

los pobladores:
protagonistas urbanos
en América latina.

de la Comisión Internacional Cebap-peval



escritos 4

de los autores: Álvaro López, Fernando García, Manuel Peña,
Antonio García, Víctor González, Luis Chávez, María Elena Rodríguez,
Roberto Díaz, Gloria Rodríguez, María Helena, Juan Carlos Álvarez.

coordinador: José María Rodríguez, gerente editorial

cebap-centro de estudios del hábitat popular
universidad nacional de Colombia

LOS MOVIMIENTOS DE POBLADORES EN LOS BARRIOS POPULARES DE QUITO (ECUADOR) *

FERNANDO CARRION **

* Es un avance del trabajo "Crisis urbana y organización territorial en Quito" realizado en el marco del programa de investigaciones que desarrolla el Centro de Investigaciones CIUDAD, con el auspicio del IDRC, sobre el tema general PROCESO DE URBANIZACION Y POLITICA EN ECUADOR.

** Investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD.

INTRODUCCION

En la década de los años sesentas con la modernización capitalista de la sociedad nacional, el eje de la acumulación tiende a trasladarse a las ciudades. De esta manera, el proceso de urbanización se acelera significativamente ⁽¹⁾ como consecuencia del paso de las formas de acumulación semi-coloniales o primario exportadoras a las nuevas de sustento urbano industrial, teniendo como base el hecho de que la plusvalía extraída en los sectores minero y agrícola, que anteriormente fluía directamente hacia los centros metropolitanos, comienza a ser acumulada localmente a través del desarrollo, aunque incipiente, de la industria, de la banca, del comercio, etc. (Quijano: 1974) con base urbana y de manera concentrada en Quito y Guayaquil.

En este contexto y en función de los nuevos requerimientos económicos imperantes, las relaciones urbano-rurales, y en general la estructura territorial de la producción, se readecúan: la organización agro-exportadora que caracterizaba a la estructura territorial de la producción comienza a sufrir sustanciales modificaciones, en el sentido de que la bicefalia metropolitana que se consolida, se convierte en el centro articular de los circuitos internos de acumulación, del proceso de urbanización y de sus nuevas formas.

Este proceso de modernización se vigoriza a partir de 1972 con el incremento de los recursos económicos provenientes de la exportación petrolera ⁽²⁾, iniciándose una redefinición de la concentración bicefálica de la urbanización nacional y, consecuentemente, del papel de Quito en ella. De allí que la ciudad se convierta en el centro de mayor dinamismo relativo

1. La población urbana nacional tiene un crecimiento espectacular que va del 28% en 1950, 36% en 1962, 41% en 1974, a 49.6% en 1982. Ello significa que, siguiendo las proyecciones censales, en la actualidad existe un predominio de la población urbana sobre la rural.
2. Algunos indicadores nos muestran las características que imprime el petróleo en el período: las exportaciones totales del país pasan de 234,4 millones de dólares (FOB) en 1970 a 2.043 millones en 1979; las exportaciones petroleras participan en el conjunto de las exportaciones con el 43% promedio entre 1972 y 1979. El impacto de los recursos petroleros en el presupuesto es altamente significativo: de 6.126 millones de sucres en 1971 a más de 40.000 en 1980. El crecimiento económico del país también muestra niveles de alto dinamismo: si entre 1950 y 1970 el crecimiento histórico del país fue de un 5.5% del promedio, para el período de 1973 a 1979 fue superior al 9% anual: la industria crece a un promedio anual de 9.7% entre 1970-80 (Chiriboga, 1982).

del país, por cuánto la captación de los excedentes derivados de las regalías petroleras son manejadas por el Estado, cuya cabeza más viable, la administración pública, tiene por asiento a la capital de la República.

Quito en este proceso comienza a dar muestras, como organización territorial, de un relativo estancamiento primero y de notables transformaciones después. El estancamiento se expresa, por ejemplo, en el freno a la circulación de mercancías y de personas por parte de una organización territorial caduca, en la obsolescencia de las estructuras que se observa en la centralidad urbana, en el obstáculo que representan las modalidades de la propiedad del suelo urbano para la industria de la construcción, para la reproducción de la fuerza de trabajo y para la localización de las actividades urbanas principales, entre otras.

Pero, por otro lado y de manera concomitante, el proceso de transformaciones de la ciudad no se hace esperar: de 1970 a 1980 el área urbana de Quito crece en más de cuatro veces (y eso que allí no se consideran las áreas conurbadas ni el crecimiento vertical) la población lo hace en más de dos veces, el parque automotor en más de cinco; también emergen nuevos grupos sociales relacionados a inéditas formas de reproducción y apropiación de la ciudad, se relocalizan las actividades urbanas principales, se transforman el conjunto de la ciudad y su hinterland.

En suma, estamos en presencia de un proceso global de transformación de la ciudad que finalmente desemboca en una nueva forma de organización territorial: la metropolitana ⁽⁸⁾. En esta nueva realidad mucho tienen que ver los procesos articulados de renovación y expansión urbana y la política de carácter concertada de intereses que se pone de manifiesto. En este contexto general, los sectores populares urbanos redefinen sus condiciones de reproducción e inserción en la ciudad, con lo cual su expresión social en el conflicto asume, por un lado, la multiplicación de estrategias de sobrevivencia y, por otro lado y de forma paralela, el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la organización popular urbana.

