

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

RESULTADOS ELECTORALES EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS (1978 - 1979)

Luis Verdesoto*

1. EL ESCENARIO ELECTORAL (1)

De acuerdo a los padrones electorales de 1980 y siguiendo la clasificación administrativa de parroquias urbanas -227- y rurales -720-, el 27.95% de un electorado inscrito de 2'818.717 ciudadanos se encontraba ubicado en el campo. Este electorado de las parroquias rurales está constituido predominantemente por campesinos medios y pobres. Los campesinos ricos -para adoptar funcionalmente una clasificación- y otros sectores ligados a la producción agraria, se ceden y votan en las ciudades.

Consecuentemente, el escenario electoral nacional es de extracción predominantemente urbana, pero caben algunas precisiones. Si estratificamos a las ciudades por el número de electores, el último estrato conformado por las ciudades de menos de 10.000 electores tiene el 16.61% del electorado nacional(2).

* Investigador de CIUDAD. Ecuador.

(1) En el artículo trabajamos básicamente con la información estadística compendiada en el libro *Elecciones en Ecuador 1978-1980*. FLACSO, Bogotá, 1983. La numeración que aparece en las referencias bibliográficas corresponde a las páginas de ese libro.

(2) Siguiendo la División político-territorial de la República del Ecuador INEC, Quito, 1979, las ciudades con menos de 10.000 electores son 97.

Las ciudades de menos de 10.000 electores tienen, por lo general, alrededor de 20.000 habitantes, lo que permite alguna comparación con los resultados censales de 1974. Estas ciudades, según se registra en el período intercensal 1962-1974, forman parte de una dinámica de población en Ecuador, que varió las características de la urbanización observadas en el período intercensal anterior(3). Pese a que continúan siendo las principales expulsoras de población hacia los centros urbanos mayores en el contexto de un crecimiento urbano más lento, se destaca que estas ciudades tienen formas económicas mixtas urbano-rurales, siendo relativamente equilibrada la ocupación en actividades agrícolas y manufactureras, ligeramente superior en comercio y bastante más pronunciada en servicios —en este caso porcentualmente similar a la composición de la población económicamente activa de las ciudades de los estratos superiores—.

Existen diferencias regionales en las ciudades comprendidas en este estrato. En la Sierra, es mayor la ocupación dedicada a las actividades manufactureras y de servicios; en tanto, en la Costa, es mayor la dedicada a actividades agrícolas y de comercio, en ese orden. Podemos concluir indicando que, si bien en este estrato de ciudades se están produciendo crecientemente actividades propiamente urbanas —de modo más acentuado en la Sierra—, éstas se vinculan a la agricultura —fundamentalmente en la Costa—.

Dadas las anteriores consideraciones, pensamos que, aún cuando la distribución del electorado potencial no reproduce la distribución de la población total, los estratos de ciudades de menos de 20.000

(3) Aplicamos la relación entre electores inscritos en 1980 frente a la población total estimada en junio de 1980 a nivel nacional (pp. 78) que es de 33.749/o, siendo más alta en la Sierra —37.580/o— y menor en la Costa —30.689/o—. Evidentemente las ciudades que según el "Censo de población y vivienda" de 1974 tenían menos de 20.000 habitantes crecieron, saliendo algunas fuera del estrato hacia 1980 y seguramente experimentaron cambios en su tendencia económica. Sin embargo, sin contar con cifras alternativas, nos parece que la tendencia general que se expone en el artículo no ha variado sustantivamente. Para el análisis sobre las características de la urbanización en el estrato de ciudades con menos de 20.000 habitantes nos hemos basado en el artículo *La dinámica de población en la Sierra ecuatoriana* de Juan María Carrón (FLACSO, Quito, 1980).

habitantes y menos de 10.000 electores forman de algún modo parte del universo político electoral agrario.

