

CULTURA

REVISTA DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR



Evolución de la forma de organización territorial en Quito: sus momentos históricos cruciales

INTRODUCCION

El proceso urbano de Quito tiene durante el último siglo dos momentos históricos cruciales: *el primero*, definido por el predominio de las relaciones capitalistas de producción, la constitución del Estado Nacional y la articulación bicefálica de la urbanización en el país que corresponden, cronológicamente, al período de la Revolución Liberal (1895-1910); y *el segundo*, caracterizado por un agudo proceso de transformaciones tan sólo comparable en magnitud e importancia con el momento anterior (ver Gráfico No.1), deducido del proceso de modernización capitalista que vive el Estado y la sociedad civil en el conjunto del país.

Cada uno de estos hitos tiene su expresión en la ciudad a través de lo que hemos llegado a conceptualizar como de *crisis urbana*¹, teniendo cada uno de ellos mayor o menor intensidad según las circunstancias particulares de las cuales son parte constitutiva. Esto es, en relación a los cambios que se operan a nivel de la lógica de acumulación/dominación, del rol que Quito cumple en el proceso de urbanización y de las características que asume la organización territorial intraurbana en la ciudad.

El presente artículo "Evolución de la Forma de Organización Territorial en Quito: sus momentos históricos cruciales" pretende aportar elementos analíticos para reconstruir los procesos sociales reales sobre los cuales se cimienta la lógica del proceso urbano de Quito, y a partir de esta experiencia concreta, contribuir a la discusión de la llamada "cuestión urbana".

Para el efecto se presentará el trabajo bajo una estructura expositi-

1 "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 pueda cumplir con la amplia gama de requerimientos impuestos por la evolución del resto de la sociedad" (CARRION F., 1984).

va que sigue la evolución histórica del proceso urbano: caracterización de los dos períodos principales en base a sus rasgos más sobresalientes, teniendo como directrices a las definiciones de crisis-transición urbana, de forma y organización territorial (Coraggio, 1979), de políticas urbanas, de los sectores sociales, entre otros aspectos más. Finalmente y a manera de conclusiones, se presentarán algunas reflexiones que merecen ser resaltadas.

I.— LA CRISIS URBANA CON LA CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL

Con el desarrollo de las fuerzas productivas que se gesta desde el siglo XVIII, se comienza a sentar las bases para el ulterior proceso de acumulación originaria, así como del proceso de urbanización en el país², teniendo en los dos casos a la Revolución Liberal como su punto culminante³. Sin embargo, uno y otro proceso no pueden entenderse bajo una relación mecánica, ni tampoco puede concebirse su expresión en el tiempo y en el territorio, de forma homogénea.

Aún más la desintegración de las formas precapitalistas de producción que precedieron a la dominación de la sociedad burguesa en el Ecuador, condujo a la agudización de las desigualdades y disparidades regionales previamente existentes⁴. O sea que la disolución del Estado termina por reproducir la diferenciación regional a una escala superior, desigual y combinada, y lo hace, en virtud a las leyes de su propio movimiento, basada en una redefinición de la división/cooperación del trabajo que deviene finalmente en la integración del territorio nacional⁵.

2 Entenderemos por proceso de urbanización a los fenómenos capitalistas de distribución territorial de la población (concentración/dispersión, como relación y no como atributo) y de organización territorial (como superposición y articulación de distintas formas productivas que conforman ámbitos de relaciones particulares y regionalizados objetivamente), íntimamente articulados y deducidos de sus determinaciones principales, tales como las transformaciones en las relaciones de intercambio, distribución y consumo, en la estructura de clases, en el Estado, en la relación del campo y la ciudad, etc. (CARRION 1985).

3 "En el siglo XX cuando 'la guerra civil de 1985 sella el proceso de constitución del Estado nacional y marca, creemos, el comienzo de la dominación del modo de producción capitalista en el conjunto de la formación social ecuatoriana' (GUERRERO, 1980:3) el proceso de urbanización se instaura como tal, adoptando tendencialmente una configuración territorial urbana concentrada, con características bicefálicas" (CARRION, F. 1984: 23).

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

5 "Es de notar que la división de dos regiones, costa-sierra, que exhibe el Ecuador en el siglo XX, es un fenómeno gestado precisamente en el proceso revolucionario de 1895". (QUINTERO, 1981). Se puede consultar también AYALA (1982) y DELER (1983).

Tal situación no es otra cosa que el resultado de la integración primero y la articulación después de dos regiones distintas (sierra-costa) a través de sus centros urbano-regionales principales (Quito-Guayaquil); con lo cual se modifica la relación histórica del campo con la ciudad, se consolida el modelo de agro-exportación y se define la forma bicefálica del proceso de urbanización ecuatoriano. De esta manera, en el país se configura una organización territorial sobre la base de la relación entre la plantación costeña —dirigida su producción al mercado internacional para atraer divisas— y la hacienda serrana —que lo hace para el mercado interno en formación, débil, limitado y de base urbana.

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

De igual manera, se pueden percibir cambios sustanciales en el conjunto de la sociedad nacional, y de Quito en particular, en lo que se refiere a aspectos como por ejemplo, el nacimiento aunque incipiente, de la industria; el dominio del capital comercial; la formación del capital bancario; la “urbanización” de ciertos sectores de terratenientes, etc.

Como consecuencia del proceso de desarrollo capitalista al que se asiste en este período, la organización territorial de la ciudad comienza a mostrar niveles de “desajuste”. Una de las primeras evidencias tiene que ver con la saturación, compactación y consolidación al extremo, de la mancha urbana de la ciudad. No otra cosa es el resultado de que para aquel entonces (1904) la ciudad alcance su más alta densidad histórica (276 habitantes/hectáreas), tal como lo ilustra el gráfico No. 1.

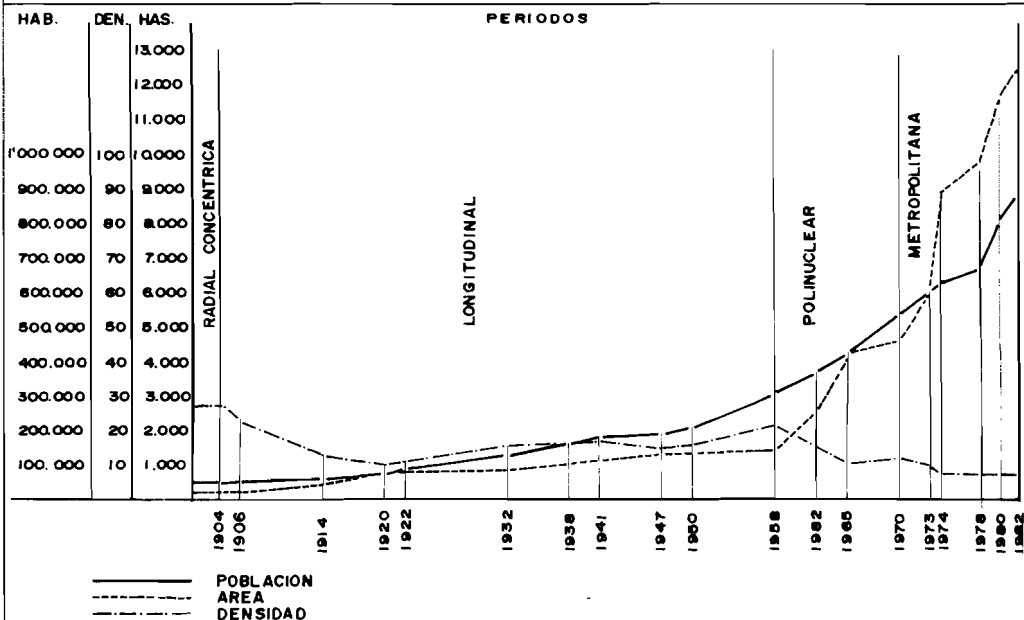
Así mismo, nos está revelando el agotamiento de la forma de organización territorial imperante y de los mecanismos específicos que la configuran; esto es, la segregación residencial como elemento dominante de la segregación urbana en el período⁶. Es decir que lo que caduca son los mecanismos precapitalistas de apropiación-habilitación-utilización del suelo urbano, altamente condicionados por el despojo-reparto heredados de una jerarquía social colonial, con fuerte incidencia de la iglesia católica⁷.

