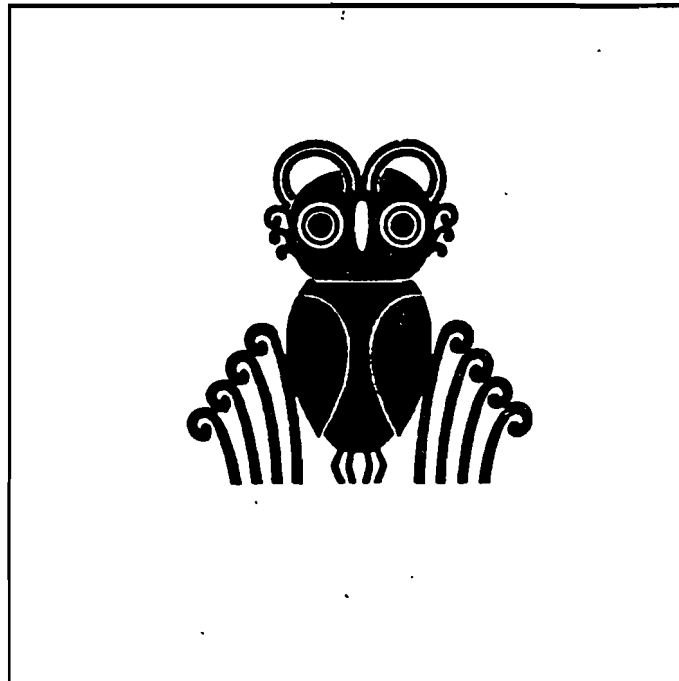


SERIE ENSAYOS FORHUM No.3

DIAGNOSTICO Y
PLAN DE DESARROLLO VECINAL
DE LOS BARRIOS POPULARES DEL
NOROCCIDENTE DE QUITO

CIUDAD

Centro de Investigaciones



395d CIUDAD

Diagnóstico de los barrios populares del Noroccidente de Quito, CIUDAD, 1992, 106p.

/HABITAT/ECONOMIA POPULAR/CONDICIONES DE VIDA/SERVICIOS PUBLICOS/GESTION URBANA/ BARRIOS POPULARES/ EMPLEO/VIVIENDA/MEDIO AMBIENTE/SALUD/EDUCACION/ORGANIZACIONES POPULARES/ECUADOR/QUITO/NOROCCIDENTE/

REG. 0024208
CIT. 21753
BIBLIOTECA - FLACSO

Primera Edición 1992

Se permite la reproducción parcial, citando la fuente.

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: octubre 2007
Compra:
Proveedor:
Código:
Donación: Prof. Lec. Helen de la Cruz

Diseño y diagramación:
Anita García

Edición:
Centro de Investigaciones
CIUDAD

Ilustración:
Sello precolombino

Impresión:
Centro de Investigaciones
CIUDAD

Tiraje: 500 ejemplares

**DIAGNOSTICO Y
PLAN DE DESARROLLO VECINAL
DE LOS BARRIOS POPULARES DEL
NOROCCIDENTE DE QUITO**

CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD

FEDERACION DE BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO

**DIAGNOSTICO DE LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO
REALIZADO POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD COMO PARTE DE LAS
ACTIVIDADES ACADEMICAS Y TECNICAS DEL PROGRAMA DE FORMACION DE
RECURSOS HUMANOS PARA LA AUTOGESTION DEL HABITAT URBANO EN EL AREA
ANDINA -FORHUM-: PROGRAMA DE COOPERACION SUR-SUR CON EL APOYO DEL
GOBIERNO DE HOLANDA, A TRAVES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
D.O.S, QUE INVOLUCRA A LOS PAISES: BOLIVIA (CERES), COLOMBIA (CEHAP), ECUA-
DOR (CIUDAD) Y PERU (CIDAP)**

TABLA DE CONTENIDO

9	TABLA DE CONTENIDO
13	LISTA DE CUADROS
15	LISTA DE CROQUIS
17	LISTA DE ANEXOS
19	SIGLAS UTILIZADAS

21	PRESENTACION
----	--------------

SECCION I

DIAGNOSTICO DE LA ZONA DE BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO

23	CAPITULO 1	LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO: INTRODUCCION GENERAL
----	-------------------	----------------------------------------------------------------------------------

23	1.	La zona en estudio
23	1.1	Los puntos de partida
24	1.2	Los sectores sujeto de estudio, los sectores populares del Noroccidente de Quito
25	1.3	La zona de estudio
29	2.	Los barrios populares del Noroccidente de Quito en el proceso urbano de Quito
30	2.1	El asentamiento popular en el norte
33	2.2	El ingreso de otros sectores sociales y de otras actividades en la periferia noroccidental
35	2.3	¿Una disputa social por el territorio?

37	CAPITULO 2	LA PROBLEMATICA DE LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO
----	-------------------	-------------------------------------------------------------------------------

37	1.	La organización popular en el noroccidente
37	1.1	La población y las organizaciones sociales
38	1.2	Las organizaciones federativas
39	1.3	Las organizaciones de base
40	1.4	Las relaciones entre las organizaciones sociales
41	1.5	¿Cómo ven las organizaciones de base a las organizaciones federativas?
42	1.6	Surgimiento y desarrollo de nuevas prácticas
43	1.7	La organización popular y la gestión

44	2.	La organización territorial en el noroccidente
44	2.1	Acondicionamiento del territorio y gestión del hábitat
48	2.2	Los barrios populares del Noroccidente de Quito
49	2.3	Usos de suelo en la zona del Noroccidente
49	2.4	Condiciones de dotación y acceso a los servicios públicos
55	2.5	Acceso a los servicios de acuerdo a la ubicación territorial de los barrios
56	2.6	Actores sociales
57	3.	La problemática de la vivienda y los servicios habitacionales
57	3.1	La vivienda
59	3.2	El servicio de agua
60	3.3	Servicio higiénico
60	3.4	Alcantarillado
60	3.5	Eliminación de basura
61	3.6	Luz eléctrica
62	4.	Las cuestión ambiental
62	4.1	Riesgos frente a desastres naturales
62	4.2	Condiciones de saneamiento ambiental
62	4.3	Normas vigentes
62	4.4	Tendencias de la problemática ambiental y de riesgos en los BPNOQ
63	5.	La problemática de la salud
63	5.1	Los programas y las acciones en torno a la salud
63	5.2	La desnutrición
65	5.3	Deterioro del estado de la salud
65	6.	La educación
65	6.1	Los programas y las acciones en torno a la educación
66	6.2	Nivel de instrucción
67	7.	La unidad doméstica y la economía popular
67	7.1	Aspectos socio-demográficos
69	7.2	La economía popular
72	7.3	Formas de inserción laboral de los trabajadores
78	7.4	El nivel de ingreso
78	7.5	Estrategias familiares de abastecimiento
79	8.	Las actividades económicas en los barrios
79	8.1	La producción, comercio y servicios
80	8.2	El abastecimiento
81	9.	A modo de conclusiones