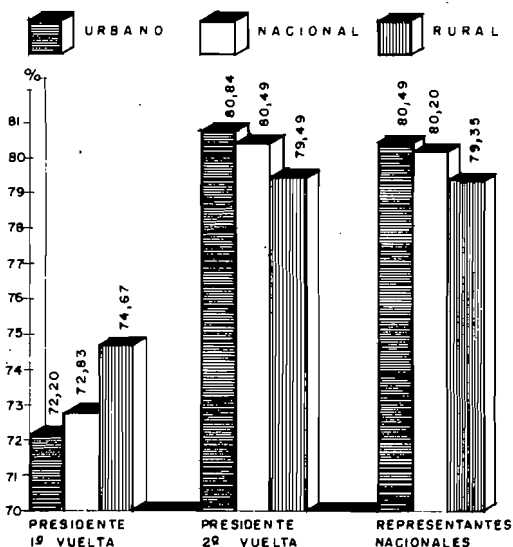
También, como hemos sustentado en el libro antes citado, la afirmación anterior nos permitiría comprender la naturaleza del flujo electoral entre tendencias que se produjo en las elecciones realizadas entre 1978 y 1979, basado en un encadenamiento de la influencia en las decisiones electorales desde las ciudades más grandes hacia las más pequeñas, y de éstas hacia el agro. El estrato de ciudades de menos de 10.000 electores, en general, presenta patrones de votación más próximos a los resultados agregados del agro. Más adelante presentamos algunas hipótesis al respecto.

¿Qué "grado de ruralidad" tiene el electorado de las diferentes regiones y provincias del país? El 33.87% de los electores serranos (que son el 51.83% de los electores del país) se encuentra en las parroquias rurales, en tanto, apenas el 19.98% de los electores costeños está en la misma situación, con las características que hemos visto antes en las ciudades más chicas del agro costeño, en las que un tercio de sus habitantes son trabajadores agrícolas que las utilizan como "dormideros". Del conjunto del electorado rural, el 62.82% se asienta en la Sierra y el 32.82% en la Costa.

La concentración de electores rurales en la Sierra es de 2.35% más alta que en la Costa. Las provincias de Tungurahua, Azuay y Cañar tienen 440, 257 y 226 electores promedio por cada 1.000 hectáreas agrícolas, respectivamente, ubicándose por sobre el promedio de la región, que es de 161.

Respecto al electorado inscrito que no concurrió a las urnas, el Gráfico No. 1 muestra que en el primer acto electoral, 1978, la participación rural —74.67%— es mayor que a nivel urbano —72.20%—. La situación en 1979 es bastante similar en los niveles urbanos y rural, siendo ahora mayor la participación urbana que la rural, pero apenas sobre un 1%. Cabe resaltar que entre 1978 y 1979, siendo el mismo universo electoral (se utilizó el mismo padrón electoral), se incrementó la participación a nivel urbano —sobre el 8%— y a nivel rural —alrededor del 5%—.

GRAFICO N° 1
 PORCENTAJES DE PARTICIPACION EN TRES ELECCIONES A NIVEL URBANO, RURAL Y NACIONAL



A nivel fenomenológico, se puede interpretar las diferencias de comportamiento que se observan. Salvo en el caso de la participación en la primera vuelta electoral, en los otros, las tasas a nivel rural son superiores que a nivel urbano. De la comparación de las tres curvas se colige que la población rural tiende a participar masivamente en las elecciones, tanto como a nivel urbano, aunque el voto nulo y en blanco es creciente. La tasa de nulidad es ascendente y la de abstención descende y luego vuelve a subir, porque la presentación al acto electoral de 1979 es la misma, aunque la nulidad es mayor en la elección de representantes nacionales. Un análisis a nivel general de las posibles causas de este comportamiento la hemos realizado en otro artículo(4), aunque queremos destacar como hipótesis adicional que los índices de participación electoral y los resultados, globalmente,

(4) *Notas metodológicas para una investigación sobre conformación de la opinión pública, demanda política y tendencias electorales en Ecuador* (FLACSO-ILDIS, Quito, 1983), pp. 5 - 6 - 7.

ya no obedecen a la coacción de la estructura hacendaria a que se veían sujetos los campesinos en las anteriores elecciones. Las transformaciones agrarias ocurridas nos permiten pensar más bien en distintos tipos de relación con los centros urbanos, dentro de una misma estructura.