En suma, lo que esta expresión fenomenológica nos está enseñando

6 Siguiendo a Lojkine (1979:161), comprenderemos por *segregación urbana* a: “1) Una oposición entre el centro donde el precio de los terrenos es más elevado, y la periferie; 2) Una separación creciente entre zonas de vivienda reservadas a los estratos sociales más acomodados y las zonas de vivienda popular; y 3) Una fragmentación generalizada de las ‘funciones urbanas’ diseminadas en zonas geográficas distintas y cada vez más especializadas: zonas de oficina, zona industrial, zonas de vivienda, etc.”

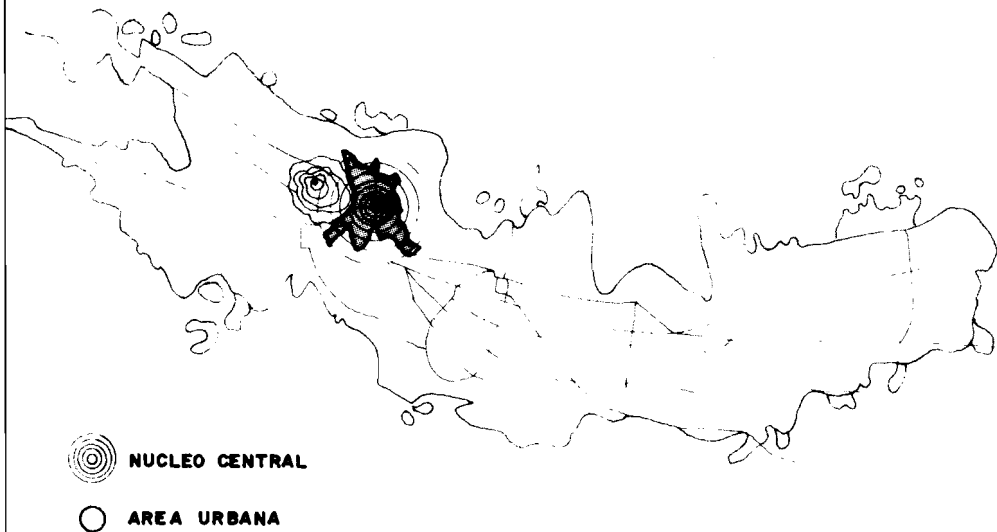
7 “El monopolio de la sociedad civil a partir de la Iglesia imponía muchas de las formas de expresiones de la vida social y un determinado ritmo en toda la vida social de la sierra” (QUINTERO, 1980: 85).

Gráfico No 1 PERIODIZACION HISTORICA DE QUITO: POBLACION, AREA Y DENSIDAD



es el agotamiento de la forma de organización territorial urbana de *tipo radial concéntrica* hasta ese momento imperante y evidenciando como consecuencia, el nivel más alto al que ha llegado la crisis. (Ver plano No. 1).

**Plano No 1
ESQUEMA DE LA FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL
1.- RADIAL CONCENTRICO (1748 - 1904)**



Los cambios que ocurren al interior de la ciudad no se hacen esperar y en un lapso de pocos años se modifica sustancialmente la organización territorial y las bases sobre las cuales descansa. Quito, que no había tenido ninguna variación de consideración desde fines del siglo XVIII hasta principios de éste⁸, empieza, a partir de entonces, a sufrir transformaciones (en la perspectiva de la transición urbana) que tienden a solventar la primera crisis urbana de tipo capitalista en Quito; esto es, en última instancia, a incidir en la contradicción que se desarrolla entre las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas que hacen crisis en el período y que se expresan en la ciudad.

Así tenemos que los cambios comienzan a surtir efecto en la organización territorial de la ciudad entre otras cosas con la llegada del ferrocarril interandino por el extremo sur, con la incorporación de los servicios públicos fundamentales (agua potable, energía eléctrica, canalización), con el desarrollo del equipamiento colectivo (vivería, parques, colegios, centros de salud), con la construcción de nuevas edificaciones, con la formación de barrios con características inéditas⁹ que en su conjunto forman las "condiciones generales de la producción" (de plusvalía relativa básicamente), que dan un nuevo carácter a la tierra, al suelo y a su uso y que modifican también el contenido y la forma de la organización territorial de la ciudad.

Es decir que la formación de las condiciones generales de la producción correspondientes al estudio de desarrollo de las relaciones sociales del momento, permite ubicar el inicio de período de transición urbana. Es por ello que, en este caso, la superación de la crisis se dirige hacia un proceso paulatino de fortalecimiento capitalista de la ciudad. Así tenemos, entre los principales elementos para remontar la crisis: a) la emergencia de un proceso de valorización de la tierra urbana que se traduce en su masiva mercantilización¹⁰; b) al desarrollo y de una nueva forma de organización territorial de *tipo longitudinal* primero y *longitudinal-polinuclear* después (Ver plano No. 2); c) la constitución de una nueva fracción de la clase terrateniente con base urbana y, finalmente,

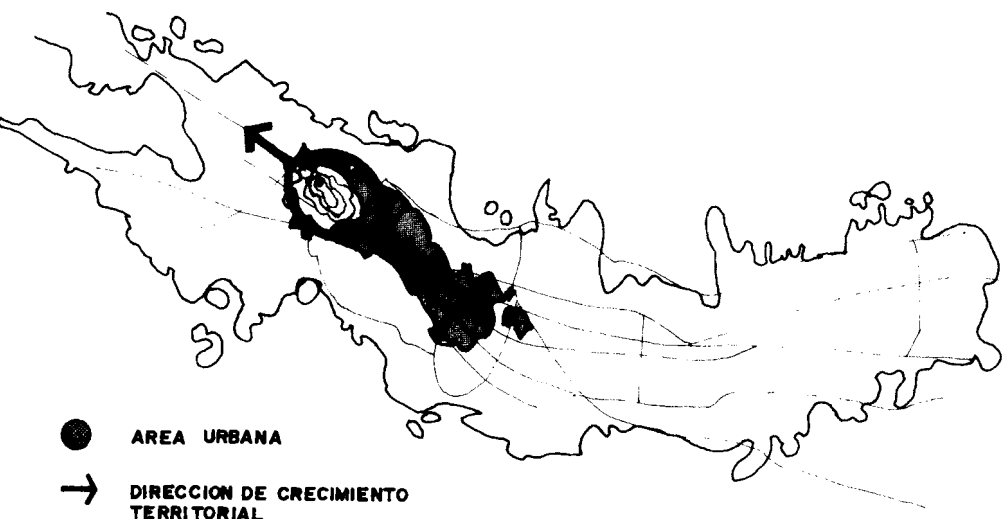
8 "Se dice que Quito tuvo 28.000 habitantes en 1780; alrededor de 35.000 cuando la Independencia. Si esto es así, en 1905 apenas había recuperado el tamaño que tuvo siglos antes" (SALGADO, 1978:22). Para tener una visión espacial del mismo hecho, se puede consultar en PAZ Y MINO (1960) lo concerniente a la cartografía de 1748 (JORGE JUAN) y 1904 (Comisión Geodésica).

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

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

d) la adopción de un nuevo contenido por parte de la política urbana municipal.

Plano No 2
ESQUEMA DE LA FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL
2.- LONGITUDINAL (1904 - 1960)



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

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

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

- a) Dominio del modo de producción capitalista, constitución del Estado nacional, integración regional, consolidación de Quito como capital de la república, etc.
- b) Paulatino desarrollo del proceso de industrialización y su correlato, la formación de las condiciones generales de la producción de base urbana y concentrada en Quito y Guayaquil¹¹.
- c) Desarrollo de las condiciones propicias para la producción capitalista de la edificación y consecuentemente del crecimiento e integración del mercado inmobiliario sobre la base: de la acumulación de las rentas territoriales (agrícolas y urbanas), de la reducción del obstáculo relativo que significa la tierra para la producción en el sector y del incremento de una demanda estratificada. De allí que se inicien, por un lado, los procesos de acumulación de capital en el sector y, por otro lado, los procesos de intensificación del suelo urbano en la zona central (tugurización) y del fraccionamiento, urbanización y poblamiento de áreas periféricas localizadas principalmente hacia el norte de la ciudad (expansión)¹².
- d) La formación de una demanda de edificación estratificada, según los ingresos y acorde a una oferta limitada por el bajo nivel de producción, conduce al desarrollo de la renta de monopolio (por las características del mercado) y a convertirse en el componente principal de la renta urbana. Sin duda alguna, elementos importantes en la creación de la demanda estratificada son la inmigración campesina que se desata desde la primera década del siglo y la pauperización creciente de las masas urbanas¹³. Lo son en la medida en que permiten conformar al "sujeto social" capaz de pagar, a través del alquiler, las rentas territoriales (monopolio y diferencial) de la zona central e iniciar de esta manera, la lógica económica de la tugurización¹⁴. Se posibilita entonces, la primera gran movilidad residencial de los sectores de altos ingresos del Centro Histórico de Quito a la Mariscal Sucre, con la consecuente expansión

11 Consultar Muñoz Vicuña (1976), Cueva (1973).

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

13 Esta situación en consonancia con el proceso nacional de urbanización, que desde sus orígenes (constitución del Estado nacional) muestra, paradójicamente, que su sustento principal ha sido la transformación acaecida en la diferencial estructura agrario-regional-urbana, mediada por los ciclos respectivos (auge-crisis) que introduce una economía más dependiente del comercio exterior. (CARRION, F. 1983).

