

Las ciudades
LATINOAMERICANAS
en la
CRISIS

Problemas
y desafíos

Murtha Schreingart

trilce

19

Crisis

y política urbana: el caso de Quito¹

FERNANDO CARRIÓN M.

La nueva forma de organización territorial que adopta el proceso urbano de Quito, se origina en la coyuntura petrolera de los años setenta, cuando el Estado y las fuerzas sociales involucradas logran consolidarse; ello posibilitará al municipio emprender una política urbana concertada a través de sus instrumentos fundamentales: la generación de "capital físico", la realización de planes urbanos y la gestión económico-financiera.

La realidad del municipio desdice la situación teórico-legal que le da sustento, ya que ha sido superado por la magnitud y complejidad de problemas como la crisis urbana, la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y de la sociedad civil, el agudo proceso de urbanización que se vive y la propia caducidad de las estructuras municipales. En la gestión de la ciudad se percibe una mayor injerencia de las entidades y órganos del Estado, diluyendo lo que exclusivamente era competencia municipal. No obstante, correlativa y paradójicamente, esta crisis municipal se acentúa en momentos del auge petrolero, como consecuencia de su conversión en principal agente urbano y, sobre todo, con la crisis económica de los primeros años de la década de los ochenta.

En este contexto global el municipio de Quito aceleró y multiplicó sus ritmos y formas de acentuación en la ciudad: produjo el mayor volumen de obra realizada ("capital físico"), formuló el mayor número de planes directores y, consecuentemente, realizó una inversión desconocida para la ciudad.

LA PRODUCCIÓN DE "CAPITAL FÍSICO": AGUA POTABLE Y VIALIDAD

La década de los setenta está señalada por la realización de grandes obras, mientras que la de los ochenta, con el advenimiento del régimen democrático formal, se caracteriza más bien por la ejecución de un conjunto diversificado de pequeñas obras. Lo primero es explicable por las posibilidades legales² y

¹ El presente artículo tiene como base el capítulo "La política urbana del Municipio de Quito", contenido en el libro de Fernando Carrión, *Quito: crisis y política urbana*, CIUDAD-El Conejo, Quito, 1987.

² En la coyuntura se realizan cientos de contratos de financiamiento, construcción, importaciones, etc., amparados en decretos supremos, en leyes de emergencia, en ordenanzas de excepción, en figuras "legales" como la denominada "llave en mano".

económicas que la dictadura militar (1972-1979) y el auge petrolero otorgan al municipio de Quito. Lo segundo, en cambio, se debe en parte al advenimiento de algunos vicios políticos que introduce la democracia formal (el clientelismo tiende a convertirse en la manera más difundida de relación con la sociedad civil), pero también a la herencia del déficit fiscal municipal y al arrastre de las obras mayores, que dejan un reducido margen para emprender nuevas realizaciones de magnitud.

Así, se puede afirmar que rara vez se cumplieron los plazos estipulados contractualmente para la ejecución de las obras, ni, consecuentemente, con los montos establecidos. Por el contrario, el alargamiento del tiempo previsto inicialmente, más otros mecanismos utilizados por las empresas, se convirtieron en fuentes continuas de renegociación global de los contratos. Ejemplos de algunos de los casos más significativos por sus características y magnitud son las obras de los túneles de San Juan, El Placer y San Diego³ y del "terminal terrestre" de El Cumandá.⁴ Existen otros que hasta la actualidad no se concluyen, corriendo el peligro de paralizarse indefinidamente (v. gr. Avenida Oriental, proyectos de agua potable, parqueaderos).

Estas obras han presentado continuidad en la vida de las administraciones inmediatas y han refuncionalizado estructuralmente al municipio, en cuanto a que sus atribuciones y competencias se han redefinido,⁵ e influido en la nueva conformación urbana de la ciudad. Además, en el marco de la crisis económica y urbana, incapacitado de detener el agudo proceso de descapitalización impuesto por las características de las obras realizadas, el municipio se enfrenta a los siguientes problemas:

- a) El mantenimiento de las obras es cada vez más difícil dado el alto costo que implica, sobre todo en un momento de ofensiva del gobierno central contra los organismos locales, lo cual redundará en la reducción de los servicios prestados (túneles y mercados);
- b) La existencia de obras que quedaron inconclusas y, por tanto, presas de la inclemencia de la naturaleza o de su uso en condiciones adversas (Avenida Oriental, terminal terrestre);
- c) La improvisación en el diseño y construcción de muchas obras impactó negativamente su calidad (obras de pavimentación, avenidas periféricas).

³ Los túneles se iniciaron en 1974 y concluyeron "políticamente" cuando el alcalde Durán Ballén se lanzó como candidato a la presidencia de la República en 1978. Sus costos se incrementaron desde los 117 millones de sucres cuando se licitó la obra, hasta los 835 millones cuando fue terminada. Es decir que en cuatro años (cuando debió haber sido en 26 meses), se incrementó el costo en más de cinco veces. La obra fue financiada a través de un préstamo del Wells Fargo Bank y en su construcción participó un consorcio compuesto por las firmas Comintra, Appaltti y Techint.