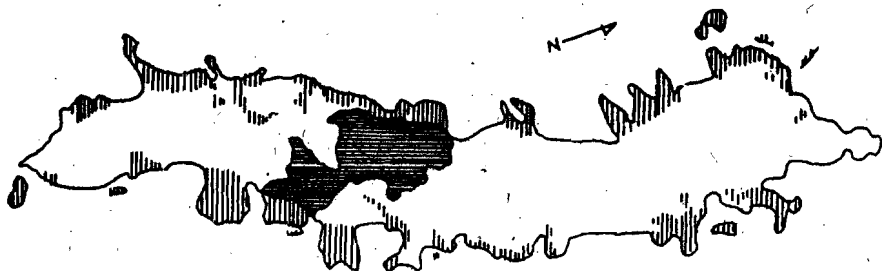
2. ESTRATEGIAS RESIDENCIALES DE LOS SECTORES POPULARES

La segregación residencial de la ciudad tiende a variar sustancialmente en su forma y contenido, como queda consignado, desde los años sesentas. Para los sectores populares ello significa, en última instancia, el tener que enfrentar el dilema de su inserción en la ciudad desde una situación de carencia absoluta de alternativas entre las cuales escoger. En otras palabras, ante la ausencia de opciones residenciales, los sectores populares se han visto en la obligación de desarrollar extremas estrategias sociales de reproducción.

3. Carrión, Fernando, "Forma de organización territorial metropolitana y crisis urbana en Quito", Documentos CIUDAD, N° 13, ed. CIUDAD, Quito, 1985.

Las estrategias más importantes pueden ser reconocidas a través de las tres siguientes: a) la turgurización en las zonas centrales, con una tendencia de desarrollo hacia el sur principalmente; b) la generalización de las barriadas populares en las zonas periféricas de expansión reciente y c) la articulación de zonas pobladas aledañas a la ciudad. Su ubicación se describe en el plano No. 1.

PLANO No. 1: UBICACION ESPACIAL DE LAS ESTRATEGIAS RESIDENCIALES



||||| Barrios populares de las áreas de expansión (población: 148.380 habitantes)

≡ Barrios populares del sector consolidado - tugurio y nuevo tugurio (población 206.740 habitantes)

Barrios populares: población total: 355.120 habitantes
(población total de Quito: 880.000 habitantes)

La estrategia de la turgurización ha sido, desde la década de los años veintes, la forma tradicional con que los sectores populares acceden a los mercados de la tierra y vivienda en Quito. Por su antigüedad y características ha sido también, hasta no hace mucho tiempo, la estrategia más significativa en un doble sentido: en términos de la magnitud de la población involucrada y en cuanto a los impactos en el conjunto del sector inmobiliario y de la ciudad ⁽⁴⁾.

4. El tugurio actúa, en cierto sentido, como colchón de resistencia frente a las demandas masivas de vivienda y lo hace sobre la base de costos relativamente baratos, en tanto que proviene de una oferta que se expande sobre la base de la utilización intensiva de los soportes materiales previamente producidos y no de la producción de nuevos. Tal situación genera, al menos, dos hechos: influye en la determinación de los precios en las nuevas edificaciones y retiene población potencialmente demandante de nuevas edificaciones. Cuando se satura esta lógica del tugurio y/o la demanda es mayor que su capacidad de retención, funciona a la inversa, esto es, la imposibilidad de seguir reteniendo o aceptando más población se convierte en una causa adi-

La estrategia de la tugurización es un proceso social en el cual los sectores populares se ven obligados a incrementar el uso social del espacio por medio de la densificación y el hacinamiento (5). Es que ella se convierte en la única alternativa frente a los altos precios de la tierra y la vivienda y frente a la necesidad de reducir la distancia que media entre los ámbitos de producción y reproducción. De allí que esta estrategia pase necesariamente por el privilegio que se le asigna al factor situación por sobre los restantes (6).

Si bien esta estrategia se mantiene invariable hasta la actualidad, su expresión formal final tiende a variar en términos de que sus espacios privilegiados van a definirse y a expandirse hacia nuevos lugares. De esta manera, lo que estamos presenciando no es una nueva estrategia sino su remoción a través de una nueva localización surgida de las propias condiciones y características del proceso urbano de la ciudad.

El tugurio tiene en la actualidad dos zonas importantes de expresión: la primera, el tugurio clásico, ubicado en lo que se conoce como el Centro Histórico de Quito y, la segunda, el nuevo tugurio o tugurio alterno, localizado en las partes periféricas del Centro Histórico, pero con una tendencia de crecimiento mayor hacia la parte sur. Las diferencias pueden sintetizarse, entre otras cosas, en que los soportes materiales sobre los cuales descansan tienen orígenes históricos, culturales y sociales diferentes, al extremo de que las edificaciones del tugurio clásico fueron construidas para ser habitadas por una aristocracia agraria colonial, en las que no sólo su tamaño sino también su funcionalidad eran acordes con aquella fase histórica y con las propias necesidades de la clase terrateniente. No así el nuevo tugurio, en que las edificaciones son de reciente data y provienen más bien de sectores sociales medios empobrecidos, que encuentran en el alquiler un medio adicional de *ingresos* y no de *rentabilidad*, como ocurre en la primera.

