

CIUDADES EN CONFLICTO.
Poder local, participación popular y planificación en las
ciudades intermedias de América Latina.



6 de diciembre 2309, 3er. piso
telef. 543 972 Casilla 4629-A.
quito, ecuador.



CENTRO
DE
INVESTIGACIONES
CIUDAD

La Gasca 326
Telf.: 230-192 Casilla 8311
Quito-Ecuador

CIUDADES EN CONFLICTO. Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina.

Primera edición: Editorial El Conejo-Ciudad, 1986 . 1986

Copyright: CIUDAD

Colección: ECUADOR/URBANO

Quito, Ecuador, 1986.

Este libro se publica en el marco de los acuerdos de cooperación que CIUDAD ha establecido con la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, el IIED Programa Buenos Aires, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID - Canadá) y con Editorial El Conejo.

352.008

C316c Carrión, Diego, Hardoy, Jorge Enrique, Herzer, Hilda, García, Ana, (Comp.)

CIUDADES EN CONFLICTO Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina. Ecuador, enero 13-18, 1985. Quito, Ed. El Conejo, 1986, pp. 362: il., digrs., tbs., map., bibliografía.

/CIUDADES INTERMEDIAS/, /PODER LOCAL/, /PLANIFICACION URBANA/, /PROCESO DE URBANIZACION/, /DESARROLLO URBANO/, /ADMINISTRACION URBANA/, /ORGANIZACION POPULAR/, /ASENTAMIENTOS HUMANOS/, /AMERICA LATINA/.

Todos los trabajos publicados en este libro son ponencias presentadas al Seminario Internacional: «Poder local, participación pública, administración urbana en ciudades intermedias y pequeñas en el Area Andina», organizado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO y el Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, enero de 1985.

CIUDADES EN CONFLICTO

Poder local, participación popular y planificación en las ciudades
intermedias de América Latina.

Diego Carrión, Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Ana García
(Compiladores)

Serge Allou, Fernando Carrión, Luis Chirinos, Jorge Enrique
Hardoy, Samuel Jaramillo, Carlos Larrea, Raúl González, Jorge
Martínez, Miguel Morales, Fernando Prado, Alex Rosenfeld,
Rafael Sancho, Pedro Santana, David Satterthwaite, Patricio
Velarde, Luis Verdesoto, Gaitán Villavicencio (Autores).

EDITORIAL
EL CONEJO 



CENTRO
DE
INVESTIGACIONES
CIUDAD

INDICE

	Pág.
Índice	7
Presentación	9
Introducción. <i>Diego Carrión</i>	11

SECCION I

Las ciudades intermedias en el contexto del desarrollo nacional

Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite

Planteamiento y administración de los centros urbanos intermedios y pequeños en las estrategias de desarrollo nacional. Localización y causas de crecimiento	23
--	----

Fernando Carrión

Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica	67
--	----

Carlos Larrea

Crecimiento urbano y dinámica de las ciudades intermedias en el Ecuador (1950-1982)	89
---	----

Gaitán Villavicencio

Las relaciones campo-ciudad, proceso de urbanización y migraciones: el caso de Cañar - Ecuador	127
--	-----

Serge Allou y Patricio Velarde

Desarrollo urbano, organización popular y nacimiento de los poderes locales en Santo Domingo de los Colorados - Ecuador .	147
---	-----

Fernando Prado

Las ciudades intermedias en la región de Santa Cruz, Bolivia. El caso de Montero	175
--	-----

SECCION II

Centralización y descentralización del Estado de las áreas metropolitanas

Alex Rosenfeld y Raúl González

Estado, municipio y participación local 201

Luis Chirinos

Gobierno local y participación vecinal. El caso de Lima Metropolitana 223

Luis Verdesoto

Resultados electorales en las ciudades intermedias. Ecuador (1978-1979). 259

SECCION III

Participación política y movimientos sociales

Samuel Jaramillo

Apuntes para la interpretación de la naturaleza y de las proyecciones de los paros cívicos en Colombia 269

Pedro Santana

La crisis urbana y el poder local y regional. El caso colombiano 283

Miguel Morales

Pobreza, participación de la población y costos sociales del crecimiento urbano en ciudades intermedias. Los casos de Quesada y Liberia. Costa Rica 301

Jorge Martínez

El proceso de conformación de un sistema de asentamientos humanos y el desarrollo de la hegemonía popular: el caso de la Zona Especial III. Nicaragua 333

Rafael Sancho

Un nuevo estilo de gestión en los gobiernos seccionales: la experiencia de Pastaza-Ecuador 355

CIUDADES INTERMEDIAS Y PODER LOCAL EN EL ECUADOR: UNA APROXIMACION ANALITICA*

Fernando Carrión**

1. INTRODUCCION

El tema de este libro y del Seminario que lo originó (Seminario Internacional sobre Ciudades Intermedias, realizado en Enero 1985 en Ecuador) es de gran pertinencia e importancia para el momento que vive América Latina en general y el Ecuador en particular; significa también una toma de posición frente a una problemática aguda que necesariamente debe ser debatida y discutida en toda su extensión; más aún, por el hecho de que el tratamiento de los problemas urbanos, como todo problema social, no escapa al quehacer político. Precisamente el tratamiento político de lo urbano puede desarrollarse con la discusión de las luchas políticas urbanas (participación popular), la formación de una estructura de poder institucional local (el municipio) y la gestión de los problemas urbanos (la planificación urbana).

En este contexto, el análisis de las ciudades intermedias nos conduce a captar de una manera más diáfana la discusión respecto del poder

* El presente trabajo es un avance del estudio "Políticas urbanas de Estado en las ciudades intermedias ecuatorianas", realizado en el marco del programa de investigaciones que desarrolla el Centro de Investigaciones CIUDAD bajo el auspicio del IDRC (Canadá) sobre el tema general PROCESO DE URBANIZACION Y POLITICA EN EL ECUADOR.

