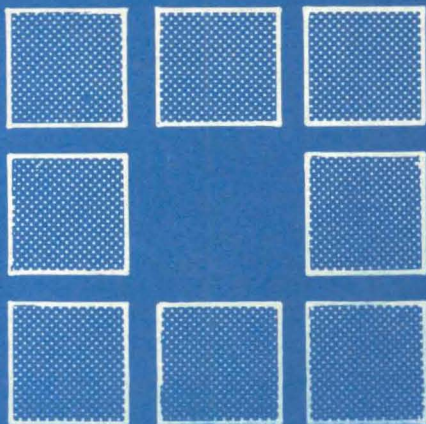


documentos



**ALCANCES DE LA PROBLEMATICA MUNICIPAL
EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS
ECUATORIANAS**

Fernando Carrión M.
Investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD

centro de investigaciones
ciudad

**ALCANCES DE LA PROBLEMATICA MUNICIPAL
EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS
ECUATORIANAS**

**Fernando Carrión M.
Investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD**

El estudio es un avance del trabajo "Políticas urbanas del 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. Fue preparado para la "Conferencia sobre población y ciudades pequeñas e intermedias en América Latina y el Caribe" organizada por UNFPA y CEUR en Buenos Aires-Argentina del 4 al 6 de Julio de 1985.

El proceso de urbanización en el Ecuador se rige por la lógica concentradora y excluyente, propia del tipo de desarrollo capitalista dependiente en que viven nuestros países, y se expresa, finalmente, en la desarticulación de la red urbana, el ilimitado crecimiento de las ciudades grandes por sobre el resto de asentamientos humanos, la profundización de los desequilibrios y desigualdades a todo nivel (social, intraurbano, ecológico, etc.), el predominio de la población urbana sobre la rural(1), entre otros aspectos.

Esta expresión fenoménica final de la urbanización nacional tiende a acrecentarse desde los años sesentas y con mayor énfasis desde el "boom petrolero" iniciado en 1972(2). La explicación se dirige, siguiendo de alguna manera a Quijano (1974), hacia el agudo proceso de transformaciones que vive la sociedad nacional en términos del paso de 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 anteriormente fluía directamente hacia los centros metropolitanos, comienza a ser acumulada localmente a través del desarrollo, aunque incipiente, de la industria, el comercio, la banca, etc. con base urbana y de manera concentrada en Quito y Guayaquil.

- (1) La población urbana tiene un crecimiento espectacular que va del 28% en 1950, 36% en 1962, 41% en 1974, al 49.6% en 1982. Ello significa que, siguiendo a las proyecciones censales, en la actualidad existe un predominio de la población urbana sobre la rural.
- (2) Algunos indicadores nos muestran las características del período: 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. 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. La industria crece a un promedio anual del 9.7% entre 1970-80. (Chiriboga, 1982).

No es casual, por tanto, que la organización territorial de la producción tienda concomitantemente a modificarse: se redefinen las relaciones inter-urbanas teniendo como eje fundamental a la bi-cefalía Quito-Guayaquil, se transforman profundamente las relaciones entre el campo y la ciudad por subsunción del primero a la segunda y por la modificación consecuente de cada uno de los polos; se produce la "incorporación" de la amazonía bajo modalidades como la economía de enclave (principalmente petrolera), la colonización empresarial e individual y la generación de infraestructura básica; se modifican los ámbitos de relaciones sociales, lo cual confluye al desarrollo de nuevas formaciones regionales que, incluso, rompen con la tradicional continuidad en el territorio, etc.

Sin duda alguna, estas características que asume el reciente proceso de urbanización ecuatoriano —acelerado e hipertrófico— son fortalecidos por el propio Estado bajo el sofisma de la "causación circular"(3). De allí que nuestro interés, con el presente trabajo, se refiera a la exposición de algunas de las características que, desde la particularidad del municipio, asume este proceso global en las ciudades intermedias y pequeñas. Es decir, se trata de responder a la pregunta: ¿cuál es el rol que asume el municipio de las ciudades intermedias y pequeñas en este agudo proceso de modificaciones?