Las dos implantaciones del tugurio se caracterizan por un agudo proceso de subdivisión del espacio y por el inquilinato como forma fundamental de tenencia del inmueble y de inserción en el medio residencial urbano (7).

cional para la invasión de tierras en la periferia y son, a su vez, los precios de las nuevas edificaciones los que determinan los montos del inquilinato.

5. La tugurización se presenta históricamente en la década de los años veintes, como la primera forma importante de renovación urbana: revalorización de la tierra urbana sobre la base de la densificación del uso del espacio construido y del cambio del tipo de población allí residente. Esta lógica general tiende a agotarse a partir de la década de los años sesentas cuando se inicia otro proceso de renovación urbana, sustentando, esta vez y a diferencia del período anterior, principalmente en los cambios operados en los usos de suelo en la zona y la consecuente expulsión de la población.

6. "Dada la importancia del factor situación en la renta diferencial, los terrenos céntricos exigen una renta relativamente elevada. Los sectores de bajos ingresos pueden residir en áreas céntricas sólo aumentando el hacinamiento, para poder pagar entre muchos la renta del suelo. Pero ello siempre que el monto (que va a manos del arrendatario) sea por lo menos igual al que se obtendría por renovación; en el caso que así no fuese y sin protección estatal sobrevendrá el desalojo" (Yujnovsky, 1976).

7. Según una última investigación realizada en CIUDAD (Vásquez, et. al.

En general se puede decir que el conjunto de la zona urbana se encuentra consolidada, pues cuenta con una trama urbana definida y con los más elementales servicios y equipamientos que exige la vida urbana esto es, agua potable, energía eléctrica, transporte, etc. Sin embargo, esta realidad no debe llevar a conclusiones erradas tales como aquellas que señalan que la población allí residente habita en buenas condiciones; porque si bien la infraestructura existe, a la hora de analizar su relación con el número de habitantes la situación es altamente deficitaria. La ventaja relativa que presenta esta estrategia respecto de las otras dos estriba en la posibilidad de reducir al máximo la distancia —física, temporal, social y económica— entre el ámbito de la reproducción y el ámbito de la producción.

Estas nuevas expresiones espaciales de la estrategia también nos están revelando el agotamiento de su lógica general en determinados lugares como es el caso de la zona de primer orden del Centro Histórico, que ya para el censo de 1974 nos mostraba la ausencia de población residente. En definitiva estamos presenciando una saturación de esta lógica debido a la imposibilidad, por un lado, de seguir incrementando la densidad y el hacinamiento en una estructura urbana totalmente saturada, tanto por su capacidad actual como por la imposibilidad legal de reemplazarla⁽⁸⁾, y, por otro lado, de competir con usos de suelo más rentables que la vivienda. De esta forma, se han establecido las bases económicas para iniciar un proceso de renovación urbana que no sólo afectará, como veremos más adelante, a esta zona en especial, sino que directa e indirectamente será una de las causales para la formación de la segunda estrategia residencial de los sectores populares.

La renovación urbana⁽⁹⁾ no se hace esperar, con el congelamiento de la lógica de la tugurización en la zona central se inicia un proceso lento y paulatino de rehabilitación de áreas deterioradas, de construcción de nuevas edificaciones, del impulso a una legislación particular, del desarrollo de una serie de obras de infraestructura, etc.; todas ellas enmarcadas en una política urbana concertada que, finalmente, tienden a generar una nueva fase de revalorización esta vez, sustentadas en las rentas de monopolio que aparecen y se suman a las rentas diferenciales y absolutas.

De esta manera quedan sentadas las bases para una renovación urbana en la que nuevos usos de suelo desplazan al tugurio hacia la periferia del Centro Histórico —formando el nuevo tugurio— y hacia la periferia de la ciudad formando lo que hoy se conoce con el eufemismo de “barrios periféricos”⁽¹⁰⁾, y ello es posible gracias a que la sobreganancia que se logra

1985), el 36% de las unidades domésticas del centro tienen un cuarto y cocina para desarrollar sus actividades de reproducción y sólo la tercera parte de los inmuebles es habitado por sus propietarios.

8. Al respecto se pueden consultar, por ejemplo, las limitaciones que imponen las ordenanzas 1727 y 1377 de la Comisión del Centro Histórico de Quito, del I. Municipio; o también las propuestas existentes en el “Plan Quito”, en las reglamentaciones del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, entre otras.

9. Consultar Carrión, Fernando, *La renovación urbana en Quito*, ed. CAE-CIUDAD, Quito, 1983.

10. Se puede consultar la crítica que se hace a la denominación de “barrios

con los nuevos usos de suelo (comercio, administración, banca) son superiores a las obtenidas por la vivienda tugurizada. De esta manera se da paso al desalojo de la población allí residente y la presión sobre nuevas zonas urbanas, como las periféricas, tanto en términos de incremento de la demanda como de expansión urbana. Este desalojo tendrá varias formas, por ejemplo, la expulsión violenta y brutal con la policía, la vía del mercado a través del incremento de los arriendos, la formación de determinadas ventajas comparativas, la restricción a determinadas actividades laborales (comercio ambulante), la degradación de la edificación, etc.