** Investigador de CIUDAD, Ecuador.

local; la participación popular y la gestión urbana dado que es allí donde éstos tienen su lugar de privilegio; no ocurre igual en las ciudades primadas y/o metropolitanas, por cuanto los niveles de concentración económica, política, social, entre otros, conducen, bajo la apariencia fenoménica, a fundir el poder local en el nacional y central; a diluir la participación popular; y a imponer la segregación urbana como la norma en la gestión urbana(1).

Las ciudades intermedias expresan una situación cualitativamente diferente a la de los centros urbanos mayores. Por las características de la urbanización nacional y por el incremento de los desequilibrios y desigualdades regionales, estas ciudades presentan, en términos relativos, una mayor homogeneidad social y económica, lo cual induce a construir un poder local con canales de integración, representación y legitimación social más amplio, directo, fácil y personal que establece una mayor proximidad (no participación popular) entre gobernantes y gobernados, al punto que se podría decir que no hay una separación tan visible y tajante entre el Estado y la Sociedad Civil. Se trata de formas de poder que privilegian el consenso por sobre la represión; así como también, definen una gestión urbana que tiene como mira principal a la población (consumo social diría O'Connor: 1981), por encima de las condiciones generales de la producción(2).

En este contexto, el poder local como órgano estatal cuya jurisdicción se construye en el ámbito del cantón(3), es un débil eslabón del Estado, que tiene poder limitado pero real. Este poder se constituye a partir de las contradicciones económico-sociales imperantes al inte-

(1) Dado el escaso desarrollo de las fuerzas productivas en las ciudades intermedias ecuatorianas, la segregación urbana (Lojkin: 1981, 160) se expresa fundamentalmente como segregación residencial. Por el contrario, en las ciudades primadas existe una marcada diferenciación entre los lugares de residencia de la población —según niveles de ingresos—; entre las distintas funciones urbanas —industria, comercio, administración— y entre la centralidad urbana y sus periferias —por tipos de rentas territoriales.

(2) Ver nota 1.

(3) Para este caso nos hemos circunscrito en el ámbito territorial cantonal con su forma principal de poder: el municipio.

rior del ámbito cantonal y de la relación asimétrica que se establece con el Estado en general, del cual es parte y en el cual se encuentra subsumido. De allí se puede inferir que constantemente (incluso por coyunturas) se redefine la situación del poder local, al extremo de que en cada etapa del proceso histórico nacional y/o local, el poder municipal-cantonal adquiere un significado particular (en relación a otros cantones) y diferente (en relación a otros momentos en el mismo cantón).

Esta situación tiene en América Latina una importancia sin igual, dado que el proceso de urbanización continúa rigiéndose por la lógica concentradora y excluyente que impone el desarrollo capitalista en nuestros países. Su mayor impacto tiene que ver con la desarticulación de la red urbana y con el crecimiento ilimitado de las ciudades primadas por sobre otras ciudades, pueblos y caseríos, así como, sobre el conjunto del sector rural. Basta señalar los ejemplos más dramáticos: Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires, Lima, entre otras más.

Esta expresión fenoménica final del proceso de urbanización, acelerado y deforme, es fortalecida por una política dirigida desde el propio Estado y sustentada en el sofisma de que como sus causas son estructurales a la sociedad global es muy difícil, por no decir imposible, modificar sus efectos y tendencias generales. De allí que el principio de la "causación circular" (¿qué es primero, el huevo o la gallina?) se convierte en la norma de acción; así es como la articulación de los valores de uso elementales genera mayores efectos útiles de aglomeración (Topalov, 1979) y, entonces, las ciudades primadas se presentan como las más propicias para atraer capitales y para desarrollar nuevas condiciones generales de la producción. De este argumento se extrae el siguiente corolario: como las ciudades primadas concentran población, servicios, capitales, poder, etc., éstas tienden a obtener un tratamiento preferencial por parte del Estado y la sociedad civil, lo cual obviamente redundará en su crecimiento hipertrófico. De allí que no sea nada raro que en la actualidad estemos presenciando un crecimiento desproporcionado de estas ciudades y la creciente diferenciación respecto de las ciudades inmediatamente inferiores y del campo.

A este panorama general deben añadirse los efectos que provoca la actual crisis y recesión económica del capitalismo mundial en países como los nuestros. Al respecto, pueden señalarse al menos los siguientes factores adicionales más visibles: *primero*, que se exacerban las características concentradoras y excluyentes de la urbanización; *segundo*, que se acrecienta la tradicional separación entre el comportamiento demográfico (migraciones y crecimiento vegetativo) y la "economía urbana" (dados sus comportamientos diferenciales), lo cual incrementa la desocupación, subocupación, terciarización, etc., que sumados a la inflación, la restricción en la oferta de servicios y equipamientos entre otros elementos más, provocan un drástico efecto negativo en la calidad de vida de la población mayoritaria y el desarrollo concomitante de formas inéditas de "patologías sociales urbanas" (4); *tercero*, que el privilegio asignado al sector externo de la economía y la liberación de los precios comienza a dar por resultado que la ausencia de política urbana sea la propia política urbana.

Para el Ecuador actual el tema tiene connotaciones adicionales sumamente importantes, dada la presencia, desde el 10 de agosto de 1984, de tesis neoliberales en la cúpula del poder central. Sin duda, este hecho nos plantea la necesidad imperiosa de, por un lado, iniciar un debate teórico-ideológico a todo nivel, sobre todo por cuanto estas tesis se presentan auspiciando y sustentando la necesidad de la participación, la descentralización, la desburocratización, etc., aspectos que aparentemente denotan posiciones contestatarias pero que en realidad sustentan intenciones absolutamente retrógradas; y, por otro lado, y en el mismo contexto político, la necesidad de preservar y fortalecer ciertas instancias democráticas que perviven todavía, tales como los órganos estatales de poder local —los municipios y consejos provinciales— captados por la oposición al actual régimen y que, en la actualidad, son objeto de una arremetida del poder central para cooptarlos o, por lo menos, asfixiarlos.