14 La lógica económica subyacente a la tugurización puede ser caracterizada según el refrán popular de que "muchos pocos hacen mucho", o, siguiendo a Yujnovsky, en los siguientes términos: "dada la importancia del factor situación en la renta diferencial, los terrenos céntricos exigen una renta relativamente elevada. Los sectores de bajos ingresos pueden residir en áreas céntricas solo aumentando el hacinamiento, para poder pagar entre muchos la renta del suelo". (YUJNOVSKY, 1976: 18).

urbana, la atomización de la propiedad tanto en el centro (tugurización) como en la periferie (habitación) y la continua revalorización de la tierra urbana¹⁵.

Puede señalarse, entonces, que la valorización del suelo urbano resulta de y conduce a, por un lado, la redefinición de la forma de organización territorial urbana desde sus bases de sustentación y, por otro lado, al apareamiento de una nueva fracción terrateniente en el país: la urbana. Su origen puede encontrarse en la confluencia de tres vertientes hasta cierto punto complementarias: la conversión de la renta agrícola en capital, al transferirse del sector agrario al inmobiliario como inversión; la transformación de los terrenos agrícolas periféricos a la ciudad en terrenos urbanos sujetos a la especulación¹⁶ y, finalmente, la acumulación de las rentas monopólicas y diferenciales obtenidas en el centro bajo la forma de alquiler (tugurio) o de venta de los inmuebles, e invertidas como capitales en el sector inmobiliario.

Esta situación evidenció en la práctica la estrategia terrateniente de, por un lado, valorizar la tierra del conjunto de la ciudad y, por otro lado, transferir por este mecanismo parte de la crisis económica de los años 20 y 30 hacia los sectores populares, ubicados principalmente en el centro de la ciudad. La modalidad no será otra que la apropiación de la renta del suelo (ganancia extraordinaria surgida de la plusvalía social), a través del alquiler¹⁷.

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

Evidentemente que tal modificación de la escena urbana se produce como resultado de, y concomitantemente a, las transformaciones históricas del momento particular que se vive en el país, y tienen mucho que ver con el proceso de separación de la sociedad civil y el Estado que se viene gestando desde décadas atrás. Ello conduce inevitablemente a un tipo de dominación indirecta de la clase hegemónica (burguesía comercial principalmente) sobre las subordinadas, teniendo como base la existencia,

15 Es importante remarcar la diferencia jugada por la propiedad de la tierra en cada una de las crisis: si en la primera se pretende la atomización como forma de monetarizar las rentas territoriales, en la segunda el proceso es inverso: concentrar la propiedad para poder reiniciar nuevos ciclos productivos. En la primera es una estrategia terrateniente y en la segunda del capital de promoción.

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

17 Ello explica la lucha llevada a cabo por los arrendatarios que condujo a la constitución de una "Liga de Inquilinos" en el año de 1930, con el fin de "velar por los intereses de las personas de escasos recursos económicos principalmente, y que por tales circunstancias se ven precisados a vivir arrendando moradas".

entre otros elementos, de “órganos estatales de intermediación”, entre el poder concentrado de la clase dominante (poder central) y el poder difuso de ciertos “intereses particulares”¹⁸ definidos en ámbitos específicos de relaciones (poder local).

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

En ese sentido, el proceso de dominación del capital en el conjunto de la formación económico-social ecuatoriana y el correlativo desarrollo de la estructura del Estado, significó en la práctica, un “desplazamiento” relativo de ciertos sectores terratenientes del poder global nacional hacia otros ámbitos más reducidos de poder político. Desplazamiento relativo, en tanto que el Estado centralizado —característico de la sociedad moderna descansa sobre bases latifundistas en las que el centralismo burgués coexiste con el gamonalismo o caciquismo local¹⁹ y también, por cuanto el desplazamiento de los terratenientes del poder nacional hacia el poder municipal posibilitó el remozamiento de la clase terrateniente a través del nacimiento de su fracción urbana y, consecuentemente, de su inserción en la economía de la ciudad.

Es importante señalar que este remozamiento de la clase terrateniente tiene lugar en, y gracias al ámbito privilegiado para el dominio latifundista: el Municipio como poder local; o sea, ubicándose el terrateniente en su nivel histórico natural. Resaltando la afirmación, se puede señalar que, si en la conquista y colonización el Municipio fue el punto de partida para que los vecinos de la ciudad (propietarios de tierras con título) logren dominar y consolidar la producción agrario-minera circundante, a partir de esta coyuntura histórica será un instrumento del terrateniente agrario para “modernizarse” o remozarse en tanto terrateniente urbano, y consolidarse posteriormente como fracción. De allí se infiere, entonces, que, dependiendo del momento histórico que sea, el Municipio adquiera un poder más o menos limitado, pero real.

En este contexto histórico, el Municipio y su poder ven transformar y limitar su contenido hacia lo que podríamos considerar como “lo urbano”. Y lo hace en el sentido de que, al producirse la diferenciación de las competencias entre el poder central y el local, circunscribe su ámbito y sustento principal de poder a una porción del territorio cantonal: la ciudad de Quito; de igual manera se limita a un segmento del

18 Nos movemos en la perspectiva señalada por O'Connor, (1981), respecto del significado de los “Intereses particulares”.

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

ejercicio del poder: la política urbana²⁰. Es a partir de este período que el Municipio, a través de su política urbana, privilegia las acciones relativas al papel que se le asigna a la tierra.

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

La acción particular iniciada interesadamente y en exclusivo beneficio propio, por los dueños de terrenos que antes de hoy fueron huertas, potreros o eucaliptos, en las afueras del núcleo urbano. Medían el terreno, señalaban en un croquis o plano las futuras calles y un número de lotes que rindieran ganancias apreciables y los ofrecían en venta al público necesitado, a precios, al parecer, ventajosos. Para facilitar la venta comenzaron a dar facilidades de pago, aceptando abonos mensuales o trimestrales desde luego, dejando al Municipio los costosos trabajos de urbanización (PAZ Y MIÑO, 1960: 30 - Subrayado nuestro).

Algunos hechos de la cita merecen ser comentados: *primero*, la gran articulación existente entre los terratenientes agrarios (“dueños de eucaliptos, potreros, huertas en las afueras del núcleo urbano”) y el Municipio, para convertirse en urbanos (“dejando al Municipio los costos de urbanización”); *segundo*, el mecanismo de conversión de la tierra agraria a urbana, mediante el proceso de valorización de la tierra descrito anteriormente. Esto es, el proceso de habilitación-valorización del suelo urbano emprendido por el Municipio cuando construye obras de urbanización en terrenos privados. En este caso el proceso de habilitación asume la condición de valorización del suelo urbano mientras que el Municipio emprende —a pérdida económica— la producción de las obras de urbanización, los terratenientes se apropian de la renta (diferencial principalmente) generada. Es por ello que esta apropiación de la renta debe ser entendida como una transferencia (¿subsidio?) de una parte de la plusvalía social captada por el Municipio vía tributación, hacia los terratenientes como renta o sobreganancia de localización. De esta manera y muy sucintamente esbozado, el carácter de la política urbana del Municipio de Quito en este período se convierte finalmente en el instrumento de prolongación del terrateniente agrario a urbano; en el sustento del capital para la formación de las condiciones generales de la producción; en el promotor del proceso de acumulación en la rama de la construcción; y todo ello conduce a la progresiva pérdida de su capacidad de respuesta económica frente a las necesidades crecientes, cuestión que definitivamente cobra mayor peso con la crisis de las exportaciones y la

20 Al respecto se puede consultar autores como Lojkine (1979), Pradilla (1984: 27), Castells (1979:287), etc.

depresión mundial.