Justamente, el período de mayor bonanza económica del país y de mayor obra física jamás ejecutada en toda la historia de la ciudad es el momento en que, paradójicamente, se incrementan sustancialmente los problemas urbanos que se decía querer resolver. En otras palabras, los resultados posteriores a la acción pública y privada (política urbana concertada) han significado la reproducción a escala ampliada y a niveles más agudos del conjunto de los problemas de la ciudad. Uno de ellos, y quizás de los más importantes, ha sido el apareamiento de asentamientos humanos precarios en el conjunto de la periferia de la ciudad, muy al estilo de las favelas en Río de Janeiro, de las villas miserias en Buenos Aires, de los pueblos jóvenes en Lima, del suburbio en Guayaquil, etc., con lo cual Quito ha entrado en la norma de la ciudad latinoamericana y ha dejado de ser su excepción.

Esta expresión inédita en la implantación residencial de los sectores populares ha significado en la práctica una modificación del conjunto de la segregación residencial de la ciudad. Ya no se puede seguir concibiendo a la segregación residencial bajo el esquema longitudinal geográfico de que al norte se ubican los sectores de altos ingresos, al centro las formas de tugurización y al sur los sectores de bajos ingresos. Evidentemente que esta nueva expresión de la segregación residencial está en consonancia con la nueva segregación urbana que se desarrolla⁽¹¹⁾ y en la cual mucho tienen que ver los procesos simultáneos de renovación y expansión urbana.

Históricamente estos barrios nacen en la década de los años sesentas, pero su generalización como nuevo fenómeno urbano puede encontrarse hacia la mitad de la década de los años setentas. Su ubicación en los márgenes (¿marginales, por tanto?) de la "ciudad legal" (¿ilegales, tal vez?) será originalmente de manera dispersa respecto a cada una de las unidades barriales y concentrada hacia sus interiores, configurando unidades resi-

periféricos" en la Revista TRAMA de ARQUITECTURA Quito, 1982.

11. Entendemos por segregación urbana, siguiendo a Lojkkine (1981, 161), la articulación de "1. Una oposición entre el centro, donde el precio de los terrenos es más elevado y la periferia (...). 2. Una separación creciente entre las zonas y viviendas reservadas a los estratos sociales más acomodados y las zonas de viviendas populares. 3. Una fragmentación generalizada de las "funciones urbanas" diseminadas en zonas geográficamente distintas y cada vez más especializadas: zonas de oficinas, zona industrial, zona de viviendas, etc. Es lo que la política urbana ha sistematizado y racionalizado con el nombre de zoning".

denciales compactas al interior y aisladas entre sí por porciones de terrenos definidos como "vacantes".

Este desarrollo barrial en las zonas de expansión reciente se inicia en el sur y se prolonga hacia el norte, logrando rebasar las rígidas fronteras que la segregación residencial había impuesto. Inicialmente se desarrolla a partir de los peores terrenos o los que se conoce como de renta nula por sus altas pendientes, la mala consistencia del suelo, etc. En definitiva, terrenos de alta vulnerabilidad, como poco a poco se ha ido demostrando con el paso de los años (Cfr. García, 1985). Posteriormente se irá cercando al norte aristocrático, hasta lograr conformar un anillo que cierra al conjunto de la ciudad. Este desarrollo que en un principio consiguió valorizar especulativamente terrenos de renta nula, tiene en la actualidad un comportamiento diferencial en las zonas exclusivas: por los efectos ideológicos que produce la existencia de vecinos "indeseables", estas zonas exclusivas tienden a perder parte de sus rentas de monopolio.

La ubicación y lógica de nacimiento sigue el carácter especulativo de la expansión urbana, sobre la base de una fuerte demanda social surgida, por un lado, de la expulsión de población residente en las zonas centrales de la ciudad que debieron salir por la fuerza de la renovación urbana y, por otro lado y en menor medida, a despecho de las tesis neomalthusianas oficiales, de la migración procedente de las regiones expulsoras de población debido a los agudos cambios que vive el agro ecuatoriano (¿barrios espontáneos, entonces?). En suma, es una población que no tiene opción posible, dada la saturación de las zonas centrales, la carencia de una masa de ingresos estable y suficiente, la disposición de la nueva segregación residencial, las características generales de la oferta de la tierra y vivienda, entre otras razones más.

Esta segunda estrategia se estructura a partir del hecho de que la ubicación periférica brinda costos de residencia relativamente más bajos que en las zonas de tugurio, pero precarios y altos costos de los servicios y equipamientos colectivos. Esta estrategia se inserta en las relaciones que se establecen entre la centralidad urbana y sus periferias: en la centralidad desarrollan principalmente sus actividades laborales, productivas, y en la periferia las reproductivas; pero, es ésta una estrategia que se asienta sobre la base de una propiedad inmueble que sirve más bien de ahorro que como medio de producción o de incremento de ingresos. Este sentido de la propiedad es explicable, en gran parte, por el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad que existe, incluso deducido de la localización.