SECCION II
PLAN DE DESARROLLO VECINAL DEL NOROCCIDENTE DE QUITO
INTRODUCCION

83	CAPITULO 1	LINEAMIENTOS Y OPERATIVIDAD DEL PLAN DE DESARROLLO VECINAL
83	1.	Aspectos metodológicos y operativos del plan de desarrollo vecinal
83	1.1	Lineamientos generales
84	1.2	Consideraciones metodológicas: ejes y actores
84	1.3	Objetivos generales del plan de desarrollo vecinal
85	1.4	Aspectos operativos
86	2.	Lo organizativo como eje articulador del plan
86	2.1	Objetivos
86	2.2	El problema del sujeto en el noroccidente de Quito
86	2.3	Los niveles de organicidad
87	2.4	Propuesta de tratamiento metodológico: énfasis necesario en los espacios de relación entre los distintos niveles de organicidad. Cuatro problemáticas y siete espacios de relaciones
87	2.5	Tareas prioritarias
88	2.6	Los campos de implementación de la propuesta organizativa
88	3.	La generación de los espacios e instrumentos de gestión del hábitat: propuesta de crear el Consejo de Gestión Vecinal y los Consejos de gestión sectoriales
88	3.1	Fortalecimiento de los actores sociales internos
89	3.2	Coordinación entre los agentes externos
89	3.3	Coordinación entre los actores internos y los "agentes externos"
90	3.4	Los consejos de gestión vecinal

91	CAPITULO 2 PROGRAMAS ESPECIFICOS
91	1. Programa de acondicionamiento territorial
91	1.1 Lineamientos
91	1.2 Objetivos
91	1.3 Descripción
91	2 Programa de desarrollo económico y comercialización
91	2.1 Lineamientos
91	2.2 Objetivos
92	2.3 Descripción
92	3. Programa de desarrollo cultural
92	3.1 Lineamientos
92	3.2 Objetivos
92	3.3 Descripción
93	4. Programa de información y capacitación
93	4.1 Lineamientos
93	4.2 Objetivos
93	4.3 Descripción

SECCION III

ANEXOS

99	Anexo No.1
100	Anexo No.2
101	Anexo No.3
102	Anexo No.4
103	Anexo No.5

LISTA DE CUADROS

27	CUADRO No.1	POBLACION POR ZONA CENSAL: BARRIOS DEL NOROCCIDENTE DE QUITO 1990.
29	CUADRO No.2	DENSIDAD POBLACIONAL POR ZONA CENSAL: BARRIOS DEL NOROCCIDENTE DE QUITO 1990.
56	CUADRO No.3	ACCESO A LOS SERVICIOS DE ACUERDO A LA UBICACION TERRITORIAL DE LOS BARRIOS.
58	CUADRO No.4	PROPIEDAD DE LA VIVIENDA.
59	CUADRO No.5	TIPO DE VIVIENDA.
59	CUADRO No.6	DORMITORIOS POR VIVIENDA.
59	CUADRO No.7	PERSONAS POR DORMITORIO.
60	CUADRO No.8	DISPONIBILIDAD DE AGUA.
60	CUADRO No.9	SERVICIO HIGIENICO.
60	CUADRO No.10	ELIMINACION DE AGUAS SERVIDAS
61	CUADRO No.11	ELIMINACION DE RESIDUOS SOLIDOS.
61	CUADRO No.12	EL SERVICIO DE LUZ ELECTRICA.
66	CUADRO No.13	NIVEL DE INSTRUCCION DE LA POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS.
67	CUADRO No.14	NIVEL DE INSTRUCCION POR TIPO DE BARRIO.
68	CUADRO No.15	COMPOSICION FAMILIAR.
68	CUADRO No.16	PERSONAS POR FAMILIA.
69	CUADRO No.17	POBLACION POR GRUPOS DE EDAD.
69	CUADRO No.18	PERSONAS QUE TRABAJAN.
70	CUADRO No.19	INSERCIÓN LABORAL DE LAS FAMILIAS.
71	CUADRO No.20	INGRESO FAMILIAR Y PERCAPITA POR GRUPO DE UNIDAD DOMESTICA.
72	CUADRO No.21	POBLACION MAYOR DE 12 AÑOS POR TIPO DE ACTIVIDAD.
73	CUADRO No.22	PEA POR RAMA DE ACTIVIDAD. QUITO 1990, BARRIOS 1991.
74	CUADRO No.23	INGRESO PROMEDIO POR RAMA DE ACTIVIDAD.
74	CUADRO No.24	PEA. CATEGORIA OCUPACIONAL QUITO 1990, BARRIOS 1991.
75	CUADRO No.25	INGRESO PROMEDIO POR CATEGORIA OCUPACIONAL.
76	CUADRO No.26	PEA POR GRUPO OCUPACIONAL QUITO 1990, BARRIOS 1991.
76	CUADRO No.27	INGRESO PROMEDIO POR GRUPO OCUPACIONAL.
78	CUADRO No.28	INGRESO FAMILIAR Y PERCAPITA (1991).

LISTA DE CROQUIS

25	CROQUIS No. 1	LA ZONA DE ESTUDIO: LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO.
26	CROQUIS No.2	LAS ZONAS EN LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO.
28	CROQUIS No.3	ZONAS CENSALES EN LOS BARRIOS DEL NOROCCIDENTE DE QUITO.
33	CROQUIS No.4	PRINCIPALES OBRAS DE VIALIDAD EN QUITO. 1972-1982.
52	CROQUIS No.5	COBERTURA DE AGUA POTABLE EN EL NOQ.
52	CROQUIS No.6	COBERTURA DE ALCANTARILLADO EN EL NOQ.
55	CROQUIS No.7	EQUIPAMIENTO COMUNAL EN EL NOQ.
61	CROQUIS No.8	ZONAS DE RIESGOS NATURALES Y PROTECCIONES.
80	CROQUIS No.9	ACTIVIDAD ECONOMICA EN EL NOQ.