2. LOS RESULTADOS DE LAS VOTACIONES EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS

En el Cuadro No. 1 presentamos la relación entre los totales urbanos y rurales a nivel nacional para las tres elecciones de nuestro análisis. Para una mayor desagregación de la relación urbano-rural a nivel provincial o regional consultar los cuadros 4 a 16, pp. 114-118; 145-149; 177-179, FLACSO, op. cit.

Como se puede observar, el agro sigue la tendencia del electorado nacional (configuración de un nuevo centro político), aunque a menor ritmo(5). Habíamos mencionado como hipótesis que las ciudades con menos de 10.000 electores desempeñan el rol del último eslabón y tal vez definitivo del encadenamiento de la influencia de las ciudades grandes hacia las intermedias y chicas y, por último, hacia el agro. Desagreguemos esta proposición.

Planteamos que existe una misma estructura de relación entre la votación urbana y la votación rural. Al interior de esta estructura pueden darse varios tipos específicos de situaciones, que no pueden ser descubiertas en el análisis estadístico agregado, sino con cifras en el mayor nivel posible de desagregación y basados en trabajos de campo. Cabe señalar que si la estructura de relación urbano-rural y los varios tipos de situaciones que pueden haber a su interior son reales, este análisis no nos ofrecería todavía las causas que determinan el comportamiento electoral, sino tan sólo plantearía condiciones generales, al interior de las cuales hay que buscar las variables explicativas específicas.

(5) En el artículo "Los resultados electorales en el sector rural (1978-1979)" publicado en el libro *Ecuador Agrario*, ILDIS, El Conejo, Quito, 1983, reconstruimos los flujos de la votación rural.

CUADRO No. 1

COMPOSICION DE LA VOTACION POR TENDENCIAS EN LAS
CIUDADES CLASIFICADAS POR ESTRATOS Y COMPARACION
CON LA VOTACION RURAL (6)

ELECCION	TENDENCIAS		
	Derecha	Centro	Izquierda
PRESIDENCIALES PRIMERA VUELTA (1978)			
Ciudades con más de 10.000 electores	39.75	55.23	5.02
Ciudades con menos de 10.000 electores	54.07	41.93	4.00
Total Urbano	42.79	52.41	4.80
Total Rural	57.40	38.06	4.54
REPRESENTANTES NACIONALES (1979)			
Ciudades con más de 10.000 electores	40.23	50.99	8.78
Ciudades con menos de 10.000 electores	45.96	46.51	7.54
Total Urbano	41.34	50.11	8.54
Total Rural	47.06	47.03	5.92
PRESIDENCIALES SEGUNDA VUELTA (1979)			
Ciudades con más de 10.000 electores	28.59	71.40	
Ciudades con menos de 10.000 electores	35.59	64.41	
Total Urbano	29.96	70.04	
Total Rural	36.32	63.68	

- (6) La definición de tendencia es la siguiente: una agrupación de listas de acuerdo a la afinidad de sus propuestas programáticas y de las actitudes coyunturales en el período 1978-1979: Esta agrupación puede adolecer de cierto mecanicismo, mirada desde la estructura interna de los partidos. Pero nos parece útil trabajarla, pues informa sobre los comportamientos del electorado y sus flujos. Se dieron casos de cambio en la ubicación relativa de la práctica y el discurso de los partidos, pero creemos que no en la demanda del electorado, que siguió ubicándose en una fracción del espectro. La asignación de partidos fue como sigue: **DERECHA:** Conservador, Liberal, Socialista (integró el frente político que apoyó la candidatura derechista de Sixto Durán Ballén), Social Cristiano, Coalición Institucionalista Demócrata, Velasquista, Nacionalista Revolucionario. **CENTRO:** Concentración de Fuerzas Populares, Izquierda Democrática, Democracia Popular, Unión Demócrata Cristiana y Frente Radical Alfarista. **IZQUIERDA:** Unión Democrática Popular, Movimiento Popular Democrático.

