

La modernidad metropolitana

Capítulo I – La implantación metropolitana de Quito

Victor Hugo Torres Dávila

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

TORRES DÁVILA, V. H. La implantación metropolitana de Quito. In: *Hegemonías y subalteridades urbanas: la configuración metropolitana de Quito* [online]. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Editorial Abya-Yala, 2020, pp. 59-126. Investigación Decolonial series, n. 4. ISBN: 978-9978-10-456-9. <http://doi.org/10.7476/9789978105757.0004>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo I

LA IMPLANTACIÓN METROPOLITANA DE QUITO

No es fácil establecer con claridad las relaciones entre la ciudad compacta de Quito y la región de la que forma parte, especialmente cuando se busca comprender las interacciones culturales que irradian más allá de su área de influencia inmediata, la que administrativamente se enmarca en el cantón del mismo nombre. En parte debido a que el carácter regional de la capital se fraguó con el paso del tiempo, mediante mutaciones de forma, funciones y alcance respecto al país, el Estado y la propia ciudad. En parte también a que el municipio quiteño, si bien se debe a la ciudad, ha sabido beneficiarse del Estado nacional por su cercanía con los poderes regionales.

Lo metropolitano es el signo moderno, contemporáneo, que adquirió esta antigua interacción regional; su comprensión supone reconocer el proceso metropolitano iniciado en los años 60 del siglo XX, diferenciar la coyuntura en la que se adoptó la institucionalidad metropolitana a comienzos de la década de los 90 y, dentro de ella, el simbolismo jerárquico en las decisiones municipales sobre el devenir público de la ciudad.

Empezamos este primer capítulo analizando el marco espacial, institucional y normativo con el que se implantó el DMQ, poniendo énfasis en las narrativas culturales y las simbologías del poder local como expresiones jerárquicas del orden social de la ciudad, con el que se configuró el dispositivo metropolitano.

El capítulo está organizado en tres secciones. La primera reseña la matriz histórica de los poderes regionales que configuraron a la capital del país como una ciudad-región, que desembocó en una formación metropolitana, con lo que las principales dinámicas de la urbe se explican en buena medida por su inserción regional.

La segunda sección examina los fundamentos simbólicos inmersos en el proyecto de DMQ, el que fue debatido y aprobado en el Cabildo Municipal en los meses de junio y julio de 1990.

Y la tercera sección interpreta el horizonte cultural proyectado con la normativa metropolitana aprobada en 1993, y que consolidó el curso de la modernidad colonial de la ciudad.

La matriz de los poderes regionales

Quito es la única ciudad metropolitana de Ecuador que, en esa condición, se encuentra inmersa en un área de influencia regional, cuyas funciones políticas, económicas y culturales se intercalan con los contornos geográficos y las demarcaciones administrativas. En páginas anteriores decía que figurativamente hay tres ciudades superpuestas: el Quito urbano o la ciudad compacta, el Quito metropolitano o el área de expansión de la ciudad, y el Quito región que enlaza una geografía económica de mayor alcance. Los tres solapamientos espaciales refieren a un territorio con articulaciones locales e interacciones regionales, en un aparente ordenamiento territorial moderno, pero en realidad es un proceso espacial que se remonta al pasado, incluso antes del período colonial.

El historiador Galo Ramón Valarezo (1992), en su estudio sobre lo que denomina el “espacio de Quito”, explica la configuración territorial que encontraron incas e ibéricos en lo que hoy es la ciudad de Quito; arguye que hubo tres distintas denominaciones espaciales:

En primer lugar, hablaremos de la “Llajta de Quito” para referirnos al pequeño espacio geográfico que fue luego “la ciudad” en la época colonial o el centro de Quito en la referencia actual; en segundo lugar, usaremos la idea de “hoya de Quito” para referirnos a la cuenca del río “San Pedro-Guayllabamba”, lo que grosso modo, en la época colonial, fue designado como “Quito y sus cinco leguas” y en la designación actual como “Quito metropolitano”; y en tercer lugar, nos vamos a referir a la “región extensa de Quito”, “los términos de Quito” o “el gran Quito”, cuando necesitemos hablar del espacio que aproximadamente hoy comprende las provincias que se ubican entre Chimborazo e Imbabura. (31)

Se trata de un proceso histórico de continuidad espacial en la configuración del área de Quito pues, según Ramón Valarezo (1992, 32), las tres denominaciones se usan sin distinción en las “fuentes documentales” cuando aluden a los disímiles procesos espaciales y culturales acaecidos en este lugar antes de la presencia inca e ibérica, provocando “confusiones” que han “enturbiado” una mejor comprensión de esta área. De las distintas interpretaciones que se han ensayado sobre el Quito prehispánico, dice Ramón Valarezo, la más fundamentada se refiere a que era un territorio de articulaciones locales, con “diversos señoríos no unificados” que habían montado afinidades enlazadas en un núcleo de articulación e intercambio interregional que más tarde fue la ciudad colonial (32). Así, un territorio de articulaciones locales con alcance regional está en el origen de la ciudad de Quito.

Contemporáneamente, la ciudad compacta se corresponde con la delimitación municipal de área urbana, aunque varias parroquias rurales se encuentran en una franja gris de solapamientos urbano-rurales, en la que están emplazados los barrios residenciales, áreas comerciales, productivas, las sedes de las instituciones públicas del Gobierno central y las actividades burocráticas derivadas de su condición de capital del país. El área metropolitana, a su vez, corresponde a la demarcación de distrito metropolitano del cantón Quito, y al perímetro de intervención administrativa del gobierno municipal.

El espacio de influencia regional, en cambio, abarca varios cantones y provincias de la denominada Sierra centro norte, incluyendo ramificaciones periféricas hacia la Costa y la Amazonía. Son tres ámbitos de acción económica y política con distintos radios de influencia que inciden en la expansión urbana de la ciudad, y explican su conversión a distrito metropolitano como continuidad, en la modernidad, de una histórica formación regional.

La ciudad propiamente dicha, lo que se conoce como la ciudad compacta y sus áreas suburbanas, no solo es el hábitat de una compleja y dinámica sociedad en crecimiento, caracterizada por la diversidad cultural y la heterogeneidad estructural de sus habitantes, localizados en un tipo de “organización territorial” (Carrión 1987). Es también el

asiento de las élites, clases altas o familias notables que tradicionalmente han disputado el poder central del Estado, detentado el gobierno local y protagonizado los principales acontecimientos políticos, económicos y culturales de la ciudad, algunas con influencia regional y nacional.

Sus intereses, negocios y visiones condicionaron los vínculos heterónomos de la ciudad con el Estado-nación, de ahí que en la literatura académica lo que se conoce como la “ciudad-región quiteña”, o la región “Sierra centro norte” del país, se corresponde con el espacio de influencia económica y política de las clases altas quiteñas. Al respecto, advierto que este trabajo no es un estudio politológico de las élites quiteñas. Sí me interesa develar la hegemonía cultural del poder regional inmerso en la conversión de la capital a distrito metropolitano, proceso en el que los intereses económicos y políticos quiteños tienen un peso importante.

La actual forma espacial dispersa y policéntrica de la ciudad de Quito no es el resultado de una evolución “natural” del territorio, ni su expansión urbana es fruto del espontáneo afán de adelanto de sus habitantes, obedece más bien a los intereses económicos y culturales de los poderes regionales que segregaron, con jerarquías de estirpe colonial, el espacio urbano. Las clases altas ocuparon con privilegios los mejores lugares para la inversión inmobiliaria, residencial, bancaria y comercial, dejando los sitios residuales, los no lugares, para asentamiento de las clases medias bajas y los sectores populares empobrecidos y culturalmente inferiorizados. Generaron un impulso inconsciente, una imagen difuminada de su posición privilegiada, en el que modernidad criolla citadina conlleva una ideología individualista de progreso, ostentando ante los demás los símbolos de la riqueza material y la propiedad privada del suelo.

La configuración de la región quiteña

La modernidad criolla forma parte de un viejo y, al mismo tiempo, renovado patrón cultural de conformación del poder regional, caracterizado territorialmente como de tipo bicéfalo (Deler 1987), policéntrico (Carrión 1987) o centralismo difuso (Ayala 2011), que se configuró tempranamente en el período colonial, posteriormente readecuado en

el transcurso de la decimonónica integración nacional en el período republicano, y más tarde remozado durante la renovación estatal y urbana acaecida en el siglo XX, con el tránsito de la ciudad señorial a la modernidad urbana.

Las identidades locales se acentuaron en el inicio de la República, con las disputas regionales por la conformación del Estado-nación (Maiguashca 1994, 360-72). Las confrontaciones eran entre federalistas que buscaban una nueva división político-administrativa en departamentos, y unitaristas que insistían en continuar con la división en provincias sujetas al Ejecutivo; más tarde, fueron disputas entre centralistas que pugnaban por reducir drásticamente la autonomía municipal, y descentralistas que defendían la autonomía municipal proponiendo un sistema administrativo descentralizado (Ayala 2011, 30-47).

En la historia nacional ha sido visible la configuración de tres regiones¹ políticas con delimitaciones territoriales, económicas y culturales: la Costa, con el puerto de Guayaquil como el polo dominante; la Sierra centro norte con núcleo en Quito e integrada por varios valles interandinos, cada uno con su respectiva urbe referencial, y la Sierra sur articulada en torno a las ciudades andinas de Cuenca y Loja.

En un estudio pionero, Deler (1987) arguyó que en la configuración del espacio nacional ecuatoriano fue decisivo el peso que la colonización española otorgó al sistema urbano, en tanto dispositivo de dominio de los territorios conquistados, del que surgió lo que denominó el “subespacio urbano central”, formado por el entrelazamiento de las relaciones complementarias y concurrentes de las ciudades de Quito y Guayaquil que se repartieron, y sobre todo se disputaron, las funciones metropolitanas de “contacto entre las fuerzas externas y los poderes de organización territorial internos” (270). El bicefalismo urbano pasó a ser el área nuclear del espacio ecuatoriano, en torno al cual se desarrollaron los centros urbanos intermedios, los centros urbanos locales y un

1 Sobre el proceso histórico de conformación de las regiones en Ecuador pueden verse los textos de Jean Paul Deler (1987, 239-96), Safford y Jacobsen (2003, 55-61), Irurozqui y Peralta (2003, 103-17), y los distintos estudios recopilados en el libro editado por Juan Maiguashca (1994).

denso entramado de diversos “subespacios periféricos activos y pasivos”, marcados por los flujos y las discontinuidades espaciales, económicas y políticas (269-71).

La denominada “región Sierra centro norte” se configuró originariamente en el siglo XVI, en el período colonial tardío, con la delimitación político-administrativa de la llamada “provincia de Quito” que abarcaba los corregimientos de Ibarra, Otavalo, Quito, Latacunga, Ambato, Riobamba, Chimbo y el partido de Alausí (Büschges 2007, 32). La ciudad de Quito cumplía funciones políticas, eclesiásticas y sociales como capital del entonces distrito de la Audiencia, cuando la capa alta de la sociedad local adoptó, con el devenir del tiempo una explícita “identidad de nobleza” (1999), sustentada en un progresivo y combinado control de la producción obrajera, la tenencia de la tierra, el comercio textil indígena —llamado también el “comercio de Quito”— y los empleos en el cabildo.

Control que favoreció la concentración de bienes y riquezas en contadas familias peninsulares y criollas que se consolidaron, de modo endogámico, por medio de matrimonios y lazos de parentesco direccionados a conservar y acrecentar sus patrimonios a lo largo de varias generaciones, lo que dio lugar a una suerte de alcurnias de prominente reputación social que Ponce Leiva (1998) denominó “élite capitular” de la ciudad de Quito, que estaba compuesta por la “baja hidalguía criolla” y enriquecidos terratenientes o comerciantes con capacidad monetaria que les permitió trepar en la escala social, y que ha sido caracterizada como una “aristocracia de facto aunque no de jure” (422-3).

En Quito el control familiar de los factores de producción se basaba en la importancia que la sociedad local concedía a los puestos administrativos, eclesiales y militares, en la reputación de los llamados “puestos de honor” más que en sus ingresos, que conferían prestigio, estatus social o adscripción a linajes nobiliarios (Büschges 1999, 228).

Durante la Colonia la idea de nobleza organizaba las relaciones sociales de la sociedad quiteña y marcaba sus jerarquías y diferencias, encauzaba de modo flexible la pertenencia a las familias de “linaje encumbrado” para vigilar la integración de nuevos miembros, y devino

también en condición para el ejercicio de las más altas funciones públicas, con la consecuente influencia en los asuntos legales, administrativos, festivos y simbólicos (229). Los nexos entre control económico, empleo público y nobleza engendraron un jerárquico andamiaje coercitivo que consolidó el control de la élite capitular.

Büschges caracterizó a la capa alta quiteña como una sociedad típica del “Antiguo Régimen”, porque al final de la etapa colonial todavía consideraba al origen del prestigio como el factor decisivo en la estructuración de las relaciones sociales (230). La preservación de la economía, la participación en el poder y la mentalidad aristocrática se entrelazaban en las dinámicas diferenciadoras de la sociedad quiteña como el principal elemento integrador de las relaciones sociales, en las que lo aristocrático y los empleos públicos no eran reflejos mecánicos de lo económico sino constitutivos, en sí mismos, de las relaciones sociales (231). Para la colonial élite quiteña las condiciones de la economía, el poder y el abolengo estaban imbricadas en una misma práctica social, al interior de la cual se establecían los límites empresariales y las fortunas económicas, y constituían el principal dispositivo de cohesión social.

La región Sierra centro norte no era solo la continuidad geográfica de sucesivos valles interandinos y diversos pisos ecológicos colaterales, sino también la agregación de procesos económicos y sociales de amplia irradiación territorial, cuyos bordes no son fáciles de delimitar dada la variable influencia económico-política que se acrecentaba o disminuía conforme las distintas coyunturas comerciales, pero que se reproducía de modo relativamente autónomo, exhibiendo una unidad política que le confirió identidad cultural y una memoria territorial que le diferencia de otras regiones, sostiene Yves Saint-Geours (1994, 145). El espacio que se denominó como la región quiteña es, sobre todo, una configuración histórica, política y cultural, más que una delimitación territorial.

Entrado el siglo XIX el autor identificó cuatro tendencias históricas que confluyeron en el proceso regional. Una misma esfera económica de circulación que conectaba hacendados, campesinos libres, pequeños propietarios, artesanos, conciertos y comerciantes. Una misma clase dominante de terratenientes aristocráticos herederos de la antigua nobleza

capitular que veía a la sociedad como un orden jerárquico natural, en cuya cúspide se autorreconocían y que hicieron de la región su base de poder nacional. Una zona proclive al integrismo religioso con una práctica católica muy enraizada; y un conjunto político-administrativo que acopla a las provincias del Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo en una red urbana sometida por las dinámicas que desata la ciudad de Quito (145-9). Durante el período decimonónico estas tendencias regionales sufrieron altibajos y experimentaron modificaciones sustantivas.

Dicho de modo sintético, en la primera época republicana, la región vivió cambios relacionados con la crisis obrajera, la expansión de las actividades agropecuarias y comerciales que empezaron a visualizar al mercado interno como el polo de atracción y crecimiento económico, frente a las resistencias de los campesinos-artesanos impactados por los efectos recesivos del comercio importador textil. Hasta antes del período de la denominada “República Práctica” en el que la utopía de la “República” pasó a ser la movilizadora de las fuerzas productivas, la región quiteña se encontraba relativamente encerrada en sí misma, “era el escenario del conflicto entre dos sistemas: la hacienda y el campesino-artesano” (146).

Posteriormente, en el lapso que Yves Saint-Geours denominó como de “crecimiento discreto (1875-1925)”, la región quiteña experimentó un incremento demográfico sostenido y regular, pues la población de la Sierra centro norte literalmente se triplicó en 65 años, la población de la provincia de Pichincha creció en dos veces y medio, y Quito quintuplicó su población que para el año 1825 era de 24 000 habitantes, mientras en el año 1933 llegó a 121 400 habitantes, no obstante que el peso demográfico de la región Sierra norte era menor, en comparación con la evolución poblacional de las otras regiones del país (146-66). La región, con Quito a la cabeza, se urbanizaba. Crecían las principales ciudades y se diversificaban sus funciones, se mejoraron las vías de comunicación, se activó la movilidad de mano de obra y se transformaron las actividades agrícolas. Entre los años 1888 y 1921 la superficie de la ciudad de Quito había alcanzado las 670,5 hectáreas, lo que representaba un crecimiento urbano del 111,3 %, suscitado en un lapso de 33 años (Instituto de la Ciudad 2013, 13).

Como señaló Saint-Geours (1994, 171), con el desarrollo capitalista y el surgimiento del mercado interno, nació desde adentro de la hacienda tradicional, en la Sierra centro norte, una nueva tendencia económica y social ligada al mercado de tierras y a la revalorización de los bienes raíces, intensificada con la inversión pública del Gobierno central, que encarecían significativamente las propiedades y haciendas localizadas en las cercanías o en los entornos de las vías de comunicación, carreteras y vía férrea, en detrimento de las haciendas distantes.

Era el inicio de una tendencia de transformación de las grandes propiedades rurales en suelo urbano, que instituía el mercado de tierras y la conversión de los poderosos hacendados quiteños en empresarios inmobiliarios, lo que marcó una de las mayores improntas del crecimiento urbano regional, que más tarde, en el siglo XX, será institucionalizada como “natural” con los planes reguladores del uso y ocupación del suelo, y especialmente con la normativa metropolitana.