⁴ La construcción del "terminal terrestre" de El Cumandá se contrató en 1977 con la compañía israelí Solel Boneh International Ltda. con un monto inicial de 335 millones de sucres; se concluyó en 1986 con 1 200 millones de sucres. Es decir, en 9 años, cuando debió ser en manos de tres, se cuadruplicó el costo inicialmente previsto. El financiamiento fue del International Bank Shares, gestionado y obtenido directamente por el gobierno israelí. Fue posible gracias a la garantía que ofreció la Junta Militar.

⁵ Hay dos momentos históricos en los que las competencias y atribuciones del municipio de Quito se redefinen: el primero, a principios de siglo, cuando el municipio se "urbaniza" gracias al proceso de desplazamiento de la clase terrateniente del "poder central" y su consecuente modernización a través de la creación de su fracción urbana que se sitúa en su ámbito natural: el "poder local". El segundo, en la década de los sesenta, cuando el municipio "sectoriza" debido al proceso de centralización que sigue el Estado modernizado y gracias a la concentración de sus inversiones en determinados rubros.

Si el tamaño de las obras realizadas es un factor explicativo fundamental, lo son también las prioridades asignadas a las inversiones (tipo o clase de obra) así como la ubicación, funcionalidad y modalidades usadas en el financiamiento, producción, y distribución de las mismas.

El "capital físico" (O'Connor, 1981) emprendido en la primera parte del periodo en estudio se encuentra en las obras de vialidad y de agua potable lo cual significa, en términos de la inversión real ejecutada por el municipio, una concentración del gasto del orden del 75% de los egresos presupuestados entre 1970 y 1978.

Las inversiones en agua potable y vialidad se explican, primero, porque permiten estructurar una política explícita de tierras tendiente al fraccionamiento del suelo urbano en la periferia (expansión urbana) y de concentración en el centro urbano (renovación urbana). Son obras que posibilitan desarrollar los procesos de constitución –habilitación del suelo urbano sobre la base de una redefinición de la propiedad inmobiliaria. Además permiten ejecutar proyectos de gran envergadura con cuantiosas inversiones sólo factibles de obtener en el mercado internacional de capitales, donde el capital financiero impone sus condiciones que se extienden desde el tipo de obra que deberá realizarse hasta las formas y modalidades de pago.

El agua potable, además de ser un servicio indispensable, es en Quito uno de los factores fundamentales para determinar el perímetro urbano. El nivel de la cota de agua define los límites de la ciudad porque, al señalar los ámbitos del servicio, establece las fronteras entre la denominada "ciudad legal" y la ilegal, así como las relaciones clientelares con los barrios nacidos en la última década.

El incremento del caudal de agua potable produce un crecimiento de la cuota de servicio que, a su vez, expande la superficie urbana por la potencialidad de otorgarlo. La ciudad crece por artificios técnicos y no por presión social. El caudal de agua potable de la ciudad aumentó en 275% (de 1 200 en 1970 a 3 300 en 1978), porcentaje similar al que experimentó el suelo urbano (215%). La correlación que presentan explica en buena parte el comportamiento especulativo del desarrollo de la ciudad (el 50% del área urbana se encuentra en condición de "vacante").

Si bien es cierto que la ciudad tiene un déficit global de abastecimiento de agua, no es menos cierto que es en su distribución donde se localiza la mayor gravedad del problema. Al menos tres situaciones pueden ilustrar esta complicación:

1. Los sectores sociales de ingresos más bajos (que representan el 45% de la población) consumen un promedio de 120 litros/hab/día, mientras los sectores de más altos recursos económicos (el 5% de la población) lo hacen en razón de 3 53 litros/hab/día. El 20% de la población se encuentra al margen de la red del servicio (Plan Quito, 1980). Esto no significa que, por el mero hecho de que las redes pasen por una zona determinada, la población allí residente acceda al "servicio". Es el caso de los tugurios que, a pesar del incremento de su densidad de población, mantienen su caudal lo que produce un descenso de la capacidad de consumo per cápita.

2. De la relación producción-consumo de agua potable, podemos concluir que el 38.15% del agua potable que llegó a la ciudad, entre 1968-1978, se

"desperdicio" y, lo que es más grave aún, que este porcentaje presenta una tendencia creciente a partir de la terminación del sistema de Pita-Tambo.