RESULTADOS ELECTORALES EN LAS CIUDADES

Esta diferencia es muy acentuada en el caso de la primera vuelta presidencial y apenas visible porcentualmente en el caso de representantes nacionales en la segunda vuelta. En estas dos últimas elecciones, como hemos planteado, se produjo el último flujo electoral de la tendencia de derecha hacia la de centro.

Para la comparación debemos tomar la precaución de ponderar el peso electoral de cada uno de los estratos de ciudades respecto al total nacional y del electorado urbano respecto al rural(7). Esto permite observar con propiedad la relación entre los resultados obtenidos en ciudades con menos de 10.000 electores y los obtenidos a nivel rural.

En el Cuadro No. 1 constatamos que en todas las elecciones la tendencia de centro está sobrerrepresentada en aquellas ciudades que superan los 10.000 electores respecto al total urbano. También es el caso de la tendencia de izquierda. Consecuentemente, la derecha está subrepresentada en el mismo estrato de ciudades en todas las elecciones. Luego, en las ciudades que tienen menos de 10.000 electores, se da la situación contraria a la del estrato superior de ciudades. Es decir, el centro está subrepresentado y la derecha sobrerrepresentada respecto al total urbano.

Nos encontramos con un comportamiento en el que existen proximidades a nivel porcentual. En las dos vueltas presidenciales, el resultado en las ciudades de 10.000 electores es más "centrista" que a nivel rural, en tanto que, en representantes nacionales, el campo se manifiesta más "centrista" que ese estrato de ciudades. Sin embargo, las diferencias no son extremas y se deben al comportamiento del electorado de izquierda a nivel rural en esa elección.

Inversamente, la derecha en el estrato de ciudades con menos de

(7)	Distribución del electorado inscrito en 1980:	
	Ciudades con más de 10.000	55.44%
	Ciudades con menos de 10.000	16.61%
	Total Urbano	72.05%
	Total Rural	27.95%
	Total Nacional	100.00%

10.000 electores se mantiene con porcentajes inferiores a los logrados a nivel rural, aunque también en este caso, las diferencias no son extremas.

Una primera conclusión que podemos obtener es que el flujo electoral se opera temporalmente primero en las ciudades más grandes y que de allí desciende, de modo constante, una influencia hacia las ciudades pequeñas y de éstas hacia el agro. A nivel de las cifras agregadas se constata esta situación, más aún si comparamos para las tres elecciones la situación individual de cada tendencia. Así, los resultados que obtiene la derecha en la primera vuelta en el agro y en las ciudades chicas va descendiendo —aunque en menor nivel— conforme se produce el flujo electoral:

Para concluir este punto vamos a hipotetizar varias situaciones que pueden albergarse dentro de los datos presentados. En los cuatro casos hipotéticos que planteamos están asociadas otras variables:

- El grado de modernización de las unidades productivas locales, que produce una relación por la vía del mercado con distintos tipos de ciudades.
- El grado de penetración de los mecanismos de socialización política de masas.
- Los agentes inmediatos externos al proceso productivo que actúan como determinantes de la formación de la opinión política.
- La memoria política de los campesinos.
- La resistencia a la modernización política que puede provenir de un ámbito regional amplio o focalizado.