LISTA DE ANEXOS

- | | | |
|-----|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 99 | ANEXO No.1 | BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO SEGUN SECTORIZACION REALIZADA POR LA FBPNQ (37 BARRIOS). |
| 100 | ANEXO No.2 | ORGANIZACIONES SOCIALES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO Y SU PERTENENCIA A AGRUPACIONES DE SEGUNDO GRADO. |
| 101 | ANEXO No.3 | PARTICIPACION DE LOS MORADORES DE 18 AÑOS Y MAS EN LAS ORGANIZACIONES POPULARES DEL NOROCCIDENTE. |
| 102 | ANEXO No.4 | PARTICIPACION DE LOS MORADORES DE 18 AÑOS Y MAS EN LAS ORGANIZACIONES |
| 103 | ANEXO No.5 | BIBLIOGRAFIA. |

SIGLAS UTILIZADAS

ACJ	Asociación Cristiana de Jóvenes
AIQ	Atlas Informatizado de Quito
BPNQ	Barrios Populares del Noroccidente de Quito
CAAP	Centro Andino de Acción Popular. Quito
CEDIS	Centro de Estudios y Difusión Social. Quito
CEDIME	Centro de Documentación e Información de los Movimientos Sociales del Ecuador. Quito
CCN	Coordinadora Cultural del Noroccidente
CEHAP	Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional, Seccional Medellín, Colombia
CEIAS	Curso de Postgrado en Investigación y Administración en Salud. Quito
CERES	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. Cochapamba, Bolivia
CIESE	Centro de Investigaciones Económicas y Sociales del Ecuador. Quito
CIDAP	Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional. Perú
CIUDAD	Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito
EEQ	Empresa Eléctrica Quito
EMAP-Q	Empresa Municipal de Agua Potable - Quito
FBNQ	Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FORHUM	Programa Andino de Formación de Recursos Humanos para la Gestión del Hábitat
IEOS	Instituto Ecuatoriano de Obras Públicas
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IETEL	Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones
IICO	Interchurch Co-ordination Committee for Development Projects. Holanda
IGM	Instituto Geográfico Militar. Quito
IMQ	Ilustre Municipio de Quito
INERHI	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. Ecuador
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia. Ecuador
IPGH	Instituto Panamericano de Geografía e Historia
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MQ	Municipio de Quito
MSP	Ministerio de Salud Pública
NOQ	Noroccidente de Quito
ORSTOM	Institut Francais de Recherche Scientifique pour le Développement en Cooperation. Francia
PDV	Plan de Desarrollo Vecinal
RUQ	Reglamento Urbano de Quito
SAFIC	Servicio de Salud de Atención Familiar Integral Comunitaria
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PRESENTACION

En este documento el Centro de Investigaciones CIUDAD presenta el resultado de un trabajo ejecutado en cooperación con la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito. Este documento es una contribución a la difusión de un importante ejercicio de investigación y planificación participativa realizado en el marco del Programa FORHUM.

El texto, en esta versión, se presenta en tres secciones: la primera, "Diagnóstico", es básicamente un análisis de la situación actual de los barrios populares del noroccidente de Quito que permite conocer e identificar los problemas centrales sobre los cuales se debería actuar; la segunda es el "Plan de Desarrollo Vecinal" que presenta las orientaciones generales que se plantea impulsar la Federación, en una dinámica de gestión urbana popular; finalmente, en la tercera sección, se incluyen algunos anexos de apoyo.

Con este documento se espera contribuir al debate sobre cuestiones relativas a la gestión del hábitat popular y a alentar procesos que conduzcan a acciones en procura de mejorar las condiciones de vida de la población de esta importante zona de la ciudad de Quito. Así mismo, con su difusión, se busca dotar a las organizaciones de la zona de mayores elementos de juicio para actuar y decidir sobre sus asuntos directos y sobre las políticas acerca de la ciudad.

El equipo de CIUDAD que realizó el trabajo estuvo constituido por Diego Carrión, Rodrigo Barreto, Jorge García, Henriette Hurtado, Zonia Palán, Yvonne Riaño, Lucía Ruiz, Silvana Ruiz, Mario Unda y Fernando Villacrés. Por parte de la Federación colaboraron Benito Alvarado, Javier Alvarado, Fabián Carvajal, José Chicaiza, Efraín Espinoza, Piedad Galárraga, Miguel Angel Guarnizo, Roque Jacho, Salomón Mosquera, Laureano Nastul, Sandra Rivera y Luis Sánchez.

Quito, Octubre 1992

SECCION I

DIAGNOSTICO DE LA ZONA DE BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE

CAPITULO 1

LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO: INTRODUCCION GENERAL

1. LA ZONA EN ESTUDIO

1.1. Los puntos de partida

Este diagnóstico se realiza con el propósito de disponer de suficientes elementos de juicio para formular propuestas que conduzcan a diseñar un programa de desarrollo vecinal para los barrios populares del noroccidente de la ciudad. Programa que será conducido por parte de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito en acuerdo con diferentes agentes tanto locales como externos.

El diagnóstico se realizó mediante una investigación participativa que involucra a los beneficiarios directos, tanto en la investigación como en las acciones propuestas, identificando diversas instancias de participación.

El problema materia del estudio

Se trata de un estudio que busca caracterizar la situación actual de la zona constituida por los barrios populares del Noroccidente de Quito.

Un trabajo como este parte de la base de que son las organizaciones populares los actores privilegiados para definir las condiciones y características respecto a la gestión del hábitat popular. Por ello se tendrá como horizonte la elaboración de una estrategia global desde la gestión popu-

lar, que supere las formas tradicionales de gestión para alcanzar las reivindicaciones barriales y apuntar a la formulación de propuestas que competan a la ciudad en su conjunto, identificando ámbitos, momentos y niveles de participación de la población en la gestión urbana.

Los objetivos y el alcance del diagnóstico

a. objetivos

- Sustentar técnicamente una propuesta de gestión popular alternativa, con la finalidad de encontrar soluciones a los problemas claves que afectan las condiciones de vida de la población.
- Documentar, comprender e interpretar el funcionamiento de procesos sociales y situaciones que ocurren en la zona de estudio.
- Recoger y sistematizar la información dispersa que existe sobre el noroccidente.
- Estudiar y evaluar las formas de gestión popular existentes para la solución de una multiplicidad de problemas; identificando a los actores y los principales problemas de la organización.
- Prever tendencias de participación y posibilidades de gestión o cogestión del hábitat popular.

b. alcances

- Involucrar a los actores que intervienen en la zona, particularmente sus moradores, en la determinación de los grados de conflictividad de los problemas y el establecimiento de prioridades para su atención.
- Este conocimiento constituirá la base que sustente las propuestas del Plan de Desarrollo Vecinal, con el fin de que éste se convierta en un instrumento de trabajo, útil al desarrollo zonal y a su integración social y territorial.