Para responder a la pregunta, es importante señalar algunos elementos que la especifican y la delimitan. En primer lugar, el

(3) Sofisma en términos de que se parte del supuesto no modificable de que la concentración espacial tiende a autoreproducirse a niveles superiores y que, por tanto, no se puede revertir la tendencia; con lo cual se minimiza la importancia de los procesos sociales y su posibilidad de modificarlos y se asume como real al movimiento aparente. O sea, siguiendo el razonamiento crítico de Coraggio (1983:119), "La forma espacial (concentración) se autoreproduce (más concentración) y los procesos sociales quedan como "telón de fondo".

considerar a la política urbana municipal en las ciudades intermedias implica entenderla a partir de los siguientes "segmentos" a) tratar a las **políticas urbanas** como parte integrante de las políticas generales del Estado; b) concebir al **Municipio** como un órgano particular y específico del Estado; c) definir **lo urbano** dentro del cantón (jurisdicción espacial municipal) como un ámbito específico de relaciones sociales, inscrito en el conjunto del territorio; y d) a las **ciudades intermedias y pequeñas** en el conjunto de las relaciones inter-urbanas.

En segundo lugar, es importante destacar que, según la Ley de Régimen Municipal (LRM), el municipio es el encargado de la atención de las necesidades de la ciudad(4), lo cual le atribuye, al igual que en el caso brasileño, la posibilidad de "hacer todo aquello que no les está prohibido, no obstante ellos no están obligados a hacer nada" (Lordello de Mello: 1981). Partiendo entonces, de que el Municipio es teóricamente el encargado de realizar la política intra-urbana, podremos ir aproximándonos a la realidad de los hechos para posteriormente resolver la pregunta central.

En un segundo acercamiento a la solución de la interrogante, partiremos de tres aspectos fundamentales: la situación financiera en que se debaten los municipios, las modalidades estructurales y coyunturales de relación con el poder nacional y, por el carácter contextual que implica, el tipo particular de municipio en los que se expresan los dos puntos anteriores.

(4) **Art. 1. El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción. El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales". (Ecuador:1985).**

a) LA HETEROGENEIDAD MUNICIPAL COMO CONTEXTO

Los municipios en el Ecuador presentan un grado de alta heterogeneidad; esto lleva a que las finanzas y las relaciones que se establecen con el poder central y con los vecinos del cantón sean disímiles. Así, por ejemplo, los municipios de las ciudades primadas (Quito y Guayaquil) son **cualitativamente diferentes** a los de las ciudades intermedias y pequeñas. Para ilustrar tal afirmación basta con señalar algunos de los rasgos más significativos: el aparato municipal en las ciudades primadas presenta un nivel de separación mayor de la participación social y un grado de complejidad más alto, expresado finalmente en la especialización funcional (división del trabajo), en la existencia de empresas, en el tipo de estructura administrativa (incluso reconocida por la LRM al momento de hacer distinciones según el monto de ingresos y la cantidad de vecinos o moradores), en la existencia de comisiones, en el aislamiento de lo técnico y lo político, etc. De igual manera, la constitución de la representación social por la vía electoral se desarrolló en las ciudades primadas a partir de una estructura política partidario-clientelar, mientras que en las ciudades intermedias, surgió (y surge aún) desde relaciones de caciquismo-clientelar urbano.

Otro aspecto altamente ilustrativo tiene que ver con las modalidades de distribución territorial de la población que imprime el proceso de urbanización en el país: las sociedades locales asentadas en las ciudades primadas son más nacionales (burguesía, proletariado, etc.) que aquellas de las ciudades intermedias (pequeña burguesía tradicional e intermediaria, campesinado, etc.); el resultado un municipio diferente. En el primer caso, se trata de la expresión hegemónica de lo que O'Connor (1981) define como intereses particulares (básicamente alrededor de la renta del suelo y el capital inmobiliario), mientras que en el segundo, es más el catali-

zador del conjunto de la hegemonía de la sociedad local.

