
1. Gastos comunes	60.668	57.708	54.989	65.099	43.715	56.563	131.182	706.308	720.763	696.995
2. Servicio a la deuda	13.537	4.935	6.529	5.742	5.462	8.450	6.777	7.642	7.975	67.049
3. Otros	33.662	47.826	45.125	55.376	34.584	43.791	111.699	89.294	92.710	554.067
4. Transferencias	10.216	2.132	455	629	250	762	702	820	1.693	17.659
	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, No. 339 agosto de 1981, Quito, p. 5;

ELABORACION: Propia