Esta política tiende a reajustarse en función a las limitaciones propias del contenido de su gestión y a los efectos inmediatos que provoca la coyuntura internacional. Así, el punto de inflexión se lo puede considerar el año de 1933, cuando el Municipio dicta una ordenanza que establece la obligatoriedad del propietario de realizar las obras de urbanización y a aprobar el fraccionamiento en el Departamento de Obras Públicas Municipales como requisitos previos a la venta de solares.

Con esta evidencia, el Municipio nos está mostrando una nueva modalidad de intervención que está en consonancia con el momento histórico señalado y con las necesidades concretas de los terratenientes urbanos en camino a consolidarse y del nacimiento del capital comprometido en el sector de la construcción²¹. Tal situación sólo es posible gracias a una política estructurada hacia el apoyo de estos sectores bajo la modalidad de una política urbana cuya lógica parte de y conduce a la exacerbación de la realidad económica que se vive: la concentración por la exclusión.

La nueva política urbana del Municipio girará en torno a tres aspectos interrelacionados: la "municipalización" del suelo urbano, el intento de control a la evolución "anárquica" de la ciudad y la inversión en ciertas obras de infraestructura²². Así tenemos que la adquisición de los terrenos por parte de la Municipalidad no significa otra cosa que, paradójicamente, la consolidación de la fracción urbana terrateniente. Y lo es en tanto permite y posibilita la transformación de la renta capitalizada (precio) —formada en el proceso de constitución y habilitación de la tierra y del suelo urbano (valorización) impulsado por el propio Municipio en los años anteriores— en dinero y luego en capital: con lo cual se consolida el propietario de la tierra como capitalista rentista bajo la sombra del Cabildo de la ciudad.

Para tener una idea de la magnitud de la propiedad municipal, transcribo estas líneas del informe presentado por el doctor Humberto Albornoz, presidente de la Comisión de Hacienda del Cabildo capitalino: "por mi parte considero, y así propongo al Concejo, que la realización del Plan Regulador se inicie con la urbanización de los terrenos situados al Norte del Colegio Militar y de los cuales la Municipalidad es propietaria de 2.542.449 metros cuadrados, debiendo todavía expropiarse, para completar toda esa zona urbanizable, 1.133.100 metros cuadra-

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

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

dos, pertenecientes a diversos particulares y que están junto a la Carolina, de propiedad del Municipio". Posteriormente señala que "los terrenos de la Carolina están actualmente hipotecados a favor de la Fundación Mariana de Jesús"(Municipio de Quito, 1949: 78-80). Si constatamos que estos terrenos se ubican exclusivamente en la zona norte de Quito y si comparamos estos datos con la superficie de Quito (1.200 hectáreas) para esa época (1943), veremos que el 30 por ciento del total del área urbana correspondía en propiedad al Municipio.

Esta política de tierra se complementa con los intentos de control del desarrollo futuro de la ciudad, bajo la regulación del mercado de la tierra, la obligatoriedad de legalización de las urbanizaciones previa su venta y, principalmente, la formulación de un Plan Regulador de la ciudad. La expresión más acabada de esta lógica, se encuentra contenida en la propuesta del denominado "Plan Regulador de Quito", diseñado por el arquitecto uruguayo Jones Odriozola (1949)²³. Este plan asume en su contenido la imagen de ciudad deseada por y para los terratenientes²⁴, en un horizonte temporal señalado para el año dos mil²⁵; pero que enfatiza al mismo tiempo, un "plan de mínima" para el corto plazo y para la regulación post factum de lo realizado sin "control alguno"²⁶.

Será precisamente este crecimiento "sin control alguno" el pretexto para "planificar" el desarrollo futuro de la ciudad, y también la posibilidad de que los terratenientes urbanos asuman una posición expresa. Se intenta crear una organización "controlada" que dirija el fraccionamiento y urbanización y disminuya la especulación indiscriminada de tierra²⁷. Con esta perspectiva se dirige el crecimiento urbano hacia el norte y se instaura el modelo jerárquico y segregado de "desarrollo urbano".

23 La planificación de la ciudad se inicia en 1939 con la presentación del Plan propuesto por el ingeniero Eduardo Pólit Moreno. Sin embargo de ello, nuestro análisis se concentrará en el propuesto por el arquitecto uruguayo Jones Odriozola en 1942, por considerarlo la expresión más acabada de los intereses hegemónicos del momento.

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

25 "No es una utopía pensar en el desarrollo de la ciudad en sesenta años; quizás sea un período de tiempo demasiado corto..." (MUNICIPIO DE QUITO: 1949: 57).

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

27 "Los auge de las lotizaciones corresponden más o menos ajustada con las épocas de divulgación del Plan Jones en 1945, que sólo en el papel ya tuvo la virtud de valorizar zonas que parecían tener futuro. Otro auge inmediato, lo marca el inicio de las lotizaciones comerciales hacia 1952. Y el mayor de todos hacia 1963, con la aparición de las mutualistas, cooperativas y las instituciones nacionales de vivienda, Banco, Instituto, etc. (BANDERAS, 1967: 22)

La racionalidad del plan no será otra que la implementación de la lógica económica capitalista, señalada anteriormente; *concentradora*, en tanto: 1) que ecológicamente ubica las funciones y usos urbanos principales en ámbitos territoriales específicos²⁸; 2) que densifica —por turgurización— al centro de la ciudad; y 3) que permite la acumulación capitalista de la renta del suelo en la fracción urbana de los terratenientes; y *excluyente*, en cuanto que adopta como norma de planificación y acción a la segregación (residencial²⁹ y por usos de suelo) y que margina a la mayoría de la población de los más elementales servicios y equipamientos colectivos o eleva a condición de solución la saturación del rendimiento de ellos por persona (gestión del déficit por marginación y turgurización, respectivamente).

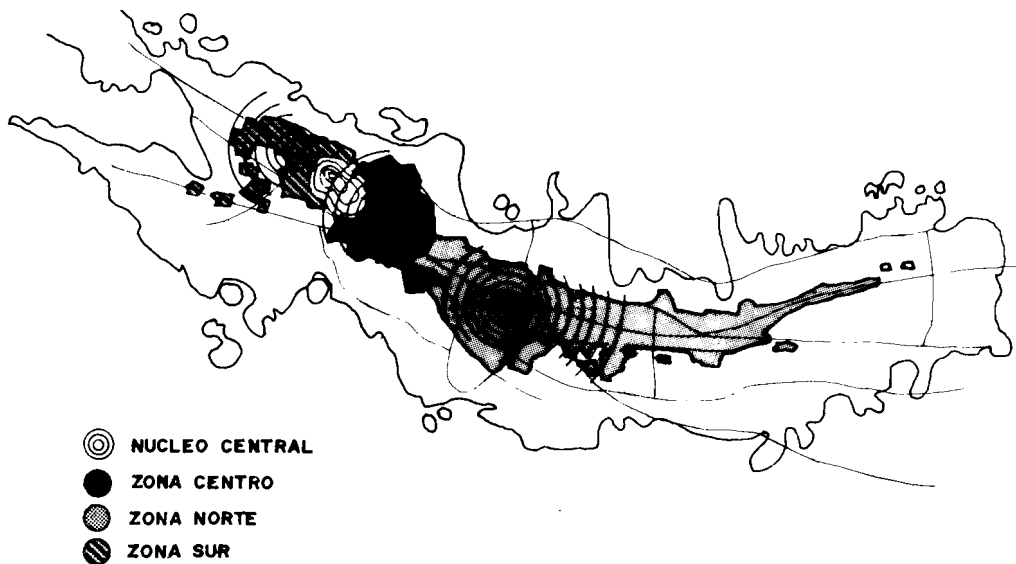
No se puede desconocer en este proceso, la importancia de la crisis de las exportaciones tradicionales, la depresión económica y guerra mundial hechos históricos, acaecidos durante el período y en su tiempo, que influyen notablemente en el comportamiento de la política urbana y en la evolución de la organización territorial y de sus mecanismos intervinientes: de su anterior carácter lineal, extensiva (costosa, antitécnica, etc.)³⁰ se pasa a una configuración *longitudinal-polinuclear* relativamente conforme a la propuesta del plan y absolutamente adecuada a su espíritu general (Ver plano No. 3). Esta forma de organización territorial se presenta en realidad como una prolongación de la anterior, más que como una enteramente nueva: no representa una “ruptura” con la preexistente, sino más bien, un nivel más elevado de su propia evolución.