-
- (4) Tales los casos de las turbas de Río de Janeiro y São Paulo tomándose por asalto los centros de abastecimiento y comercialización; explosión de tanques de almacenamiento de combustible en Ciudad de México; el siniestro acaecido en las proximidades al aeropuerto de Quito; la voladura de las torres de transmisión eléctrica en Lima; las violentas y constantes jornadas de protesta contra la política económica impuesta por el FMI en Santiago, Lima, Quito, Santo Domingo, etc.

Tampoco podemos desconocer que en las ciudades más dinámicas del Ecuador* estamos presenciando lo que hemos caracterizado como crisis urbana(5) dentro de la crisis económica general. Situación que obliga a los municipios a incrementar sus ritmos y formas de intervención bajo la modalidad de una "gestión del déficit" que imponen sus reducidas arcas fiscales, los componentes de la crisis urbana y las "negociaciones" con el poder central. Tal modalidad de gestión ha provocado el desarrollo de movimientos reivindicativos urbano-regionales que demandan obras de infraestructura, transporte, etc.; que protestan contra el "centralismo" bajo múltiples y variadas formas; que plantean formas de desarrollo autónomas; etc.(6). Sin duda, que esta doble manifestación articulada de la acción del Estado (construido como bloque histórico)(7) y de la acción político-reivindicativa de los movimientos urbano-regionales en el contexto de la crisis (económica y urbana) modifica, o, al menos refuerza, aunque coyunturalmente, la escena política de cada localidad, del poder local allí constituido y de los niveles de participación popular.

-
- (5) "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, metropolización, etc.) unidos por vínculos causales (Carrión F.:1984,48).
- (6) Durante el gobierno anterior (1979-84) se han desarrollado movimientos de protesta regionales que han trascendido a la prensa nacional, en: Santa Rosa, Ambato, Lago Agrio, Riobamba, Orellana, Esmeraldas, Chone, Machachi, etc.
- (7) "El contexto fundamental en que se puede llegar a entender la dinámica municipal, es el llamado contexto del bloque de poder o bloque histórico, que es la forma en que las clases sociales construyen el Estado (. . .) Ese bloque social que subyace en toda estructura del Estado, es territorialmente diferenciado. ¿Qué quiere decir ésto? Que la forma, la relación de poder entre las distintas clases y fracciones de clase internas a ese bloque de poder, cambia según las regiones, según el municipio, que la clase es dominante a nivel del Estado y su conjunto, no es necesariamente la clase dominante en una región o en una ciudad o en un municipio" (Castells: 1982,21).

* Para referencia ver Cuadro No. 2, en trabajo C. Larrea, p. 96 de este libro.

Este texto se inscribe dentro de esta concepción general y busca presentar un conjunto de hipótesis que se encuentran aún en estado de elaboración en el marco de una investigación a nivel nacional que, sobre esta temática, ha iniciado el Centro de Investigaciones CIUDAD. En ese sentido, las ideas que aquí se vierten son más bien pasos previos, primeros balbuceos para una aproximación a la realidad empírica. Esta situación no exime la crítica, por el contrario la recomienda y la excita.

2. PODER LOCAL Y CIUDADES INTERMEDIAS EN EL CONTEXTO DE LA URBANIZACION

Partimos del hecho histórico de que el proceso de urbanización en el Ecuador se establece como tal a partir del siglo XIX, cuando *la guerra civil de 1895 sella el proceso de unificación y 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, 13)(8). Desde este momento el proceso evoluciona de manera creciente y acelerada hasta la actualidad.

Intentando realizar una caracterización de su desarrollo, se pueden ubicar dos momentos históricos de singular importancia y que conforman, por los rasgos que les distinguen, períodos muy claros. Estos hitos son: el *primero*, referido precisamente al de constitución del proceso de urbanización, y que se lo puede distinguir a partir de la formación del Estado nacional; y, el *segundo*, relacionado con la consolidación de la urbanización en el país y que puede ser comprendido como el proceso de modernización capitalista que se vive desde los años sesentas.

(8) Entenderemos por proceso de urbanización a los fenómenos capitalistas de distribución territorial de la población (dispersión, concentración, como relación y no como atributo) y de organización territorial (ver nota No. 9), íntimamente articulados y deducidos de sus determinaciones 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, en la ciudad y en el campo de manera interrelacionada.

2.1 PRIMER PERIODO: Constitución del Estado nacional

La formación de ciudades intermedias al interior del proceso de urbanización ecuatoriano puede concebirse a partir de: a) la profundización del desarrollo capitalista y su vinculación al mercado mundial a través del modelo de agro-exportación que se impulsa; b) de la diferenciación entre el poder central y el poder local; y, c) de la implantación de una organización territorial, regional y urbana, mucho más integrada a nivel nacional.

El modelo de agro-exportación que se desarrolla en el país permite la profundización de la urbanización nacional, merced a una división (cooperación) del trabajo que establece que la plantación costeña sirva para la atracción de divisas por exportación y la hacienda serrana satisfaga al mercado interno en formación(9). De esta manera se logran integrar dos regiones económicas distintas (Sierra y Costa) con sus centros urbanos principales (Quito y Guayaquil), definiendo tendencialmente una configuración territorial urbana de características bicéfálicas. Las ciudades de Quito y Guayaquil van convirtiéndose en forma acelerada en los ejes de los procesos de acumulación y urbanización a nivel nacional, en detrimento de las ciudades de porte medio y pequeño y del campo.

Se puede señalar que las ciudades de Quito y Guayaquil asumen permanentemente funciones como centros urbanos nacionales, con lo cual sus particularidades locales tienden —aparentemente— a diluirse en lo nacional. Lo contrario será lo que ocurra con las ciudades intermedias —que nacen principalmente en la Costa con el boom agro-exportador del cacao y las que se desarrollan en la Sierra a través de sus roles como capitales provinciales y que asumen claramente una situación de intermediación como depositarias del poder económico-político local.