La tercera estrategia residencial está en estrecha relación con la nueva funcionalidad que adquieren poblados y zonas aledañas a la ciudad. Se define a partir de la articulación que se produce entre la ciudad, con sus actividades urbanas, y las zonas campesinas cercanas a Quito⁽¹²⁾. Será, en última instancia, la expansión de la economía urbana y la crisis de la economía campesina, actuando relacionadamente en un momento de alto desarrollo de las fuerzas productivas, vinculadas principalmente a los medios de comunicación en general, las que provocarían una expulsión suigéneris

12. Según un estudio realizado en CIUDAD (Mauro y Unda, 1984), esta zona tiene un ámbito de influencia que incorpora a más de cuatro provincias.

de población excedentaria bajo la modalidad particular de la migración temporal.

La migración temporal es una estrategia que expresa, paradójicamente, un mecanismo de resistencia campesina a la modernización agraria y a la conversión de sus habitantes en urbanos. En otras palabras, "la identidad campesina más que una real viabilidad económica los lleva a conservar sus pequeñas parcelas, defender su vida en comunidad, aunque esto signifique transigir e integrarse parcialmente a los mercados laborales urbanos a través del mecanismo de las *migraciones temporales*" (Mauro y Unda, 1984).

En esta estrategia, la propiedad de la tierra, a más del arraigo y sujeción que significa en términos culturales funciona, a diferencia de las anteriores, como medio de producción, pero del conjunto de la economía doméstica (Cfr. mujeres graneros y capital...); lo cual hace que los ámbitos productivos y reproductivos sean mucho más complejos por cuanto no sólo se expresan en territorios diferentes sino que también tienen tiempos históricos diferenciados: la economía urbana capitalista y la economía campesina precapitalista. De esta manera, se produce una articulación de la lógica de producción-reproducción de la economía campesina ubicada en la periferia de Quito (su ámbito va más allá del AMQ) y su reconstitución, vía el salario en la producción capitalista urbana (el centro de su relación con la periferia).

Esta estrategia se desarrolla sobre la base del núcleo familiar, como unidad social, que establece una división del trabajo en su interior en términos de que el grueso de la familia se queda en la producción campesina y el resto, una minoría, va a la ciudad buscando insertarse en la economía urbana.

Intentando hacer una comparación de las tres estrategias, que por cierto no son las únicas, se pueden afirmar algunas de las siguientes conclusiones: los costos de localización en las dos últimas estrategias serán aparentemente inferiores a los del tugurio, y los de las zonas cercanas a Quito menores a los de los "barrios periféricos". Pero esto es "aparentemente", por cuanto, si bien los precios de la tierra tienen un comportamiento hacia la baja conforme se aleja de la centralidad urbana, existe una compensación al momento del análisis de los costos y calidad de otros factores, como por ejemplo de los servicios elementales para la vida urbana. Los servicios, donde existen, tendrán precios mayores y serán de menor calidad. Así tenemos que el transporte, que es un componente fundamental de los barrios o zonas más apartadas, resulta más caro por dos situaciones: la primera, por el incremento del tiempo promedio que se utiliza para los desplazamientos (Vásconez, 1985) y la segunda, porque exigen la articulación de dos sistemas de transportación: el informal, que se rige con sus propias normas y precios (más elevados dadas las condiciones de la vida) y el formal. Es decir, la articulación al sistema formal de transportación exige el pago de un precio adicional (monetario y temporal) socialmente más alto que el que rige en este el informal. El servicio de agua potable es muy parecido: su precio será mayor y de menor calidad simplemente por el pago adicional que se debe realizar por la transportación en los tanqueros, por la carencia de redes formales hasta estos confines, y por la forma de distribución para el consumo.

Sin embargo, estas evidencias no nos deben llevar a la conclusión de que en el tugurio la situación es ventajosa, al menos frente a estas dos al-

ternativas periféricas. El hecho de que las redes de servicios crucen por aquellos lugares no significa que los servicios puedan ser consumidos por el conjunto de la población allí residente. La alta densificación y hacinamiento que se observa en estas zonas nos muestra que las posibilidades de acceso a los servicios y equipamientos colectivos también son altamente deficitarios.

En suma, los sectores populares tienen sólo la posibilidad de optar por una de estas tres estrategias de inserción urbana.

3. LAS ORGANIZACIONES BARRIALES

Las estrategias de inserción residencial analizadas son la base sobre las cuales se asienta y toma forma la reciente organización barrial de Quito. Esta constatación nos permite comprender que tanto las estrategias como las organizaciones son de origen social y altamente interrelacionadas entre sí. De alguna manera, se presentan simultáneamente como causa y consecuencia. Es decir, las estrategias provienen de la organización y, a su vez, devienen de ella, son parte de ella; lo cual contribuye a explicar la gran riqueza que tiene la organización barrial.

Este tipo de organizaciones no son por naturaleza exclusivamente reivindicativas, aunque sí tienen un alto componente de este aspecto. Es por ello que no se puede dejar de señalar que una de sus características constitutivas provienen justamente del desarrollo simultáneo de otro tipo de actividades no necesariamente ligadas a las demandas por mejoras. Así tenemos, por ejemplo, las acciones (re)productivas, las autogestionarias, las culturales, etc., amén de las reivindicaciones que cada una de las estrategias por separado o en conjunto plantean.