Este proceso se basa en el hecho de que las tres zonas ecológicamente diferenciadas (norte-centro-sur), tienden a ser modificadas al interior de cada una de ellas por la emergencia de polos o núcleos de articulación zonal (gérmenes de centralidad); esto es, la conformación de áreas especializadas de actividad urbana (polos, núcleos, centros) que cuentan con ámbitos específicos de influencia (zonas) y que se encuentran mutuamente relacionados. Tal situación no es otra cosa que el resultado alcanzado en la especialización del territorio —división/cooperación del trabajo deducida de la complejización de la sociedad nacional y de sus funciones inherentes. En última instancia expresa un nuevo tipo de segregación urbana, construida a partir de la articulación de la tradicional

28 La propuesta contempla: por un lado, el desarrollo concéntrico o nucleado de funciones, v.gr. centro cívico, centro deportivo, centro cultural, etc.; y, por otro lado, la especialización del territorio por usos y zonas demarcadas, v. gr. zonas de vivienda (obrera, media, residencial), zonas de trabajo (industria, artesanado, oficinas y negocios) y zonas de esparcimiento (deportes, paseo y descanso). Todo ello distribuido y clasificado según el sur, el centro y el norte e integrado por un sistema vial que refuerza e induce el esquema: no otra cosa son el conjunto de diagonales que se establecen (muy a lo Haussman en París) tanto en el norte como en el sur y hacia el centro.

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

30 "Nuestro caso particular es el de una ciudad lineal, que no está formada por evoluciones concéntricas". (MUNICIPIO DE QUITO, 1949: 49)



segregación residencial con la segregación por usos de suelo que se incorpora manifiestamente en esta etapa. Su resultado concreto será la consolidación de las zonas ecológicamente dispares: norte, sur y centro y también la formación de gérmenes de centralidad en sus respectivos interiores: al norte la Mariscal Sucre, al sur la Villa Flora y al centro el “centro urbano”.

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

II.— LA CRISIS URBANA CON LA MODERNIZACION CAPITALISTA

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

Quito y Guayaquil presentan un acelerado crecimiento poblacional, paralelo al crecimiento urbano global del país; las ciudades intermedias de la costa adquieren un alto dinamismo, mientras que las de la sierra sufren un estancamiento relativo.

El proceso de urbanización se profundiza con la crisis del modelo de agro-exportación y el resquebrajamiento del rol que cumple el Ecuador en la división internacional del trabajo como productor de "bienes de sobremesa", con base al monocultivo de exportación. De allí que la forma bicefálica del proceso de urbanización (Quito-Guayaquil) se dinamice en los años sucesivos inmediatos. Así tenemos que para la década de los años sesenta se intente articular un modelo "desarrollista" que propugna como eje matriz de la sociedad nacional a la industrialización sustitutiva de importaciones, y para los setenta³¹, su puesta en práctica bajo el influjo de los ingresos derivados de la producción y comercialización petrolera³².

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

Dentro de este contexto nacional, las relaciones urbano-rurales y en general la estructura territorial de la producción, tienden a readecuarse en función de los nuevos requerimientos económicos imperantes; la organización agro-exportadora que caracterizaba a la estructura territorial de la producción comienza a sufrir sustanciales modificaciones, en el sentido de que las grandes ciudades (Quito-Guayaquil) se convierten

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

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

en los centros articuladores de los circuitos internos de acumulación, del proceso de urbanización y de sus nuevas formas.

En suma: con el proceso de modernización capitalista vigorizado por el incremento de los recursos económicos provenientes de la exportación petrolera, se inicia la redefinición de la concentración bicefálica de la urbanización nacional y consecuentemente del papel de Quito. De allí que la ciudad se convierte en el centro de mayor dinamismo relativo del país, por cuanto la gran captación de los excedentes derivados de las regalías petroleras son manejados por el Estado, cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento a la capital de la república.

Quito en este proceso de modernización capitalista que se imprime en la sociedad nacional, comienza a dar muestras, como organización territorial, de un relativo estancamiento primero y de un acelerado cambio después; es decir de crisis y transición urbana. Crisis que se expresa por ejemplo: en el freno de la circulación de bienes y personas por parte de una organización territorial obsoleta; en la obsolescencia de las estructuras que se ve en el centro de la ciudad (crisis de centralidad urbana); en las modalidades de la propiedad urbana como límite relativo al desarrollo de la industria de la construcción, a la reproducción de la fuerza de trabajo y a la localización de las actividades urbanas principales, etc. Lo cual, en última instancia nos está revelando el agotamiento de la forma polinuclear de organización territorial y de los mecanismos sociales de segregación que la prefiguran.

Las transformaciones de Quito (como organización territorial) no se hacen esperar: entre 1962 y 1980 el área urbana tiene un crecimiento cercano al 500 por ciento, y en él no están consideradas las áreas conurbanas ni el crecimiento en altura; la densidad global de la ciudad baja ostensiblemente de 213 a 68 habitantes por hectárea; aparecen nuevas alternativas residenciales para los sectores de bajos ingresos, en los eufemísticamente considerados "barrios periféricos"; se produce una relocalización de las actividades industriales, comerciales y administrativas; el parque automotor de la ciudad crece en más de seis veces, etc. A la par que el conjunto de la ciudad y su hinterland, se modifican la tierra y su uso.

La salida capitalista a esta crisis urbana empieza a tomar forma a través de los siguientes componentes principales: el desarrollo de una nueva forma de organización territorial cualitativamente diferente a la anterior; el proceso de eliminación relativa de las restricciones que impone la propiedad del suelo a la industria de la construcción³³; a la con-

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

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

solidación de la fracción del capital especializada en la construcción y la promoción; y a la adopción de una política urbana acorde a estas exigencias y expresiones.

Los procesos articulados de expansión y renovación urbana, que ubican a la transición en el período, permiten definir la forma *metropolitana* de organización territorial (ver Plano No. 4) debido a que la lógica de *constitución-habilitación-utilización* del suelo urbano se conforma territorialmente desde la relación centro/periferia: la forma metropolitana de la organización territorial que emerge de la crisis, se compone de la articulación de los tres componentes principales de la segregación urbana, con el predominio aglutinante de la relación centro/periferia. Esta relación se erige como dominante en razón al alto dinamismo que se observa en las fuerzas productivas en el país desde la década de los sesenta -y con mayor énfasis desde la comercialización petrolera (1972)- cuya influencia se hace notoria en el desarrollo de la división social y técnica del trabajo y de las comunicaciones en general (medios de comunicación, información y transportación), al punto que tienden a reducir el obstáculo que significa el territorio (esta vez como distancia y no como elemento de la producción) para el capital, mediante los procesos interrelacionados de *integración* de nuevos ámbitos territoriales de relaciones (v. gr. conurbación) y de *dispersión* de ciertas funciones principales (v. gr. la industria).

De allí por ejemplo, el rol que juega la urbanización de los valles circundantes a la ciudad, la relocalización de ciertas funciones urbanas (v. gr. industria, administración) etc. en unos casos a la manera de callejones que siguen la dirección de las carreteras y autopistas, construidas en la última década casos basados en poblados anteriores, hoy transformados y conurbados, aún en otros más con la formación de nuevas unidades. Pero sin duda uno de los aspectos más sobresalientes estriba en el hecho de que empieza a generalizar una nueva forma de implantación industrial -al menos para aquellas fábricas que cuentan con alta composición orgánica de capital- en la periferie de la ciudad; con la característica adicional de que sus mecanismos administrativos se ubican en la "centralidad urbana". Es decir, que esta división técnica del trabajo al interior de una misma unidad de producción asume una expresión territorial absolutamente nueva, que conduce a la metropolización de la economía urbana.