Fue un período generalizado de progreso que en la Sierra centro norte estuvo liderado por las antiguas familias hacendarias, que se propusieron reconstituir un espacio económico propio con alcances comerciales hacia el sur de Colombia, provocando leves cambios en las relaciones de producción al introducir innovaciones tecnológicas en la agricultura y ganadería, empujar las actividades manufactureras y promover el resurgimiento de la industria textil (180), aunque todas eran actividades económicas relacionadas con el sistema de hacienda.

Así, las primeras industrias quiteñas fueron una extensión de las actividades productivas agrarias que supieron funcionalizar sus recursos naturales, humanos y productivos, pues los propietarios de las haciendas empezaron a ampliar sus negocios invirtiendo las ganancias, y en algunos casos también capitales extranjeros en el comercio, la industria y posteriormente en las finanzas con la fundación de los primeros bancos quiteños (184). Con las primeras industrias, la ciudad dejaba de ser una urbe predominante de artesanos.

Según Saint-Geours, a comienzos del siglo XX, en la Sierra centro norte, se estaba reconfigurando la élite regional de modo relativamente autónomo respecto de la oligarquía agroexportadora costeña, ya que

tenía intereses económicos diversos y en buena medida vinculados al mercado interno y con alcance nacional. Era, dice el autor, un proceso direccionado por las tradicionales familias hacendarias quiteñas, en las que persistía el estilo endogámico de control basado en las relaciones interpersonales, parentales y clientelares, en medio de una sociedad local profundamente jerarquizada y estamental que se encontraba inmovilizada por una cultura hegemónica de ribestes religiosos y conservadores, lo que lo llevó a concluir que en esos años la región quiteña fue “el punto de confluencia de la modernidad y una tradición reformulada” (185).

En medio del auge de los guayaquileños “señores del cacao”, los terratenientes de la Sierra centro norte también empezaron a organizarse en asociaciones económicas con el propósito de lograr “recursos públicos y privados”, así como conseguir el apoyo gubernamental necesario para actualizar la producción y acceder a los mercados internacionales, fundando las primeras Cámaras Regionales de Agricultura, las que debido a su origen localista fracasaron como asociaciones gremiales nacionales, quedando en adelante encapsuladas como agrupaciones regionales o provinciales.

Lo propio ocurrió con las iniciales asociaciones industriales quiteñas fundadas a finales de los años 30 (North 1991, 107-8), evidenciándose, en palabras de Maiguashca y North, la incapacidad elitista para conseguir la unidad nacional, “ni siquiera por sectores de actividad económica” (108), ya que sus organizaciones asentadas en el centro urbano expresaban una “segmentación organizacional regional”, y revelaban la persistencia de condiciones conflictivas propias del poder regional desarrollado y legado del siglo anterior.

Más tarde, entrados los años 50 del siglo XX, al calor del nuevo ciclo agroexportador bananero que activó el mercado interno demandante de alimentos y servicios en los centros urbanos, se reconvertía la producción agraria quiteña con la expansión agrícola y ganadera que modernizaba las grandes propiedades rurales, al tiempo que se incrementaba la extensión de tierra dedicada a pastoreo, cultivos mecanizados y la colonización de zonas subtropicales consideradas baldías con fines de expandir la frontera agrícola e implementar la reforma agraria.

El patrón del poder regional que mantenía un cerrado sistema sociopolítico, mediante una red de las más importantes familias quiteñas que interconectaba la propiedad de las grandes haciendas con la industria textil y la banca privada, también empezó a modificarse.

Aunque el poder quiteño todavía estaba compuesto por antiguas familias propietarias, “entrelazadas entre sí y que poseían múltiples haciendas en toda la región, desde el Carchi hasta Chimborazo” (126), comenzó a diversificar sus intereses y a cambiar su composición social. De ser originariamente grupos familiares endogámicos, pasaron, paulatinamente, a renovarse con el apareamiento de un nuevo estamento comercial e industrial emergente que cumplía un significativo rol dinamizador de los emprendimientos capitalinos, eran las familias de inmigrantes colombianos, alemanes, italianos, estadounidenses, españoles, libaneses, chilenos, ingleses y franceses (Moscoso 2012). Los inmigrantes extranjeros, desde fines del siglo XIX y a lo largo de la primera mitad del siglo XX, incursionaron en pioneras actividades agropecuarias, comerciales, industriales y de servicios en la ciudad de Quito.

Los inmigrantes crearon 332 industrias en el país. En Quito fundaron importantes empresas financieras y de seguros, compañías industriales y comerciales como Kywi, Ideal Alambrec, Plastigama, Omega, Life, La Química, librerías como La Científica, Su Librería, Papelería Paco, Almacenes El Globo, Embutidos Juris, Federer, fábricas de encauchados, brochas y pinturas, chocolates, panadería, y en general abrieron tiendas de productos europeos con buena acogida en Quito, además de instituciones como la Cruz Roja Ecuatoriana, y los colegios Alemán y Einstein (159). La mayoría de las empresas de los inmigrantes extranjeros estaban asentadas preferentemente en la zona comercial del entonces centro de la ciudad.

El estudio de David Hanson, citado por Maiguashca y North (1991, 127), registró a mediados de los años 60 el surgimiento de una división en las viejas familias terratenientes quiteñas: los tradicionalistas y los progresistas ante la presencia de los inmigrantes extranjeros, lo que incidiría en la conformación de las nuevas redes empresariales quiteñas, no obstante que lo sustantivo de la economía agraria, textil y bancaria seguía vinculada a las más importantes familias hacendarias locales.

Mientras los terratenientes considerados como “progresistas” hacían negocios con los inmigrantes extranjeros y establecían alianzas con los empresarios urbanos por medio de lazos matrimoniales, dado que “perseguió fines económicos comunes”; los terratenientes tradicionalistas, en cambio, los veían con desconfianza por su condición de “incultos nuevos ricos” (127), y preferían mantenerse a distancia.

Lo que había sido una débil presencia económica de los terratenientes locales en la incipiente dinámica empresarial de la capital empezó a cambiar mediante las alianzas con las familias de inmigrantes. Los matrimonios entre inmigrantes extranjeros pudientes y familias hacendarias quiteñas ensanchaban a los grupos comerciales-industriales quiteños, con la incorporación de nuevos miembros y relaciones, al tiempo que diversificaban sus inversiones en la ciudad.

Empresarios modernos y concentración de capitales

El avance de las empresas y grupos económicos quiteños fue registrado por Guillermo Navarro (1976), quien estudió lo que denominó la concentración de capitales, en el período 1960-1973, de “los grupos económicos más poderosos de la burguesía”. Analizó el 51,5 % del total de compañías anónimas activas, y el 15 % de todas las empresas que operaban en el país. Constató que lo fundamental del empresariado quiteño seguían siendo los negocios familiares, agrandados gracias a la inversión de capitales extranjeros y a los negocios con los inmigrantes, que las empresas se integraban vertical y/o horizontalmente para acrecentar su influencia económica con la “conglomeración funcional y geográfica”, lo que aseguraba las inversiones y extendía su alcance fuera de la provincia (18-9). Esta modalidad de crecimiento empresarial permitió que los capitales nacionales y extranjeros operaran también por medio de *trusts* familiares, señaló el autor.

Navarro definió a los “grupos económicos familiares” como la agregación de empresas anónimas, bancos y seguros en los que la participación en su accionariado es únicamente de los padres, hijos y/o parientes cercanos (57). Clasificó los “núcleos familiares” según el número de empresas que controlaban y el ámbito geográfico de acción, con lo

que estableció dos tipos de grupos familiares: los que controlaban una sola empresa con alcance provincial, que denominó “grupo provincial”, y los que controlaban numerosas empresas localizadas en varias provincias y ramas de actividad con alcance nacional, que denominó “grupo nacional” (57).

Encontró que el número de empresas controladas por los grupos provinciales era mayor que los grupos nacionales, pero su participación en el capital y los activos era menor y estaban dispersas; mientras que las empresas controladas por los grupos nacionales tendían a una alta concentración y participación familiar, observándose casos, dice el autor, de una misma familia que controlaba trece empresas y participaba hasta en dieciocho (59).

El estudio ratificó el patrón regional de la organización económica del país, así como la diferenciación entre las empresas quiteñas orientadas preferentemente al mercado interno, y las empresas guayaquileñas y azuayas alineadas predominantemente a la exportación. En la muestra estudiada por Navarro se colige, además, que los empresarios quiteños controlaban o conformaban por igual los grupos económicos provinciales y nacionales.

El auge de las exportaciones petroleras en los años 70 dio nuevos impulsos a la diversificación y expansión de las actividades económicas y empresariales de la ciudad, afianzando la propensión a la concentración económica en pocos grupos familiares como lo ratificó el estudio de José Moncada (1983), que en el año 1980 señaló que la “burguesía monopolista ecuatoriana” estaba compuesta por un centenar de familias, que controlan no más de veinte grandes grupos económicos que operan en múltiples ramas y con capitales interrelacionados, íntimamente vinculados a los capitales extranjeros bajo modalidades de socios, clientes, amigos, representantes o distribuidores de productos (25).

Analizó las treinta mayores empresas del país —doce de las cuales eran quiteñas— clasificadas según sus montos de ventas, y encontró que más de una tercera parte se dedicaba a la producción de alimentos, bebidas y tabacos; otro tercio al comercio al por mayor, y las restantes a diversas manufacturas y servicios; confirmando el carácter predominan-

temente primario de la industrialización ecuatoriana y el enorme peso de la actividad comercial (50), tanto en las empresas costeñas agroexportadoras como en las empresas quiteñas para el mercado interno.

En los años siguientes continuó el crecimiento de las mayores empresas quiteñas, las que tendían a aglomerarse en los sectores secundario y terciario de la economía urbana, con predominio en los subsectores de la construcción, alimentos, comercio y servicios. Las actividades económicas se ampliaron hacia ámbitos más complejos y sofisticados, derivados de los nuevos requerimientos de insumos y tecnología de una economía ligada a la expansión urbana y el mercado interno.

Se edificaron y montaron “empresas fabriles más complejas” que las existentes en años anteriores, como la producción de tableros eléctricos, alambre galvanizado, perfiles de aluminio, fibras de nailon y poliéster, herramientas electromecánicas, aparatos de corte y seccionamiento, papeles especiales, tubería a presión de cemento y asbesto, refinación de petróleo, medicamentos, sustancias químicas, harina y aceite de pescado, y el montaje automotriz (72). Sus instalaciones, plantas procesadoras, ensambladoras, embalaje, bodegas y almacenes se asentaban indistintamente en las zonas comerciales y fabriles de los costados de la ciudad, demandando infraestructura básica, servicios y equipamiento, convirtiéndose en vectores de la expansión urbana.

La industria creció y duplicó el “número de empresas que hasta principios de 1960 se habían instalado en la ciudad”, en condiciones en las que no se habían tomado medidas preventivas para manejar ese aumento, el municipio no disponía de una política para los asentamientos industriales, se “limitaba a legalizar los asentamientos ya existentes”. No obstante, en un período aproximado de veinte años, entre 1957 y 1975, en Quito se establecieron 320 nuevas empresas industriales que representaban el 42 % de las empresas del país (IMQ 1980, 216).

De acuerdo con Moncada (1996, 72), en el período 1970-80 no solo se emplazaron nuevas empresas en ramas más complejas de la actividad económica, sino que también numerosas empresas ya instaladas ampliaron sus equipos, aumentaron la producción o renovaron sus líneas de producción, especialmente las empresas textiles, de alimentos,

tabaco y editoriales. Del mismo modo, las políticas de redistribución económica del Gobierno nacional crearon estímulos para el sector de la construcción, particularmente por las políticas de vivienda y la disponibilidad de fondos públicos para construir carreteras, plantas hidroeléctricas, puertos y telecomunicaciones.

La diversificación productiva también abarcó la instalación y expansión de las plantaciones de flores y hortalizas, asentadas en las haciendas circundantes a la capital del país, iniciándose el auge exportador de los productos agroindustriales no tradicionales serranos, lo que creó un espejismo de que se estaba modificando el patrón regional de poder, sobre lo que Gonzalo Ortiz Crespo (2000, 32) afirmó que el diseño centenario de una Costa exportadora y una Sierra abastecedora al mercado interno cambió radicalmente, pues “todos querían exportar”.

Sin embargo, según el mismo Ortiz Crespo, el análisis de la composición del comercio internacional en el período dejaba ver que las mayores empresas exportadoras eran las que vendían productos del mar y banano, mientras que las mayores importadoras eran las que traían los insumos para la agroexportación y para la fabricación de alimentos de consumo interno (38), evidenciándose que la imagen de ir más allá del patrón regional solo había sido una fugaz ilusión.

Por su lado, el estudio de María Granja (1986) ratificó que el sector financiero y bancario también formaba parte de la concentración económica en grupos familiares. Aunque desde sus inicios la banca privada nació vinculada a las familias prominentes, fue en los años 70 del siglo XX que inició un proceso formal de fusión de los capitales financieros con los capitales industriales y comerciales, gracias al apoyo estatal (1986), lo que facilitaba el control crediticio y la vinculación al capital extranjero.

La autora recuerda que en el país los bancos privados no podían “penetrar” en la estructura de propiedad accionaria de las empresas productivas y comerciales beneficiadas con los créditos bancarios, pues las relaciones entre la banca privada y las empresas estaban limitadas a los vínculos entre accionistas, y que fue a fines de los años 80, con el cambio de la Ley de Concordato, que se facilitó la fusión del capital

bancario con el capital productivo, y la consecuente conversión de los acreedores en accionistas (87), consolidándose la integración familiar de los grupos económicos.

Granja reseña las múltiples formas de apoyo estatal a la banca privada: las políticas fiscales de precios y salarios, las políticas económicas que mantienen subsidios productivos, las políticas monetarias y crediticias que fijan la circulación monetaria, la deuda pública, las tasas de interés, el mercado abierto, el encaje económico legal, las tasas de redescuento, los topes de cartera, y las políticas de crédito selectivo en la concesión de recursos financieros que controlan la liquidez e impulsan la acumulación y concentración del capital (1986). Además, señaló que, en el período 1980-84, la mayoría de representantes de los bancos privados en la Junta Monetaria eran quiteños.

El hecho es que, para el año 1984 y en medio de la recesión económica que atravesaba el país, 21 de los 32 bancos que existían en el país, esto es el 65,6 %, estaban integrados a grupos financieros familiares, entre ellos los cuatro bancos más grandes caracterizados como monopolísticos, dos de los cuales eran quiteños, controlaban la mayor parte del capital bancario nacional invertido en las ramas económicas más importantes (con mayores montos) como alimentos, comercio, textiles y financieras (85).

La autora considera como bancos monopolísticos aquellos que tenían el mayor número de oficinas o sucursales en el país, el mayor capital pagado, fondos de reservas y las mayores utilidades, y que coincidentemente eran los mismos que recibían los mayores créditos del Banco Central del Ecuador (BCE), con lo que los dos bancos quiteños estaban también entre los cuatro bancos que tenían el mayor control del crédito nacional, ratificando la existencia de monopolios en el sector bancario privado y que el Estado, mediante el BCE, contribuía a ellos (139).

El salto histórico de una economía agraria y comercial a una economía urbana y de servicios, brevemente reseñado, revela el dominio del conglomerado de intereses de los grupos económicos quiteños asentados en la ciudad, de la que hicieron el área nuclear de su influencia regional. La reciente modernización de la urbe está imbricada con los

flujos de capitales inmobiliarios, financieros, comerciales y de servicios, y con el simbolismo de los poderes regionales. Lo que para las élites quiteñas fue inicialmente un empleo honorífico en el cabildo, se convirtió en el control del poder local para asegurar entornos providenciales para sus negocios, entre estos dotar de las condiciones de habitabilidad a las crecientes clases medias y populares demandantes de vivienda, servicios, bienes y alimentos.

Las clases altas y élites quiteñas supieron acoplar el manejo del territorio y el gobierno local en un orden jerárquico de ribetes coloniales que atravesaba al espacio y la sociedad, prolongado, además, en el sentido cultural de las políticas, acciones y presiones públicas que, como en todas las urbes modernas, modulan los vínculos entre gobernantes y gobernados (Reinhard 1997). En el proceso se fraguó la articulación heterónoma de la ciudad-región quiteña con el Estado-nación ecuatoriano, por la que la economía regional con asiento en la ciudad formó parte de la concentración de capitales del país. Lo que ocurre económica y políticamente en la capital repercute en la región y afecta al país; en sentido inverso, la propulsión de la centralidad estatal afecta la cotidianidad de la ciudad, con lo que la mutualidad de intereses hizo porosa la frontera entre la nación y la región, y se solaparon los ámbitos públicos y privados en su gestión.

Si bien son numerosos los elementos enlazados en el proceso contemporáneo de crecimiento regional, señalo tres aspectos relevantes por su incidencia en la conformación del DMQ. El primero es la conversión espacial de la vieja ciudad-región agraria, que transformó la pequeña urbe colonial enlazada a un territorio de haciendas y poblados y emplazada en un escenario de fuerzas históricas centrífugas (Maiguashca 1993), derivadas del rol económico de las haciendas de la Sierra centro norte respecto de Quito, en una ciudad-región con una expandida “área metropolitana”, en la que se vertebran un conjunto de ciudades intermedias y varias conurbanizaciones circundantes, emplazada, en cambio, en un escenario de fuerzas históricas centrípetas resultantes de las crecientes demandas de recursos naturales, económicos y sociales con la nueva inserción del país en el comercio internacional (200). La antigua

ciudad de “tipo radial concéntrica” se convirtió, progresivamente, en una extendida ciudad longitudinal policéntrica (Carrión 1992, 322-3).