Esta doble cualidad que adorna a las organizaciones barriales en particular, explica la existencia de una gran capacidad para desplegar mecanismos de resistencia y de autodefensa, así como también y de manera simultánea, para desarrollar nuevas alternativas de política urbana, nacidas en la misma sociedad civil que incluso, en algunos casos, llega a cuestionar y a poner en entredicho la legalidad a partir de la legitimidad que les asiste. El El Plan Mínimo de Trabajo de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito nos muestra esta característica: formulación de leyes, reivindicación pro mejoras, capacitación, autogestión, popular, etc. ⁽¹³⁾.

13. Plan Mínimo del Trabajo de la Federación.

1. Defensa de los barrios populares de los instrumentos legales:
 - a) Cámara de Representantes "LEY DEL CINTURON VERDE".
 - b) Acuerdo Ministerial N° 162 del Registro Oficial 614.
 - c) Plan Quito.
2. Elaboración del PROYECTO DE LEY que defiende nuestra vivienda.
3. Personería jurídica de los barrios y la Federación.

Son organizaciones que no limitan su accionar al barrio o al ámbito privilegiado de la estrategia, lo cual evidentemente rompe con el tipo de análisis organicista propio de la teoría de la marginalidad y nos hace repensarlas inmersas dentro de linderos que rebasan incluso a "la cuestión urbana". Primero, porque las estrategias están compuestas por múltiples determinaciones, no exclusivamente urbanas, que conducen a desplegar una configuración territorial que supera notablemente al ámbito del barrio. Segundo, porque su constitución proviene de las articulaciones con el Estado, la sociedad civil y el proceso urbano global en el cual se especifican.

De allí que si se analizan algunas de las características del movimiento obrero, veremos también cómo se entrelazan e interrelacionan con la organización barrial (evidentemente que en ésta se subsumen las estrategias o, más bien dicho, se realicen). Pérez Sáinz en algunos de sus más recientes estudios nos muestra claramente esta consideración y llega a afirmar que "el ámbito de influencia sindical no se ha limitado a los obreros industriales, ni incluso a los trabajadores asalariados en general. La composición del movimiento sindical ha tendido a reflejar más bien la estructura heterogénea del mercado laboral urbano" (1986:1). Pero va más allá en su trabajo denominado "La fábrica y la ciudad" (1985:61), cuando señala más explícitamente esta "articulación" del mundo sindical con el poblacional: "la capacidad laboral asalariada sugiere que la clase obrera ecuatoriana no tiene una única identidad. La inserción de los obreros en distintas esferas que no se corresponden, supone que la definición de este conjunto de agentes so-

4. Salud: Jornadas para erradicar enfermedades endémicas, poliomielitis, viruela, sarampión, tifoidea y el cuidado dental.
5. Cursos de educación. Para dirigentes poblacionales en conferencias, foros, debates, mesas redondas, etc.
 - Actos culturales: Teatro, música, títeres, exposiciones, películas.
 - Programas deportivos.
6. Formación de mercados flotantes:
 - a) Carros de Enprovit.
 - b) Tiendas de Enprovit.
 - c) Ferias libres.
7. Formación del periódico de la Federación.
8. Mingas.
9. Planificación urbana del sector.
10. Congreso popular:
 - a) Del sector nor-occidental.
 - b) Del Cantón Quito.
 - c) De todo el país.
11. Vivienda. Adecuación y viviendas populares.
12. Transporte.
13. Confraternizar con todas las organizaciones obreras, campesinas, indígenas y poblacionales.
14. Exigir al alcalde de turno, obras para el sector popular.
15. Ejecución de biblioteca.
16. Lavanderías populares y talleres de corte y confección.
17. Censos.
18. Cursos de alfabetización.

ciales es, necesariamente, múltiple. Así, ciertos comportamientos y orientaciones de la clase obrera ecuatoriana (como los políticos) están más bien determinados por la ciudad (entendida, en un sentido amplio, como espacio de la reproducción) que por la fábrica y el mundo de la producción. Esto supone que el campo de la acción sindical, tal como se ha definido hasta hoy en día, no cubre todos los momentos de existencia social de los trabajadores asalariados. En concreto deja fuera la esfera reproductiva que, justamente, con la actual crisis se ve revalorizada. La precariedad que adquieren las formas mercantiles (inseguridad laboral, deterioro del nivel real de los salarios con el impacto inflacionario) hace que el hogar, el barrio se conviertan en lugares de refugio. (Recordemos la importancia de la vivienda como referente de identidad, incluso para los obreros industriales). En este sentido, somos de la opinión que si el movimiento sindical ecuatoriano afronta la actual crisis limitándose a su tradicional espacio de acción y lucha, es una batalla perdida. La trinchera donde se puede acumular fuerzas está más allá de la fábrica”.

Si bien la organización barrial en sí misma no es nueva en Quito, en cambio el incremento de su magnitud, el alto desarrollo que alcanza (se renuevan unas, aparecen otras, se articulan entre ellas) y los impactos que generan sí presentan inéditas características. El crecimiento de las organizaciones barriales se produce en un contexto de crecimiento de la organización popular en general, lo cual abona en el hecho de que no es un fenómeno aislado. Sin embargo de ello, se puede señalar que la organización barrial ha tenido, en términos *cuantitativos* de aumento del número de las organizaciones y de la población involucrada, un crecimiento mayor.