3. Hay un grado muy alto de subfacturación por parte de los consumos no residenciales (industria, comercio), producto de una "medición presuntiva" surgida de la ausencia de medidores⁶ y de la práctica generalizada de calificar como "consumo doméstico" a la mayoría de las conexiones.⁷ Ello significa que la recuperación del grueso de la inversión recae sobre el conjunto de la población a través del mecanismo de las "conexiones" que, en última instancia, representa un sistema tarifario regresivo de beneficio al capital industrial y comercial.⁸

La prioridad de la acción municipal en materia de agua potable se dirigió hacia la incorporación de nuevos caudales y muy poco hacia su redistribución. El proyecto central, denominado Pita-Tambo, significó una inversión de más de seis mil seiscientos millones de sucres (1978) y tuvo, como ha sido la tónica general, más de una década de retraso en su ejecución. El financiamiento fue fundamentalmente del Banco Interamericano de Desarrollo, en los estudios participaron empresas internacionales (v. gr. Camp Dresser y McKee Inc.) asociadas con nacionales (v. gr. Consultores Asociados Ecuatorianos Cía. Ltda.) y, en la construcción, compañías internacionales tales como Herold Smith, Harbert Construction Corporation, C.C. Boher y, marginalmente, compañías nacionales (Durán Ballén, 1978).

La "vialidad" tiene una cualidad complementaria al agua potable, pues si ésta lo que consigue es potenciar la urbanización de la tierra, la vialidad la habilita como suelo urbano. En otras palabras, las obras de agua potable, por la *ubicuidad* con que finalmente se expresan, permiten la *constitución* de la tierra rural en urbana mientras que la vialidad, por la *ubicación* concreta que tiene en la ciudad, logra *habilitar la tierra urbana en suelo urbano*.⁹

El caso de la vialidad es similar al del agua potable, en cuanto a que las inversiones no se dirigieron a resolver los problemas centrales. A pesar de que la ciudad vive un proceso de crecimiento y de complejización sostenida, no se hizo nada por encontrar la articulación de actividades y personas, que es la función primordial de la vialidad y el transporte. Más bien las obras lograron ampliar la brecha social y desarticular el conjunto urbano bajo nuevas formas de segregación urbana.

Las obras de vialidad permitieron una alianza entre los empresarios del transporte y los propietarios de la tierra, sobre la base del aumento del precio de la tierra y de la compra de terrenos, a la manera de una transferencia de capitales de los primeros a los segundos y, también, como mecanismo para

⁶ Entre 1968 y 1978 había un promedio de conexiones sin medidor del orden del 49.1%, y durante los dos últimos años, de 66.5%.

⁷ Mientras las conexiones y el consumo doméstico crecen significativamente, se tiene un correlativo de crecimiento a nivel de las conexiones y consumos, tanto industriales como comerciales.

⁸ Este sistema tarifario no es sino una de las formas concretas que adopta el sistema de clase, lo que en última instancia expresa la lógica general subyacente en la función del Estado para permitir la acumulación capitalista: socialización de costos y apropiación privada de beneficios.

⁹ Concomitantemente a la expansión del valor de uso complejo derivado del proceso urbano global, se constituye la tierra agraria como tierra urbana y lo hace al momento en que cambia su esencia: cuando deja de ser elemento fundamental para la producción, que era en la agricultura, para convertirse en soporte material de procesos sociales más generales y en una de las condiciones objetivas requeridas para que el proceso de trabajo tenga lugar [Marx]. De esta manera, mientras la tierra urbana se constituye por la acción indirecta de la valorización emprendida por el capital social global, el suelo urbano lo hace gracias al proceso de habilitación impulsado por la inversión de ciertos capitales particulares.

sortear, individualmente, la crisis que asuela al sector del transporte. También ayudaron a implantar un transporte altamente polarizado que reproduce la segregación urbana y lo redefine totalmente: diferenciación entre el transporte para los sectores de altos ingresos (a través del automóvil individual que usa infraestructura de alta calidad localizada en las zonas residenciales) y aquel para los sectores de bajos ingresos. Este último realizado sobre la base de la movilización colectiva, altamente deficitaria y de mala calidad.

Una propuesta de vialidad como la descrita proviene también de la necesidad de generar un espacio de realización para el incremento desigual del parque automotor. Su crecimiento fue del 403% entre 1970 y 1980, pero con un comportamiento diametralmente opuesto entre el parque automotor privado y el colectivo, al punto que disminuyen las unidades de transporte colectivo.

La obra de vialidad tiene un diseño y construcción destinada principalmente a la circulación individual-privada. Las playas de estacionamiento, el desarrollo de vías periféricas no aptas para el transporte colectivo, la ampliación y diseño de vías, tienen esa lógica. Pueden ser clasificadas mediante cuatro tipos de acciones urbanas:

1. La construcción de obras puntuales que servirán para actividades complementarias a la circulación de personas: terminal terrestre (provisional y definitivo), estacionamientos, talleres municipales, plantas de pavimentación, entre otras.