En el pasado reciente, la ciudad-región se correspondía con el área de influencia de las haciendas de las familias nobiliarias quiteñas, en una dinámica económica administrativa que iba desde la ciudad al territorio; la urbe era el lugar de residencia de las élites agrarias serranas, y la economía estaba en las haciendas. Contemporáneamente, la ciudad-región devino en la geografía de especialización productiva y de servicios de Quito respecto del mercado nacional e internacional, en una dinámica económica administrativa inversa que va del territorio a la ciudad; la economía pasó tanto a la ciudad como a la región.

La conversión urbana, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, provocó el ensanchamiento del área metropolitana de Quito como resultado de la aglomeración del complejo productivo, financiero y de servicios propia del crecimiento económico regional, no siempre con un arreglo planificado, que sigue algún orden urbano para preservar lo rural, sino con implantaciones industriales, residenciales y comerciales desordenadas, conforme los intereses del naciente sector inmobiliario capitalino.

El Plan Quito de 1980 advirtió la tendencia desorganizada de los asentamientos industriales y manufactureros, en ausencia de una “infraestructura prevista para el expansión industrial”, las plantas y fábricas se edificaban en sitios que no disponían de las condiciones básicas de energía eléctrica, agua, alcantarillado, incluso sin vías de acceso, creando polos precarios de expansión urbana. Se asentaban “bajo su propia lógica de implantación y entremezclada con el resto de actividades”, atomizadas en forma desordenada, sujetas “al libre juego del mercado de tierras” (IMQ 1980, 216).

La ciudad-región y el gobierno municipal quiteño estaban presionados por las exigencias de localización productiva, comercial y de servicios, pues las distancias a los centros productivos y de comercio, la calidad de las vías, las condiciones de infraestructura y equipamiento, la variedad climática y la densidad propia de la ciudad influirán en las dinámicas de la economía regional. La conversión de la ciudad-región

quiteña estaba entrelazada con el desarrollo nacional desigual, pues el crecimiento urbano era parte de la especialización geográfica regional y de la tendencia a la concentración de capitales.

El segundo aspecto es que, con la conversión de la ciudad-región quiteña, se diversificaron y consolidaron los negocios privados, robusteciéndose los sectores inmobiliario, con tendencia monopólica; manufacturero, que se incrementó regionalmente sobre el resto del país; financiero, que creció en número conservando la concentración crediticia; comercial, que se expandió en las ciudades intermedias de la región, y estatal, que incrementó notablemente las sedes del Gobierno central en la capital.

Con la conversión, se estimuló el crecimiento urbano de Quito, especialmente durante los años 70 por el auge petrolero que acrecentó la economía regional. La ciudad había entrado en un proceso de renovación y expansión urbana que ensamblaba la integración territorial zonal y conurbana, con la dispersión de actividades urbanas funcionales y la concentración-fraccionamiento de la propiedad del suelo, lo que en conjunto redujo la “fricción que impone el suelo urbano a la acumulación de capital” (Carrión 1987, 86). El proceso fue posible gracias a lo que Carrión (86) denominó una “política urbana concertada”, por la que el capital asume los mayores beneficios de la transición, las élites locales se apropian de la renta de la tierra generada socialmente, y el Estado, por medio del municipio, asume los costos de la conversión que no son rentables.

La consolidación de la ciudad compacta y la expansión urbana hacia las zonas suburbanas circundantes formaron un área metropolitana cuya dinámica no obedecía solo a la evolución urbanística o al crecimiento poblacional como consecuencia del avance de la ciudad. La modernidad urbana se relacionaba también, directamente, con la conversión de la ciudad-región y los impulsos del poder regional quiteño para insertarse en el sistema económico internacional.

El tercer aspecto es que el actor protagónico que cohesionó culturalmente la transición de la ciudad-región fueron las élites económicas quiteñas. El proceso histórico muestra que los poderes regionales han

mantenido continuidad en la estructura social de la ciudad, aunque no es clara la formación de una burguesía quiteña que se muestre distinta y escindida de las tradicionales familias terratenientes, los nuevos empresarios urbanos no se dejaron ver como un sector económicamente diferenciado con intereses propios, incluso opuestos, sino que se mantenían, en los años 70 y 80, entroncados a los viejos grupos agrarios y comerciales de la región Sierra centro norte, entre los que emergió una tendencia a la acumulación urbana de capital con base en la diversificación de capitales inmobiliarios, financieros y comerciales.

Era una “estrategia terrateniente” rentista de valorizar el suelo de toda la ciudad, transfiriendo los costos económicos a los sectores populares con la apropiación de la renta del suelo, en condiciones en que la propiedad del suelo urbano era extensión de la propiedad rural y fuente de “valorización de la renta absoluta”, lo que dio origen al capital inmobiliario rentista, señaló Carrión (1992, 325).

Las familias encumbradas o las élites económicas quiteñas supieron enlazar estratégicamente sus intereses, eslabonando inversiones empresariales desde los ámbitos agrarios y comerciales hacia los sectores industrial, financiero e inmobiliario, en una intensa interacción gremial, corporativa e individual que les hace ver como si fuesen varios estamentos o grupos empresariales que emprenden sus negocios en una situación de relativa competencia entre sí, aunque en realidad forman un bloque hegemónico regional. Condición que llevó a Maiguashca (1993, 221-2) a afirmar que, a diferencia de los otros poderes regionales, como el guayaquileño que está conformado por una élite de pocas familias patricias o el cuencano integrado por una sola casta nobiliaria local, en el caso del poder quiteño no hay una élite sino varias élites regionales.

A partir de 1946 en que la Asamblea Constituyente restituyó la dignidad de alcalde en los municipios capitales de provincia, instituida en la Colonia y suprimida con la formación de la República, hasta el año 2014 la ciudad de Quito ha tenido veintitrés alcaldes. De estos, los primeros diez estuvieron emparentados con las familias nobiliarias y hacendarias, a los que entre los años 60 y 90 les sucedieron siete alcaldes vinculados a los círculos empresariales, y desde los años 90 en adelante

los seis alcaldes han sido políticos profesionales. La secuencia de aristócratas, empresarios y políticos en el gobierno de la ciudad es indicativa de la estabilidad política municipal capitalina, en buena medida prodi-gada por su inmediatez con los círculos del poder local.

En el curso de algo más de setenta años la ciudad de Quito tuvo dieciséis alcaldes de elección popular, tres designados por la Junta Militar de 1964, uno electo y ratificado por la dictadura militar de 1972, y cinco por sucesión cuando los alcaldes titulares renunciaron para participar en elecciones presidenciales, como puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 1
Alcaldes de Quito electos según filiación política

Partidos políticos	Alcaldes	Periodos
Partido Conservador Ecuatoriano	Jacinto Jijón y Caamaño	1946-1948
	Alfonso Pérez Pallares (sucesión)	1948-1949
	Rafael León Larrea	1952-1955
	Jorge Vallarino Donoso	1962-1963
Designados por la Junta Militar	Gonzalo Pérez Bustamante	1963-1965
	Luis Román Pérez	1965-1966
	Luis Pallares Zaldumbide	1966-1967
Partido Liberal Radical del Ecuador	José Ricardo Chiriboga	1949-1952
	Carlos Andrade Marín	1955-1959
	Julio Moreno Espinosa	1959-1962
	Álvaro Pérez Intriago	1978-1982
	Luis Andrade Nieto (sucesión)	1982-1984
Frente Nacional Velasquista	Jaime del Castillo Álvarez	1967-1970
Partido Social Cristiano	Sixto Durán Ballén (ratificado por dictadura militar)	1970-1978
	Alberto Donoso (sucesión)	1978
Partido Demócrata	Gustavo Herdoíza	1984-1988
Democracia Popular	Rodrigo Paz	1988-1992
	Jamil Mahuad (reelecto)	1992-1998
	Roque Sevilla (sucesión)	1998-2000

Izquierda Democrática	Paco Moncayo (reelecto) Andrés Vallejo (sucesión)	2000-2009 2009
Movimiento Alianza PAIS	Augusto Barrera	2009-2014
Coalición SUMA-VIVE	Mauricio Rodas	2014-2019
Movimiento Unión Ecuatoriana	Jorge Yunda	2019-2023

Fuente: Gomezjurado Zevallos, Javier. 2015. *Quito: Historia del cabildo y la ciudad*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio. Consejo Nacional Electoral, 2019. Elaboración: autor.

Desde el punto de vista de los partidos políticos que gobernaron la ciudad de Quito, seis alcaldes provinieron de las filas del Partido Liberal Radical del Ecuador, cinco del Partido Conservador Ecuatoriano, uno del Partido Demócrata, uno del Partido Social Cristiano (PSC), uno reelecto en dos períodos de la Democracia Popular (DP), uno igualmente reelecto en dos períodos de la Izquierda Democrática (ID) y uno de Alianza PAIS, uno de la coalición SUMA y VIVE y, el último, del movimiento Unión Ecuatoriana.

Salvo los casos de la ID, de postura centroizquierdista, Alianza PAIS, alineado a la izquierda, y el Movimiento Unión Ecuatoriana, que canalizó la votación de los barrios periféricos de la ciudad, todos los demás alcaldes quiteños han sido auspiciados por partidos de centroderecha y derecha. El Concejo Municipal iba integrando de forma paulatina a representantes de los grupos económicos y sociales en ascenso, surgidos con la conversión regional y la modernidad urbana; con el paso del tiempo, el municipio dejó de ser un ente corporativo controlado por círculos restringidos de las familias nobiliarias, para constituirse en un gobierno local representativo de las plurales fuerzas políticas de la ciudad.

La mayoría de partidos políticos a los que pertenecieron los alcaldes capitalinos fueron alineamientos de fuerzas electorales con alcance nacional, no se trataron de coaliciones transitorias locales, salvo el caso de los dos últimos alcaldes electos que montaron maquinarias electorales *ad hoc* para las elecciones municipales y con alcance local. La mayoría fue auspiciada por agrupaciones partidarias nacionales creadas y promovidas desde la ciudad de Quito, que, al mismo tiempo, terciaban por la alcaldía

y también por la Presidencia de la República y el Congreso Nacional, eran los partidos políticos del “antiguo régimen”, ahora en franca decadencia.

La capital del país ha sido el asiento de sólidos alineamientos e intereses, primero de las fuerzas políticas liberales y conservadoras; luego, de las variantes socialdemócratas y demócratacristianas; lo que ratifica el carácter heterónomo de las relaciones políticas entre los poderes regionales quiteños, las élites gubernamentales de la ciudad y el poder del Estado nacional, que en determinadas coyunturas establecieron continuidades económicas y complementariedades políticas.

En la transformación institucional jugó un papel sustantivo la adopción de dispositivos de planificación que racionalizaban la gestión municipal. La administración de una ciudad que crecía sin control se hacía más compleja, pues los acostumbrados “planes de obras municipales” no eran suficientes. Los alcaldes capitalinos, con una clara vocación modernizadora, adoptaron tempranamente la planificación urbana como apoyo o referencia técnica para la administración de la ciudad, que en adelante se guiaría por enfoques proyectados de uso del suelo y dotación de servicios, aunque en la práctica la mayoría de los planes urbanos fueron desbordados por el crecimiento urbano desordenado (aspectos que se explican en el segundo capítulo).

Los símbolos espaciales de la modernidad capitalista: avenidas, pasos a desnivel, edificios, ciudadelas, urbanizaciones, programas de vivienda social y numerosos barrios periféricos, revelan una expansión de la ciudad más allá de los tradicionales ejidos y el damero colonial, formándose nuevas centralidades hacia el norte, sur y oriente, a manera de focos de irradiación del crecimiento urbanístico, con los consecuentes problemas de servicios, equipamiento, infraestructura y movilidad urbana.

La conversión urbana metropolitana

Los primeras propuestas para la creación del DMQ se remiten a la alcaldía de Sixto Durán Ballén, quien ganó las elecciones locales en 1970 y con la dictadura militar de 1972 fue ratificado como alcalde de la ciudad hasta el año 1978, cuando renunció para candidatizarse para presidente en las elecciones que inauguraban el retorno a la democracia.

Durante su alcaldía tuvo la iniciativa de proponer el DMQ, con facultades extraordinarias para la administración directa del tránsito vehicular, al igual que sucedía en las grandes ciudades norteamericanas (*La Hora* 2012), enfocado como estaba en la construcción de avenidas, pasos a desnivel y los tres túneles del centro suroriental, ante el crecimiento urbanístico experimentado en la década del 60.

Con sus enunciados se elaboró el documento “Quito y su área metropolitana, Plan director 1973-1992”, que, aunque no fue aprobado oficialmente por el Concejo Municipal, contenía las primeras directrices estratégicas sobre el área metropolitana, las finanzas municipales y el funcionamiento institucional (PUOS 2003, 7). El plan planteó desconcentrar los emplazamientos industriales a nuevas áreas de “alta composición de capital e inversión extranjera”, formar ciudades satélites que proveyeran fuerza de trabajo, un circuito de transporte para conectar las áreas industriales y beneficiar el comercio, y la apertura municipal a la inversión extranjera para autofinanciar proyectos y la deuda externa (Carrión 1992, 342), este último un argumento decisivo en la conversión del municipio en empresa.

Las directrices metropolitanas fueron retomadas en el Plan Quito de 1980 que tampoco tuvo capacidad reglamentaria, por lo que no se emprendieron actividades municipales ni urbanísticas en este sentido. La Constitución de 1979 había reconocido a Quito capital de la República como Distrito Metropolitano, por primera vez se adoptó el término en la legislación ecuatoriana, aunque de modo figurado, pues tuvieron que transcurrir catorce años para su puesta en vigencia.

Mientras tanto, Quito había experimentado el mayor crecimiento urbano en la segunda mitad del siglo XX. Para 1956 la urbe quiteña tenía una extensión de 3 311,5 ha, que para entonces representaban un crecimiento urbano del 86 %. Tres lustros más tarde, en 1971 el tamaño de la ciudad alcanzó las 5 188,8 ha, había crecido 56,7 %. Doce años después, en 1983, como consecuencia de la dinamización económica provocada por el auge petrolero, la ciudad se había expandido en más del doble de su tamaño, llegando a las 12 468 ha, que equivalían a un crecimiento del 140,3 %. En adelante, la ciudad continuó expandiéndose.

se a un ritmo menor, pues en 1987 el tamaño de la urbe era de 15 818,8 ha, había crecido el 26,9 % (Instituto de la Ciudad 2013).

Múltiples factores convergieron en su crecimiento urbano. De acuerdo con los datos censales, la población urbana de Quito en 1950 era de 209 932 habitantes, en 1962 aumentó a 354 746 habitantes, con un crecimiento promedio anual del 4,4 %, en 1974 eran 599 828 habitantes y una tasa de crecimiento del 4,3 %, en 1982 alcanzó la cifra de 866 472 habitantes y una tasa de crecimiento del 4,3 %, y para el año 1990 los habitantes de la capital eran 1 100 847 y la tasa de crecimiento del 3 % (MDMQa 1995, 6). El aumento demográfico ocurría con la conformación de nuevas áreas residenciales y de servicios en la zona nuclear extendida, así como en los costados de la ciudad y en los valles circundantes.

Se había revertido también la dinámica del crecimiento poblacional urbano de la capital pues, si en 1960 el 1,1 % de la tasa de crecimiento fue atribuido a la migración, y el 3,3 % al crecimiento natural, en 1990 el patrón de crecimiento se invirtió: el crecimiento por migración fue del 2,9 % y el crecimiento natural del 1,6 % (5). El ritmo de crecimiento de la población tendió a disminuir desde 1990.

En la ciudad se habían instalado, de modo progresivo, numerosas empresas productivas, comerciales y de servicios que demandaban lugares, infraestructura y equipamientos urbanos. Asimismo, ocurrió un formidable crecimiento viviendístico debido a la promoción inmobiliaria privada, a los primeros planes mutuales de los años 60, influenciados por la Alianza para el Progreso (ALPRO), y en las décadas 70 y 80, con los programas estatales de vivienda masiva dirigidos a las clases medias y populares en el sur y norte de la ciudad. A finales de los 80, el cantón Quito estaba dividido en 16 parroquias urbanas y 36 parroquias rurales, y contaba con 667 barrios urbanos, 180 de estos periféricos (4).

Las propiedades agrarias de distintos tamaños se convirtieron en tierras urbanizables, extensos territorios rurales se fragmentaron en múltiples lotizaciones, urbanizaciones, cooperativas y barrios formales e informales. Con la conformación de los barrios periféricos en el área metropolitana de la ciudad, entre 1981 y 1991 se fraccionaron tres mil hectáreas en cerca de veinticinco mil lotes en los alrededores de las cabe-

ceras parroquiales, de manera dispersa y discontinua, impactando en los entornos productivos agrarios y ambientales, al tiempo que precarizaba los asentamientos humanos (Carrión 1994, 204). Ocurría una inusitada expansión urbana que sometía a la ruralidad.

El simbolismo elitista de la decisión municipal

El espacio urbano se amplió con la intersección de diversas dinámicas económicas, demográficas, viviendísticas, de servicios, movilidad y seguridad, lo que complejizaba la gestión municipal de la ciudad. Con el trazo de nuevas avenidas y autopistas que conectan a los valles circundantes, el emplazamiento longitudinal extendido de la urbe en el centro de la depresión geográfica se desbordó hacia los valles orientales y a los extremos norte y sur, especialmente hacia las parroquias rurales de Pomasqui, Calderón, Tumbaco, Conocoto y Amaguaña, donde se formaron nuevas centralidades urbanas. Quito se había convertido en una urbe policéntrica.