(9) "La organización territorial es definida por la superposición y articulación de distintas formas productivas que conforman ámbitos de relaciones particulares y regionalizados objetivamente (según sea el caso: minería, hacienda, plantación, industria, etc.), correspondientes históricamente, cada uno de ellos, a una etapa de la división —social y territorial— del trabajo y por ende, también a un período del proceso de urbanización del país" (Carrión F.: 1984, 131).

CUADRO No. 1

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION DEL
ECUADOR DE LA SIERRA Y DE LA COSTA
1780 - 1982**

AÑOS	SIERRA	COSTA
1780	91.2	8.8
1892	74.7	19.1
1938	61.3	32.0
1942	61.1	32.6
1950	58.0	40.5
1962	50.7	47.5
1974	48.3	48.8
1982	47.1	48.9

FUENTE: Terán Geografía del Ecuador, Quito - 1958, 1892, 1938 y 1942. Dirección Nacional de Estadísticas.

Ecuador en Cifras 1938 - 1942 (Quito Ministerio de Hacienda, 1944) pp. 53-55.

JUNAPLA: La Población del Ecuador (Cuenca, JUNAPLA, 1960)

JUNAPLA: II Censo de Población y I de Vivienda, Quito 1962

JUNAPLA: II Censo de Población, 1974, Resultados definitivos, Resumen Nacional.

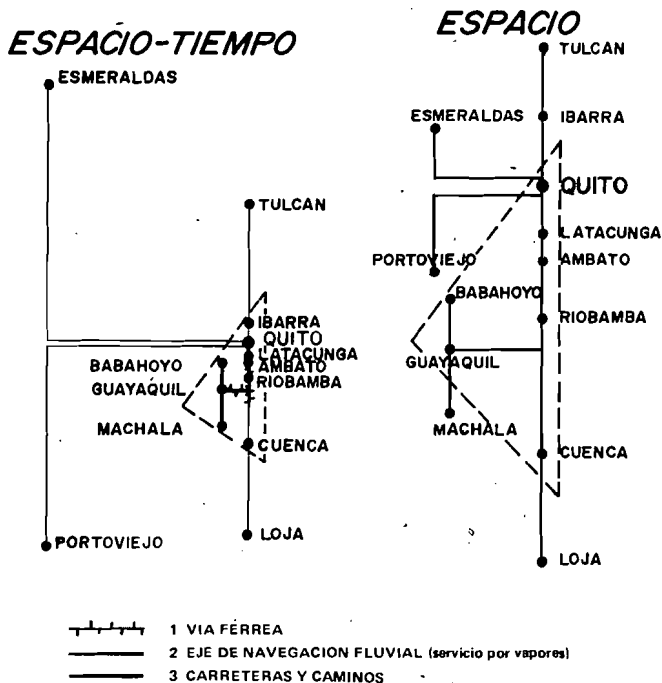
INEC: IV Censo de Población, 1982, Resultados Provisionales, Middleton, Alan.

La plantación costeña en apogeo y el estancamiento relativo de la hacienda serrana determinan una redistribución poblacional de la Sierra a la Costa, que tiende a equilibrar las diferencias interregionales (ver Cuadro No. 2). Este movimiento migratorio tiene sus raíces en el agro y en las ciudades de la Sierra (parasitarias de una estructura agraria en descomposición) y tiene su destino en Quito, Guayaquil y las zonas más prósperas de la Costa. De allí que la dinámica poblacional y el desarrollo de las ciudades intermedias esté en consonancia

con la evolución de las formas productivas dominantes en cada uno de sus respectivos ámbitos (hacienda, plantación) y con la articulación interurbana; lo cual comporta, paradójicamente, que la organización territorial esté acompañada por una ruralización de la economía.

Esta fase de las ciudades intermedias nos permite avizorar el desarrollo de una red urbana nacional (al menos en la parte central del país), a cuya cabeza se colocan las ciudades de Quito y Guayaquil como ejes de la organización territorial. En este aspecto, mucho tienen que ver el impulso dado a la construcción de obras de infraestructura interregional e interurbana (carreteras, ferrocarril, telegrafía, etc.), así como, la dotación progresiva de servicios, infraestructuras y equipamientos urbanos en los centros urbanos mayores y medios, creando en su conjunto, ciertas "condiciones generales de la producción" de base urbana y la difusión de un mercado interno fundamentalmente concentrado en el triángulo Quito-Guayaquil-Cuenca (ver Gráfico 1).

GRAFICO N°1



Las ciudades intermedias se desarrollan principalmente en la Costa centro-sur (Los Ríos, El Oro, Guayas y Manabí) y en la parte central de la Sierra (Pichincha, Chimborazo, Cotopaxi). Las primeras tienen que ver con roles preponderantemente económicos, tales como: funciones mercantiles, polo de avanzada agrícola, prestación de servicios, etc., de manera centrífuga. Las segundas se estructuran más bien alrededor de sus condiciones de capitales provinciales, esto es: prestación de servicios, funciones político-administrativas, lugar de realización mercantil, etc., de forma centrípeta.

Este proceso económico-territorial se desarrolla, concomitantemente, con modificaciones a nivel político; en este caso, con la creciente separación de la sociedad civil y el Estado (característico del modo de producción capitalista)(10) que se venía gestando. Esta separación conduce inevitablemente a un tipo de dominación indirecta del bloque hegemónico (burguesía comercial principalmente) sobre las clases subordinadas, teniendo como base para su constitución y existencia, entre otros mecanismos, a ciertos "órganos de intermediación" entre el Estado y la sociedad civil y entre el poder concentrado de la clase dominante (poder central) y el poder difuso de ciertos "intereses particulares" (O'Connor: 1981) definidos en ámbitos restringidos y específicos (poder local). Para precisar es indispensable remarcar el carácter histórico de la constitución de esta doble modalidad del poder: ello es dable en un momento particular del desarrollo capitalista en el país, cuando se llega al "límite" del denominado "Estado Gamonal", que Ayala (1982,52) lo caracteriza en términos de que *reproduce la concentración del poder político en desarticulados ámbitos regionales* (subrayado nuestro)(11).