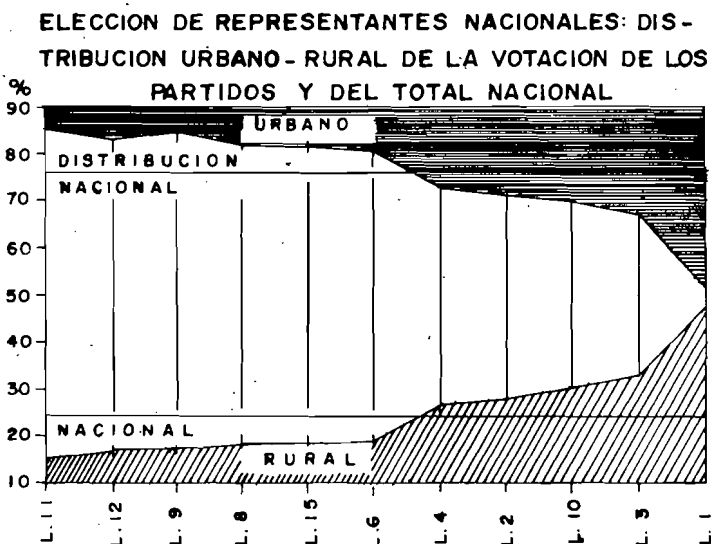
Con las anteriores consideraciones solamente tratamos de excitar a la investigación sobre la formación de la decisión político electoral, antes que dar respuestas.

- El encadenamiento de la influencia es lineal y la tendencia urbana general es asimilada por la votación rural.
- El encadenamiento de la influencia también es lineal pero la naturaleza de la votación urbana más inmediata al área rural es contraria a la tendencia urbana general. En este caso se producirían "bolsones" de aislamiento local o regional respecto al país.
- El encadenamiento de la influencia tiene distintos eslabones terminales entre las ciudades y el agro. La influencia puede venir de estrato de ciudades intermedias o grandes directamente hacia el agro, por ejemplo a través de los medios de comunicación o de la migración, que son agentes privilegiados de socialización de la información política o por la presencia de agentes del Estado.
- No se produce un encadenamiento de la influencia urbano-rural, porque a nivel del agro se han creado "bolsones de resistencia" a la influencia de las ciudades chicas y grandes.

3. LA BASE URBANO-RURAL DE LOS PARTIDOS

a) En el Gráfico No. 2 se presenta la distribución del electorado de cada partido para la elección de representantes nacionales, según su origen urbano o rural y se la compara con la distribución en los mismos niveles del electorado inscrito nacional. De ese gráfico se desprende que frente a la distribución sectorial del electorado inscrito, existe un conjunto de partidos sobrerrepresentados a nivel urbano. Entre ellos se destacan los partidos de izquierda (Listas No. 9 y No. 15) y las formas más modernas del centro (Lista 12) y de la derecha (Lista 6) para esta elección. Muy próximos a la media nacional se encuentran la Lista No. 4 —partido populista del centro— y la Lista No. 2 —partido de la derecha tradicional—. Respecto a los partidos que presentan una significativa "ruralidad" de su electorado todos pertenecen a la derecha. Dos de ellos virtualmente han desaparecido (Listas No. 10 y No. 3).

GRAFICO Nº 2



En otro trabajo hemos realizado un análisis detenido de la estructura interna de los partidos en relación a su componente regional(8). A continuación citamos dos de sus conclusiones:

- a) El centro se compone de dos ingredientes regionales claramente identificados, que no se encarnan en una organización. En este sentido reproducen, por el origen de su electorado, la constitución como fuerzas políticas de carácter nacional se localiza más en el discurso y en su proyecto estatal, que en la distribución regional de su fuerza electoral. Cabe resaltar la similitud con la distribución del electorado de izquierda.
- b) La derecha presenta dos formas de articulación regional de su electorado. De un lado, algunas organizaciones se aproximan hacia las medias y en este sentido su distribución es más equilibrada. De otro lado, las restantes organizaciones tienen un asiento local y sectorial muy claro.

(8) *Elecciones y región*, FLACSO-CERLAC, Quito, 1982.