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

Valle de Pomasqui

Plano No 4
ESQUEMA DE LA FORMA
DE ORGANIZACION TERRITORIAL
4.- AREA METROPOLITANA

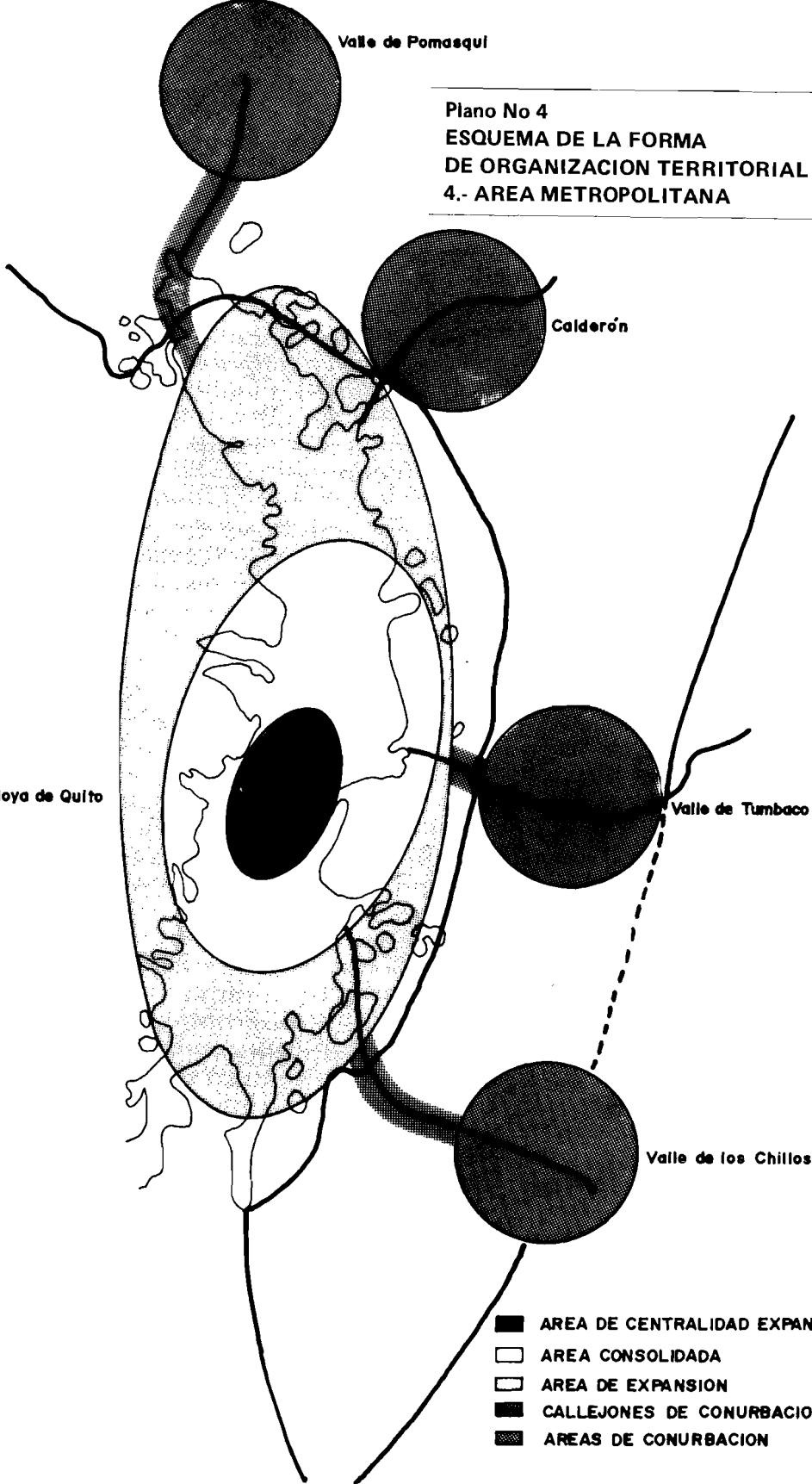
Calderón

Hoya de Quito

Valle de Tumbaco

Valle de los Chillos

- AREA DE CENTRALIDAD EXPANDIDA
- AREA CONSOLIDADA
- AREA DE EXPANSION
- CALLEJONES DE CONURBACION
- AREAS DE CONURBACION



de existencia a lo largo de toda la superficie de la ciudad. O sea que las favelas, villas miserias, pueblos jóvenes, suburbios, etc. (nombres dados a la problemática en otras ciudades) se han convertido en realidad, con lo cual Quito ha dejado de ser la excepción y ha entrado en la norma de la ciudad latinoamericana.

Obviamente que estos cambios no pueden explicarse sin al menos la mención del desarrollo capitalista que se tiene en el país en las últimas décadas: el desarrollo industrial, el crecimiento y modernización del Estado, el nacimiento de la industria de la construcción, la expansión de la inversión extranjera, entre otros³⁴. En este marco general se observa otro hecho de profundo contenido urbano: el apareamiento del promotor inmobiliario y la industria de la construcción, apadrinado por el Estado a través de sus distintos órganos. Su nacimiento se remonta a los primeros años de la década del sesenta, en el marco político-económico de la Alianza para el Progreso, cuando fluyen ingentes cantidades de capitales norteamericanos para el financiamiento del mutualismo, la banca privada y ciertos organismos estatales comprometidos con la construcción de viviendas.

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

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

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

El actual proceso de transición, por renovación y expansión ur-

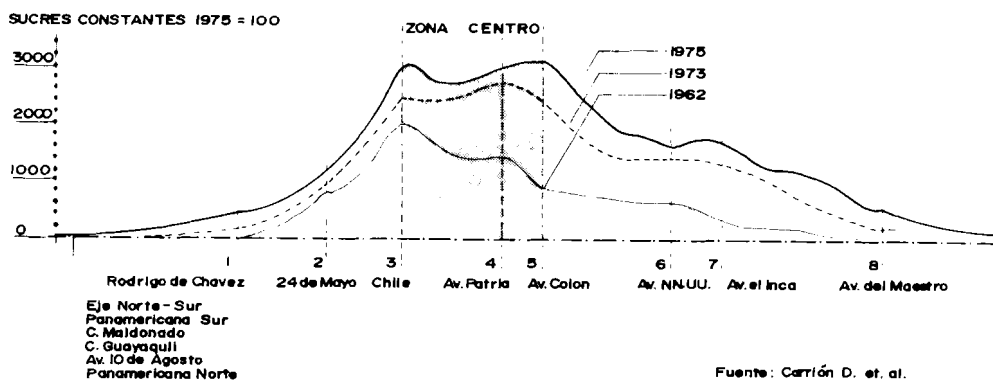
34 Desde la década del sesenta Quito entra en un agudo proceso de transformaciones, que tiene sus raíces profundas en el tipo particular de desarrollo capitalista que se impulsa en el país; este proceso evoluciona por la articulación más dinámica de la sociedad nacional al capitalismo internacional,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

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

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

Es muy ilustrativo observar el Gráfico No. 2, en el que se representa el esquema de evolución de los precios de la tierra en el eje norte-sur de la ciudad (10 de Agosto-Panamericana Sur). Respecto de las zonas de renovación, en la centralidad urbana se tiene: para 1962 los precios del suelo en el CHQ superan significativamente a los de la MS; para 1973 la situación se invierte y hacia 1975 (inicio de la "reconquista"), los precios de la tierra se equiparan en las dos zonas con lo cual se evidencia la expansión de la centralidad como consecuencia de la renovación urbana. Respecto de la periferie (expansión urbana) los fenómenos que más concitan la atención tienen que ver: con el crecimiento de la "mancha urbana" (desgraciadamente en el corte no aparece el

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



crecimiento hacia el Area Metropolitana) sobre todo en su dirección hacia el norte y con el incremento de los precios también en ese mismo sentido. Relacionando los fenómenos producidos en el centro y la periferie, se puede, por lo pronto, señalar la tendencia general del crecimiento del centro y de la periferie y por tanto de los precios del suelo también, hacia el norte de la ciudad.