(10) "... no tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al Estado político moderno, y en ocasiones es precisamente la descentralización lo que favorece esa separación, articulando la gestión política en formas equilibradas y difusas, pero reservando las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado, precisamente por estar construido en antítesis a las autonomías locales" (Cerroni: 1980, 85).

(11) "En esta perspectiva, se entiende la importancia de los órganos descentralizados con sus *altos niveles de autonomía* al interior del aparato del

De esta manera el poder local que emerge, en tanto Municipio, tiende a reemplazar a los niveles inferiores del Estado pre-capitalista: el teniente político, el policía rural, el cura, etc., integrados en el ámbito político-económico de la hacienda (Chiriboga: 1983, 31). Pero no sólo que se modifica en los términos arriba señalados, sino que también resulta de un nuevo "bloque social" en desarrollo que, además, tiene que ver con el origen de los partidos políticos a nivel nacional y el remozamiento de las estructuras caciquiles y gamonales a nivel local. O sea, se constituye un poder local (por oposición al poder central), interrelacionado al conjunto nacional, por sobre un poder regional desarticulado del todo, pero integrado y dependiente del contexto de la hacienda.

El proceso de dominación del capital en el conjunto de la formación económico-social ecuatoriana y el correlativo desarrollo de la estructura estatal, significaron en la práctica un desplazamiento relativo de ciertos sectores de la clase terrateniente del poder global nacional, hacia ámbitos más reducidos de poder político y económico. Pero, se trata de un desplazamiento relativo: a) porque el Estado centralizado descansa sobre bases latifundistas, en las que el centralismo burgués coexiste con el gamonalismo y el caciquismo local(12) y, b) porque el desplazamiento de los terratenientes del poder central hacia el poder local posibilitó su remozamiento, dando lugar al nacimiento de la fracción terrateniente urbana y, consecuentemente, a su inserción en la economía y en el crecimiento urbano.

Es importante señalar que esta "modernización" de la clase terrateniente tiene lugar en, y gracias a, su ámbito privilegiado de dominación: el municipio como órgano de poder local; o sea, ubicándose en su nivel histórico natural. Resaltando la afirmación, se puede señalar

.../...

Estado. Durante todo el siglo XIX, el Municipio cumple un básico y diversificado papel. No sólo es una institución que organiza ciertos servicios públicos, ni una instancia de poder local, sino un verdadero aglutinante de los intereses seccionales y *poderoso instrumento de oposición política*". (Ayala: 1982, 61). (Subrayado nuestro).

(12) Se pueden revisar los análisis de Quintero (1980) y de Mariátegui (1975)

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, en esta nueva coyuntura histórica que estamos analizando, el municipio será un instrumento de los terratenientes para remozarse y fortalecerse como fracción urbana. De allí se puede inferir, que, dependiendo del momento histórico concreto, el municipio adquiere un poder real particular.

También se puede colegir que, a partir de este momento, el municipio como poder local tiende paulatinamente a urbanizarse; y lo hace en términos de que transforma y limita su contenido hacia lo que podríamos considerar como lo urbano. Este proceso tiene mucho que ver con la diferenciación que se desarrolla entre el poder central y el local, dado que el municipio tiende a circunscribir su poder a una porción particular del territorio cantonal: la ciudad, y en ella a un segmento específico de la política: la política urbana, donde incluso, desde un principio, se pone mayor énfasis a las acciones dirigidas hacia los procesos de constitución-habilitación del suelo(13).

2.2 SEGUNDO PERIODO: Modernización capitalista (14)

La dinamización de la economía nacional a partir de la reactivación del modelo de agro-exportación (sobre la base de otro producto agrí-

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

cola, 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 de la lógica agroexportadora, la urbanización se acelera significativamente. Quito y Guayaquil presentan un rápido crecimiento poblacional, paralelo al crecimiento urbano global del país; las ciudades intermedias de la Costa adquieren un alto dinamismo (unas nacen y otras crecen), mientras que las de la Sierra tienen un estancamiento relativo.

Este esquema de urbanización tiende a redefinirse a partir de la década de 1960 con la crisis de la lógica de acumulación basada en la agro-exportación y el resquebrajamiento del rol que cumple el Ecuador en la división internacional del trabajo como productor de "bienes de sobremesa" con base al monocultivo, así como el intento de articulación de un modelo "desarrollista" que propugna como eje matriz de la sociedad nacional a la industrialización sustitutiva de importaciones y a la modernización global de Estado(15), que para los años siguientes se consolidará con el incremento de la capacidad económica que adquiere el Estado, bajo el influjo económico proveniente de la producción y comercialización petrolera(16). Es decir que la dinamización de la urbanización no está supeditada, como en épocas pretéritas, a la estructura agraria.

Estamos más bien en presencia de un proceso de transformación de

(15) Para la década de 1970, el proceso se encuentra consolidado bajo el signo del desarrollo capitalista que se sustenta en los ingresos derivados de la producción y comercialización petrolera. Este modelo descansa en la industrialización sustitutiva de importaciones, la modernización de la estructura agraria, la generación de condiciones propicias para la inversión foránea, la modernización del aparato estatal, el crecimiento del proletariado y de las capas medias de la población, la concentración del ingreso y la aceleración del proceso de urbanización. (Verduga: 1978, 61-62).