Si bien existen estas diferencias marcadas entre los municipios de las ciudades primadas con los de las ciudades intermedias, es notoria también la distinción que se observa al momento de analizarles según: a) la implantación regional (vr.gr. el municipio serrano es más tradicional que el de la costa); b) la composición social (vr.gr. municipios con relaciones interétnicas —Otavalo—, con alta inmigración por colonización —Amazonía—, con predominio campesino e indígena —Cañar—, son diferentes entre sí); c) la formación histórica (colonial, reciente, etc.); d) la jerarquía político-administrativa de la ciudad (cabecera cantonal, capital provincial o de la República).

Esta heterogeneidad municipal nos conduce a pensar en la existencia de municipios con poder real, pero limitado y diverso según las características del ámbito en el cual se expresa (cantón) y a las formas de articulación al conjunto del Estado nacional en una coyuntura específica.

b) LAS FINANZAS MUNICIPALES: La crisis y sus efectos

Sin embargo, de la gran diversidad existente, en la actualidad se presenta un común denominador: el conjunto de los municipios ecuatorianos transita por una aguda crisis financiera que, dependiendo del tipo de municipio, el grado de intensidad y características, es diversa. Esta crisis es la expresión, por un lado, de la incapacidad estructural de los municipios para financiar con sus propios recursos los gastos en que incurren y, por otro lado, de las nuevas demandas que introduce el agudo proceso de urbanización en nuestras ciudades a tal punto que incluso en las ciudades más dinámicas, se evidencian formas de crisis urbana. Es decir: una crisis

fiscal del municipio producida por el descenso absoluto y relativo (inflación, privatización de beneficios y socialización de costos, altas tasas de interés, devaluación monetaria, servicio a la deuda, etc.) de los recursos municipales en un contexto de mayores necesidades sociales e históricas y de redistribución del poder municipal.

Esta crisis se gesta por varias vías y tiene sus repercusiones más notables justamente en los municipios de las ciudades intermedias y pequeñas, dado que en ellas se percibe un alto dinamismo relativo y un proceso de redefinición del carácter de intermediación y de sus roles en el conjunto de la red urbana. Intentando sistematizar los elementos principales que definen la crisis fiscal de los municipios en estas ciudades se puede señalar, al menos, los siguientes:

1. **Las características del agudo proceso de urbanización** que se vive en los últimos años en el país (desigual, combinado, concentrador y excluyente) introduce notables desequilibrios y desigualdades a toda escala, resaltándose por el momento, el comportamiento diferencial existente entre la dinámica demográfica (crecimiento vegetativo, migraciones, etc.) y el crecimiento de la economía urbana; entre el crecimiento de la demanda social y la restricción relativa de la oferta de servicios; entre la variación cualitativa de la necesidad y las posibilidades tecnológicas de satisfacerlas, etc.; de esta manera, en las ciudades intermedias y pequeñas principalmente, se incrementan la población y las demandas sin un correlato real de desarrollo. Allí la explicación de las nuevas patologías sociales urbanas que en la actualidad se observan y el crecimiento significativo de las protestas sociales(5).

(5) Durante el gobierno pasado (1979-84) se desarrollaron movimientos de protesta regionales y urbanos que trascendieron a la prensa nacional en Santa Rosa, Ambato, Lago Agrio, Riobamba, Esmeraldas, Chone, Orellana, Machachi, etc.

La expresión más evidente de esta fenomenología está en relación a lo que hemos llegado en denominar crisis urbana: 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.

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, que empieza a regirse con la lógica de la recuperación o la rentabilidad, a la par que excluye a amplios sectores sociales, incrementa sus costos: no sólo por el incremento de los costos "tradicionales" de producción deducidos de las modalidades que adopta el proceso urbano en nuestras ciudades sino también por los nuevos costos financieros que implican y las nuevas demandas que introducen la crisis urbana y la crisis económica nacional.

2. Las características de la legislación vigente (principalmente en la LRM) imprimen elementos adicionales a la crisis fiscal municipal en tanto que, al tratar universalmente a los municipios desconoce la heterogeneidad que les caracteriza y, lo que es peor, norma desde el municipio primado (cualitativamente diferente de los demás) al conjunto restante.