2. La construcción en la ciudad de una vía periférica de 71 kilómetros (Av. Oriental y Occidental) que descongestione el tránsito central, integre las zonas Sur y Norte y, principalmente, busque "definir de una vez por todas la periferia de la ciudad..." (Durán Ballén, 1978); luego de más de 13 años desde que se iniciara su construcción, aún se encuentra inconclusa. Sin embargo, esta vía ha servido para producir una expansión urbana sin precedentes¹⁰ y una elevación especulativa de los precios del suelo en el centro y en la periferia.

3. La construcción de vías troncales longitudinales y de Norte a Sur, sobre la base de ensanchamientos, repavimentación, rediseño de flujos, construcción de "facilidades" de tránsito: señalización, intercambiadores, pasos a desnivel. Serán acciones inscritas en el Norte y para el Norte, lugar que quedará definido hacia el futuro para el uso exclusivo del automóvil privado y de las personas que puedan tener acceso a él. Y en el Sur quedarán aquellas vías que conduzcan al centro.

4. La realización de un conjunto de vías que se integran con las periféricas y troncales, así como las obras de pavimentación y repavimentación. Para ilustrar la magnitud de estas últimas, se puede señalar que entre 1970 y 1978 se centraron 4 708 800 m² y se pavimentaron 1 878 032 m², cifra superior a lo realizado en los 31 años anteriores. En los últimos siete meses de la gestión de Durán Ballén, se pavimentó a un ritmo superior a los 79 000 m² de promedio mensual, justamente cuando se produce un cambio de política urbana debido al proceso de redemocratización que vive el país y a la presentación del Alcalde Durán Ballén como candidato a la Presidencia de la República.

¹⁰ Durante la década de los setenta se incrementó el perímetro urbano de la ciudad en más del 380%. De alguna manera, "definir el perímetro" era sinónimo de ampliación indiscriminada del área urbana de Quito.

Se pueden resaltar algunos elementos importantes en la ejecución de las obras: se mantiene el mismo esquema de participación del capital internacional, esto es, su hegemonía a lo largo del proceso productivo, lo cual nos conduce a pensar que, desde ningún punto de vista, el municipio puede ser considerado el realizador de las obras, como tampoco su gestor o promotor. Su papel se reduce a buscar legitimidad como "representante de la comunidad", mientras que, en realidad, es un intermediario entre fracciones de capital.

Por las características y modalidades de las obras el municipio, pierde el control sobre ellas y también las posibilidades de gestión urbana y de manejo del conjunto de la ciudad. El municipio queda a merced de las empresas constructoras, financieras, fiscalizadoras, y sin capacidad de exigir lo que legalmente establecen los contratos dado que las empresas van imponiendo las condiciones sobre la marcha del proceso, esto es, costos de producción, plazos de ejecución y calidad constructiva.

Así, el capital de préstamo financia obras de envergadura que no representan competencia al capital privado; señala las especificaciones de las obras (en las cuales nunca faltan el tipo de tecnología a utilizarse, las formas y modalidades de recuperación de la inversión, las empresas constructoras que deben contratarse), con lo cual controla el conjunto de ciclos del capital y, por este medio, a la ciudad y su administración.

Los efectos de este tipo de inversión evidencian, una vez más, el grado irracional del desarrollo urbano de Quito. Nunca antes había tenido los problemas que tiene ahora, justamente en los rubros en los que realizaron las mayores inversiones, como agua potable y transporte. ¿Por qué? La respuesta se vincula al tipo de política urbana instrumentada que privilegia la ganancia capitalista (el "autofinanciamiento de los proyectos") por sobre los beneficios sociales y la lógica general del proceso urbano, marcada también por búsqueda del beneficio individual que guía la acción de los agentes urbanos principales: los promotores inmobiliarios (rentistas de la tierra y capitalistas de la construcción), los capitalistas financieros y comerciales.

LA FORMACIÓN Y MANEJO DE LA CRISIS FISCAL: LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

En la década de los setenta los fondos presupuestarios de los municipios del país se incrementaron significativamente. El presupuesto global del municipio de Quito siguió esa tendencia de carácter nacional con un crecimiento de sus ingresos diferentes a los periodos anteriores, cuando los recursos propios (impuestos prediales principalmente) eran la fuente fundamental de financiamiento. Su crecimiento se realizó gracias al aumento de todos los rubros de ingresos, pero sobre todo de las fuentes externas: empréstitos y transferencias.

Esta situación sienta sus bases "tecnolegales" en el sesenta cuando se introducen cambios en las "técnicas" de contabilidad presupuestaria (*cfr.* Ley de Régimen Municipal, 1967); se pasa del presupuesto por partidas al presupuesto por programas y queda abierto el camino para la posterior llegada de los préstamos internacionales, rubro principal del crecimiento presupuestario municipal. Los presupuestos por partidas clasifican los gastos según los

artículos que hay que adquirir, mientras que los programas los clasifican de acuerdo con el rendimiento que producirá una determinada inversión (O'Connor, 1985,105). De esta manera, se crea un instrumento de eficiencia económica para que, a partir de 1974 y con la garantía que significa el petróleo, los recursos externos incrementen copiosamente las arcas fiscales.