Los criterios y los procedimientos utilizados

- El diagnóstico recoge problemas y necesidades resultantes del cruce de varias interpretaciones, básicamente las presentadas por informantes de la zona, el equipo de la FBPNQ y la información recabada de fuentes primarias y secundarias por el equipo de CIUDAD.

- El diagnóstico ha sido enfocado desde una orientación metodológica que aborda la investigación participativa, en particular con los integrantes de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito, que incorpora una dinámica de investigación-capacitación.

- El diagnóstico pretende dar una visión de conjunto tomando en cuenta los problemas socio-económicos más generales, los socio-económicos particulares de la ciudad y socio-económicos urbanos concretos de la zona y los barrios.

Fuentes básicas de información

Con el propósito de presentar una aproximación sobre las condiciones materiales en las que se desenvuelve la vida de los sectores populares del Noroccidente de Quito, CIUDAD cuenta con una encuesta realizada en julio de 1991. La misma que ha sido complementada con la información diferenciada por tipo de barrios que presenta la encuesta de CEIAS-FBPNQ, realizada en 1990.

Información muy relevante para la contextualización temporal, espacial, socioeconómica sobre la zona de estudio puede encontrarse en la bibliografía que se presenta al final del texto, la misma que hace referencia tanto a los procesos urbanos en general, como a la realidad específica recabada en diferentes investigaciones sobre los barrios populares del Noroccidente de Quito.

Finalmente vale destacar, en el levantamiento de este diagnóstico, el aporte del equipo de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito, conocedores de los procesos, las realidades, problemas y necesidades por los que atraviesan sus pobladores.

1.2. Los sectores sujeto de estudio, los sectores populares del Noroccidente de Quito

La diferenciación social, que se produce en nuestras ciudades y en nuestra sociedad en general,

establece la existencia de un sector de la sociedad mayoritario, cuya inserción en el aparato económico-productivo es desventajosa, su participación es absolutamente inequitativa, tanto en la toma de decisiones, como en los beneficios del crecimiento económico generado. Esta segregación social y económica, también se traduce en una segregación territorial, que determina la conformación de barrios populares, con niveles deficitarios en cuanto al acceso a los servicios más elementales.

Los sectores populares expresan un alto grado de heterogeneidad, y hacen referencia a sectores sociales, clases sociales y grupos sociales dominados, subordinados y explotados de la sociedad; la clase obrera, la pequeña burguesía más pauperizada y todos aquellos que viven de su trabajo, que no explotan trabajo ajeno y que no colaboran con esa explotación desde puntos directivos en las empresas o en los diversos aparatos estatales; todos ellos constituyen los "sectores populares". Sin embargo, a pesar de la gama y niveles que expresa esa heterogeneidad, éstos sectores constituyen un grupo homogéneo en cuanto a su reproducción, que depende fundamentalmente del ejercicio continuado de su capacidad de trabajo.

"La condición fundamental para clasificar como «popular» [a un sujeto] o a una unidad de reproducción es el trabajo propio (en relación de dependencia o por cuenta propia) como base necesaria de la reproducción. En términos de clase se refiere entonces a lo que genéricamente suele denominarse "trabajadores" y a los miembros de sus unidades domésticas. Así definido, ni la ausencia de trabajo, ni cierto nivel de educación formal, ni cierta afluencia económica (altos ingresos relativos como técnico/profesional asalariado o independiente, éxito en la especulación, etc.), serían criterios de exclusión del campo «popular». Posiblemente, en todos los casos estaría presente la condición de precariedad, aunque a diversos niveles."¹

En los barrios del Noroccidente de Quito, se puede constatar esa heterogeneidad interna, dentro del mundo de lo popular. Igualmente la zona se puede catalogar -hasta el momento- como una

1. Coraggio, José Luis, *Ciudades sin rumbo*, CIUDAD, Quito, 1991, p. 337.

zona predominante de asentamientos populares, es decir que sus pobladores dependen, para su reproducción, básicamente de su propio trabajo.

1.3. La zona de estudio

Localización y características territoriales

El área de estudio corresponde a los barrios populares ubicados en la zona noroccidental de la ciudad de Quito, localizada en las laderas del Pichincha, en un área de numerosas quebradas, fuertes pendientes, alta pluviosidad y suelos de tipo arcilloso.

Desde el punto de vista administrativo, según el nuevo Reglamento Urbano de Quito, la zona se encuentra localizada en el Distrito Ñaquito² (parte en la parroquia urbana la Concepción³ y parte en la de Cotocollao). Los límites de la zona son la Avenida Occidental al oriente, el "Bosque Protector" al occidente, el barrio Armero en el sur y el asentamiento Jaime Roldós en el norte

Desde el punto de vista territorial, la zona del noroccidente no es un continuum espacial: los asentamientos populares urbanos -que se ubican entre los 2.900 y los 3.200 m de altitud- se encuentran claramente separados en tres zonas: norte, centro y sur.

Dos factores han incidido en esta separación y discontinuidad espacial de los asentamientos populares:

- las características del terreno, con la presencia de quebradas que separan geográficamente a los asentamientos; y,
- los desarrollos urbanos de sectores de altos ingresos, tales como el Centro Comercial El Bosque y las urbanizaciones Ñaquito, Colinas del Pichincha y San José del Condado.

El estudio que aquí se presenta hace especial referencia a las zonas centro y sur ya que los barrios que allí se ubican son el referente de la acción de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito⁴.

2. En El Plan Distrito Metropolitano, Municipio de Quito, 1992, consta la ordenanza No. 2819, octubre, 18 de 1990, según la cual el Plan de Estructura Urbana, considerando las características de policentralidad y descentralización administrativa y funcional de la ciudad, define cuatro zonas:
 1. Zona Metropolitana Ñaquito o Anansaya (Norte).
 2. Zona Metropolitana Yavirac (Centro).
 3. Zona Metropolitana Urinsaya (Sur).
 4. Zona Metropolitana Turubamba.
3. Según la anterior división administrativa correspondía a Chaupicruz.
4. Esta decisión se tomó considerando que la FBPNO es el actor privilegiado de la implementación de las acciones que se formulan en la Propuesta de Plan de Desarrollo Vecinal. (Ver Zonas en Croquis No.2).



BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO⁵
UBICACION GEOGRAFICA SUR-NORTE

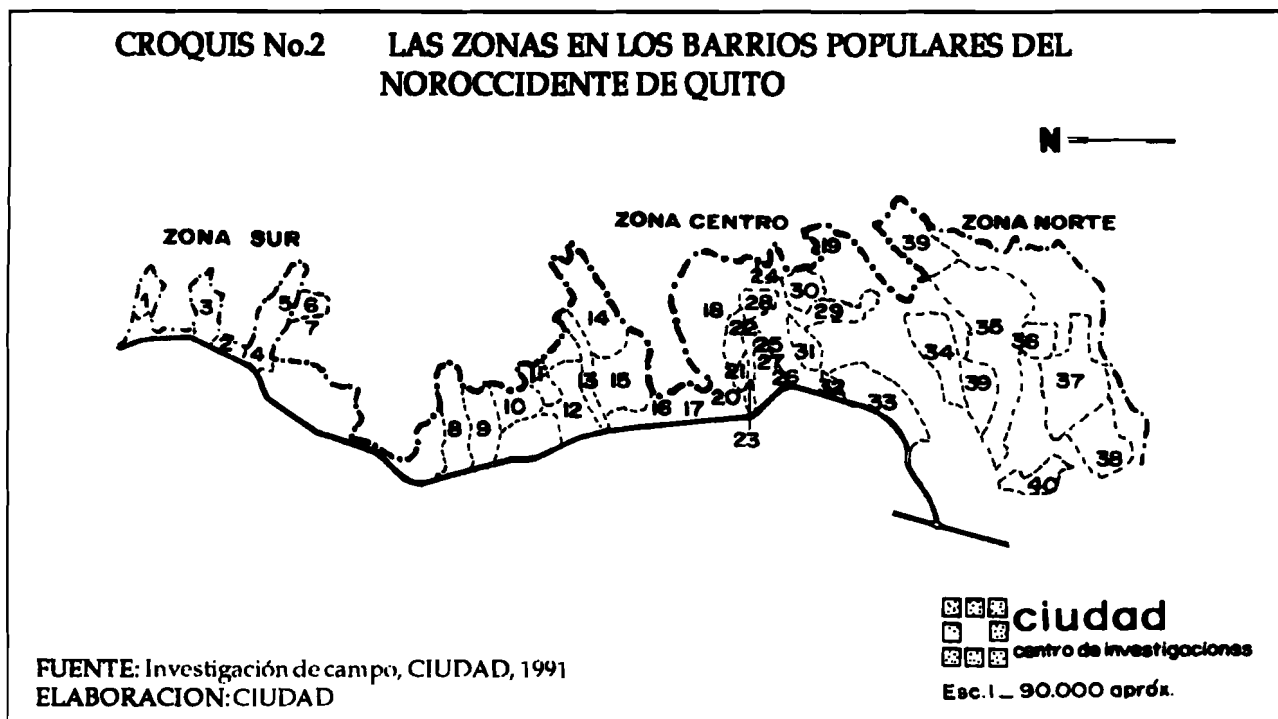
1. Armero
2. La Occidental
3. La Comuna
4. Las Casas Alta
5. La Primavera
6. San Vicente de Las Casas
7. Mulanga
8. Cochapamba Izquierda
9. Cochapamba Derecha
10. Osorio
11. San Lorenzo
12. San Vicente de la Florida
13. Ana María
14. Pinos de La Pulida
15. La Pulida
16. San Carlos 2
17. Granda Garcés
18. Inticucho
19. Cooperativa agrícola Pichincha
20. El Porvenir
21. El Bosque
22. El Triunfo
23. San José
24. Santa Ana
25. Santa Anita
26. Cooperativa Bellavista
27. Bellavista

28. Ruperto Alarcón
29. San José Obrero
30. Santa Rosa de Singuna
31. Santa Isabel de Cotocollao
32. San Rafael
33. Mena del Hierro
34. San Enrique de Velasco
35. Comité del Pueblo 2
36. Pisulí
37. Jaime Roldós Aguilera
38. Sindicato Obrero del Consejo Provincial de Pichincha
39. El Rancho
40. San José de Cangahua

Población y densidad

Datos aproximados de la población total en los barrios populares localizados en el noroccidente de Quito determinaban en 1982, la existencia de 14.356 habitantes en 27 barrios⁶. Según una aproximación en base al Censo de 1990, se estima que en los barrios populares localizados en la zona noroccidental de la ciudad habitan 52.890 personas -el 4.8% de un total de 1'100.847 habitantes registrados en la ciudad de Quito-.

5. Estos barrios están identificados por su Número en el Croquis No.1.
6. Mario Vásconez y otros: La movilidad Urbana de los sectores populares de Quito, CIUDAD, 1985, informe de investigación. Los datos siguen la información recabada por el Censo de Población realizado en 1982.



CUADRO Nº 1 POBLACION POR ZONA CENSAL: BARRIOS DEL NOROCCIDENTE DE QUITO 1990.(*)

ZONA	BARRIOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1	PISULI-ROLDOS	6107	3070	3037
2	COMITE DEL PUEBLO N. 2	6346	3175	3171
3	ENRIQUE VELASCO, EL CONDADO, MENA DEL HIERRO, S.JOSE OBRERO, STA.ROSA DE SINGUNA	4250	2046	2204
15	BELLAVISTA, STA.ANITA, SAN JOSE, STA.ISABEL, SAN RAFAEL	6051	2973	3078
42	EL BOSQUE, EL PORVENIR, 1/2 S.CARLOS Nº2	4914	2373	2541
43	EL TRIUNFO, ATUCUCHO	4435	2293	2142
44	LA PULIDA, ANA MARIA, EL PEDREGAL, PINOS DE LA PULIDA, 1/2 S.CARLOS Nº2, GRANDA GARCES	5691	2879	2812
49	SAN FERNANDO, SAN VICENTE, OSORIO, SAN LORENZO, EL PINAR	3334	1612	1722
50	COCHAPAMBA IZQUIERDA Y DERECHA	5441	2668	2773
79	S.VICENTE DE LAS CASAS, LA COMUNA, LA PRIMAVERA, LA OCCIDENTAL	6321	3110	3211
	TOTAL BARRIOS NOROCCIDENTE	52890	26199	26691
		100.0%	49.5%	50.5%

FUENTE: INEC, CENSO DE POBLACION, 1990.
ELABORACION: CIUDAD

(*) Los barrios que cubre cada zona son una aproximación en vista de que las zonas censales no corresponden necesaria y estrictamente a los límites barriales.