Cuadro No. 1: “Evolución porcentual de las organizaciones barriales, según tipo y años: 1950-1984”

Tipo de Organización	Organizaciones de base	Agrupaciones de organizaciones
Años		
1950-1959	3.9	11.1
1960-1969	11.5	0.0
1970-1979	26.9	22.2
1980-1984	57.7	66.6
Total	100.0	100.0

Fuente: GARCIA, “Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito”; p. 102.

En el cuadro No. 1, en que aparece la evolución cuantitativa de la organización barrial, se puede colegir la existencia de períodos claramente definidos. El primero, referido a la diferenciación que sobresale entre antes y después de 1960, coincide con los procesos de modernización capitalista del país y de metropolización de la ciudad, anteriormente señalados.

En el segundo, inscrito en los últimos 25 años, se pueden encontrar, al menos tres fases por las diferencias manifiestas en su interior: 1. que comprende la década de los años sesentas hasta la exportación y comercialización petrolera. Es una fase de nacimiento de la nueva forma de orga-

nización barrial, que toma cuerpo con la constitución de las estrategias principales de inserción barrial y que se expresa, finalmente, en un crecimiento relativo importante; 2. que se define desde el "boom petrolero" de los primeros años de la década de los setentas hasta el año de 1979 en que coexisten la crisis económica con la redemocratización del país. Es una fase de crecimiento de la organización barrial; 3. Que abarca el período "democrático" iniciado en 1979 y que está signado por la crisis. Son los años de mayor crecimiento de la organización barrial y, lo que es más, de su transformación cualitativa.

En la relación del momento histórico concreto (períodos) con la organización barrial, se pueden inferir algunas determinaciones surgidas del tipo de régimen político vigente a nivel nacional y local. Previamente conviene una explicación adicional. Las organizaciones barriales obtienen personería jurídica en el Ministerio de Bienestar Social o de Educación, dependientes del Ejecutivo Nacional, y un reconocimiento de hecho (conquista) por parte del Municipio, surgido en el conflicto social. Es decir, que estamos nuevamente bajo la dicotomía legal/legítimo proveniente de la relación de las organizaciones con el Estado. Evidentemente, sólo permite que el poder central tenga la posibilidad de desarrollar y controlar directamente a las organizaciones mientras se descentraliza la conflictividad social localmente en el municipio.

De allí que la realización de una evaluación de las relaciones entre las organizaciones populares y el Estado pasa necesariamente por la consideración de su diferenciación, al menos, entre poder local y central. Allí se explica el porqué, por ejemplo, mientras la administración municipal de Sixto Durán Ballén (1970-1978) niega la existencia de las organizaciones y barrios populares (ésta es la etapa en que se los califica de ilegales, clandestinos), la de Alvaro Pérez (1979-1983) inicia el reconocimiento parcial en función del clientelismo (es la etapa de los barrios periféricos, irregulares, espontáneos), y finalmente, la de Gustavo Herdoíza (1983-1986) intenta un reconocimiento populista (es la etapa de los barrios marginales). Si esto sucede en relación al municipio, a nivel nacional tenemos momentos de coincidencia y otros de diferencia.

LAS ORGANIZACIONES BARRIALES

Las organizaciones barriales son de diverso tipo y están en estrecha relación con las estrategias de inserción residencial. En primer lugar tenemos organizaciones específicas al tugurio y son básicamente las organizaciones de inquilinos que tienen una vieja tradición de lucha, sobre todo, desde los difíciles años de la década de los treinta. También tienen mucha importancia las organizaciones de los vendedores ambulantes, en términos de que reivindican espacios específicos de comercio, de bodegaje, así como también, respecto a los circuitos de comercialización en los que están inmersos (Farrel, 1984). No se puede dejar de mencionar organizaciones como la de la "casa de los 7 patios" que luchan contra desalojos en unos casos violentos y en otros paulatinos; tampoco organizaciones de carácter cultural, preservativas del entorno arquitectónico de la zona, entre otras más.

Las otras dos estrategias tienen en el transporte a un problema que los identifica; sin embargo, mientras los barrios de las zonas periféricas lo rei-

vindican coyunturalmente en la medida en que se incrementan los costos de los pasajes, en los poblados cercanos a Quito la protesta es permanente y en algunos casos se ha convertido en un factor aglutinante de otras demandas (Unda, 1985). Nos estamos refiriendo a los casos de Conocoto, Calacali, Calderón,...

En los barrios populares de la periferia de la ciudad las formas de organización más comunes son el comité pro mejoras, los comités barriales y las cooperativas eufemísticamente definidas como de vivienda. Las dos primeras son organizaciones que han ido transformándose de la tradicional organización clientelar —en las cuales el interés principal era buscar un punto de encuentro del partido político y/o del Estado con la población— a las organizaciones reivindicativas con gran capacidad de convocatoria y conquista. Son organizaciones con multivariadas funciones y, como queda consignado, no exclusivamente reivindicativas. Son la base para el desarrollo de las organizaciones de segundo grado.