Entre 1970 y 1978 el presupuesto capitalino creció a una tasa del 6.7% (de 569 a 961 millones de sucres reales). Comparando el comportamiento del presupuesto con la dinámica poblacional que se observó en el mismo periodo, se concluye que hubo mayor cantidad de recursos económicos presupuestados por persona (20% más per cápita). Es decir, hubo condiciones mucho más ventajosas para resolver los problemas del conjunto de la población.

Tabla 19.1. Evolución del presupuesto global del municipio de Quito y su relación con el crecimiento poblacional (1970-1978)

Años	Sucres corrientes presupuestados		Población		Sucres reales presupuestados		Sucres reales presupuestados por ha	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
1970	569 479	100.0	528	100.0	569 479	100.0	1 078.5	100.0
1971	754 358	132.5	551	104.4	698 478	122.6	1 267.6	117.5
1972	751 412	131.9	575	108.4	642 237	112.8	1 116.9	103.6
1973	726 297	127.5	600	113.6	550 224	96.5	917.0	85.0
1974	1 131 975	198.8	626	118.5	694 460	121.9	1 109.4	102.9
1975	1 472 791	258.6	654	123.8	783 398	137.6	1 197.8	111.1
1976	2 084 415	366.0	682	129.2	1 002 124	175.9	1 469.4	136.2
1977	1 834 102	322.1	712	134.8	780 463	137.0	1 096.2	101.6
1978	2 520 256	442.5	743	140.7	961 927	168.9	1 294.6	120.0
Total	11 845 085				6 682 790			

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

ELABORACIÓN: Propia.

El crecimiento del presupuesto global¹¹ presentó una evolución irregular, caracterizada por tener varios puntos de inflexión que merecen ser destacados. El primero, referido a las coyunturas económico-políticas que vivía el país, y el segundo, a las nuevas características que fue asumiendo la estructura interna del municipio y su presupuesto.

Los saldos ilustran muy bien la idea: su comportamiento, más político que económico, nos muestra un manejo del presupuesto con fuerte influencia

¹¹ Por presupuesto global entenderemos la suma de los distintos presupuestos parciales: del Fondo General, de las respectivas empresas municipales (alcantarillado, desarrollo urbano, etc.) y de los especiales (pavimentación, patronato, etc.).

de la coyuntura. Este rubro expresa la necesidad del Consejo Municipal de contar con un recurso marginal sin destino fijo y sin control político con el fin de tener una capacidad autónoma de negociación. Los saldos crecieron mucho más desde el año 1979 en que se produjo el cambio de régimen político convirtiéndose en la partida del clientelismo corto-placista que exigía la democracia formal restituida.

La evolución del presupuesto municipal tuvo un primer corte cronológico a partir del año 1974, momento desde el cual se empezó a sentir el peso económico de la explotación petrolera iniciada en 1972, en el marco de la dictadura militar (1972-1979). El incremento de los recursos municipales no provinieron del aumento de sus recursos sino, por el contrario, de fuentes de financiamiento externas logradas en el marco de una coyuntura económica favorable.¹²

El crecimiento de los recursos municipales con esta modalidad exógena y las características apuntadas, ayudan a comprender un segundo aspecto: por la magnitud y el destino de esos recursos, impactan decisivamente cada uno de los presupuestos parciales del presupuesto global, así como también sus rubros principales, por ejemplo, una variación en los presupuestos del Fondo General o de la Empresa Municipal de Agua Potable significará una variación sustancial en el Presupuesto global, dado que conjuntamente significan el 83% de los ingresos totales. Igual ocurre con las fuentes de ingresos provenientes de aportes y transferencias y de empréstitos, ya que los dos tienen una participación cercana al 50% en el presupuesto global.

Entonces, el crecimiento de las arcas fiscales del Cabildo Quiteño se acompaña de una profunda crisis fiscal que muestra su real dimensión en el contexto de la crisis económica en la que está sumido el país. Este fenómeno dista mucho de ser coyuntural y asume por sus características, magnitud y cualidades, una condición estructural.

La recurrente incapacidad del Cabildo para cubrir, con sus propios recursos, la magnitud del gasto es significativa a tal punto que el crecimiento ilimitado del déficit presupuestario municipal (brecha entre ingresos y gastos) se ha revelado como uno de los aspectos fundamentales de la crisis de sus finanzas. El presupuesto global creció entre 1970 y 1978 en un 68.9% debido, casi exclusivamente, al incremento de los recursos externos; mientras los ingresos propios crecieron a un promedio anual del 1.5% los que provienen de las fuentes foráneas lo hicieron en un 18.3%. Ello es factible porque los recursos propios tienen sus bases económico-legales fijas y carecen de flexibilidad mientras que los recursos externos van a depender de prerrogativas coyunturales, como la fuerza que tenga el municipio y la importancia que el poder central le asigne dentro del reparto del auge o de la crisis.