Igualmente, la gestión de la ciudad estaba enredada con distintas intervenciones de sujetos privados que implementaban negocios y emprendimientos urbanos, y de instituciones públicas que ejercían funciones dentro de la ciudad sin ninguna coordinación, provocando un solapamiento de competencias entre el municipio, el gobierno provincial y las distintas entidades del Gobierno central, cuestión que por la condición de capital tendía a enredarse aún más. Por ejemplo, en el manejo del tránsito en la ciudad intervenían nueve instituciones estatales, en palabras del entonces alcalde Rodrigo Paz: “aquí el tránsito de la ciudad es compartido, por eso es tan malo, los túneles son compartidos, la estación del terminal es compartida, hay nueve instituciones que determinan lo que hay que hacer en el tránsito de cada ciudad del país” (Acta-O 1990, 60).

Sobre todo, no estaban claros los ámbitos urbano y rural del área metropolitana que se había formado con la expansión de la ciudad, la que se encontraba enredada en regulaciones públicas superpuestas que bloqueaban la consolidación urbana. En la práctica, la acción municipal había llegado a ser una cuasi gestión metropolitana, una suerte de descentralización fáctica, de hecho y no de derecho, que habían asumido

las autoridades de la ciudad. Se hacía urgente esclarecer los límites territoriales del ámbito urbano de la ciudad, como lo evidenció el asesor del alcalde Alberto Wray en la primera reunión del Cabildo Municipal en la que se planteó la propuesta del distrito metropolitano, cuando en la parte pertinente de sus fundamentos argumentó que:

Quito tiene una zona de influencia que en primer lugar excede a los límites urbanos de la ciudad; en segundo lugar, excede a los límites políticos del cantón como tal y los problemas que plantea la planificación dentro de esta zona de influencia se vuelven prácticamente insuperables por la intervención de otros órganos del Estado, el caso del IERAC es tal vez más frecuente, en orden a definir aspectos tan importantes como el uso del suelo con criterios distintos a los que utilizaría la planificación del suelo tomada con criterio urbano. (Acta-E 1990, 15)

La ciudad se había convertido en una urbe dinámica y compleja, que establecía relaciones de coordinación con los otros niveles de gobierno subnacional, pero la legislación local se mantenía congelada en la Ley de Régimen Municipal (LRM) del año 1971, cuyos contenidos reproducían viejos cánones municipalistas de comienzos del siglo, los que se mostraban insuficientes y atrasados ante la compleja realidad que enfrentaba la capital del país. Wray señaló que la ley no era eficaz ante los problemas de la ciudad de Quito y de su cantón, poco funcional dado que había “una diferencia cualitativa de situaciones entre la capital Quito y sus otros cantones” (13). La ley trataba de modo uniforme a los municipios, sin consideración a sus diferencias, tamaños y menos aún a las características urbanas de los municipios en las grandes ciudades de Quito y Guayaquil. Como lo señaló en su momento Fernando Carrión:

El Municipio en este contexto, además de ser un aparato de gobierno que poco se ha actualizado desde su nacimiento, ha sufrido la invasión de otras competencias provenientes de otros tantos órganos estatales centrales o provinciales, lo que en su conjunto ha dado lugar a una red institucional que atrofia el desarrollo de la ciudad. (1994, 186)

A finales de los años 80 se hizo patente que no se podía postergar la renovación del marco institucional municipal para la gestión de la ciudad capital, por lo que transcurridos dos años de la alcaldía de

Rodrigo Paz, exitoso empresario a la cabeza de un poderoso grupo económico quiteño con inversiones en el sector financiero, inmobiliario y comercial, además de dirigente deportivo, convocó al atardecer del lunes 4 de junio de 1990, a la primera Sesión Extraordinaria del Concejo Municipal en la que se trataría, como único punto del orden del día, el proyecto del DMQ. El tema fue una de las consignas centrales en su campaña electoral a la alcaldía, en la que había retomado la iniciativa del exalcalde Sixto Durán y que ahora proponía para su consideración y mejora, no para la decisión del Concejo Municipal.

El concejo estaba integrado por quince ediles, representantes de tres bloques paritarios de partidos políticos de centroderecha: DP, ID y PSC, y dos representantes de la izquierda: el Frente Amplio de Izquierda (FADI) y el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) (Acta-E 1990). Operando en una alianza de facto entre los tres partidos de centroderecha y el alcalde, el concejo respaldó las iniciativas emprendidas por este, en una gestión concertada que se evidenció, claramente, al recibir el apoyo total para el proyecto de distrito metropolitano.

El alcalde no estaba colocando un tema para que se sometiera a votación de los concejales, menos aún para que fuera cuestionado, no era ese el sentido de la propuesta. Se trataba de una iniciativa de la primera autoridad, suficientemente asesorada y elaborada por su equipo durante más de un año, que buscaba ponerla en funcionamiento “para el bien de la ciudad” (1990). Era una decisión ya tomada, suficientemente consultada en las altas esferas urbanas y políticas, que el burgomaestre esperaba mejorar con las contribuciones técnicas de los concejales y funcionarios de nivel jerárquico municipal.

El concejo tenía que conocer la propuesta de distrito metropolitano, mejorarla hasta donde fuera posible, consentirla y remitirla al presidente de la República, con quien el alcalde había acordado su apoyo, y que este, a su vez, la presentara al Congreso Nacional para su tratamiento, aprobación y puesta en vigencia. Era una propuesta gestada entre los estudios técnicos de sustento del Plan Distrito Metropolitano, que fue asumida por el alcalde y convertida, en actitud pragmática, en consenso del Cabildo Municipal, pues se buscaban resultados relativa-

mente rápidos para controlar la expansión de la ciudad. Fue el talante que marcó el ambiente de las tres sesiones extraordinarias en las que el Concejo Municipal trató el proyecto de distrito metropolitano. Desde el comienzo el alcalde, con un estilo amistoso y directo, planteó el sentido de lo se esperaba hiciera el concejo:

pero puede ser que administrativamente discrepemos de lo que el Concejo pueda pensar, y en ese sentido nosotros por responsabilidad tendríamos que seguir empujando nuestra idea, porque no es algo que se va a someter a votación, lo que se trata es de que consideremos el proyecto, lo observemos, lo mejoremos y luego lo mandemos. (9-10)

Suficientes argumentos administrativos, urbanísticos y políticos sobre el desordenado crecimiento urbano de la ciudad fundamentaban la pertinencia de que el municipio asumiera la condición metropolitana, respaldados, además, en la nutrida información producida en los estudios de sustento del Plan Distrito Metropolitano que se elaboraba en esos días. La primera consideración con la que el burgomaestre abrió la presentación fue el parangón con las grandes capitales del mundo, colocando de partida un mensaje prescriptivo de nivel superior como una condición a emular,

a través de experiencias con otras ciudades que van creciendo, que han crecido más rápido que Quito, hemos visto que así funciona, no habremos de ciudades, de países desarrollados como [...] Londres, París o Madrid en donde todas las capitales funcionan. [...] Las capitales funcionan como distritos metropolitanos. [...] Ya en ciudades más similares a nosotros, este procedimiento también se ha formulado, se ha establecido, existen por ejemplo en Bogotá, existe en Lima, existe en Santiago, existe en Buenos Aires, en distintas fórmulas. (4)

Hubo un sentido práctico en las palabras del alcalde, en cuanto a que, si ya se desarrollaron las regulaciones metropolitanas en otras ciudades, habría que aprender de ellas, aprovechar la experiencia existente y adaptarla a la medida de la ciudad. No obstante, tal como se dio el desenlace en las sesiones del cabildo, tratándose de una decisión ya tomada, cuya presentación solo tenía el propósito de mejorarla, el sentido prescriptivo marcó el ambiente para su consideración.

Es que los dispositivos de la hegemonía cultural de la modernidad urbana son de carácter sistémico, funcionan por igual para el conjunto de actores y roles en el sistema nacional e internacional. Operan a escala del sistema mundo. El deseo de emulación de la riqueza y el estilo de vida urbano, estimulado desde la cima de las clases altas de la ciudad, se esparce descendentemente entre los estratos de la sociedad urbana. Las imágenes y simbolismos urbanos moran en las cúspides sociales de las metrópolis cosmopolitas, en la cumbre de los sistemas urbanos capitalistas, moldeando las aspiraciones urbanísticas en las demás ciudades periféricas para despertar el deseo de asemejarse a ellas.

El impulso por la emulación de los privilegios urbanos se replica por igual en las grandes ciudades occidentales, en las ciudades latinoamericanas, en las pequeñas y medianas ciudades andinas, en las sociedades urbanas del centro y la periferia. Se transmite por los conductos del sistema moderno colonial, cohesionando a la sociedad en la aspiración de igualdad. Es la práctica de la hegemonía cultural de la ciudad como uno de los espacios institucionales de la modernidad capitalista (Pipitone 2003).

Compararse con las ciudades extranjeras, para valorar la propia, es una constante en la cultura política quiteña. Entrado el siglo XIX los imaginarios urbanos continuaban enraizados en las miradas a los modelos coloniales, las ciudades andinas fueron valoradas según la forma de las ciudades europeas; no según sus propios procesos y funciones en el Estado-nación (Kingman y Bedón 2014, 31), sino tomando como referencia a las ciudades europeas ante las cuales las ciudades andinas eran valoradas como urbes de tercer orden. En la época contemporánea, sombras de estos imaginarios urbanos están en varios ámbitos de la vida local —como se expondrá en el capítulo—. Adoptar el distrito metropolitano en Quito fue para parecerse a las grandes ciudades metropolitanas del mundo moderno que así funcionan, fue el mensaje inaugural del proceso metropolitano quiteño, cuestión que, más allá del símil, fue pertinente para enfrentar la complejidad de la gestión municipal de una ciudad en expansión.

El proyecto de distrito metropolitano implicaba incluir un nuevo nivel en la división política-administrativa del Estado ecuatoriano: el

metropolitano dentro de lo cantonal. No una equivalencia sino una jurisdicción especial que cumplía requisitos de tamaño, población y economía, aplicable únicamente a las ciudades de Quito y eventualmente Guayaquil. Requería una reforma de la Constitución, por lo que el proyecto de distrito metropolitano debía ir acompañado del respectivo proyecto de su reforma (Acta-E 1990, 15-6).

El modelo que se proponía era un distrito metropolitano con una opción distinta a la de provincia, cantón y parroquia. La autoridad correspondería al “Concejo y Alcalde Metropolitanos”, quienes definirían y ejecutarían la administración seccional correspondiente, asumiendo las funciones que la ley le asigna al municipio y eventualmente los atribuidos al Consejo Provincial, que tendría menos injerencia en el primero.

La administración metropolitana tendría dos modalidades combinadas: la desconcentración de las funciones ejecutivas por medio de las administraciones zonales subordinadas al alcalde, y coordinadas por un “administrador general del distrito”, un “gran gerente de la maquinaria de la administración municipal” (17), convertido en el gerente de la ciudad; y la descentralización al interior del distrito, transfiriendo competencias municipales a las empresas metropolitanas que se crearían para la prestación de servicios.

El propósito del proyecto de distrito metropolitano fue, desde el inicio, “integrar” el territorio urbano del área metropolitana a la dinámica de expansión urbana que estaba controlada, direccionada, por los negocios inmobiliarios; aunque esto no se expresaba directamente en la propuesta, era claro que se trataba de un proyecto excluyente con las zonas rurales. Se privilegiaba el modelo de expansión urbana y su proyección futura, a treinta o cuarenta años, como áreas de reserva y consolidación del capital inmobiliario.

De modo explícito, se planteó el carácter urbano del proyecto del distrito metropolitano en el que las áreas rurales distantes y con dificultades de acceso no cabían, deberían separarse del distrito metropolitano, planteándose ineludiblemente el desprendimiento territorial con la conformación de nuevos cantones excluidos del proyecto metropolitano. En este sentido la exposición del asesor Wray fue clara:

Para integrar el territorio distrital se ha tenido fundamentalmente en cuenta lo que podría definirse como el área de influencia inmediata de la ciudad de Quito, es decir que es un área eminentemente urbana que aunque en el momento no sea un área urbana ya, ciertamente está previsto su desarrollo con fines urbanos, eso implica recortar el territorio del cantón Quito, es decir disminuirlo para homogenizar los problemas y por consiguiente las soluciones y concentrar los recursos allí. La intención inicial fue que con el territorio restante, aquel territorio del cantón que no se integraba al distrito metropolitano, se pudiera organizar otros tantos cantones. (18)

El desprendimiento territorial para la conformación del distrito metropolitano venía preparando el municipio quiteño en consulta con la Comisión de Límites del Congreso y la Dirección de Límites del Ministerio de Gobierno, que revisaban las posibilidades de secesión de aquellas parroquias rurales del cantón Quito que no entrarían en el distrito metropolitano. Cualquier decisión afectaría la delimitación de la provincia de Pichincha, que arrastraba un viejo problema de “zonas no delimitadas” en los límites occidentales, así como tensiones con el cantón Santo Domingo de los Colorados, antigua parroquia rural del cantón Quito que, en julio de 1967, se conformó en un nuevo cantón con el mismo nombre, dentro del cual también había fuerzas que pugnaban por su provincialización, que ocurriría casi cuarenta años después con la conformación de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas en 2009.

En la primera Sesión Extraordinaria del Cabildo, de la exposición de Fernando Carrión —por entonces director de Planificación del municipio de Quito— basada en los estudios preliminares de la estructura espacial metropolitana (IMQ 1992), quedaba claro que las modificaciones espaciales solo se harían dentro del territorio del cantón Quito. Argumentó que la propuesta mantenía la división política de parroquias urbanas y rurales, pues, con base en la pertinencia de la historia y tradiciones identitarias de sus habitantes, se consideró la estructura poblacional del distrito y se fijaron sus límites geográficos, que incluirían las áreas de protección natural y reservas ambientales (Acta-E 1990, 32-4). No obstante, afirmó que no era fácil esclarecer cuáles serían las parroquias rurales que se desprenderían, y se plantearon varias opciones.

En el nivel de la provincia de Pichincha, explicó, se barajaron tres opciones: la primera, el distrito metropolitano emplazado en la totalidad del “área serrana del cantón Quito”, dentro de una “nueva provincia” que correspondería a la franja occidental; la segunda, “dos provincias”: la de Pichincha recortada, una nueva occidental y en el “medio el distrito metropolitano”; la tercera, “mantener la provincia de Pichincha” con sus actuales límites, y en su área central localizar el distrito metropolitano (35). La tercera opción fue la elegida para la conversión de cantón a distrito metropolitano.

En cuanto a los cantones que se formarían con el desprendimiento territorial, las opciones eran la formación de “tres nuevos cantones”, porque esos territorios reúnen los requisitos que exige la ley para formarlos, excepto en uno de los lugares que no lograba el mínimo de habitantes; la segunda opción era “repartir” los territorios desprendidos en los “dos cantones ya existentes y en el distrito metropolitano”; la tercera, formar dos nuevos cantones en la franja occidental, a los cuales ya se les había bautizado entretanto con los nombres de Galo Plaza y Jaime Roldós. Quedaba un área de “difícil” ubicación: la parroquia rural San José de Minas, que se proponía pasar al cantón Pedro Moncayo (36).

Asimismo, explicó que otras opciones que se consideraron fueron: hacia el sur del distrito la posibilidad de hacer una “mancomunidad con el cantón Rumiñahui”, o que en un “plebiscito” su población decidiera la pertenencia al distrito o al cantón Rumiñahui. También hubo propuestas de “pasar” los cantones del norte del distrito a la provincia de Imbabura, y los del sur a la provincia de Cotopaxi, pero eso significaba “atomizar” la provincia de Pichincha, por lo que se descartaron esas opciones para mantener los actuales límites provinciales e integrar San José de Minas al distrito metropolitano (32-8). De todos modos, quedaba la inquietud de cuál sería la capital de la provincia de Pichincha.

En la práctica, el desprendimiento de las tres parroquias rurales del noroccidente del cantón Quito ocurrió casi inmediatamente, dos se dieron antes de la aprobación de la LRDMQ. El municipio capitalino, conjuntamente con el Consejo Provincial de Pichincha que ejecutaba el proyecto Desarrollo Rural Integral (DRI) en la misma zona, promovió

el desprendimiento de las parroquias rurales y la creación de los nuevos cantones, con lo que el 14 de febrero de 1991 se formó el cantón San Miguel de los Bancos, el 28 de enero de 1992 se creó el cantón Pedro Vicente Maldonado y el 1 de abril de 1996 se fundó el cantón Puerto Quito (AME 2007, 4).

La exposición del asesor financiero René Sánchez, teñida de tecnicismos acerca de la normativa presupuestaria, tributaria y contable pública, mostró la necesidad de una reforma tributaria, imprescindible en el proyecto de distrito metropolitano. Explicó, en detalle, las necesarias adecuaciones que tendría que asumir el distrito metropolitano para asegurar los ingresos municipales, con reformas al impuesto predial, la actualización de la tabla de exoneraciones tributarias a los bienes públicos y privados; igualmente a los impuestos de transferencia de dominio de bienes muebles e inmuebles, y sus exoneraciones.