Ilustrando la afirmación, tomaremos de ejemplo revelador a la propiedad de la tierra, por ser tradicionalmente el componente central sobre el cual descansa la base tributaria(6) y la fuente principal de los recursos municipales. La modalidad de imposición a la

(6) El impuesto predial es el eje de las recaudaciones tributarias y es de exclusiva financiación municipal.

propiedad de la tierra es igual en todos los municipios, con lo cual se da lugar a que los municipios primados crezcan financieramente más que los restantes, en virtud de que: el precio de la tierra (como renta monetarizada), la extensión del área urbana sujeta a la imposición y los efectos que produce en el suelo urbano como soporte material de las actividades económicas dirigidas hacia la valorización de capitales, son diferentes en uno y otro caso. Es decir, que los atributos del proceso de urbanización actúan en este caso también, y gracias al espíritu de la Ley, como un factor adicional que reproduce a niveles superiores (los recursos municipales) la crisis fiscal del municipio pequeño.

Es por ello que estamos bajo la presencia de un fenómeno no de "causación circular" sino absolutamente regresivo: a mayor recaudación (no sólo de recursos propios sino también de las transferencias del poder central y del crédito) mayor inversión y gasto, lo que a su vez se traduce en: a mayor gasto e inversión mayores posibilidades de recaudación. Esta realidad circular y regresiva ha sido entendida de diferente manera según los distintos sectores involucrados. Así, para la banca internacional y el poder central la única posibilidad de canalizar recursos ha sido la formación de un sujeto de crédito que garantice la recuperación de la inversión. En este caso ha sido la proliferación de Corporaciones de Desarrollo Regional, el fortalecimiento discriminado de Consejos Provinciales y la formación del Banco Ecuatoriano de Desarrollo para que actúen de intermediarios y garantes del pequeño y mediano municipio(7). El impacto generado por este tipo de intervención ha sido definitivo: modificación de la naturaleza

(7) Este papel de intermediación se expresa finalmente como el canal a través del cual el gran capital entra en alianza con las capitales locales y regionales y limita el poder de los municipios en beneficio de entidades más poderosas ligadas directamente al poder central. Sin duda es un mecanismo a través del cual se consigue desconcentrar conflictos sociales y concentrar el poder económico y político.

municipal mediante, por un lado, la liquidación de la autonomía municipal, y por otro lado, la transformación del municipio de servicios al municipio de beneficios.

Pero también ha surgido una alternativa diferente desde los propios municipios: la formación de Consorcios municipales según rasgos de afinidad regional y el fortalecimiento de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (la cual, por primera vez, es presidida por un Alcalde que no es presidente del Concejo Municipal de Quito). Es una alternativa que busca mejorar los términos de negociación con el poder central y la banca internacional, que busca nuevas opciones tecnológicas, legales, financieras, etc.

3. Las características de la política urbana municipal se la puede sintetizar en los siguientes componentes principales: a) en términos económicos, la magnitud de la problemática y la escasez de recursos conduce al municipio a realizar aquellas obras que en determinados lugares (no en todos) le permitan obtener un rédito económico o político. Dicho de otra manera: la presión por realizar "obra" y la influencia de los recursos externos conducen a la transformación del municipio que presta servicios en el que obtiene beneficios. b) en términos territoriales, la lógica seguida será la de profundización de la segregación urbana (coherente con el manejo económico) y c) en términos político-sociales, en la consolidación del proceso clientelar de dominación hacia los sectores populares.

Sin duda esta triple expresión de la política urbana conduce a agudizar la crisis fiscal porque objetivamente el municipio va perdiendo paulatinamente el poder de gestión intraurbana; porque la rentabilidad choca con las posibilidades reales de extracción de tributos a la población; porque el uso que hace de las inversiones

municipales el capital (en sus distintas formas) no guarda relación con el tributo que paga o cuando así procede, éste se dirige bajo otros mecanismos tributarios a otros niveles del Estado; porque el clientelismo electoral con que se guía el accionar municipal tiene posibilidades de realización sólo en el contexto del clientelismo al interior del Estado; etc.