Así, la tasa de crecimiento anual de la zona noroccidental (aproximadamente 17.7%) está muy por encima de la registrada por la ciudad en su conjunto (3.04% entre 1982 y 1990). Lo que revela, que a pesar de su morfología territorial accidentada y la falta de servicios, la zona es una alternativa para el acceso al suelo y la implantación de vivienda popular.

El área total que ocupa la zona de los barrios del Noroccidente de Quito es de aproximadamente 1.633.1 Hás.; si tomamos en cuenta que el área urbana de Quito es de 19.139 Hás.⁷, la zona de

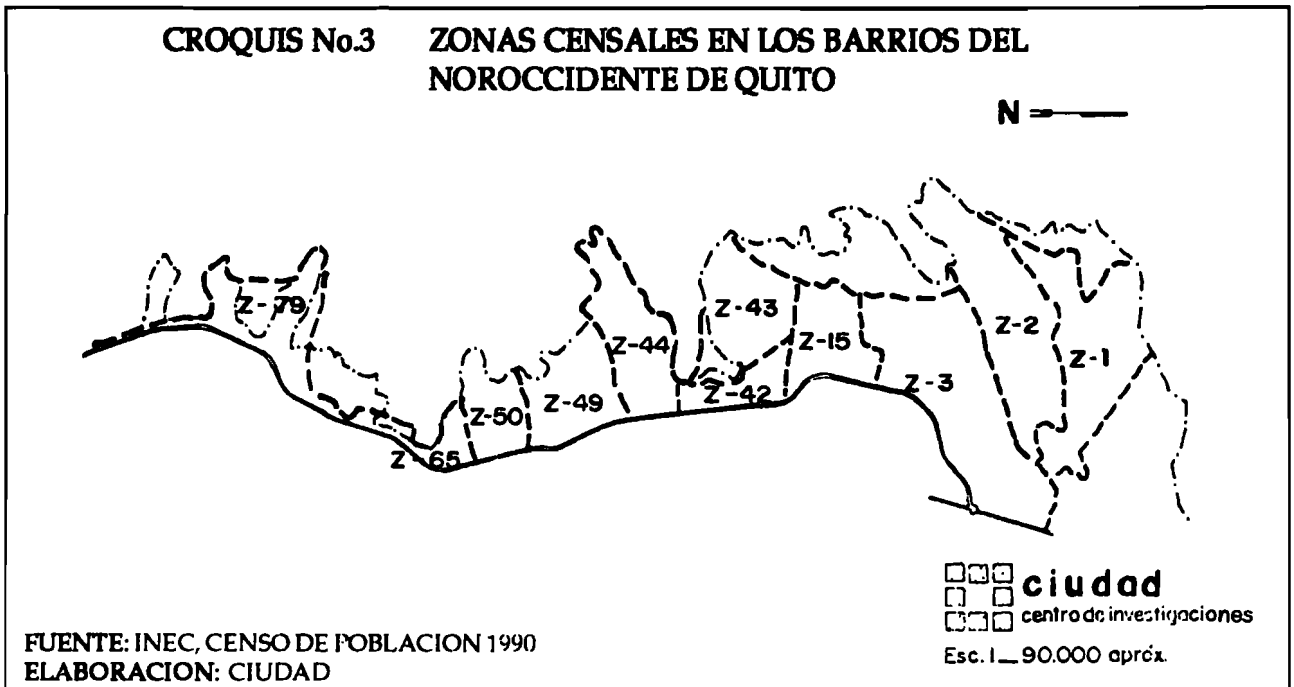
7 Según el Plan Distrito Metropolitano, Municipio de Quito 1991 (ordenanza 2776, del 2 de junio de 1990), la superficie total de la ciudad es de 37.225 hás; de las cuales 18.086 hás. son de área de protección ecológica y 19.139 hás pertenecen al área urbana (área consolidada).

estudio estaría cubriendo una área equivalente al 8.5%.

La densidad bruta resultante es, en promedio 32 habitantes por hectárea⁸. La tendencia acelerada hacia la consolidación de los barrios, que se observa en los últimos años, determinará en el corto plazo una mayor densificación de la zona.

Actualmente se destaca, en la zona sur, un mayor nivel de densidad con 49 hab/ha., que desciende a 36 hab/ha. en la zona central y a 23

8. La densidad bruta está calculada en base a la población y área total según los planos y datos poblacionales del Censo nacional de 1990. Por tanto el área consolidada incluye áreas accidentales (pendientes y quebradas), zonas libres, áreas verdes, áreas deslinadas a vías, actividad económica, servicios públicos, etc.



hab/ha. en la zona norte. A pesar de que el promedio es mayor en la zona sur, se verá más adelante que existen barrios con mayor densidad localizados en la zona central.

Los niveles más altos de densificación se encuentran en sectores como el Bosque, El Porvenir, San Carlos II (en ésta zona se desarrolló parte de la segunda etapa del programa del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, San Carlos II en 1974 y Granda Garcés, en 1976) barrios localizados en la zona central, y con acceso directo a la Av. Occidental y servicios básicos; en ellos, la densidad alcanza los 75 hab/ha. Otros sectores de la misma zona central como Bellavista, Santa Anita, San José, Santa Isabel, San Rafael, tienen una densidad algo menor (56 hab/ha): se trata de asentamientos con algún tiempo de existencia (datan de los años sesenta y setenta). En el caso de Inticucho, se explica su relativa alta densidad (a pesar de su localización por sobre los 3.000 m, con un alto nivel de pendiente y sin acceso a muchos servicios), por algunos factores: ser producto de una invasión masiva, la consecución de servicio de transporte, el apoyo estatal y de organizaciones no gubernamentales.

Por otra parte, la densidad es bastante baja en barrios como Enrique Velasco, Mena del Hierro, Santa Isabel y El Condado, en donde, en buena

parte del sector, el acceso a los lotes se dio originalmente por medio de huasipungos o huertos familiares, y en donde todavía existen lotes de gran tamaño.

La zona norte del noroccidente presenta un menor nivel de densidad, que se explica por tratarse de barrios nuevos (datan de mediados de la década de los ochenta) asentados en una gran extensión, disponen de calles bastante anchas, y muchos lotes aún no están habitados.

Existen algunas variables que pueden explicar los diferentes niveles de densidad presentes en la zona noroccidental de Quito, entre éstos podemos citar:

- Edad de los barrios;
- Tamaño original de los lotes; esto está relacionado con la modalidad de acceso a los lotes: así, quienes accedieron a sus terrenos por entrega de huasipungos y huertos familiares dispusieron de lotes más grandes, mientras que a las lotizaciones corresponden lotes más pequeños;
- Accesibilidad (vías y transporte) y servicios (principalmente disponibilidad de agua); y,
- Programas de vivienda estatales.