Arguyó también sobre la reforma a las tasas de espectáculos, patentes, juego y contribuciones especiales, y de los ingresos no tributarios, multas y sanciones. Planteó que la reforma tributaria era inevitable para mantener la buena marcha del municipio, “así no se produzca la aprobación de la ley del distrito metropolitano” (Acta-E 1990, 32). En la argumentación sobre los impuestos prediales, tal vez sin intención, evidenció una visión estereotipada sobre los habitantes de la ciudad cuando afirmó que:

La existencia de un impuesto de este orden ha impedido que los avalúos se actualicen, se lleve a lo largo de los años una actualización de avalúos porque el impuesto resultaba ser un dogal que impedía esta actualización y el Municipio no puede vivir de mentiras, tiene que actualizar el catastro, tiene que saber el país cuánto es lo que vale cada ciudadano, cuánto es lo que vale su predio. (22)

No se trataba de una exposición de temas contables en un auditorio común, sino el fundamento, en materia tributaria, del proyecto de distrito metropolitano explicado a las autoridades de la ciudad, de ahí el lenguaje; las expresiones entretrejidas en la disquisición revelaban el significado que les atribuyen a las personas y a las instituciones quienes, en este caso, formularon el proyecto de distrito metropolitano. Las palabras y los modismos cuando forman parte de discursos enun-

ciativos contienen, figurativamente, relaciones de “poder instituidas” que existen socialmente o son reconocidos como “sistemas simbólicos sancionados”, expresan conexiones entre significantes y “conminaciones o incitaciones de hacer o no hacer” (Castoriadis 2010). Las palabras, dice Castoriadis, cuando forman parte del corpus del derecho contienen reglas con consecuencias en el funcionamiento de la economía, o son apropiadas por otras reglas que la hacen funcionar (192). Las palabras son y tienen consecuencias simbólicas.

Las alegorías retóricas, los modismos o las maneras cotidianas de expresión acerca de los hechos, las personas y las instituciones no son indiferentes de los valores ni se usan como recursos asépticos, contienen preceptos ideológicos que no están completamente demarcados, por lo que pueden adquirir distintas connotaciones según el contexto, la situación o el mensaje. Al no ser arbitrarias, las palabras se usan con alguna intención enunciativa, se remiten a un “código de significados”, a un imaginario social. El simbolismo del lenguaje, como dice Castoriadis, “no es ni puede ser neutro”, no hace sus signos al azar, ni desde un pretendido punto cero, desde un signo cualquiera, los individuos siempre recurren a lenguajes constituidos y así confieren determinados sentidos a las palabras, a las expresiones, no lo hacen con una “libertad ilimitada”, sino para “apropiarse de algo que se encuentra ahí” (193).

La expresión del asesor reveló una valoración moral institucional, una postura de poder, al colocar en calidad de precepto prescriptivo la propiedad privada del predio como condición del valor ciudadano, se es ciudadano por lo que se posee, las personas valen por lo que tienen, era el sentido de sus palabras. La jerarquía de la propiedad privada estaba en el núcleo de la argumentación tributaria del proyecto metropolitano para la ciudad, lo que excluía a más de un tercio de sus habitantes que no tenían vivienda, que eran y son parte del déficit de vivienda en la capital. No se les descartaba por el pago del impuesto predial, se les estaba segregando de la condición de ciudadanos, de personas con derechos individuales y libertades basadas en la propiedad privada.

Fortalecer la autonomía del gobierno metropolitano, ampliando su capacidad tributaria para nutrir el presupuesto municipal con ingre-

Los recursos propios, era el propósito de la reforma en ciernes. La autonomía metropolitana se entendía como algo más que ampliación de las facultades de recaudación tributaria municipal, se refería también al incremento de las atribuciones y competencias de la autoridad local para el ejercicio de la representación ciudadana en la urbe. En el marco de las relaciones del potencial gobierno multinivel y el Estado nacional, se buscaba que la corporación municipal, en calidad de autoridad del distrito metropolitano, adquiriera mayores rangos de decisión en el uso y destino de los recursos propios y de los obtenidos por transferencias estatales, conjuntamente con el aumento de las facultades ejecutivas y las competencias gubernamentales del alcalde metropolitano.

Los alcaldes precedentes, en los hechos, habían impuesto un estilo de gestión para la realización de las obras, maximizando la estructura municipal hasta donde la ley permitía con la autonomía municipal. Habían asumido una suerte de descentralización por delegación efectiva de roles a las entidades que conformaban el organismo edilicio, aunque la institucionalidad local no estuviera diseñada para ello. Durante décadas el municipio capitalino había incrementado sucesivamente los procedimientos institucionales, hasta el punto de congestionarse los trámites administrativos para la contratación pública y la ejecución de obras, al igual que en la prestación de servicios a los habitantes de la ciudad.

Como se señaló, la normativa se mostraba limitada, rígida, ante la compleja y cambiante realidad de la ciudad; era una normativa atrasada que respondía a la dinámica de la ciudad tradicional. Si bien se habían realizado algunas reformas a la normativa municipal, los cambios administrativos no estaban en sintonía con la evolución de la ciudad moderna; no era cuestión solo de ampliar las capacidades administrativas de las autoridades, sino también de adecuarlas conjuntamente con la estructura organizativa del municipio. Incrementar las capacidades de decisión y acción de las autoridades locales implicaba reformar la institucionalidad municipal en sintonía con el proyecto de distrito metropolitano.

Por más que se extendieran las atribuciones de las autoridades, no había la capacidad institucional para asumirlas, con lo que las facultades del alcalde estaban constreñidas a la organización del municipio.

El alcalde seguía cumpliendo funciones de tipo honorífico en extremo burocratizadas, eran una mezcla de conductas señoriales patriarcales y rutinas burocráticas; si bien pertinentes para resolver ciertos problemas cotidianos de los habitantes de la urbe, su operatividad era herencia de un pasado teñido por las costumbres de la ciudad vecinal. El alcalde actuaba atrapado en procedimientos burocráticos y judiciales extendidos, abultados con la expansión estatal de las décadas precedentes, y aunque en el nivel nacional del Estado estos se estaban removiendo por la influencia de las políticas neoliberales de “achicar el Estado”, en el nivel cantonal, en cambio, se mantenía estancados, inclusive en uso de la autonomía municipal se habían abultado.

Los procedimientos eran igualmente densos tanto para conceder hábeas corpus como para tramitar las becas estudiantiles o las situaciones laborales municipales, explicó el alcalde en su alocución al concejo (Acta-E 1990, 46-7). La gestión de la ciudad exigía ir para adelante, pero sus procedimientos se mantenían anclados al burocratismo del pasado. Con el proyecto de distrito metropolitano, el alcalde aspiraba a un cambio institucional que liberara el tiempo de la autoridad local para dedicarse a los asuntos trascendentales de la ciudad, no a las minucias burocráticas, para eso estaba la administración. Su visión de la organización municipal, planteada por uno de sus asesores externos, estaba enfocada en liberar el tiempo del alcalde y develaba abiertamente su carácter elitista, el que se sintetiza en lo dicho por el burgomaestre durante la sesión:

como él creía que debía organizarse la administración municipal, entonces mientras uno está más abajo, por ejemplo hablemos de un sector que hace el trabajo rutinario, no debe pensar mucho sino ejecutar una orden, pero conforme va subiendo debe tener más tiempo para pensar y menos tiempo para administrar, y cuando llega al alcalde debe destinar el setenta por ciento de su tiempo a pensar y el treinta por ciento a definir, porque la gran decisión siempre está arriba. Bueno yo me paso el noventa por ciento firmando y el diez por ciento pensando, esto es un absurdo. (48)

En las argumentaciones del burgomaestre con las que fundamentó el proyecto de distrito metropolitano, si bien hubo alusiones a la rea-

lidad de la ciudad, a las empresas ahí afincadas, a las experiencias de las autoridades locales, y a las demandas de la población, estaban teñidas por el enredo de los procedimientos institucionales y la obsolescencia normativa que afectaban a los problemas de la ciudad. El mensaje detrás de sus palabras, aunque pertinente, estaba matizado por una perspectiva de que lo municipal había alcanzado el límite de la eficiencia, no funcionaba bien, mientras en otras latitudes había ejemplos a seguir.

El referente persuasivo en los argumentos del alcalde eran las ciudades extranjeras, los modelos de gobierno metropolitano de otras urbes y el desempeño de sus autoridades. Nuevamente, para ilustrar que la situación del alcalde de Quito era inadecuada a la realidad de la urbe, que demandaba la renovación de la gestión metropolitana, el burgomaestre recurrió a la comparación de lo que ocurría en otros lugares considerados emblemáticos, se refirió al estilo cosmopolita de lo que debería ser el alcalde cuando dijo que:

el que el señor Tedi Collec, alcalde de Jerusalén, que tiene veinticinco años de alcalde, el noventa por ciento del tiempo se pasa fuera de Jerusalén, ¿por qué? Porque él hace grandes relaciones públicas y consigue millones de dólares a través de las colonias judías, instituciones internacionales que producen un enorme beneficio a Jerusalén, y posiblemente él está en la decisión final de la planeación de la ciudad, y cómo debe dirigirse, asiste a esas reuniones, pone su punto de vista, ya son los administradores de la ciudad que siguen el manejo de la ciudad, y él el noventa por ciento pasa en ese asunto. (49)

La propuesta del alcalde era clara: que el burgomaestre dispusiera de más tiempo para dedicarse a los “asuntos grandes” de la ciudad y menos a las “menudencias” que absorben tiempo, pues la “tendencia natural” de la administración pública supone otorgarle mayor ejecutividad al alcalde para dedicarse a las cuestiones estratégicas, lo que conlleva que este, a su vez, delegue sus funciones en otros funcionarios municipales para asegurar la administración de la ciudad (49). Había que desbloquear el entrapamiento procedimental al que había llegado el municipio capitalino.

El debate municipal: Divergencias y consenso

Una vez presentado el proyecto de distrito metropolitano por parte del alcalde y de sus asesores, se abrió el debate entre los concejales asistentes a la Sesión Extraordinaria. En las cortas intervenciones quedó claramente establecido el consenso en torno al proyecto, no hubo mayores observaciones a la propuesta que no fueran detalles de procedimiento, salvo la posición del concejal Rafael Quintero del FADI, quien ratificó el consenso del cabildo sobre el proyecto de distrito metropolitano, y planteó algunas observaciones de forma y contenido.

Argumentó que se trataba de una reforma al régimen de gobierno y administración de una región que incluye a la capital de la República, que le compete al cabildo porque se estaban creando nuevos cargos metropolitanos. Consideró que al proyecto de distrito metropolitano le incumbe auspiciar una mayor participación ciudadana en los asuntos del gobierno, para que sus habitantes se constituyan en “agentes activos en la discusión de los asuntos que se desarrollan en esa región”. Corroboró en mantener el principio de autonomía del gobierno seccional, con un “ejecutivo fuerte” asentado en una amplia “base democrática”, y planteó considerar la pertinencia de la parroquia urbana como la unidad territorial y social de las nuevas zonas administrativas que proponía el proyecto, pues a su criterio se trataba de un nuevo esquema de distrito, parroquia y zonas administrativas que reemplazaría al anterior esquema de cantón, parroquias urbanas y rurales (39-42).

Luego de la exposición del concejal Quintero, el alcalde concluyó la sesión pidiendo que los concejales se reunieran con sus asesores de inmediato, en la sala de la Alcaldía, porque los asesores no eran funcionarios municipales y disponían de poco tiempo para que absolvieran las consultas técnicas y las aclaraciones necesarias, de modo que en la siguiente sesión expusieran sus criterios los representantes de los bloques de los partidos políticos (54). Convocó a continuar en la próxima sesión el tratamiento y aprobación del proyecto de distrito metropolitano.

La tónica en la siguiente sesión del Cabildo Municipal fue similar. Se ratificó el consenso total de los asistentes en el proyecto del distrito metropolitano, acompañado de breves observaciones a ciertos proce-

dimientos administrativos, especialmente tributarios, y algún nivel de debate en torno a los criterios diferentes del concejal Rafael Quintero. Quien retomó la palabra y planteó que el proyecto fue “reclamado por el cabildo” para emitir razonamientos en un ámbito democrático, sobre “una reforma política que es la más importante que se haya presentado en toda la historia del Quito moderno”, por lo que no puede reducirse su análisis al delegar a una comisión, sino que, conforme se acordó, los concejales representantes de los partidos políticos manifiesten sus planteamientos (Acta-O 1990, 7).

Después el alcalde corroboró que la mecánica no era someter a votación el proyecto, sino recoger las observaciones que lo mejoren, registrar todos los planteamientos y adjuntarlos al proyecto del distrito metropolitano, de modo que al presentarlo en el Congreso los legisladores tengan los puntos de vista de todos, los acuerdos y las divergencias, las posiciones de grupos y las individuales, y aclaró que la ejecución del proyecto no le correspondería a su administración, lo que permitía mayor libertad de opinión. Su planteamiento fue el siguiente:

En resumen, personalmente yo quisiera ser parte de una administración que propone este proyecto, pienso que es un proyecto vital y que todos ustedes quisieran hacerlo, qué va a pasar si no lo logramos hacer, lo cual es muy difícil, pero nada es imposible, en este mes y medio que nos falta para terminar esta parte, que quede para una futura etapa, donde muy posiblemente el próximo Congreso no pasa o se duerme. (9)

En una actitud realista con el tiempo de la política, el alcalde buscaba presentar el proyecto del distrito metropolitano en un Congreso Nacional a favor, por lo que instó al cabildo a su aprobación. Afirmó que había unanimidad en el cabildo sobre la idea del distrito metropolitano, las divergencias estaban en torno a los criterios de cómo instrumentarlo, en cómo ponerle en práctica, por lo que propuso debatir solo aquellos aspectos en los que hubiera discrepancias (11).

En medio de recurrentes pedidos de “punto de orden”, por parte de varios concejales que requerían esclarecer la mecánica del debate, el concejal Quintero continuó con su exposición. Explicó que la LRM tenía un vacío ante el “problema de la dirección político-administrativa de los

grandes centros urbanos”, vacío que se compensa con el proyecto del distrito metropolitano, con lo que los grandes centros urbanos que sobrepasan el millón de habitantes requieren esta adecuación; en el caso del cantón Quito, aseveró, no puede seguirse administrando centralizadamente.

Argumentó que el “concepto de distrito metropolitano permite subdividir una región” para fines de la administración municipal, y nuevamente propuso que debía “darse vida política y cívica” a la parroquia, con lo que el distrito metropolitano estaría integrado por “las parroquias urbanas de una gran urbe y su zona de influencia”, en las que se conformarían “cabildos parroquiales o juntas parroquiales urbanas” con capacidad administrativa, con deberes y obligaciones, y conformadas con “criterios de representación popular y democrática” (17-8). En síntesis propuso que

el gobierno del Distrito Metropolitano significa una reforma a lo que actualmente es el Cabildo, para darle mayor representación de los diversos sectores del Distrito y permitir que el Cabildo Metropolitano sea una instancia en la que se discutan los más diversos problemas que afectan a la ciudad y a su zona de influencia. (18)

Las críticas al proyecto del distrito metropolitano del concejal Quintero apuntaron a las distintas modificaciones de los artículos que a su juicio daban lugar a “una merma de las atribuciones del Concejo Municipal”, y que “elevaban enormemente las atribuciones del Alcalde Metropolitano”, con la creación de “esa especie de gerente general, administrador general designado por el Concejo pero que no puede ser removido por él”, algo improcedente dijo, que amplía “enormemente las funciones y atribuciones al ejecutivo municipal” (26-7).

Sobre los directores zonales señaló que, aunque en el proyecto se evita decirlo, tienen poder político porque tienen capacidades para dirigir los servicios municipales en las zonas del distrito, administrar sus dependencias, ejecutar sus planes; insistió en que tienen capacidades políticas y no son elegidos, tampoco tienen responsabilidades con el concejo. Igualmente criticó a los cabildos zonales propuestos por el proyecto, señalando que en la práctica serían una especie “de comités

pro mejoras”, con listados de obras (28-9). Sintetizó sus críticas en los siguientes términos:

en primer lugar, en el proyecto persisten núcleos de poder no elegidos; es decir, se rompe con el principio electivo y se puede dar paso a la creación de núcleos autoritarios a futuro. En segundo lugar, como conclusión, en este proyecto se da continuidad a la tendencia corporativa y corporativizante en la política y en el sistema político ecuatoriano en cuanto se refiere a la representación política [...]. En tercer lugar, en el proyecto se está subordinando a la sociedad civil a un verticalismo de Estado, considerado el municipio como un aparato del Estado. En cuarto lugar, se robustece, se hace crecer tanto al poder ejecutivo metropolitano que podría ponerse en vigencia un proyecto autoritario de quienes, logrando acceder a la cúpula de este aparato estatal, podrían generar procesos de desestabilización al régimen político democrático. En síntesis, señor alcalde, la perspectiva de esta propuesta, a nuestra comprensión, privilegia el orden antes que el cambio y por esta razón el FADI se opone a esta perspectiva y tiene algunas propuestas que hacer con relación al proyecto de distrito metropolitano. (29-30)

Concluyó su exposición ratificando que sí estaba de acuerdo con la pertinencia de ir hacia el distrito metropolitano, y propuso que debería realizarse un capítulo especial de la LRM que no rompa las normas contempladas en ella, que esté relacionado con el distrito metropolitano y no sea un régimen especial.