Las manifestaciones que producen los recursos externos en el presupuesto están en estrecha relación con sus características, su magnitud y su destino. Para ilustrar su peso cuantitativo, basta señalar algunas cifras: la mitad de los ingresos presupuestados entre 1970 y 1978 corresponde a fuentes externas (49.3%). De este monto, el 40% proviene de los aportes y transferencias del gobierno central y el restante 60% a los empréstitos; cerca del 90% de estos

¹² Es interesante remarcar el hecho de que los efectos del auge económico petrolero tardaron en manifestarse; el lapso fue superior al que necesitó la crisis de los años ochenta, que se presentó de manera inmediata.

empréstitos fue otorgado por entidades crediticias extranjeras y, finalmente, de éstos, cerca del 70% fue concedido por una sola fuente financiera: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Tabla 19.2. Origen del crédito por fuentes financieras y destino según presupuestos parciales: 1970-1978 (suces reales a 1970)

	Fondo general	EMAP	EMDU	EMA	Total	%
1) BID		997 573	238 151	63 532	1 299 257	67.29
2) Wells Fargo	123 608				123 608	6.40
3) Libra Bank	194 656	22 900			217 557	11.26
4) City Bank	45 238				46 238	2.39
5) Banco Popular	10 638				40 638	0.55
6) IESS	91 706				91 706	4.74
7) FONADE	41 676		19 254		60 930	3.16
8) FODEM	11 930				11 930	0.63
9) FONAPRE		4 975			4 975	0.25
10) Banco Central		19 230			19 230	1.00
11) Otros	21 547	21 287	3 533		46 368	2.39
TOTAL	542 002	1 065 967	260 940	63 532	1 932 442	100.00

FUENTE: Ordenanzas de Presupuestos Municipales, 1970-1978.

ELABORACIÓN: Propia.

El BID sólo ha concedido préstamos a las empresas municipales (y no al Fondo General, que es el ámbito privilegiado de acción del Consejo Municipal), siendo la EMAP la principal beneficiaria con el 77%, siguiéndole a gran distancia las Empresas Municipales de Desarrollo Urbano (EMDU), con el 18% y de Alcantarillado con el 5%. Las empresas municipales concentran el 72% del total del crédito concedido, siendo también la EMAP la que se beneficia con el mayor volumen (55%). Esta preferencia del crédito por las empresas tiene su punto culminante cuando el BID, sin ningún escrúpulo, exige la constitución de la EMDU como condición para otorgar un préstamo en 1975 (nos referimos al préstamo 364-SF/ec).¹³ Con ello no sólo se duplican las funciones anteriormente exclusivas de los departamentos de obras públicas y planificación del municipio, sino que, desde el exterior, se modifica la estructura del Cabildo, la administración urbana y, consecuentemente, la ciudad.

Si bien los empréstitos son el rubro cuantitativo (28.9%) y cualitativo más importante, no es menos cierto que los aportes y transferencias tienen también su peso significativo (20.3%). De todas maneras, por la gran relación que tienen, el análisis no puede hacerse aisladamente uno de otro. Los aportes y transferencias son el mecanismo de traspaso de los ingresos petroleros del gobierno central al local y constituyen el flujo económico que paga una buena parte de los empréstitos obtenidos. Tras este rubro, el petróleo se presenta como lo que es: una garantía para el endeudamiento agresivo. En estricto sentido, el petróleo tiene directo impacto en el presupuesto recién en 1976 y no

¹³ Cfr. Ordenanza N: 1613 que fuera aprobada por el I Concejo de Quito en 1973, para la constitución de EMDU, así como la Ordenanza de presupuestos de la EMDU, para los ejercicios económicos desde 1975 en adelante.

antes, como era de suponerse.¹⁴ Pero lo más importante es el nuevo rol que desempeña el municipio de Quito en el sentido de que, prácticamente, se convierte en un intermediario entre el gobierno central y el capital financiero internacional.

Esta aproximación nos permite extraer, entre otras, las siguientes conclusiones: en primer lugar, que los caudales foráneos que incrementan el presupuesto –sobre todo desde 1974, cuando se siente el *boom* petrolero a nivel local– no logran en lo más mínimo potenciar los recursos propios del municipio. El crecimiento relativo de los recursos propios que se observa a partir de 1976 se explica, no por la lógica del reciclaje de las inversiones realizadas sino, más bien, por la venta del patrimonio municipal o, lo que lo mismo, por un acelerado proceso de descapitalización que está en estrecha relación con las nuevas necesidades de servicio de la deuda.