**CUADRO Nº 2 DENSIDAD POBLACIONAL POR ZONA CENSAL:
BARRIOS DEL NOROCCIDENTE QUITO 1990.**

ZONAS	BARRIOS	POBLAC.	HAS.	DENSIDAD
	NORTE	12453	545.0	23
1	PISULI-ROLDOS	6107	205.0	30
2	COMITE DEL PUEBLO Nº 2	6346	340.0	19
	CENTRO	34116	958.1	36
3	ENRIQUE VELASCO, EL CONDADO, MENA DEL HIERRO.	4250	322.5	13
15	BELLAVISTA, STA.ANITA, S.JOSE STA.ISABEL, S.RAFael	6051	108.1	56
42	EL BOSQUE, EL PORVENIR 1 y 2 S.CARLOS II	4914	65.6	75
43	EL TRIUNFO, INTICUCHO	4435	105.6	42
44	LA PULIDA, ANA MARIA, EL PEDREGAL PINOS DE LA PULIDA, 1 y 2 S.CARLOS II	5691	150.0	38
49	S.FERNANDO, S.VICENTE, OSORIO S.LORENZO, EL PINAR	3334	120.0	28
50	COCHAPAMBA IZQUIERDA Y DERECHA	5441	86.3	63
	SUR	6321	130.0	49
79	S.VICENTE DE LAS CASAS, LA PRIMAVERA, LA COMUNA, LA OCCIDENTAL	6321	130.0	49
TOTAL BARRIOS NOROCCIDENTE		52890	1633.1	32

FUENTE: CENSO DE POBLACION 1990.
ELABORACION: CIUDAD

2. LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO EN EL PROCESO URBANO DE QUITO

Un rápido vistazo a la franja periférica noroccidental nos muestra una diversidad segregada de ocupación social y un mosaico de usos de suelo en un área extensa donde conviven desde barrios populares y comercio al detalle hasta edificios residenciales para clases de altos ingresos, un moderno centro comercial y un recinto ferial en construcción.

Pero una visión un poco más cuidadosa no tarda en revelar que esa diversidad y ese gran contraste se han ido constituyendo en el tiempo como característica propia de la zona, de manera que el uso del suelo y la apropiación social del territorio han ido variando significativamente desde que la zona se urbanizó y comenzó a poblarse.

En gruesos rasgos, pueden diferenciarse dos períodos: uno abarca las décadas de 1960 y 1970, caracterizado por el poblamiento popular del noroccidente; el otro comienza en el decenio de 1980 y se caracteriza por la implantación residencial de sectores medios y altos y por la ubicación de actividades económicas (inmobiliarias y comerciales) de medianos y grandes capitales.

2.1. El asentamiento popular en el norte

En su origen, el asentamiento popular masivo en la franja noroccidental de la ciudad está relacionado con un período de transición en el proceso urbano de Quito, cuando se pasa de una forma de organización territorial longitudinal-polinuclear que caracterizaba a Quito hacia fines de los años sesenta a una nueva forma de organización territorial de carácter mas bien irregular y disperso que caracteriza al desarrollo de la ciudad a partir de mediados de la década del setenta.

La «forma de organización territorial» longitudinal-polinuclear se basaba en la existencia interrelacionada de tres polos de centralidad, uno en el tradicional Centro Histórico, otro al sur en la Villa Flora, y el tercero al norte en La Mariscal. Sin embargo, los requerimientos del desarrollo económico derivados de la modernización de los 60 (que se profundizó la década siguiente gracias a los recursos del petróleo) hicieron entrar en crisis el ordenamiento territorial de la ciudad, que no lograba responder adecuadamente a las nuevas necesidades, sobre todo en vialidad, infraestructuras básicas y equipamientos relativos a la centralidad urbana.

En el camino se atrofió el inicial polo sur, y se consolidaron las funciones de centralidad del centro hacia el norte; al mismo tiempo, se iniciaba la apertura y ensanchamiento de una serie de vías periurbanas y se «liberaba» la expansión territorial de las trabas de la propiedad hacendaria, permitiéndole desplegarse rápidamente igual hacia el norte que hacia el sur.

Pero tratándose de los inicios del período de «crisis-transición», tendieron a predominar en un primer momento los elementos de dispersión y de crisis del antiguo orden, produciéndose, entre otras cosas, un brusco rompimiento de la segregación social en el territorio, expresada en una oposición entre el norte y el sur de entonces.

Es en ese marco y en esas condiciones que se produce el poblamiento popular en la franja noroccidental de Quito. Es cierto que algunos asentamientos ya existían allí desde antes (se habla de que San Rafael, por ejemplo, lleva cuando menos un siglo de existencia); sin embargo, como fenómeno masivo, es un proceso que se inició recién en las décadas de 1960 y 1970,

aunque su densificación mayor fue cuestión del decenio siguiente⁹.

Es necesario recordar que Quito -desde que comenzó a expandirse físicamente en las primeras décadas del siglo- ha sido una ciudad fuertemente segregada. Toda la «sociedad chola», es decir, los sectores populares, incluyendo la pequeña burguesía tradicional, fue ubicada hacia el sur, mientras que al norte se asentaban preferentemente las nuevas clases medias y las clases altas que emigraban del centro tuguizado¹⁰.

En consecuencia, el surgimiento de barrios populares en las periferias norteñas era una suerte de «anomalía» que no respondía a las tendencias predominantes del desarrollo urbano de la ciudad hasta entonces; pero una «anomalía» que se explica por la conjunción de varios fenómenos.

Resultados de la conurbación

Una de las formas de expansión territorial de la ciudad han sido los diversos procesos de conurbación a través de los cuales Quito «se ha tragado» centros poblados menores ya existentes. En muchos casos se trataba de cabeceras parroquiales rurales que fueron integradas junto con sus anejos y áreas de cultivo.

Por esta vía, hacia el sur fueron incorporados los poblados de La Magdalena y Chimbacalle en

9. Cfr. Fichas de los Barrios Populares del Noroccidente de Quito, CIUDAD. Quito, 1990.

10. "En la década de los cuarenta, se realizó el primer plan regulador, y con ello el apareamiento de las primeras disposiciones legales que sectorizan socialmente a la ciudad: al "Sur los obreros y artesanos y al Norte los barrios de la clase alta". FUNSABER-UNICEF: Quito Marginal, Informe de UNICEF, Quito, 1988, p.47. Se refiere los autores al plan urbano elaborado por Jones Odriozola en 1942.