El concejal Juan Campaña, en nombre del bloque de la ID, ratificó el apoyo de los concejales al proyecto de distrito metropolitano. Señaló que sería adecuado que se ajustara a las necesidades del ejecutivo y legislativo municipales, “si bien el proyecto tiene buenas intenciones, hay que perfeccionar algunas cuestiones”, afirmó. Entre estas, propuso que se debía motivar el consenso entre los sectores de la comunidad, mediante “la realización de foros, reuniones, seminarios académicos y políticos y comunitarios, en razón de tratarse de un proyecto de interés común”. Destacó la importancia del capítulo de los derechos de los vecinos y la participación ciudadana (32).

Coincidió con la observación de que en el proyecto de distrito metropolitano se reducen las atribuciones del concejo y se amplían las

del ejecutivo municipal, y argumentó acerca del rol de los concejales en el nuevo esquema de funciones, en el que se desdibuja el contacto con la ciudadanía, aseveró:

Quando, por ejemplo, se hace cualquier tipo de entrevista a un ciudadano común, se le pregunta y qué espera usted del concejal, inmediatamente responde, espera que solucionen los problemas acuciantes de mi sector; es decir, se ha enraizado en la conciencia de la comunidad de que el concejal es quien debe generar los servicios hacia los sectores comunitarios, no es como se pretende en el proyecto el presidente o quien va a presidir los cabildos zonales [...], no pueden presidir si ellos no nacieron de la voluntad popular. (34)

En las expresiones del concejal Campaña era visible que, tras la imagen del pragmatismo ciudadano, se encontraba enraizada la práctica del clientelismo local, por la que operaban las autoridades como eslabones de un sistema político que permuta lealtades sociales por obras y servicios urbanos, y que es asumido como una atribución propia de las autoridades electas, eso no le correspondía a un funcionario designado, menos aún que se concentre en las administraciones zonales. Campaña propuso dosificar las atribuciones del concejo y del alcalde, y mantener la capacidad del concejo de remover a los funcionarios designados.

Se refirió a la reforma tributaria del proyecto de distrito metropolitano argumentando la validez del principio de que “todos los ciudadanos debemos contribuir con la administración municipal”, hay que evitar el “paternalismo de recibir obras y servicios sin fortalecer las finanzas municipales”, y planteó priorizar las acciones municipales en los sectores pobres de la ciudad (36).

En su intervención el concejal Rosendo Jara, en nombre del bloque de la DP, reconoció el esfuerzo del alcalde al proponer el proyecto de distrito metropolitano, y tras declararle su respaldo, expresó sus desacuerdos con los criterios del concejal Rafael Quintero. Sobre el tema de los directores de las administraciones zonales argumentó que no son divisiones geográficas ni administrativas, sino una manera de tratar las partes de “una misma unidad que es el área, espacio y sociedad metropolitana”, si se tratan como partes separadas:

o semiseparadas con elecciones directas de los representantes de los administradores zonales podría fomentarse un micro regionalismo, que la creación de entidades de presión en todo caso pueden contraponerse entre sí, llamamos entidades de presión a que el administrador y los Cabildos de la Zona Sur pueden entrar en contraposición con los de la Zona Norte, pensamos que estratificar las zonas con diferentes capacidades económicas, y por lo tanto diferencias de capacidades de solución de sus problemas, sería negativo para el tratamiento integral de Quito Metropolitano. (36-7)

La merma de funciones aludidas, con la omisión de determinados artículos, se compensan en otros artículos explicó, y ratificó la pertinencia de los directores de las administraciones zonales. Comentó la idea de los cabildos zonales porque se contrapone a “lo propuesto por el mismo concejal Quintero, en cuanto a su propuesta para la creación del Concejo Metropolitano”, no caben, señaló, “Concejales menores que tengan el mismo poder y que estén representados por los cabildos” (38). Concluyó su intervención indicando que igualmente se deben mejorar, en la propuesta, los artículos referidos a las relaciones entre el alcalde y el concejo.

A su turno, el concejal Luis Rengifo, en nombre del bloque del PSC, expresó estar “plenamente de acuerdo” con el proyecto de distrito metropolitano, explicó que a su entender el proyecto constaba de dos partes: lo administrativo y lo tributario, y arguyó que solo se ha explicado lo administrativo, no lo tributario. Coincidió con la exposición del concejal Quintero en la merma de atribuciones al concejo, señalando que, de las 49 atribuciones consignadas en la LRM, solo quedaron dieciocho en el proyecto. Igualmente, en que se elevan las atribuciones del alcalde y del procurador metropolitano, a este último se le da representación jurídica, y comentó que para ir a los cabildos zonales y parroquiales habría que hacer una reforma a la ley de elecciones. Señaló que nada se ha dicho del Cabildo Ampliado (39).

Criticó la exposición del asesor Sánchez relativa a los impuestos en el proyecto, dijo que la afirmación de que contribuirán quienes más tienen es relativo, porque si se crean impuestos a los que más tienen, las empresas, los que acaban pagando son los consumidores y usuarios, es decir “redunda en contra del pueblo”, porque los dueños de las empresas

lo que hacen es subir los precios (40). Comentó en detalle la propuesta de impuestos y afirmó que elevarlos encarecería la vida en la ciudad, arguyó que la capital del país se hará tan cara como las capitales europeas. Comparó la propuesta tributaria con la normativa municipal vigente, y concluyó que:

de este aspecto tributario se desprende que se va a crear o se aumenta una cantidad de impuestos que prácticamente llevaría a quienes habitan en el Distrito Metropolitano, a que no estarían en la capacidad de financiar la constitución, la conformación del Distrito Metropolitano [...], es imperioso y fundamental un estudio más detallado, más concienzudo a fin de que el aspecto tributario no sea una carga tremenda para quienes vamos a habitar en el Distrito Metropolitano. (41)

Por su lado, el concejal Jaime Ruiz del PSE también expresó su apoyo al proyecto de distrito metropolitano. Arguyó que más allá de los aspectos administrativos, tributarios y limítrofes no se ha considerado lo que es esencial a un gobierno seccional: la “participación de la comunidad”. Explicó que se requiere mayor claridad sobre la delimitación de las zonas centrales y suburbanas en el proyecto, y que debe esclarecerse mejor lo de las parroquias urbanas y suburbanas en el territorio del distrito metropolitano.

Coincidió en que se limitan las facultades del concejo y, aunque la centralización de las funciones administrativas sigue un criterio de eficiencia, deben ampliarse las facultades del concejo y precisarlas con la elaboración de un reglamento de funcionamiento del Concejo Metropolitano. Indicó también que hay que establecer mejor las funciones de todos los organismos que van a ser parte de la administración metropolitana. Igualmente consideró que el mecanismo para la representación de las subzonas metropolitanas es inadecuado (43-5). Argumentó que el proyecto debe estimular la participación para que la gente no siga siendo un sujeto pasivo en lo que tiene que ver con la administración de “su zona”, propuso que

para el funcionamiento del Concejo Metropolitano que, a mi juicio, debería estar integrado no solo por el alcalde y los quince concejales, sino también debería estar integrado por los alcaldes distritales menores que

deberían ser nombrados por la comunidad y que incluso se podría pensar en dos instancias: una instancia regular de funcionamiento común, el que ocurre ahora en el Concejo de Quito; y una instancia un poquito mayor que permita un Cabildo Distrital ampliado. (45-6)

Advirtió que la elección de cabildos parroquiales es impracticable, que la reforma tributaria requiere de un estudio socioeconómico para establecer las diferencias en el pago de tributos, y que igualmente falta profundizar los estudios técnicos para delimitar el distrito metropolitano.

A su turno, el concejal Luis López se refirió al objetivo del proyecto, dijo que es una nueva estructura de gobierno local adecuada a la situación que vive en la actualidad Quito y su zona de influencia, pues se busca eficiencia en el manejo del territorio; sin embargo, hay que pensar más allá de la eficiencia. Cuestionó hasta dónde el proyecto pretende enfrentar “el problema del desarrollo de este sector en relación al desarrollo del país”, ese es el carácter de la reforma política propuesta (50).

Se refirió a la delimitación territorial, más allá de las parroquias a desprenderse y los eventuales plebiscitos en cantones vecinos, se trata del mismo territorio, “nos debe preocupar su futuro a veinte o treinta años”, por lo que la propuesta debería tener esa proyección, aunque la legislación no se adecúa y podríamos enfrentar un crecimiento urbano sin control, advirtió (51). Sobre la estructura de gobierno, dijo no estar de acuerdo: “un tanto rara de cabildos en parroquias rurales y no en las zonas urbanas”, porque somete la representación ciudadana a funcionarios administrativos, aunque hay que reconocer las formas de organización y los liderazgos propios.

Opinó que se debe permitir la participación de la ciudadanía y no que esté sometida al clientelismo de los funcionarios municipales, puede haber mecanismos como la asamblea distrital o el cabildo ampliado que permitan acceder a las decisiones de la administración municipal. Reconoció la importancia de la reforma tributaria para fortalecer las finanzas municipales, si bien en este campo también se busca eficiencia, le preocupaba que se base en un catastro multifinanciado que no dispone el municipio, por lo que propuso que se trate por separado, en otro

momento, la reforma tributaria, mientras tanto se puede funcionar bajo la cobertura de la LRM (54).

Finalmente, el concejal Rafael Reyes se refirió a dos aspectos que le preocupaban: el tributario y el administrativo, en lo demás dijo que estaba de acuerdo. Consideró que lo de los administradores zonales debe ser meditado con más atención, para que no se crucen con la representación del electorado, también consideró que lo tributario debería tratarse por separado del proyecto de distrito metropolitano. Y sobre los límites del distrito que consideraba estaban relacionados con lo tributario, dijo que habría que tratar de otorgar algún beneficio tributario a las tierras menos productivas del distrito (55).

Concluidas las exposiciones, el alcalde planteó que “producir algo nuevo no es fácil”. Se revisaron las experiencias de varios países, en todos los casos se hacen de distintas maneras, por lo que “con base en las buenas y malas experiencias hemos ido elaborando el proyecto”, comprendía que los puntos de vista de los concejales y el alcalde no siempre son coincidentes, aunque el fin sea el mismo. Explicó que el proyecto fue trabajado con los asesores, el síndico, la Dirección de Planificación “que ha sido una especie de eje del proyecto” y la Dirección Financiera. Es un proyecto pensado para el futuro, para el manejo de la ciudad en el año 2018, e insistió en que así funcionan las grandes urbes capitales del norte y de los países vecinos (59-60).

El alcalde declaró que alguien debe hacerse cargo del manejo de la ciudad, que Quito en el presente todavía tiene posibilidad de controlar el crecimiento, pero en el futuro los alcaldes lucharán con desventaja, pues al solucionar los problemas en los barrios se está incentivando a que otras personas vengan a la ciudad, y no está en capacidad de absorber la mano de obra. Examinó con realismo la gestión municipal, indicando que “si nosotros no le cobramos un sucre a una persona por tener su casa por más pequeña que sea, estamos por un lado solucionando un problema de justicia, por otro incentivando a crear un problema, eso es lo que tenemos que pensar” (61), afirmó.

Aclaró que el proyecto de distrito metropolitano buscaba el control del desarrollo futuro de los valles, del sur y norte de la ciudad, del

bosque protector que permite respirar en medio de la polución, “tenemos grados de envenenamiento que nosotros creemos que no lo vivimos”; este tipo de cosas son las que hay que enfrentar, sostuvo. Planteó su visión de conducir el crecimiento urbano para “sacar poco a poco la ciudad hacia el suburbio planificadamente, eso existe en todas las ciudades que crecen”. Aclaró que la situación de la ciudad no amerita mayores cambios, con la administración existente es suficiente, “aun así debemos preocuparnos de nuestra futura responsabilidad” (61).

Consideró “racionales” los planteamientos de los concejales. Aceptó que había ciertos aspectos del proyecto que se debían mejorar, algunos errores a rectificar, palabras que se omitieron, puntualizar el manejo de lo metropolitano, que eso no era problema; pero que la idea de alcaldes distritales planteada por algunos concejales no era admisible:

En cuanto a los jefes zonales, por lo menos la idea de la Administración no es crear alcaldes secundarios, zonales, o lo que sea, eso es inconveniente simplemente por razones políticas, es un caos organizado, la experiencia de otros países me lo dice y en ese punto sí estaría firme en que no puede producirse el alcalde zonal. (62)

Sobre las observaciones al jefe distrital, explicó que se trataba de que funcionaran las cinco administraciones zonales, su director no tiene ninguna atribución mayor al alcalde, el responsable es el alcalde no el director, y la ley establece las sanciones a los directores designados por el concejo. En cuanto al jefe suburbano que contempla el proyecto, es acertada la observación de que no cabría que un jefe zonal sea la cabeza de un cabildo parroquial, es una buena observación que debe ajustarse, señaló.

Acerca de los impuestos habló en detalle de la necesidad de incrementar los ingresos municipales, de disminuir la dependencia fiscal del Gobierno central, indicó es una presión en cadena: los barrios presionan por obras a los concejales, estos le presionan al alcalde y las obras se hacen con dinero, pero la gente es tolerante cuando no hay dinero y piden que se les haga las obras en el próximo año (62-3). El alcalde señaló que las obras y los impuestos van juntos, si no se suben los impuestos no se hacen las obras, lo que tiene un costo político, la ciudadanía acepta cuando ve que hay obras. La reforma tributaria es impostergable,

hay que hacerla junto con un catastro moderno que permita subir los impuestos proporcionalmente, porque si no hay ingresos prediales no hay obras:

yo les digo a ustedes señores concejales por experiencia, la ciudadanía al final lo que quiere son obras, le duele pagar, molesta; pero a la final si hay obra, paga y eso tiene un costo, ustedes ven que a pesar de eso el costo no ha sido mayor, la ciudadanía nos ha aceptado y hasta el momento así ha pasado, esa es la filosofía. (65)

El alcalde pidió a sus asesores que ampliaran la explicación y respondieran a las inquietudes de los concejales. El asesor Alberto Wray señaló que el eje era el proyecto de reforma constitucional, porque el distrito metropolitano es una unidad distinta a las otras ya existentes dentro del régimen de administración seccional, está por fuera de la división de provincias, cantones y parroquias, no puede estar regido por la LRM, sino por una ley especial que considere la normativa municipal. Argumentó que es una unidad distinta, dentro del distrito metropolitano cumple los fines de los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales, de ambos, se administra y gobierna por un alcalde y un concejo, por lo que no hay distinciones conceptuales (69-71).

Precisó que el concejo tiene el mismo número de concejales según la población y la ley, y en el proyecto no se restan derechos ni facultades a los concejales. Explicó que la relación entre el concejo y el alcalde no depende del número de atribuciones, sino de su naturaleza y su formulación, hay una jurisdicción entre las funciones del alcalde y el concejo:

¿Cuál es esa línea demarcatoria? El alcalde se ocupa de la administración, el Concejo se ocupa de definir las políticas, por eso aprueba los planes, legisla y ejerce una actividad de fiscalización, de control sobre las actividades de la Administración. En grandes líneas, esas son las tres atribuciones fundamentales que se ha querido reservar para el Concejo. (71)

Explicó que se agruparon las funciones de acuerdo con estos criterios, las que son propias del concejo y las que corresponden al alcalde, aunque en el proyecto va más allá de la LRM, eliminándose del texto lo que llegaría a ser ley, se prevé más bien en la estructura administrativa

para que el concejo mediante ordenanza regule ese funcionamiento, sin sujetarse a la limitación que existiría si todo se incorpora en la ley:

una regulación demasiado minuciosa en la propia ley implicaría que hacia el futuro tendría que cambiarse la ley con mucha más frecuencia, parece más fácil cambiar las ordenanzas, aquí en el seno del Concejo, que cambiar la ley; a ese mismo criterio responde el hecho de que no se haya incorporado en la ley, por ejemplo la delimitación de las zonas metropolitanas, no porque no se tenga los estudios o porque no se ha profundizado en ello, sino porque técnicamente, desde el punto de vista de la técnica legislativa, se considera inadecuado dejar eso plasmado en la ley, precisamente para que la realidad cambiante de una dinámica urbana muy veloz no supere a la lentitud propia de un órgano legislativo como es el Congreso. (72)

Argumentó que la distribución del territorio en unidades administrativas menores, en zonas metropolitanas urbanas y suburbanas, y las parroquias dentro de cada zona, implica un administrador general y un administrador en cada zona, es “algo típicamente administrativo”, sus funciones dependen exclusivamente de lo que el alcalde quiera delegarle, no es lógico, dijo, que estos funcionarios respondan a elecciones, sino que sean designados por quien les delega funciones; y afirmó que efectivamente no es esencial en el proyecto que estos directores presidan los cabildos parroquiales, le corresponde al propio cabildo elegir quién lo preside, solo puede removerlos el alcalde, que es quien los eligió (75).

Acerca de que en las zonas exista un cabildo zonal, dijo que es una “apreciación política” que corresponde a su implementación, “podría ocurrir o no, de eso no me compete opinar”, dijo. En lo relativo a la delimitación territorial, el punto de partida fue lo que ocurriría en la dinámica urbana de estas zonas, con la conversión a distrito metropolitano, aseveró que

lo que tenía que preocupar al Concejo del cantón Quito, era fundamentalmente lo que iba a acontecerle como consecuencia de su transformación en Distrito Metropolitano, como bien se observaba esto, implicaba, fundamentalmente, no la incorporación de nuevas zonas, y voy a referirme al por qué se consideró de que esto no era conveniente introducir en el proyecto, sino más bien a la desmembración de ciertas zonas que

de acuerdo a las apreciaciones de Planificación, no tenían perspectivas urbanas en un lapso mediano. (75)

Algunos concejales, en el uso de la palabra, insistieron en la posibilidad de que los directores zonales pudieran ser electos con la misma papeleta del alcalde, según las filiaciones políticas, a lo que el alcalde Paz nuevamente aclaró:

Solamente como una explicación, yo creo que sería darle un poder y que en nuestro proyecto no lo queremos dar, queremos darle las atribuciones que el alcalde crea que son necesarias para que pueda administrarse de la mejor manera y no debería darse atribuciones que mañana vayan a interferir con la acción de los directores, eso ya sería muy grave, entonces más bien ahí se estaría dando un poder mucho más del que nosotros pretenderíamos darle. (85)

El asesor René Sánchez consideró que las opiniones vertidas sobre la reforma tributaria propuesta eran “imputaciones demasiado exageradas”, afirmó que “los señores concejales se pusieron truculentos, especialmente los del PSC. No hay ninguna carga tremenda, ni insoportable, ni va a resultar más caro que vivir en París, son exageraciones sumamente grandes” (85).