Abundando un tanto más, respecto del comportamiento de los precios del suelo y tierras urbanas en Quito desde la perspectiva de la relación centro/periferie: los precios en general durante el período de estudio han tenido un comportamiento permanente hacia el alza, al punto que en la década el promedio del incremento supera el 700 por ciento en sucres reales. Por otro lado, haciendo un análisis desagregado por zonas, tenemos: que los terrenos comprendidos en las áreas de expansión (a1 y c3) tienen los niveles más altos de crecimiento relativo (724 y 798 por ciento respectivamente), debido a su paso de tierra agraria a urbana (constitución) y a su conversión en suelo urbano (habilitación); que los terrenos comprendidos en las zonas centrales (b1 y c2) tienen los precios del suelo más altos de Quito (800 y 1.500 sucres); y que los incrementos absolutos más significativos se localizan hacia el norte (ver cuadro No. 1).

CUADRO No. 1

PRECIOS DE LA TIERRA EN QUITO Y SU EVOLUCION ABSOLUTA Y RELATIVA

Zonas	Precios en 1962	Precios en 1975	Incremento en sucres	Incremento en o/o.
a1	65	300	235	724.6
a2	30	120	90	521.5
b1	600	800	200	33.3
b2	250	350	100	194.0
c1	410	950	540	308.6
c2	540	1500	960	482.0
c3	85	500	415	798.5

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

ELABORACION: Propia.

Este comportamiento de los precios del suelo en el centro y la periferie (segregación urbana) no es arbitraria, porque su determinación en las distintas zonas de la ciudad se encuentra íntimamente relacionada: las sobreganancias de localización, bajo la forma de rentas diferenciales en las áreas de expansión, se fijan por la habilitación de los terrenos en suelo (por la dotación de infraestructura real o potencial) y por la distancia al centro urbano (ubicación); al mismo tiempo, las zonas

céntricas adquieren precio inusitado en función a las rentas diferenciales y de monopolio debido a la presión que ejercen los precios de los terrenos periféricos y de las propias características internas.

Sin duda que el desarrollo de los medios de comunicación y de las fuerzas productivas en general permiten redefinir la relación centro-periferie; por cuanto, por un lado, posibilita reducir la fricción que impone el territorio para la complementariedad de las actividades socio-económicas y, por otro lado, permite una mayor división/cooperación del trabajo. De allí se deriva la "necesidad" de la renovación y la expansión urbanas, considerando, además, que el proceso urbano global comienza a generar deseconomías, a evidenciar la caducidad del crecimiento lineal, a producir escasez de tierra, a influir en el medio ambiente, etc.

El desarrollo vial y de las comunicaciones en general es parte y resultado de la constitución-habilitación-apropiación del territorio urbano, tanto en la periferie como en el centro de la ciudad. En esa perspectiva se explica el desarrollo de las "autopistas" (Pomasqui, Tumbaco, Los Chillos, etc), de los "anillos periféricos" (integrador de los valles y de circunvalación de la ciudad), de los "ejes viales" (longitudinales y transversales) de las "facilidades de tránsito" (túneles, pasos a nivel, etc.) y del equipamiento (terminal terrestre, parqueaderos, etc.)³⁵.

En definitiva, se puede decir que el impulso tanto a los procesos de renovación como expansión urbana está dirigido, entre otros aspectos, a salvar el escollo que significa la escasez relativa de tierras para la construcción, la industria, la vivienda, etc. Ello se lo consigue mediante el inicio de un proceso de producción (habilitación) del suelo urbano por intermedio de la *concentración* de la propiedad (en el caso de la renovación urbana que ocurre en el CHQ y en la MS) y, por la habilitación de las tierras basadas en el *fraccionamiento*, (en el caso de la expansión urbana). Estos procesos los desarrolla el Municipio a través de una serie de acciones de orden legal, político, económico, ideológico y, hasta, represivo; acciones que, debido a su magnitud, a la desvalorización del capital invertido, a la baja rotación de capital, a la poca rentabilidad directa de beneficio capitalista, no son asumidas por el capital privado que, en cambio, sí se apropia de sus beneficios³⁶.

El impulso a los procesos de renovación y expansión urbana significa también, en la práctica, una forma de "gestión del déficit" fiscal municipal y del conjunto de la ciudad. No otra es la política del Municipio en la actualidad, en cuanto que la "gestión del déficit" se encuentra enmarcada bajo una lógica empresarial del manejo del Muni-

35 Al respecto se puede consultar la Tesis de Grado de CARRION, F. et. al. 1979

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

cipio y de la consecuente marginación de amplios sectores de la población urbana de los servicios y equipamientos colectivos fundamentales³⁷. Lo uno es resultado de lo otro: no es rentable empresarialmente el dotar agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, teléfonos, transporte, etc., por ejemplo, a los erróneamente llamados "barrios periféricos". De allí se puede colegir, que es preferible, para esta lógica empresarial del Municipio, expulsar un grueso porcentaje de población residente en las zonas centrales de la ciudad, hacia el margen exterior del perímetro urbano establecido por el Municipio -lo cual obviamente implica considerar a esta población *al* margen de los servicios y equipamientos colectivos-, que el mantenerla al interior de la ciudad considerada legal y dotar, a "pérdida", los servicios.

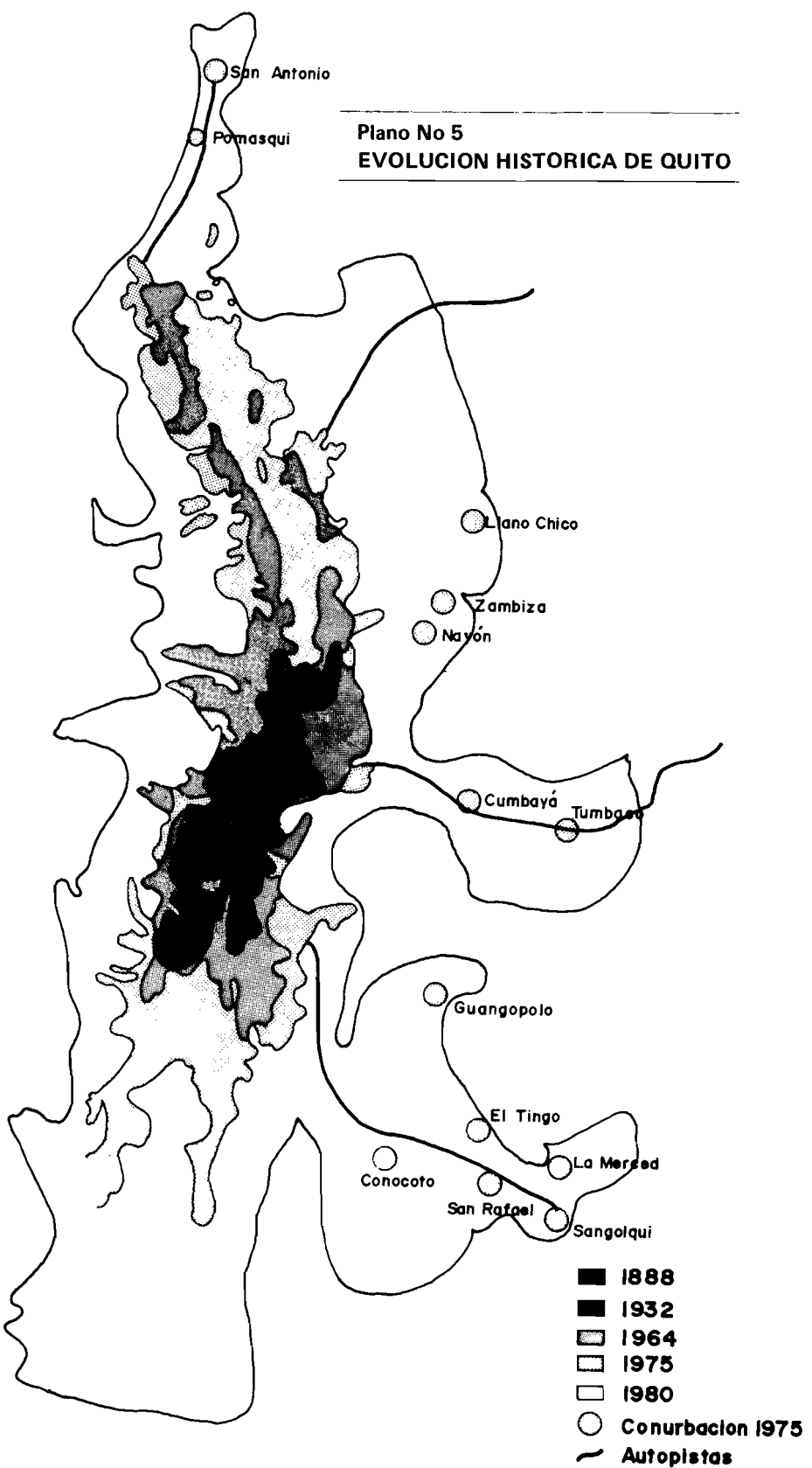
El expulsarlos de las zonas centrales hacia las afueras de la ciudad³⁸, implica, al menos las siguientes situaciones: *primero*, en las zonas de renovación urbana, el poder intensificar el uso de la tierra con otras fuentes más rentables para el capital y los terratenientes; *segundo*, en las zonas de expansión, poder desarrollar un mercado de la tierra con características especulativas (rentas de monopolio principalmente) que beneficia a los terratenientes, intermediarios, promotores, inmobiliarios, en detrimento de la población allí residente; *tercero*, en relación con los servicios y equipamientos colectivos propiamente dichos, poder entrar en un proceso de negociación de tipo clientelar de dominación hacia estos sectores mayoritarios, que va desde la negación de los mismos durante la administración municipal de Sixto Durán, y pasa por el reconocimiento parcial con el alcalde Alvaro Pérez, para llegar a un intento de integración populista con el actual personero Gustavo Herdóiza³⁹. Tal situación evidencia también que, de ahora en adelante, la gestión municipal no podrá realizarse sin tomar en cuenta a estos sectores sociales.