(16) "En el campo económico las siguientes cifras dan cuenta de la importancia de los cambios operados. El PIB se incrementa al 8% en 1972, 18% en 1973 y 16% en 1974. Las exportaciones que en 1971 —año prepetrolero— se situaron en 242.9 millones de dólares, gracias al oro negro se elevan 323.2 en 1972, 575.1 en 1973 y 1.050 millones de dólares en 1974". (Báez: 1980, 46).

las formas de acumulación semicolonias o primario-exportadoras a las nuevas de sustento urbano-industrial, teniendo como eje principal al 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 incipiente de la industria, el comercio, la banca, etc. (Quijano: 1974, '82 y ss), de base urbana y de manera concentrada en Quito y Guayaquil. Así la población, el capital, el poder tienden a urbanizarse aceleradamente(17).

Dentro de este contexto general se empieza a observar un proceso de readecuación de la organización territorial en su conjunto; en términos de que se introducen sustanciales modificaciones a la organización territorial de la producción agro-exportadora. En esta perspectiva se inscriben la incorporación de la "región" amazónica u oriental, las transformaciones en la relación campo-ciudad, la redefinición de las ciudades intermedias al interior de una trunca red urbana y el desarrollo de la bicefalía Quito-Guayaquil.

La penetración acelerada del capital en el campo y el desarrollo de una industrialización incipiente en las ciudades, evidencian la agudización de la relación asimétrica (incluso hace crisis) que se presenta entre la dinámica del crecimiento de la producción agropecuaria y las nuevas necesidades de abastecimiento creadas por la expansión del mercado y del capital urbano-industrial(18). Estamos, por tanto, bajo la presencia de una redefinición de las relaciones campo-ciudad como forma de subordinación o subsunción del campo a la ciudad(19). Sin duda, en ella juegan un rol singular la expedición de las

(17) La población urbana representaba en 1950 el 28% de la población total, en 1962 era del 36%, en 1974 llegaba al 41% y en 1982 al 49%.

(18) "Se trataba de convertir al sector agrícola en un sector dinámico, competitivo y supuestamente progresista, de tal manera que, mediante la ampliación del crédito y la introducción de nuevas técnicas y organizaciones de tipo empresarial, se pudiera responder adecuadamente a la creciente demanda agrícola resultante de los procesos de urbanización e industrialización" (Jara: 1984, 49).

(19) "El concepto de subordinación se aplica bajo el supuesto de que en al-
.../...

leyes de Reforma Agraria, de Colonización y de Fomento Industrial, tanto en términos de política como de sus resultados concretos.

La incorporación de la región oriental (amazonía) y de su relativo desarrollo urbano-regional, no dependerá necesariamente de la nueva forma productiva que emerge en la escena económica nacional, y que encuentra ubicación principal en esta región: la explotación de los yacimientos petrolíferos. Y no lo hará porque la explotación petrolera se caracteriza por ser —al menos en este caso— una forma productiva de enclave que no permite, al contrario de lo que ocurrió con la hacienda o la plantación en la Sierra y la Costa, un desarrollo sostenido en la zona, a no ser por el tipo de ciudades con vida efímera que caracterizan a la minería.

La región oriental se “incorporará” y desarrollará en este período gracias a una política dirigida desde el Estado para implantar y constituir el capitalismo en la zona. Sus instrumentos básicos serán: la legislación, la ampliación de la frontera agrícola, la ejecución de obras de infraestructura, la concesión de importantes extensiones de tierra a compañías empresariales (colonización empresarial) dedicadas a la minería, la agricultura y ganadería, la promoción a la colonización individual, entre otros. Es por ello que la zona oriental vive un proceso diferente a los de la Sierra y la Costa, cuyo aspecto culminante será la inexistencia de una clase dominante a nivel regional y la combinación económica de las etnias selváticas con la colonización individual. (Pachano: 1984, 145).

En la Sierra, principalmente la transformación de la hacienda en tanto ruptura de la relación político-económica entre la hacienda y el campesinado, deviene, por un lado, en la formación de unidades empresariales y, por otro lado, en una serie de estrategias de reproducción (recampesinización, migraciones, proletarianización, etc. Cfr. Salamea et. al. 1980), entre las cuales se destaca por su magnitud e importancia, el campesinado parcelario. Esta modernización del cam-

.../...

gún momento de la historia del desarrollo capitalista los centros fundamentales de acumulación de capital se desplazan hacia el sector urbano-industrial” (Pucciarelli: 1984, 24).

po (por tanto de la ciudad y su relación) trae aparejada una nueva conformación urbano-regional que, por el momento, la caracterizamos a partir de la refuncionalización de los pueblos y que tienen que ver con su nueva articulación sea a la economía campesina (20) y/o sea con las empresas agrarias capitalistas (21).

Este desarrollo urbano-regional, desigual y combinado, se complementa a la organización territorial nacional a partir de ámbitos socio-económicos articulados a una ciudad matriz (mediada en ciertos casos por pueblos); dada su condición hegemónica por atributos político-administrativos (capital provincial o cantonal al menos); por su condición de centro urbano de mayor desarrollo relativo al interior de una conformación geográfica (vr. gr. los valles en la Sierra o determinados ríos en la Costa); por su ubicación estratégica en zonas fronterizas o en lugares de concentración de infraestructuras; por el desarrollo de actividades industriales, comerciales o de servicios; por su condición de cabeza de colonización, etc.

Este tipo de ciudades asumen una condición de intermediación en la organización territorial de la sociedad civil y el Estado, al relacionar los ámbitos correspondientes a las economías campesinas, las empresas agrícolas, la colonización empresarial, la producción minera e industrial, la realización mercantil, etc., con las ciudades metropolitanas, sean éstas al interior de la República (ciudades primadas) y/o en el exterior. Los niveles de intermediación dependerán de la fortaleza de los lazos que las imbriquen, los cuales dependerán de factores tales como: expansión del mercado interno, inserción en la economía

(20) "Del funcionamiento del pueblo como residencia de un poder articulado a la clase terrateniente se pasa crecientemente al pueblo como residencia de un conjunto de agentes de intermediación entre el campesinado y la sociedad mayor" (Chiriboga: 1984, 36).