Aseveró que se trataba más bien de una racionalización del sistema tributario que se estaba convirtiendo en inmanejable, ya había cumplido un ciclo y requería remozarse. Nuevamente explicó detalladamente los distintos componentes tributarios del proyecto, respondió pormenorizadamente las inquietudes de los concejales, concluyó exponiendo el concepto de fondo:

Yo quisiera que se piense en algo mucho más amplio, modernamente los autores, los tributaristas, los científicos de las finanzas públicas, hablan de que la necesidad del financiamiento en las áreas municipales se haga con base en la contribución especial o de mejora, que resulta ser más justa la contribución, en donde se participa para financiar la obra que le está beneficiando directamente, esto puede tener una variación pequeña, cuando hay ciertas obras generales de la ciudad que benefician indiscriminadamente a todas las propiedades, por ejemplo, un mejoramiento del ingreso sur de la ciudad beneficia a toda la ciudad, enriquece a los predios. (90)

El director de Planificación, Fernando Carrión, explicó que en el cantón Quito se vive una “crisis de gobernabilidad”, derivada no solo del tamaño de su población, sino de su complejidad y de la cantidad de instituciones públicas y privadas interviniendo en un mismo tema, lo que provoca caos en su administración. Las crecientes demandas de equipamiento, de servicios, infraestructura y demás que se observan en la ciudad, frente a una oferta limitada del mismo municipio y en general del Estado ecuatoriano, han conducido a ese problema caracterizado como de crisis de gobernabilidad (93). A su juicio, un asunto a considerar es el siguiente:

un proceso de urbanización absolutamente concentrador y excluyente que ha conducido justamente a que la ciudad de Quito se convierta en el receptor final de migraciones de población, de capital, de recursos, etc. que se ve que generan una serie de desequilibrios regionales no solo en la ciudad, sino en el conjunto del país y de la provincia. (93)

Explicó que el propósito de fondo es que el Concejo Metropolitano sea un concejo para la ejecución del plan integral de desarrollo metropolitano, pues la LRM no conduce a una propuesta de desarrollo de la ciudad, por lo que se plantea la posibilidad de que el distrito metropolitano sea un ente estatal “de desarrollo”, y no exclusivamente “de tipo físico como se establece en la normativa municipal”. En el proyecto se fortalece al alcalde y al Concejo Metropolitano que tiene la capacidad de fijar los límites urbanos y establecer las zonas metropolitanas, y reiteró que debido a la gran dinámica del proceso urbano no tenía sentido ajustarle a una ley (94-6). En definitiva, dijo que se busca fortalecer el gobierno local con la ampliación de sus competencias y el incremento de sus ingresos.

Finalmente, el alcalde reconoció que el diálogo con los concejales fue positivo, ratificó que todos comparten el interés en hacer el distrito metropolitano, se aclararon los conceptos y se incorporarán los aportes en el proyecto de ley, remarcó la buena intención de la propuesta y pidió celeridad en su aprobación. Convocó a la siguiente sesión del Cabildo Municipal para su anuencia final.

En las exposiciones y debates en el Cabildo Municipal sobre el proyecto de distrito metropolitano de Quito, si bien hubo múltiples aspectos teóricos y metodológicos que se expresaron en su caracterización como estructura de gobierno local, me referiré, brevemente, a cuatro elementos que considero configuraron la matriz simbólica cultural con que empezó el distrito metropolitano, que, consciente o inconscientemente, fue compartida por las autoridades locales y son los siguientes: la naturalización de la ciudad, el predominio de lo urbano como el vector de la modernidad, la ampliación de la idea de ciudad hacia una región y la tributación como condición autónoma de lo público metropolitano.

De las intervenciones de las autoridades locales y los asesores externos se desprende que la ciudad fue asumida como un hecho dado, tomada como una condición material previa a la propuesta de distrito metropolitano: la ciudad ya estaba ahí. No hubo referencias explícitas al poder dentro de la ciudad, a su historia reciente de conformación; las intervenciones dieron por sentada su existencia, como un piso común desde el cual se enunciaron los discursos propositivos y críticos. La ciudad aséptica aunque desordenada, carente del espacio en el que se configuran las relaciones de poder, se mostraba como un evento inmanente al territorio, si bien hubo explicaciones de los desequilibrios regionales, la pobreza, la desigualdad social, el urbanismo desbordado y concentrador, todas se formularon como tendencias propias del crecimiento urbano.

Asimismo, las observaciones a la reforma política en curso, a la merma de atribuciones del concejo, al fortalecimiento del ejecutivo municipal, al rol de los directores zonales y a los derechos de los vecinos, se plantearon como críticas desde y hacia el sistema de representación político. En las intervenciones no hubo referencias al patrón del poder regional con el que se configuró el espacio de la ciudad capital, paradójicamente, cuando el escenario del debate era precisamente la instancia representativa del gobierno local.

La manera en que el burgomaestre planteó el proyecto de distrito metropolitano, racionalizada por sus asesores, se basó en la constatación de una ciudad con problemas de servicios, infraestructura y limitaciones institucionales que impedían controlar su crecimiento, había que

renovarlos con un enfoque administrativo moderno, como en las demás capitales del mundo. La idea de la “administración metropolitana” se convirtió en el centro de la consideración del cabildo, la que formulada desde una postura de consenso, dejó el espacio necesario para que las críticas y observaciones fueran a su implementación, a volver eficiente la administración metropolitana.

No hubo margen para entender las relaciones de poder que se dan dentro de las ciudades modernas a las que se buscaba emular, ni para comprender que con el distrito metropolitano se estaba encuadrando el acceso a cierto tipo de recursos en la ciudad, con los cuales se ejerce el dominio, consentido discursivamente, en una sociedad de clases, como lo dio a entender el concejal Quintero en su alegato. Aunque no se dijo, la propuesta de conversión del cantón en distrito metropolitano estaba articulada con la creciente transformación capitalista de la sociedad ecuatoriana, por lo que la ciudad a la que se quería ordenar su crecimiento no era la continuidad de un pasado geográficamente extendido, sino la consolidación de una nueva ciudad que había surgido en las últimas décadas: la ciudad de la modernidad metropolitana.

De ahí que en el enfoque metropolitano se destacaba la preeminencia de lo urbano como ordenador del espacio, el territorio, los recursos, la economía y en general de la vida en la ciudad. Lo urbano se asumió como consustancial a lo metropolitano, aludía al complejo de rutinas espaciales cambiantes, no estáticas, que moldeaban a la sociedad y la cultura local. No hubo margen para dudas o réplicas, pues en sus intervenciones el alcalde, las autoridades y los asesores insistieron en el carácter urbano del distrito metropolitano.

Y es que lo urbano quiteño no solo se ha beneficiado por su condición de sede del Gobierno nacional, sino por la relación heterónoma de los poderes regionales con el Estado, con lo que el municipio quiteño en distintos momentos asumió, por delegación nacional, competencias descentralizadas de gestión territorial para la provisión de servicios urbanos, sin que hubiera leyes de descentralización; tendencia que se consolidaría con la asunción de distrito metropolitano, en un nuevo momento de la modernidad marcado por lo urbano, en el que el contraste

entre el campo y la ciudad debía gradualmente deshacerse mediante el desarrollo urbanístico.

El distrito metropolitano requería despojarse de los territorios rurales, especialmente de los que no estaban considerados en la planificación urbana de mediano y largo plazos. Se descartaba cualquier dicotómica coexistencia urbano-rural, que no fueran aquellas zonas de conservación ambiental, o las rurales residuales en perspectiva de absorción urbanística. No se admitía la avenencia de lo rural, sus fronteras estaban condenadas a difuminarse con el desarrollo urbanístico, por lo que lo rural devino descartable, como efectivamente ocurrió con el desprendimiento de las parroquias rurales al noroccidente del cantón Quito, que se vieron repentinamente involucradas en una cantonización sin mayores elementos unificadores.

Los originarios tres recintos San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito convertidos en parroquias rurales del cantón Quito, creados como parte de la ruta de penetración de la colonización a la zona subtropical del noroccidente de Pichincha, durante la segunda reforma agraria en los años 70, se vieron abocados a asumir las cantonizaciones legadas “desde arriba”, emprendiendo desde entonces su propio proceso de integración cultural, espacial e institucional.

En los debates públicos es igualmente importante lo que se dice y lo que no se dice, especialmente aquello que se omite en una suerte de coincidencia idiosincrática. Las autoridades reconocieron que la ciudad creció por ser el destino de las migraciones rurales, no solo de los entornos territoriales inmediatos, sino de lugares distantes ubicados en el radio de mayor influencia regional, los migrantes a la capital provenían, principalmente, de las provincias de la Sierra centro norte del país. En los debates del Cabildo Municipal se aludió a la migración para referirse a las presiones en el uso del suelo urbano, pero no se dijo nada acerca de las crecientes olas migratorias de mestizos rurales, campesinos, indígenas y afrodescendientes que poblaron la ciudad. No se aludió a quienes se asentaron en el tugurizado y deteriorado Centro Histórico, a quienes se ubicaron en los bordes espaciales del mercado inmobiliario forman-

do los barrios periféricos, en los que se alojaba un tercio de la población capitalina modificando el paisaje y dinamizando su vida.

La aludida urbe metropolitana no era la ciudad cosmopolita receptora de la diversidad cultural; al contrario, era el lugar para ocultar la diferencia cultural de origen rural. Los migrantes afuereños eran encasillados por los mestizos capitalinos, discriminados por extraños, inferiorizados por pobres y racializados por su origen étnico. En ausencia de políticas municipales sociales, del reconocimiento público de la diversidad cultural de los habitantes de la ciudad, la aséptica idea de lo metropolitano como receptora de migraciones conllevaba también un neocolonialismo de las jerarquías sociales y el orden urbano. Ninguna de las intervenciones con las que se debatió el proyecto metropolitano se refirió a los otros habitantes de la ciudad venidos de mundos rurales y periféricos, lo cual corroboraba la preeminencia de lo urbano en la configuración de lo metropolitano.

Concomitante a la geografía del poder regional, el proyecto de distrito metropolitano validó una visión de la ciudad-región, esto es que la capital del país se había convertido en algo más que la ciudad compacta y sus zonas periurbanas. En todas las intervenciones, las autoridades del Cabildo Municipal hicieron suya la frase “Quito y su área de influencia”, con la que se referían flexiblemente a los distintos dominios presentes en la ciudad, a las crecientes jurisdicciones que había alcanzado el municipio capitalino, y a las proyecciones futuras de influjo territorial.

La expresión “Quito y su área de influencia” tenía varios alcances: la ciudad compacta y su zona suburbana, al área metropolitana conformada en los últimos años, el cantón Quito con las parroquias urbanas y rurales, Quito y su microrregión, la ciudad y los cantones vecinos. El término usado en las alocuciones de los asesores se refería a la escala de los factores de uso del suelo, a la demanda de servicios básicos, a la trama vial y las condiciones de movilidad, a la expansión del mercado inmobiliario y la renta del suelo, a la conservación ambiental, a la tributación, a la planificación urbana y la política urbana. Aludía, en una perspectiva sistémica, a las presiones externas ejercidas desde el área de

influencia sobre la ciudad capital, y a las respuestas institucionales de la ciudad hacia el entorno urbano.

El término traslucía la convicción de que las autoridades locales asumían que la ciudad se encontraba en medio de una región, su crecimiento urbano había visibilizado unos nexos espaciales de mayor repercusión, los que se entroncaban en la dinámica centrípeta de la economía regional. Del punto de vista administrativo el proyecto de distrito metropolitano, al ampliar las atribuciones y competencias municipales, abría paso a la consolidación urbanística del área nuclear de un territorio mayor que históricamente se había configurado en el centro norte del país. Aunque ese no fue un tema explícito en el debate del cabildo, la idea de región estaba implícita en el proyecto metropolitano.

Finalmente, la detallada argumentación sobre la necesaria reforma tributaria propuesta para el distrito metropolitano, así como las igualmente acuciosas réplicas de los concejales sobre los eventuales encarecimientos de la vida en la ciudad, más allá del acuerdo generalizado de fortalecer las finanzas municipales, traslucían un hecho sustantivo: el carácter de la esfera pública metropolitana. Tras las expresiones del alcalde de “sin dinero no hay obras”, estaba el pragmatismo de conseguir resultados materiales condicionados por el financiamiento, y también una visión liberal de lo público basado en el tributo, en los impuestos; lo público se refiere al interés de todos los ciudadanos, es público aquello que se hace con el tributo de las personas, por lo que los bienes y servicios públicos son de la ciudad, porque son financiados con los impuestos que pagan sus habitantes.

En el debate sobre la reforma tributaria se evidenció la resistencia al pago de impuestos de los concejales del PSC, tras lo cual estaba la postura de restringir la provisión de bienes y servicios públicos, y ampliar su suministro desde el mercado y el sector privado, buscaban encoger lo público y agrandar lo privado. En cambio, la postura del alcalde de impulsar la reforma tributaria para fortalecer las finanzas municipales y disminuir la dependencia de las transferencias fiscales buscaba robustecer la autonomía municipal, considerando las transferencias intergubernamentales conjuntamente con la apertura a que el mercado y el sector privado compitieran con el municipio en la prestación de servicios.

La propuesta de reforma tributaria del distrito metropolitano contenía una visión de lo público condicionada por la capacidad impositiva local, apuntalada con el concepto de “pago por mejoras”, así, a más de los impuestos a la propiedad, el consumo y los servicios, se grabarían todas las obras macro de la ciudad, con lo que se ampliaba el margen tributario, en condiciones de competitividad en la provisión de bienes y servicios urbanos. Era una ampliación de la esfera pública en la que cabían las alianzas públicas-privadas para la gestión metropolitana.

Así, el proyecto de distrito metropolitano aprobado por el Cabildo Municipal, a más de ser el dispositivo de administración moderna que conduciría a la conversión del cantón en distrito metropolitano, encuadraba la gestión municipal en el marco de una ciudad de existencia incuestionable fruto del crecimiento urbano desordenado, cuya única posibilidad era abrirse al progreso, por medio del desarrollo urbano ordenador del espacio y la vida social. La nueva ciudad-región se mostraba provista de una esfera pública estatal y no estatal, al mismo tiempo intervencionista y de mercado.

El consenso logrado entre las autoridades locales en el proyecto de DMQ, planteado como el conector cultural que conduciría a consolidar la expansión moderna de la ciudad, fue la consecuencia de un acto hegemónico del alcalde y las élites del gobierno local y la ciudad, por el que la adopción del estatus metropolitano, en emulación a las grandes capitales occidentales, era impostergable.

El horizonte detrás de la normativa

La LRDMQ, aprobada por el Cabildo Metropolitano, fue presentada al presidente de la República y luego al Congreso Nacional, en julio de 1990. Tardó tres años en su consideración, pues por distintas razones no se trató en la Comisión de Régimen Seccional y luego en el pleno legislativo, hasta que se aprobó el 11 de noviembre de 1993 y se publicó en el Registro Oficial 345, del 27 de diciembre de 1993, con lo que entró en vigencia (LRDMQ 1996).

En un texto compacto la ley recogía el espíritu general de lo propuesto por el exalcalde Rodrigo Paz, en la que se destacaba, en palabras

del alcalde Jamil Mahuad: “su flexibilidad, que le permite adaptarse a las cambiantes condiciones a las que debe enfrentarse una ciudad como Quito, y su capacidad para convertirse en instrumento eficiente para descentralizar funciones y conseguir que la administración municipal esté cada vez más cerca del ciudadano y sus problemas” (5). Le correspondió al alcalde Mahuad, electo por la misma DP, iniciar la transición al distrito metropolitano.

La ley se aplicó de modo exclusivo al cantón Quito que pasó a denominarse Distrito Metropolitano de Quito. Se formuló de modo consistente con la normativa de la LRM, amplió algunas facultades y competencias exclusivas para el municipio en el Distrito Metropolitano, resultado de lo cual la gestión metropolitana se amparaba en dos normas del régimen seccional. Quince años más tarde, con la Constitución de 2008 que estableció a los distritos metropolitanos como nivel de gobierno especial, se integraron ambas normativas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COO-TAD) de 2010.

La LRDMQ, en su orientación estratégica, estaba alineada con la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, expedida en 1993, con la que se profundizó la reforma neoliberal del Estado. En la versión ecuatoriana, la privatización estatal se orientaba a incrementar la entrega de recursos públicos al sector privado, trasladando capital antes que activos, estos últimos solo en casos excepcionales a empresas internacionales, y una descentralización nominal que se limitó a ampliar la transferencia de recursos públicos a los gobiernos seccionales que pasó del 8 % al 21 % del presupuesto del Estado, en la década de los 90. Con la adopción de la LRDMQ, el cantón Quito fue el único caso de un gobierno local que acentuó la iniciativa privada y la empresarización de los servicios públicos municipales.