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

38 Según un estudio realizado por el Municipio (1983) se tiene que el 66 por ciento de la población que habita en los barrios populares ubicados en la periferie de la ciudad son nativos de Quito y paralelamente, según datos censales de 1974, la zona de primer orden del Centro Histórico de Quito prácticamente ha dejado de alojar población residente.

39 Por ello se los declara inicialmente barrios ilegales, clandestinos y después periféricos, irregulares, espontáneos, marginales, etc. Todas estas denominaciones denotan el mismo problema de fondo, cual es, la existencia de una ciudad legal y otra ilegal, una con servicios y otra sin servicios, que conduce a la explicación global como producto de la "causación circular" y a su establecimiento como política de negociación e integración: como no tiene servicios no son legales y como no son legales no se le puede dotar de servicios. La salida a este círculo se la resuelve por medio de la atomización de los barrios en base al clientelismo.

Plano No 5
EVOLUCION HISTORICA DE QUITO



CONCLUSIONES

En realidad más que conclusiones, lo que finalmente exponemos son las ideas centrales del trabajo; o más concretamente, las hipótesis con las cuales estamos estudiando el desarrollo urbano de Quito. Por ello, lo que presentamos son puntos de partida que merecen ser resaltados.

1. El desarrollo urbano de Quito, durante este siglo, presenta dos períodos claramente identificados: el primero que va desde la Revolución Liberal hasta fines de la década del cincuenta y el segundo, desde la década del sesenta hasta la actualidad. El origen de cada período lo definimos como de crisis urbana y su desarrollo como de transición (estabilización). En suma, concebimos a la ciudad capitalista como consecuencia de un proceso cíclico de evolución, que estaría en consonancia con los cambios provocados en la articulación de las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas.
2. La forma de organización territorial evoluciona de manera indirecta (por oposición a directa, a casualidad lineal) a la sociedad. De allí que las formas radial-concéntrica, longitudinal (polinuclear) y metropolitana, no hacen otra cosa que mostrar la particular distribución que adoptan los valores de uso autónomos en el valor de uso complejo (la ciudad), en cada uno de los períodos.
3. La función que ejerce el Municipio está determinada en la articulación de la sociedad civil y el Estado en cada coyuntura específica. De allí se deduce que el Municipio sea un órgano estatal con poder real, pero limitado. Sin embargo, debe señalarse que la política urbana del Municipio siempre privilegió al suelo urbano, pero asignándole, según el momento, funciones diferentes. Así tendremos al principio (hasta 1933) una política de valorización (producción) de la tierra urbana y otra de monetización de la renta capitalizada (fines del sesenta); hacia la década de los setenta más bien de liberación del obstáculo que significa la propiedad de la tierra para el capital inmobiliario. Esta caracterización no niega la coexistencia simultánea de ello; lo que hace es resolver el predominio que ejerce una sobre las restantes.
4. En consideración a las funciones que desempeñan la política urbana del Municipio, puede concluirse que sus principales beneficiarios han sido en su orden (y simultáneamente) los terratenientes urbanos, el capital inmobiliario y el capital financiero internacional. De allí la definición de política urbana concertada, por cuanto se produce una "alianza de intereses" en el Municipio, pero siempre, según el momento, bajo la égida de uno de ellos.
5. Finalmente, debe advertirse, que si en la década de los treinta

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

BIBLIOGRAFIA

ACHIG, Lucas

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

AYALA, Enrique

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

BAEZ, René

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

BANDERAS, Diego

Informe sobre el fraccionamiento de la tierra en el área urbana de Quito, en: "Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito," Ordenanza General No. 1165 (memoria), Ed. Municipal, Quito, 1967.

CUEVA, Agustín

El proceso de dominación política en el Ecuador, Ed. Crítica, Quito, 1973.

CARRION, Diego et. al.

Quito Renta del Suelo y Segregación Urbana, Ediciones CAE, Quito, 1978.

CARRION, Fernando

Crisis Urbana y Organización Territorial en Quito. Inédito, tesis de grado, El Colegio de México.

CARRION, Fernando

La Renovación Urbana en Quito, Ed. CAE, Quito, 1983.

CARRION, Fernando

"Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana", en *Revista Siap*, No. 71, México, sep. 1984.

CASTELLS, Manuel

Crisis Urbana, Ed. Siglo XXI, México, 1981

CERRONI, Umberto

Teoría Política y Socialismo, Ed. ERA, México, 1980.

- CORAGGIO, José Luis
 “Sobre la espacialidad y el concepto de región”, mimeo, México, 1979.
- DELER, Jean Paul
 “Estructuración 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.
- LOJKINE, Jean
El marxismo, el Estado y la cuestión urbana, Ed. Siglo XXI, México, 1984.
- MARIATEGUI, José Carlos
7 ensayos de interpretación de la realidad peruana, Ed. AMAUTA, Lima, 1975.
- MARX, Carlos
La comuna de París, Ed. Progreso, Moscú, 1979.
- MUNICIPIO DE QUITO
Plan regulador de Quito, Ed. Municipal, Quito, 1949.
- O’CONNOR, James
La crisis Fiscal del Estado, Ed. Península, Barcelona, 1981.
- PAREJA DIESCANSECO, Alfredo
Historia del Ecuador, Vol. II., Ed. CCE, Quito, 1978.
- PAZ Y MIÑO, Luis
Cartografía Quiteña, Ed. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 1960.
- PRADILLA, Emilio
El problema de la vivienda en América Latina, Ed. CIUDAD, Quito, 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. y SILVA, Erika.
 “La crisis nacional general de 1895”, en revista *Cultura*, Ed. Banco Central del Ecuador, Quito, 1981.
- QUINTERO, Rafael
El mito del populismo en el Ecuador, Ed. FLACSO, Quito, 1980
- SALGADO, Germánico
 Lo que fuimos y lo que somos, en: *Ecuador, HOY*, Ed. Siglo XXI Bogotá, 1978.
- TOPALOV, Christian
La urbanización capitalista, Ed. EDICOL, México, 1978
- YUJNOVSKY, O.
La estructura interna de la ciudad. El caso Latinoamericano, Ed. SIAP, Buenos Aires, 1971

VERDUGA, César

“El proceso económico ecuatoriano contemporáneo (análisis del período 1972-75)”, en : *Ecuador Hoy*, Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1978.

INDICE DE GRAFICOS, CUADROS Y PLANOS

Gráficos

1. Periodización histórica de Quito: Población, área y densidad
2. Curva de precios de la tierra en Quito; Corte Norte-Sur

Cuadro

1. Precios de la tierra en Quito y su evolución absoluta y relativa

Planos

1. Esquema de la forma de organización territorial. 1.- Radial Concéntrico
2. Esquema de la forma de organización territorial. 2.- Longitudinal (1904-1960)
3. Esquema de la forma de organización territorial. 3.- Longitudinal polinuclear (1960-1970)
4. Esquema de la forma de organización territorial. 4.- Area metropolitana
5. Evolución histórica de Quito.