(21) "Los pueblos vinculados a estas zonas sufrieron, igualmente, fuertes cambios, a partir del surgimiento de una serie de actividades productivas y de distribución de diversa envergadura: talleres, piladoras, agro-industrias, centros de ventas de insumos tecnológicos, etc. Asimismo, la manera como se constituye la fuerza de trabajo en estas zonas implicó que los pueblos adquiriesen importancia como lugares residenciales" (Chiriboga: 1984, 37).

mundial, mecanismos de intercambio mercantil, transferencias de excedentes, desarrollo del transporte y las comunicaciones, desniveles en las respectivas subordinaciones, etc.

Esta refuncionalización de las ciudades intermedias se logra también desde lo urbano. Se inicia el fortalecimiento de ciertos grupos sociales que logran desarrollar y ampliar el mercado interno(22) y se impone una nueva política estatal, esta vez dirigida a lograr una "descentralización desde el centro", acorde a la modernización que se impulsa en el aparato estatal y la sociedad nacional. Política que en última instancia tiene que ver con la readequación del poder local a las nuevas circunstancias creadas en los últimos años y que se presenta, por un lado, como redefinición de competencias entre el central y el local y, por otro lado, vía el gasto público, modificar sustancialmente el contenido de la política local.

Se presencia, entonces, durante el auge petrolero principalmente, un doble proceso interrelacionado: a) la concentración de ciertas funciones privativas a los organismos seccionales en el poder central y b) la distribución de los ingresos petroleros gracias a su notable incremento. Es dable esta situación gracias a que la *renta petrolera es administrada de manera paralela y separada del presupuesto del Estado. El monto de la renta es comparable, desde 1973, a la magnitud de los ingresos fiscales. La mayor parte de aquella ha sido destinada a gastos de desarrollo económico, una parte menor enviada al sistema financiero. El desarrollo social ha recibido una parte poco importante y, últimamente, ha cobrado relativa importancia el rubro desarrollo regional* (Bocco: 1982, 181).

Al respecto, algunos ejemplos pueden ilustrar el hecho y su magni-

(22) Las ciudades son el escenario del nacimiento de una nueva fracción de capital —el capital intermediario— surgido a través de "la asociación de capitales comerciales y financieros con las empresas multinacionales en torno a representaciones, concesiones, armadurías y la renta urbana" y por medio de "la canalización del excedente petrolero que queda en el país, especialmente por vía del comercio de importación, el control de la distribución de bienes de consumo durable y de los contratos públicos" (Varas y Bustamante: 1978, 71 y ss).

tud: tenemos la creación del Fondo Nacional de Participación (FONAPAR), con el fin de canalizar el financiamiento para proyectos regionales y locales a través de las corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR, OIPE), gobiernos seccionales provinciales (consejos provinciales) y cantonales (municipios y concejos cantonales); entidades productoras de servicios y equipamientos, antes privativos de los municipios, tales como los de energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), comunicaciones (IETEL), educación (DINACE, DINADER); la creación e impulso a instituciones de financiamiento como el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV-JNV), IESS, mutualismo, entre otros más. Es decir, una serie de organismos adscritos al gobierno central que impulsan desde el centro el "desarrollo" regional-urbano, unas veces con políticas proteccionistas y otras directamente a través del flujo financiero y crediticio.

Esta política tuvo, al menos, dos efectos directos en los municipios del país y en particular de las ciudades intermedias y primadas: la redefinición de la autonomía municipal y la implantación de una acción empresarial. La autonomía municipal empieza a ser concebida en términos de subordinación al poder nacional, dado que el crecimiento que se produce en las arcas fiscales municipales proviene, fundamentalmente, de los aportes y transferencias del poder central y, con el aval del Gobierno Nacional, del endeudamiento externo. Estos recursos foráneos al Cabildo presentan una "anomalía": no logran potenciar los recursos propios de los municipios, con lo cual las finanzas municipales empiezan a evidenciar su *incapacidad estructural* para cubrir, con sus propios recursos, la magnitud del gasto en que incurren. Esta incapacidad se acrecienta año a año, al punto de que la brecha que separa los recursos externos de los propios, en el financiamiento del gasto municipal, es de tal magnitud y naturaleza que es dable concebir a este *déficit crónico*, como crisis del fisco municipal.

Este incremento del gasto municipal, vía los recursos externos, produce una modificación sustancial adicional en la naturaleza del municipio ecuatoriano: los recursos externos por los condicionamientos que entrañan (tasas, intereses, prioridades y tipos de obras, formas de administración de proyectos, localizaciones, etc.), transforman al

municipio de poder local "autónomo, prestador de servicios, representante de la comunidad, etc." en un órgano estatal regido por la lógica empresarial del beneficio y la rentabilidad de las inversiones, subsumido al poder central. Es decir, que el poder local, por un lado, concluye su proceso de "desautonomización" y, por otro lado, se moderniza en sentido capitalista, pudiendo hablarse de que los municipios "pueden hacer todo aquello que no les está prohibido, no obstante ellos no están obligados a hacer nada" (Lordello de Mello: 1981, 8). Con ello se abre un amplio abanico de negociación, tanto con el poder central como con la población.

En suma, por esta doble vía de "descentralización desde el centro" (recursos económicos exógenos y redefinición de atribuciones), se logra en última instancia, dar paso a un nuevo municipio que nace en la coyuntura de los años sesenta y hoy vemos su consolidación(23). Un municipio, en tanto poder local, definitivamente más urbano, que tiene una lógica empresarial de funcionamiento (privatización), con atribuciones y competencias más limitadas y con nuevos grupos que lo controlan(24): el profesional o tecnócrata, el cacique urbano, el comerciante, etc.