La norma amplió el radio de competencia del municipio capitano a áreas con exclusividad regulatoria (suelo urbano, tránsito y transporte, medioambiente, participación comunitaria, entre las principales) en las que la única autoridad competente era el municipio metropoli-

tano. La finalidad declarada en la ley, a más de las establecidas para los municipios en la normativa municipal, era que: “Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencias exclusivas y privativas. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones” (14).

Para el ejercicio del gobierno metropolitano en condiciones de desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar la participación de sus habitantes, se dividió el territorio distrital en zonas metropolitanas, las que estaban dentro del límite urbano se denominaron zonas metropolitanas centrales, y las que estaban fuera de límite urbano zonas metropolitanas suburbanas. El Concejo Metropolitano mediante ordenanza establecería las zonas según el plan de desarrollo distrital, pudiendo fusionarlas, ampliarlas o eliminarlas, para lo cual, en principio, regló que las zonas corresponderían a una o más parroquias metropolitanas (16).

El gobierno del distrito se ejerce por el Concejo o Cabildo Metropolitano integrado por concejales o ediles y por el alcalde metropolitano, quien dirige la administración en calidad de la más alta autoridad. Se ratificó la supremacía del alcalde con facultades no transferibles por su condición inherente de presidente del Concejo Metropolitano, así como en su calidad de jefe de la Administración Distrital, conforme a las atribuciones de la ley y de la normativa municipal, pudiendo delegar facultades y atribuciones al administrador general, los administradores zonales y directores generales subordinados a su mando. Cuestión que se ratificaba con el enfoque de desconcentración del ejercicio de funciones de la administración distrital, para el “logro de niveles más altos de eficiencia”.

La ley enfocó la acción municipal en el ámbito urbano del Distrito Metropolitano, si bien como municipio del cantón tenía jurisdicción y autoridad sobre las parroquias rurales, se fortalecían sus capacidades de competencia para la gestión urbana de la ciudad. El municipio quiteño, en años anteriores y por iniciativa de sus alcaldes, había asumido algunas competencias descentralizadas en coordinación con el Gobierno nacional (la dotación del servicio de energía eléctrica, salud pública

y educación primaria y secundaria, entre otras); con la ley, se transferían las competencias de tránsito y transporte, medioambiente y participación. Sobre esta última estableció como finalidad que

Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios. (15)

El enfoque de participación mostraba el interés por el involucramiento de la comunidad en los procesos de gestión metropolitanos, pero tenía un doble sentido. Por un lado, buscaba con la participación que la gente contribuyera en la identificación de problemas y soluciones a los problemas cotidianos de la ciudad, al menos en su órbita de acción inmediata en los barrios periféricos y las parroquias rurales; mientras el área nuclear de la ciudad era atendida con la inversión privada y pública. Por otro lado, promovía que la gente movilizara sus propios recursos para la operación y mantenimiento de las obras y servicios públicos, en calidad de usuarios comprometidos con su funcionamiento; era un resabio de la participación con enfoque de demanda, promovida por la cooperación multilateral para la gestión de servicios en los sectores de bajos ingresos.

A pesar de la ambigüedad de las definiciones neoliberales, la propuesta de participación, al menos en el enfoque de la ley, era de involucrar a la comunidad en calidad de beneficiaria en el ciclo de los proyectos públicos, cuestión que se mostraba como una propuesta de avanzada, porque la posterior Ley de Participación Social y Descentralización de 1996 no consideró la integralidad del proceso participativo. Recién en la Constitución de 2008, con el complejo de normas e instituciones de participación ciudadana, se asumió el enfoque de participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

Asimismo, la ley blindó la autonomía del municipio metropolitano. Fortaleció la capacidad legislativa del Concejo Metropolitano, facultándole emitir ordenanzas relativas al “desarrollo integral y la ordenación

urbanística del Distrito”, a la prestación de servicios públicos, la promoción cultural y demás materias de competencia municipal. En adelante, le correspondería al municipio la aprobación de los planes de desarrollo metropolitano, las normas para uso y aprovechamiento del suelo, prevención y control de la contaminación ambiental; normar la tributación municipal; reglamentar el uso de bienes de dominio público, el transporte público y privado, el uso de vías y la circulación de todo tipo.

Amplió las potestades para contratación de empréstitos internos y externos para la fijación del límite urbano, la gestión de las zonas metropolitanas y sus parroquias, de establecer las políticas de acción institucional, la privatización y empresarización de los servicios públicos (18-21). Sobre esto último, el art. 8 en el numeral 12 decía abiertamente: “Resolver sobre la constitución de empresas públicas, la concesión de servicios públicos al sector privado y la participación en otras empresas con el capital privado para la prestación de servicios, la ejecución y mantenimiento de obras y, en general, para las actividades económicas susceptibles de ejecutarse empresarialmente” (20).

Literalmente se daba paso a la empresarización de los bienes y servicios municipales, en el sentido de incorporar el enfoque empresarial en la gestión de los servicios públicos, más que transferir o vender al sector privado la infraestructura pública, se trataba de incorporar los procedimientos de la gerencia moderna en la prestación de los servicios públicos, con lo que la agenda privatizadora y empresarial completaría el proceso de copamiento del enfoque privado en la acción pública metropolitana. No era un simple traspaso de dominio, sino la adopción de la cultura empresarial que configuraría la acción pública local.

La ley se encargó de ratificar el enfoque y la prioridad en el desarrollo urbano del DMQ, no dejó flancos descuidados ni posibles filtraciones. Dentro del régimen de mancomunidad urbana, estableció convenios en lo relativo al ordenamiento urbano, la conservación del ecosistema y la prestación de servicios, dentro el distrito y en los municipios circunvecinos. Tendría el mismo efecto jurídico que una ordenanza y se aplicaría en los ámbitos de la planeación urbana, regulación del suelo, control y fomento del desarrollo urbano, prestación de ser-

vicios y todo lo relacionado con el uso del suelo, aun cuando no esté dentro del límite urbano (31-2).

En las disposiciones generales se corroboró ese enfoque, con la competencia exclusiva que remarcaba la decisión sobre el destino del uso del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital que le compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano. Señaló que ninguna institución pública podrá construir edificaciones o infraestructura para servicios públicos sin la autorización municipal. Y en las disposiciones transitorias incorporó a las empresas municipales, que se habían formado con anterioridad, a la nueva administración del DMQ.

Así, el horizonte institucional que se perfiló en la LRDMQ se desprende de su carácter flexible y adaptable a los cambios, cualidad que se muestra como su fortaleza. El principio jurídico de no colocar lo sustantivo de las atribuciones metropolitanas en la ley, sino que sea mediante ordenanzas municipales que se actualicen, una cuestión largamente argumentada en el cabildo, se asumió por entero en la ley.

Se presentó como un recurso adecuado a contextos cambiantes que requieren adaptaciones institucionales, pero las adecuaciones no son fortuitas ni azarosas, sino que llevan por un derrotero intencionado y gobernado por un propósito deseado. En general el espíritu de la ley es congelar las atribuciones y competencias, aunque su actualización implica engorrosos y demorados procedimientos legislativos, preserva una función regulatoria que ampara las virtudes de la intervención pública; en cambio, con una ley compacta como la que se aprobó, se facultó la emisión de un continuo y abultado corpus de ordenanzas metropolitanas conforme a las modificaciones del contexto, con lo que la gestión municipal entró en el cauce de la discrecionalidad de las decisiones y uso de los recursos públicos.

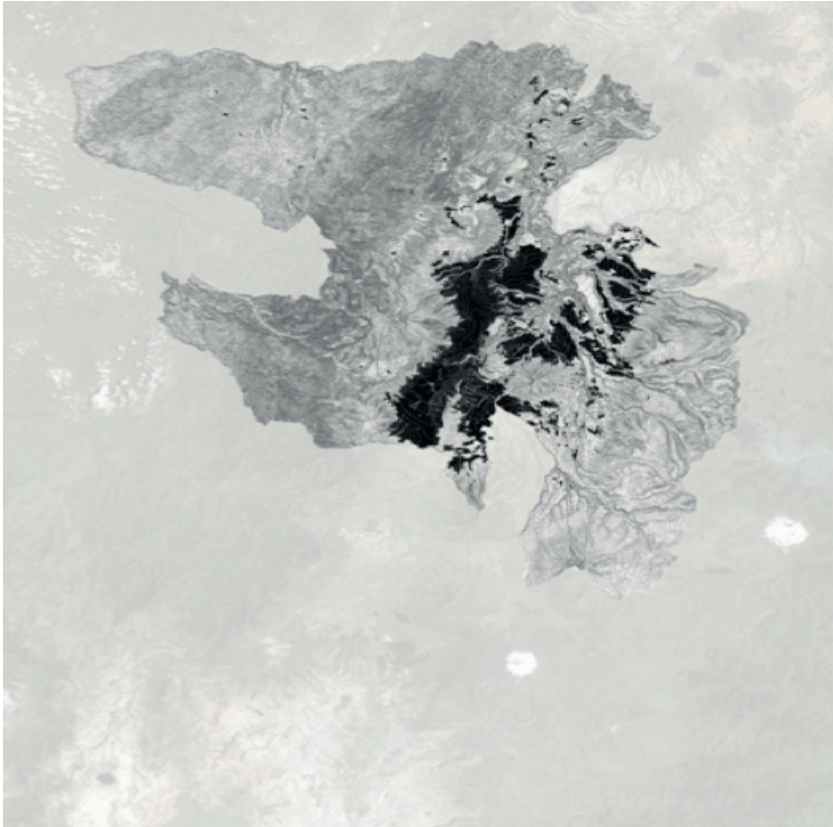
La flexibilidad de la LRDMQ esboza una práctica de desregulación de lo público, en boga en los años de influencia neoliberal. Bajo su cobijo, en el transcurso de las siguientes décadas ocurrió una permanente adaptación normativa, justificada por los cambios de la estructura urbanística de la ciudad, por la adecuación funcional de sus distintos

componentes urbanos y suburbanos, y por la creciente integración territorial proveyendo infraestructura básica, servicios, equipamiento y vialidad. La lógica de la flexibilidad de la ley es facultar que la normativa municipal responda a la evolución metropolitana, según los flujos de los capitales y los impulsos del mercado.

En consonancia, se impulsaron sucesivos “proyectos de ciudad acordes a las nuevas realidades y a las necesidades futuras” (PUOS 2003, 14), sobre un territorio que demanda control, pues la inversión inmobiliaria solo puede hacerse en el 7 % de la superficie cantonal que presenta las mejores condiciones de uso urbano, el resto es suelo no urbanizable debido a su geografía y ecosistemas. La ciudad ejerce una enorme presión sobre la porción del suelo urbanizable del distrito metropolitano, su expansión en las últimas década copó casi toda la extensión de la meseta de Quito y se desbordó hacia los valles orientales, configurando una ciudad denominada por unos “archipiélago”, y por otros como “dispersa o policéntrica”. Más allá de la denominación, la forma actual de la ciudad muestra una tendencia de crecimiento urbano desordenado, siguiendo la lógica de los negocios del complejo financiero inmobiliario quiteño, acostumbrado al capitalismo rentista, como puede verse en el mapa 1.

En el centro del modelo organizativo implícito en la LRDMQ está un dispositivo vertical de toma de decisiones que privilegia la jerarquía en el ordenamiento institucional, y las negociaciones entre las autoridades locales y los decisores políticos del juego del poder en el escenario metropolitano. Apuntala un modelo de “decisores activos” que actúan de modo inmediato en las políticas metropolitanas y en el control corporativo de la gestión urbana, por medio de un andamiaje institucional que eslabona la desconcentración de funciones, la descentralización de competencias y la participación de la comunidad, siguiendo orientaciones afines con la “nueva administración pública”.

Mapa 1 La forma dispersa de la ciudad



Fuente: MDMQ, 2012, Diagnóstico Estratégico-Eje Territorial.

Por mandato de la ley se fortalecieron las atribuciones del alcalde metropolitano, y se robusteció la estructura ejecutiva de la Administración Metropolitana. Validó el ejercicio decisional del círculo inmediato del alcalde, generalmente externo al municipio, facultándole compartir con el “nivel jerárquico superior” de la entidad la responsabilidad técnica y política de las decisiones. El esquema de la organización metropolitana se asemeja al enfoque del “juego del poder”, esto es las complejas interconexio-

nes entre la autoridad y los diversos tipos de decisores de políticas públicas, los partidos y los grupos de interés (Lindblom 1991, 57), en la ciudad.

El juego del poder reconoce el papel de las élites de decisoras, en el marco de interacciones políticas intensamente reguladas por normas morales, que establecen los roles que ha de cumplir cada uno en la jerarquía institucional, desde las jefaturas arriba hasta los ciudadanos en el otro extremo. Las normas establecen quiénes pueden ser los actores, así como también especifican lo que les es permitido o prohibido hacer en el desempeño de su papel (60). Las normas se cumplen, se obedecen, por diversas razones, especialmente porque son legítimas, no requieren de coerción, ni su aplicación es forzada, sino que se basan en consensos, son concreciones de la hegemonía cultural.

Así, el espíritu de la LRDMQ entroncó tres ámbitos: la sociedad, el municipio y la autoridad. La sociedad quiteña, en la medida en que está organizada en un patrón social que sigue un orden jerárquico, de linaje colonial, por el que se establecen las relaciones de las personas, los grupos y las clase sociales con el poder, fija los rangos dentro de los cuales puede darse la movilidad social, cuando esta ocurre por fuera de lo establecido y altera el orden, sus agentes son removidos (como más adelante, en la última sección del cuarto capítulo, podrá verse).

El municipio metropolitano, a su vez, se asume como un modelo organizativo igualmente jerárquico, con rangos de responsabilidades definidas e infranqueables. Se distinguen los niveles superiores donde moran, en exclusividad, las decisiones de las élites políticas y gerenciales; de los niveles intermedios de acción estratégica como planificación, coordinación territorial, tributación, obras, entre otras; y los niveles inferiores con funciones operativas y administrativas para la prestación de bienes y servicios metropolitanos (según se muestra en la primera sección del segundo capítulo).

La autoridad se ejerce en símil con la hegemonía. Se genera en la cúspide del sistema y se despliega en sentido descendiente, afectando, contaminando, a los demás estamentos de la institucionalidad metropolitana, hasta provocar consecuencias en la ciudadanía. La autoridad se despliega con la persuasión a la ciudadanía de una promesa de bienestar

en el distrito metropolitano, apoyándose en el manejo mediático de los mensajes y símbolos gubernamentales en conexión con el poder local.

En suma, la normativa metropolitana formulada por el Cabildo Municipal no era ajena a los valores y costumbres cívicas de la sociedad local, ni extraña a la jerárquica cultura política quiteña, por el contrario, en una cohesión de aspectos normativos, institucionales y de autoridad, alegó su potencialidad para una efectiva modernización municipal, funcional con la conversión del distrito metropolitano, al tiempo que se mostró conservadora en sus alcances estratégicos, porque su orientación era la de institucionalizar las prácticas heterónomas de las élites gobernantes de la ciudad-región frente al Estado-nación.

La ley metropolitana, desde su concepción y en su aplicación, devino en una macropolítica municipal que en adelante encuadrará las políticas metropolitanas, la planificación urbana, la programación municipal, el manejo del distrito y en general todos los dispositivos público-privados del desarrollo urbano. En la trayectoria de la ciudad-región hacia la urbe competitiva, núcleo de la economía regional y cultora de las libertades individuales que promueven el progreso, la adopción de la norma metropolitana estableció el umbral simbólico de no retorno en la ruta modernizadora quiteña.

En suma, la expansión metropolitana de la ciudad estuvo articulada a la funcionalidad regional, en la medida en que respondió a los impulsos de conversión de los propietarios de haciendas, fincas, quintas y terrenos baldíos en ciudadelas, urbanizaciones, lotizaciones, programas estatales y mutuales de vivienda, y áreas de expansión urbana donde ocurrieron las desordenadas implantaciones industriales, comerciales y residenciales. La concentración de capitales del complejo inmobiliario, financiero y comercial de los grupos económicos quiteños estuvo detrás del desorden territorial provocado con la expansión metropolitana desde la segunda mitad del siglo XX. El municipio capitalino, secularmente vinculado a los intereses de los grupos económicos quiteños, supo aprovechar su cercanía a los poderes regionales en la implementación de las políticas urbanas con la expansión metropolitana.

El simbolismo de las autoridades locales en la adopción del régimen metropolitano a comienzos de los años 90 mostró el carácter jerárquico y elitista de una decisión pública tomada en las altas esferas privadas y empresariales, con enorme implicación en la vida de la ciudad, en la que los valores prescriptivos de parecerse a las grandes metrópolis modernas marcarían el derrotero metropolitano de las siguientes décadas.

Desoyendo cualquier otra propuesta, la decisión de las autoridades se materializó en una compacta normativa que asertivamente ratificó al distrito metropolitano en correspondencia con el cantón Quito, definió a lo metropolitano como lo urbano y a lo rural, aunque necesario, como algo descartable; blindó la autonomía municipal, amplió las atribuciones del burgomaestre a costa de los concejales, y facultó un complejo institucional presidido por una función ejecutiva desconcentrada en administraciones zonales y descentralizada en empresas y corporaciones municipales de servicios públicos. El municipio capitano entró en una fase de conversión a distrito metropolitano, con la consecuente readecuación institucional, cuestión que analizaremos en el siguiente capítulo.