En suma, estamos bajo la presencia de un problema de tipo estructural al municipio ecuatoriano que termina por hacer crisis: la tendencia creciente hacia el incremento de los gastos sobre los medios para financiarlo, que conduce a la aguda desarticulación de los ingresos propios del municipio con la estructura de gasto total. Tal problema se agrava aún más con la crisis fiscal y económica del Estado ecuatoriano y con la priorización que se da, en el actual gobierno, a organismos estatales no constituídos a través de la voluntad del sufragio (gubernaciones, vr. gr.). La devaluación, la inflación, la renegociación de la deuda externa nacional, etc., añaden nuevos y más complejos problemas a la crisis no sólo fiscal de municipio sino también general.

c. EL AMBITO DE COMPETENCIA MUNICIPAL

El proceso de modernización capitalista que vive el Estado ecuatoriano en estos últimos años tiene mucho que ver en la redefinición de los ámbitos de poder según los órganos a que se refiera; la expresión vendrá dada, para el caso que nos ocupa, por la redistribución de competencias de los distintos órganos y niveles del Estado y por el incremento vertiginoso del gasto público. De esta manera, desde el auge petrolero se comienza a percibir claramente un doble proceso interrelacionado: la concentración de ciertas funciones anteriormente privativas a los organismos municipales en instancias superiores, nacionales y/o regionales, y la distribución

de los ingresos petroleros al margen del presupuesto nacional(8).

Algunos ejemplos pueden ilustrar el hecho y su magnitud: tenemos la creación de instituciones financieras como el Fondo Nacional de Participación (FONAPAR), el Fondo Nacional de Pre-inversión (FONAPRE), el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), que tienen la finalidad de canalizar recursos económicos para financiar proyectos regionales y locales a través de las corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR, etc.), gobiernos seccionales provinciales (Consejos Provinciales) y cantonales (municipios y consejos cantonales); y también el fortalecimiento de organismos financieros de carácter seccional como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV-JNV), el Instituto de Seguridad Social (IESS), las mutualistas, etc. para vivienda.

Se desarrollan, al amparo de la misma LRM(9) entidades productoras de servicios y equipamientos antes privativas de los municipios, tales como las de energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), educación (DINACE, DINADER), comunicaciones (IETEL, MOP), etc. Es decir, la creación e impulso de una serie de organismos adscritos al gobierno central que dinamizan desde el centro el "desarrollo" urbano, con lo cual el municipio pierde recursos, poder (competencias) y legitimidad y asume el papel de mediatizador de conflictos sociales a nivel local gracias al clientelismo que se desarrolla al interior del propio estado y hacia la población.

- (8) "La renta petrolera es administrada de manera paralela y separada del presupuesto del Estado. El monto de la renta es comprobable, desde 1973, a la magnitud de los ingresos fiscales." (Bocco:1982, 181).
- (9) Art. 12.- "Al Municipio le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos".

CONCLUSIONES

Se puede concluir señalando que si originalmente, según la LRM, los municipios y sus instrumentos legales plantea como funciones y atribuciones propias la gestión intraurbana de las ciudades, en realidad esta situación ha sido drásticamente modificada y desbordada por la magnitud y complejidad de los problemas generales, por la crisis urbana que se observa en las ciudades más dinámicas, por la caducidad de las propias estructuras administrativas municipales.

En ello mucho tiene que ver el agudo proceso de urbanización que da por resultado el violentamiento de las estructuras tradicionales de administración y gestión urbana municipal, en un contexto de redefinición del poder en su conjunto. Así, el Municipio va dejando de ser (si es que ya no sucedió) el organismo encargado de la regulación y control de la estructura urbana, lo cual significa que, en términos generales, las políticas urbanas no pasan por el municipio, que el municipio cumple un nuevo papel en el momento histórico actual: intermediario del poder central en el amortiguamiento de los conflictos sociales regionales y locales.