Las cooperativas de vivienda han tenido también una tendencia similar: de la cooperativa tradicional de lotización especulativa de tierras a la cooperativa popular que incluso en algunos casos ha llegado a cuestionar el acaparamiento de tierras. Los casos más ilustrativos son el Comité del Pueblo en la década de los años setentas y la Cooperativa Lucha de los Pobres que fue la primera organización en provocar una invasión de tierras, en el año de 1982.

No se puede dejar de señalar que en la totalidad de las tres estrategias se producen organizaciones juveniles, deportivas, culturales, femeninas, productivas, etc., que en su conjunto nos muestran una de las facetas que explican las razones de la permanencia y riqueza de la organización y la estrategia en el mundo vecinal.

LAS FEDERACIONES BARRIALES

El proceso de relación y coordinación entre organizaciones barriales es un fenómeno nuevo que nace en la década de los años setentas y que se legitima en los ochentas: seis de las siete federaciones que actúan en Quito vieron su nacimiento a partir de 1981. Son federaciones o uniones de organizaciones barriales inscritas en un ámbito territorial superior al barrio, pero que aún no han logrado romper los lazos que la proximidad define, para abarcar al conjunto de la ciudad; es decir, que la continuidad territorial sigue siendo la norma. Dicho de otra manera, la rígida segregación residencial que existe en Quito es un factor altamente limitante para la organización barrial. Sin embargo, se puede señalar que más de un centenar de organizaciones barriales participan de estas formas orgánicas superiores.

De alguna manera se puede señalar que estamos, en la actualidad, bajo la presencia de una organización barrial que ha alcanzado un nivel de segundo grado, lo cual implica, en cierta forma, reconocer la tendencia de que el barrio va dando paso a un nuevo tipo particular de organización que tiene como base una *zona* específica de la ciudad: el suroriente, el suroccidente, el noroccidente, etc. De allí que se deba reconocer la existencia de un intento por rebasar la lógica de la "vencindad" o de la proximidad de las

organizaciones, aunque desgraciadamente hasta la fecha no se hayan logrado estos propósitos.

En esta perspectiva se inscriben, por un lado y por la vía de las organizaciones mismas, a la Unión de Organizaciones Barriales de Quito (UOBQ) que se la podría catalogar como de tercer grado y, por otro lado por el camino de las reivindicaciones, a ciertos momentos coyunturales (alza de los pasajes urbanos, incremento de precios de los combustibles, devaluaciones monetarias, huelgas nacionales, etc.) en los cuales no sólo se tiene una presencia global en la ciudad sino que también lo territorial se subsume en lo nacional.

El proceso de centralización seguido por las organizaciones trae consigo la ampliación del ámbito de cobertura territorial: el pasaje del mundo barrial al universo urbano y la elevación de las potencialidades políticas: de la gestión pro mejoras barriales a las (o) posición municipal que, simultáneamente pueden dar paso a la constitución de la ciudadanía.

Este proceso de nueva conformación de la organización barrial no se ha reducido en un mero crecimiento del número de organizaciones barriales, llegando a la ampliación del ámbito de cobertura territorial (lo cual implica mayor dominio sobre la ciudad), a la coordinación entre organizaciones (segundo y tercer grado), a la formulación de alternativas, al apareamiento de nuevas organizaciones que incluso rebasan lo territorial: transporte (a excepción de las que se ligan a la estrategia respectiva).

Es importante remarcar que algunas de estas federaciones en su proceso de constitución por unificación barrial: han logrado integrar algunas organizaciones barriales inscritas en estrategias de inserción urbana diferentes: allí por ejemplo a la Asociación de Barrios del Sur que comprende a ciertas áreas de tugurios así como de ciertos lugares de las periferias recientes.

En suma, lo que se quiere remarcar es el hecho de que las organizaciones barriales durante estos últimos años crecen en número y amplían sustancialmente su ámbito de cobertura territorial, gracias al proceso de centralización que viven. Pero también, gracias a la acción que han ido desplegando en términos de cuestionar políticas municipales y nacionales, de formular opciones frente a situaciones concretas, de articularse a otros movimientos sociales, etc. así como también por la cantidad de población y organizaciones involucradas, creemos que la organización barrial en el caso de Quito vive, siguiendo a García y a Unda, en los umbrales de un movimiento vecinal. Sin duda en ello tiene mucho que ver también la tradición de lucha que ha ido acumulando, en conjunto con otros sectores o aisladamente, al punto de que sus adversarios se empiezan a delinear, aunque difusamente en el conflicto.

PLANO No. 2

QUITO: ORGANIZACIONES VECINALES DE SEGUNDO GRADO
MAS SIGNIFICATIVAS



5
EL TINGO
VALLE DE LOS CHILLOS

5
SAN ANTONIO
MITAD DEL MUNDO

- Barrios populares de las áreas de expansión
- = Barrios populares del sector consolidado
- tugurio y nuevo tugurio—

1. Comité Parroquial de Chillo Gallo
2. Federación de Barrios del Suroriente de Quito
3. Federación de Barrios del Suroccidente
4. Coordinadora de Organizaciones del Sur
5. Unión de Organizaciones Barriales de Quito
6. Federación de Barrios Populares del Noroccidente
7. Asociación de Barrios del Sur