Los recursos propios no se potencian porque:

- a) la política de subsidio a los terratenientes urbanos y la capital de promoción inmobiliaria se traduce en la no actualización del impuesto predial;
- b) las inversiones fueron "autofinanciables" en la medida en que fueron pagadas en gran parte por el petróleo;
- c) las bases legales sobre las cuales descansan las posibilidades de recaudación económica son fijas mientras sus gastos son flexibles;
- d) gran parte de las inversiones no se las puede recaudar porque existe una política deliberada de subsidio al capital (*cfr.* política de tarifas de agua potable) y cuando ello no es total, una buena parte de lo que se debería recaudar como tarifa, tasa, precio e impuesto municipales, es cobrado directamente por el gobierno central.

En segundo lugar, estamos en condiciones de afirmar que el *déficit fiscal municipal* se origina, paradójicamente, con el sobredimensionamiento del gasto, presionado por los recursos externos, de esto se desprende entonces que esos recursos no financian el déficit presupuestario sino que, por el contrario, lo crean y lo desarrollan. La posibilidad de resolver, o disminuir al menos, el déficit municipal pasa necesariamente por la modificación de la incapacidad estructural que expresa el municipio para financiar sus arcas fiscales, lo cual implica, entre otros aspectos, redefinir su relación con el poder central y no, como se ha venido haciendo, a través de la política del denominado "autofinanciamiento de los proyectos".¹⁵

El autofinanciamiento de los proyectos, por sus características, conduce a una política urbano-financiera concentradora y excluyente sustentada en una concepción económico-tributaria que contiene, grosso modo, los siguientes elementos: a) que la tributación no limite los incentivos para la oferta e inversión de capitales; b) que la deuda municipal sea un componente adicio-

¹⁴ En el presupuesto del municipio se siente primero la presencia de los ingresos por empréstitos y, luego, cuando el tiempo de gracia otorgado por ellos se consumó (dos años después), los aportes y transferencias entran en la escena financiera; con esto se evidencia el rol que ellos cumplen y el papel al que el municipio se reduce.

¹⁵ Esta figura del "autofinanciamiento de los proyectos" es el equivalente municipal de las tan manidas nociones utilizadas por el neoliberalismo de los precios políticos, eliminación de subsidios, precios reales, etcétera.

nal de la deuda pública nacional y c) que los gastos de inversión realizados por la municipalidad aparezcan como formas particulares de inversión privada. Es decir, que cada vez se produce un nivel mayor de socialización de los costos de producción, mientras que la apropiación de los beneficios se privatiza: crisis fiscal, por el crecimiento de la brecha entre ingresos y egresos.

Los recursos externos —por su magnitud y características—¹⁶ son el factor fundamental para la comprensión de los cambios que se operan en la naturaleza del municipio de Quito. El flujo copioso de los recursos foráneos al Cabildo impulsan aceleradamente una “modernización” capitalista del aparato municipal, verificable por lo menos en tres aspectos interrelacionados:

Primero, en la transformación del aparato municipal sustentada en una nueva división técnica del trabajo que tiende a fortalecer las empresas municipales por encima de las comisiones, departamentos, tradicionales ámbitos de influencia directa del Concejo Municipal. Este cambio no se producirá exclusivamente por la búsqueda de racionalidad y eficiencia económicas, sino también por la necesidad de presentar al municipio con una imagen tecnocrática alejada del mundo de la política. Es decir, de eliminar el referente político de la reivindicación y, por tanto, transformar a la población de ciudadanos en consumidores, con todo lo que ello supone.

Segundo, la política urbana municipal estructurada a partir de la nueva racionalidad económica, termina por modificar la naturaleza interna del Cabildo capitalino: de la acción dirigida a “satisfacer las necesidades colectivas del vecindario” se pasa a la búsqueda del beneficio capitalista. En otras palabras, a dejar de lado su carácter de servicio comunal para desarrollar una gestión regida por principios generales de la lógica empresarial privada.

Tercero, la “autonomía municipal” queda sepultada definitivamente, tal como se percibe en las siguientes consecuencias fundamentales: la importancia que han cobrado las empresas municipales ha significado en la práctica un desplazamiento del poder desde el concejo municipal (organismo nombrado por los vecinos de la ciudad) hacia los directorios de las empresas, que tienen un origen diferente.¹⁷ En otras palabras, la soberanía popular ejercida mediante el sufragio, que es la fuente y el origen de la autonomía municipal, ha sido mediatizada: no son los representantes de la ciudadanía los que tienen el control y la gestión de la ciudad, sino que son los “técnicos” con su conocimiento “neutro”, que permanecen en sus cargos indefinidamente, que provienen de la aceptación dada por el capital financiero, los que deciden los derroteros que

¹⁶ Cada uno de los préstamos fija las normas que la municipalidad deberá seguir para el cumplimiento de sus obligaciones: mecanismos de recaudación para el pago de la deuda (incremento de tarifas, tasas, precios); tipos de obras a realizarse; formas de administración de los créditos, etcétera.