Esta modificación del municipio no se observa sino hasta que la crisis económica y urbana muestran con toda claridad sus efectos y el boom petrolero muestra formas de agotamiento. De esta manera, la capacidad de respuesta que tuvo el Estado comienza, a principios de los años ochenta, a reducirse con lo cual la acción municipal se vuelve más selectiva e insuficiente (sigue a la lógica económica: concentradora y excluyente), sobre todo en un momento en que en la ciudad se desarrollan mayores contradicciones sociales, algunas de las cuales comienzan a rebasar el ámbito de lo local agudizando los conflictos a nivel nacional.

(23) Mucho tiene que ver la modificación de las "técnicas" de contabilidad en materia presupuestaria: paso del presupuesto por partidas al presupuesto por programas, con lo cual se permite un mejor seguimiento financiero y resultados eficientistas.

(24) El manejo de la ciudad va escapándose paulatinamente de los representantes elegidos popularmente y recae en los directorios de las respectivas empresas.

Sin duda, también, la crisis urbana determina límites a la acción municipal y aporta nuevos elementos a la crisis económica del municipio.

La dotación de servicios bajo el criterio de la rentabilidad, a la par que excluye amplios sectores sociales, incrementa sus costos: no sólo por el incremento de los costos de producción "tradicionales" sino también por los nuevos costos financieros que implican y las nuevas demandas que aparecen por la crisis urbana. Es decir, estamos bajo la presencia de otra modalidad de la política municipal que se la puede sintetizar como "gestión del déficit".

La política de "gestión del déficit" se inscribe en la exacerbación de la realidad económica del momento y en las nuevas modalidades del municipio anteriormente señaladas: la concentración por la exclusión; lo cual implica adoptar a la segregación como patrón para el "desarrollo urbano", el clientelismo —a todo nivel— como modalidad de participación (léase cooptación) de los sectores populares, la subordinación al poder ejecutivo como alternativa para la realización de "obra" y la privatización de sus acciones como mecanismos de financiamiento económico.

En síntesis, la "gestión del déficit" se encuentra enmarcada bajo la lógica empresarial en el manejo de los recursos municipales y de la consecuente marginación de amplios sectores de la población urbana de los servicios y equipamientos colectivos fundamentales. Lo uno resulta de lo otro: como no es rentable económicamente el dotar de agua potable, energía eléctrica, etc. a los barrios populares es preferible expulsarlos de las zonas centrales (proceso de renovación urbana) a las periféricas, al margen de los perímetros urbanos, lo cual les coloca inmediatamente al margen de la posibilidad de atenderlos. . . . A menos que, como de hecho sucede, se entablen negociaciones aisladas del tipo clientelar que permita su integración a la política de gestión urbana.

Es por ello que, en la actualidad, se asiste a un verdadero nacimiento del movimiento urbano popular que incluso rompe sus ámbitos locales, sus ataduras tradicionales, sus reivindicaciones estrechas, etc. y empieza a *participar* conscientemente en la vida política del país.

BIBLIOGRAFIA

- Ayala, Enrique. *Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador* Ed. Corporación Editora Nacional, Quito, 1982.
- Báez, René. "Hacia un subdesarrollo moderno", en: *Ecuador Pasado y Presente*. Ed. Universitaria, Quito, 1975.
- Bocco, Arnaldo. "Estado y renta petrolera en los años setenta", en: *Ecuador Mito y Desarrollo*, Ed. El Conejo, Quito, 1982.
- Carrión, Fernando. *La renovación urbana en Quito*, Ed. CAE, Quito, 1984.
- Carrión, Fernando. "Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana", en: *Revista SIAP, No. 71*, Ed. SIAP, México, 1980.
- Castells, Manuel. "Política municipal y cambio social", en: *Cuadernos de Borrador No. 5*, Ed. CAE, Quito, 1982.
- Cerroni, Humberto. *Teoría política y socialismo*, Ed. ERA, México, 1980.
- Coraggio, José Luis. *Sobre la espacialidad y el concepto de región*, mimeo, México.
- Chiriboga, Manuel. "Región y participación política", en: *Ecuador Debate No. 3*, Ed. Quito, 1983.
- Deler, Jean Paul. "Estructura y consolidación del área central (1830-1942)", en: *El manejo del espacio en el Ecuador*, Ed. IGM, Quito, 1984.
- Guerrero, Andrés. *Los oligarcas del Cacao*. Ed. El Conejo, Quito, 1980.
- Jara, Carlos. "El modelo de modernización y la crisis del Agro", en: *Ecuador Agrario*, Ed. El Conejo, Quito, 1984.
- Lojkin, Jean. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Ed. Siglo XXI, México 1984.
- Mariátegui, J. Carlos. *Ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Ed. Amauta, 1975.
- O'Connor, James. *La crisis fiscal del Estado*, Ed. Península, Barcelona, 1981.
- Pachano, Simón. "Transformación de la estructura agraria: personajes, actores y escenario", en: *Ecuador Agrario*, Ed. El Conejo, Quito, 1984.
- Pradilla, Emilio. "Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina", en: *Revista SIAP No. 57*, México, 1981.

- Pucciarelli, Alfredo. *Notas sobre la contradicción campo-ciudad y el proceso de urbanización en los países capitalistas dependientes*, mimeo, México, 1984.
- 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, Rafael. *El mito del populismo en el Ecuador*, Ed. FLACSO, Quito, 1980.
- Quintero, R. y Silva, Erika. "La crisis nacional general de 1895", en: *Revista Cultura*, Ed. Banco Central del Ecuador, Quito, 1981.
- Salamea, Lucía et. al. *Ecuador: cambios en el agro serrano*, Ed. FLACSO-CEPLAES, Quito, 1980.
- Topalov, Christian. *La urbanización capitalista*, Ed. EDICOL, México, 1978.
- Varas, A. y Bustamante, F. *Fuerzas Armadas y política en Ecuador*, Ed. El Conejo, Quito, 1981.
- Verduga, César. "El proceso económico ecuatoriano contemporáneo (análisis del período 1972-75)", en: *Ecuador HOY*, Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1978