¹⁷ **Art. 198.** Cada empresa pública municipal tendrá un Directorio integrado en la forma y por el número de miembros que disponga la ordenanza que le dé origen. Formarán parte del Directorio, por lo menos un edil y un funcionario de la administración municipal, en representación del Concejo y del Alcalde o del Presidente del Concejo respectivamente.

Art. 199. En la elección de los miembros del Directorio se tendrá en cuenta que éstos reúnan condiciones mínimas de versación en la materia correspondiente al campo de servicio de la empresa y que, en lo posible, representen los diversos intereses relacionados con el respectivo servicio y con los usuarios del mismo.

Art. 207. Cuando se constituyan empresas de economía mixta, cualquiera que sea la proporción de los capitales municipales y privados, la mayoría del Directorio corresponderá al capital privado; la presidencia será ejercida por un representante de la Municipalidad y tendrá derecho a veto sobre las decisiones del Directorio en toda cuestión que, a su juicio, afecte el interés público o que contrarie las políticas y metas establecidas por el Concejo.

tomará la ciudad. El predominio de los técnicos a través de las empresas, no es otra cosa que una forma de dominación del capital financiero internacional en la producción del "capital físico" y, por su intermedio, del valor de uso complejo que significa la ciudad para el capital. Como se puede colegir, por esta vía la autonomía municipal también se ve restringida por las determinaciones que introduce el capital financiero internacional.

La autonomía municipal se limita, además, por la subordinación del municipio al gobierno central. Esta manifestación se expresa en el proceso de redefinición de las relaciones entre el poder local y el central, principalmente a través del proceso de reconstitución de las competencias (ámbitos de poder): por la pérdida de las exclusivas, por la presencia cada vez mayor de concurrentes y por la concentración de otras en el poder central. El hecho de que el municipio dependa de los aportes y transferencias para realizar obra, determina que se hayan generalizado, al interior del Estado, las prácticas clientelares de relación entre los distintos órganos del Estado y, también que se haya producido un proceso de centralización de fondos en su vértice mayor.

Por último, las políticas urbano-financieras del municipio quiteño, se pueden desagregar en los siguientes componentes principales:

- a) *En términos económicos*, introduce la lógica de la rentabilidad de la inversión, con lo cual se cambia el contenido y naturaleza del municipio: de la dotación de servicios se basa en la obtención de beneficios de tipo empresarial.
- b) *En términos territoriales*, consolida una nueva forma de organización territorial que expresa un nivel más extremo y más complejo de segregación urbana.
- c) *En términos político-sociales*, define el proceso clientelar de relación al interior del Estado y de dominación hacia los sectores populares. Con respecto a éstos, se ha pasado de la negación de su existencia (ilegales, clandestinos) durante la administración de Durán Ballén, a su reconocimiento parcial (periféricos, espontáneos) con Álvaro Pérez, para llegar al intento de integración populista (marginales) con Gustavo Herdoiza.

Esta nueva naturaleza y contenido que presenta el municipio se convierte en uno de los factores principales de su actual crisis. Lo es en la medida en que encuentra su límite justamente cuando la capacidad de respuesta alcanzada por el conjunto del Estado ecuatoriano en el periodo petrolero se agota; con esto, su acción y su política se hace más agresiva, selectiva e insuficiente, en momentos en que la ciudad muestra una agudización de las contradicciones sociales y el florecimiento de conflictos a todo nivel.

La nueva forma de organización territorial, que conjuga una topografía complicada para los usos con un desarrollo urbano altamente especulativo, determina límites a la acción municipal y aporta mayores componentes a su crisis. La dotación de los servicios y equipamientos colectivos es cada vez más cara y difícil, no sólo por el incremento inflacionario de los precios, por las dificultades técnicas y los bajos rendimientos por persona que se obtiene, sino también por la gran restricción de la demanda que se observa: todo esto, obviamente, conduce al incremento de los costos y a la disminución de las recaudaciones.

La crisis económica en que se debate el municipio de Quito va conduciendo a la pérdida de su legitimidad política y administrativa, al punto de que tendencialmente se podría pensar que el Cabildo se convierte aceleradamente en una estructura política cerrada con ámbito exclusivo a su administración interna. Prueba de ello son los continuos conflictos laborales que tiene y el escaso número de reivindicaciones urbanas que se dirigen hacia él. Lentamente ha perdido las atribuciones inicialmente consagradas en la ley de Régimen Municipal, diluyendo sus cualidades de accesibilidad y permeabilidad a los sectores populares.

REFERENCIAS

- Durán Bellén Cixto, "Informe de labores Quito" (inédito), Quito, 1978.
O'Connor James, *La crisis fiscal del Estado*, Editorial Península, Barcelona, 1981.
Ley del régimen municipal, Editorial CEP, Quito, 1985.
Municipio de Quito, *Plan Quito*, (Esquema Director), Editorial Mantilla, Quito, 1984.