Sin embargo, semejante segregación territorial de las clases sociales no empezaba recién entonces: ya tenía antecedentes: según relata Lucas Achig (El proceso urbano de Quito, CIUDAD, Quito, 1983, p. 57), "En el plan presentado por el Ing. Eduardo Pólit Moreno el 29 de noviembre de 1939 se informa la compra [...] de unos terrenos en la zona norte «que para la venta no estarán al alcance de bajas y medianas fortunas, creando la posibilidad de crear barriadas modestas en otros sectores de la ciudad», preferentemente en Chimbacalle y La Magdalena".

Todo esto, según el autor, no era más que un reflejo en la legislación urbana de procesos sociales en marcha desde "las primeras décadas de la vida republicana" gracias a la ubicación de quintas y fincas vacacionales de la clase dominante en la zona de Iñaquito (op. cit., p. 53).

1910, Guajaló y San Bartolo en 1966, Chillogallo en 1973, y hacia el norte Santa Prisca en 1910, la Comuna de Santa Clara de San Millán en 1913 (siendo sus habitantes finalmente desplazados hacia los cerros), La Concepción en 1940 (dando origen a la parroquia de Chaupicruz), San Isidro de El Inca en 1959, y Guápulo en 1971¹¹.

Cuando a fines de 1957 la municipalidad quiteña incorpora legalmente al perímetro urbano a la entonces parroquia rural de Cotocollao, integra en su extremo norte una zona que, a más de los asentamientos (el poblado rural mestizo y sus anejos campesino-indígenas), traía consigo haciendas y áreas de uso agrícola, y terrenos baldíos y bosques. Finalmente, se incluyeron también áreas intermedias de expansión entre la ciudad consolidada hasta ese momento y la parroquia recién conurbada¹².

Así, pues, la incorporación de Cotocollao estaba también poniendo un posible límite social a la libre expansión territorial de las clases medias y altas hacia el norte.

Efectos de la reforma agraria

La primera Ley de Reforma Agraria se expidió en 1964; sus efectos no se redujeron al campo y a la agricultura, pues la ley (y, precediéndola, las expectativas que estaba generando) tuvo fuertes impactos en los procesos de crecimiento y organización territorial de ciudades como Quito, cuyo suelo periurbano estaba conformado en buena parte por antiguas haciendas, muchas de ellas para entonces ya agrícolas inculdas.

Un poco antes de la expedición de la Ley muchos hacendados de la zona habían comenzado a entregar los huasipungos en propiedad a los huasipungueros, y también a vender lotes a sus trabajadores que vivían en poblados aledaños o a los obreros de las ladrilleras existentes en el sector. Y ellos comenzaron a formar asentamientos cuasiurbanos en los terrenos que se les reconocía como propios o que acababan de adquirir.

11. A. Arroyo, E. Flores y L. Gallegos: *El crecimiento de Quito y sus implicaciones en poblados menores. Fenómeno de incorporación*, Tesis de Grado, FAU, Quito, 1981, p. 7-9.

12. Ver: Municipio de Quito, *Gaceta Municipal*, segunda época, No.5, p. 170: "En adelante la Parroquia Rural de Cotocollao con todo su territorio, pasará a figurar como Parroquia Urbana del Cantón Quito, a cuya categoría queda elevada [...] Quito, diciembre 12 de 1957".

Es cierto que en términos cuantitativos la población residente no fue considerable, sin embargo las modificaciones operadas en el uso y en la propiedad de la tierra marcaron un precedente importante en la ubicación posterior de otros barrios populares. Y todo ello reforzó la presencia popular en las periferias del norte.

De este modo, la extensión física de la ciudad hasta las puertas de las haciendas, y su ruptura y mercantilización como efecto de los procesos de reforma agraria, presionaban a una urbanización más o menos acelerada, al mismo tiempo la implantación previa y relativamente importante de asentamientos populares en sus inmediaciones favorecía su utilización para vivienda de sectores de bajos ingresos.

Este era un fenómeno que tenía una clara expresión mercantil. Entre 1962 y 1975 "el comportamiento de los precios del suelo [en la periferia de la ciudad] es más intenso [sobre todo en dirección norte y nororiente, mientras que] hacia el occidente [...] tienden a descender bruscamente"¹³, lo que se produce específicamente allá donde los llanos son reemplazados por laderas y quebradas de difícil o costosa urbanización y situadas por fuera del perímetro urbano.

De allí que la acelerada lotización y venta de las haciendas de la franja noroccidental, sea por los mismos propietarios, sea con la participación de intermediarios, haya estado dirigida básicamente a un público de modestas condiciones económicas, y haya asumido las formas típicas de aparición de los barrios populares: lotizaciones ilegales y sin obras de urbanización, o huertos familiares para evadir las reglamentaciones municipales, venta a cooperativas o precooperativas ad hoc, etc.

El ejemplo del Comité del Pueblo

En todo caso, la magnitud física y poblacional de los barrios populares que se estaban ubicando en el contorno periférico norte de la ciudad no había sido muy significativa hasta comienzos de la década de 1970. Pero entonces, en el extremo nororiental, se repitieron los fenómenos recién señalados y permitieron la compra de la hacienda

13. Carrón, Fernando. *Quito, Crisis y Política Urbana*, CIUDAD-El Conejo, 1987, Quito, p. 81

La Eloísa por el Comité del Pueblo, una masiva organización de inquilinos, residentes sobre todo en los barrios centrales, que aspiraban a un lote y a una casa propios¹⁴.

El asentamiento del Comité del Pueblo entre 1971 y 1973 significó la presencia de unas cinco mil familias de sectores populares en el norte de la ciudad, y sus capacidades de movilización y combatividad, no menos que su peso cuantitativo, tuvieron un impacto muy grande en la consolidación a partir de entonces del uso popular también de las periferias norteñas de Quito.

En consecuencia, ya a mediados de los años 70 se expresa con claridad una tendencia a la conformación de un verdadero «cinturón de miseria» a todo el derredor de la ciudad. Comenzaba a prefigurarse una presión sobre las urbanizaciones y residencias de clases medias y altas que se habían asentado en la periferia centro-nor-oriental, a tal punto que los nuevos asentamientos de estos sectores sociales comenzaron a desplazarse hacia los poblados cercanos, especialmente hacia el vecino valle de Tumbaco.

Presencia cercana de programas habitacionales construidos por el Estado

Por la misma época el Gobierno Central, a través de la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), realiza los programas más grandes de su historia hasta ese momento, y los primeros programas de magnitud ubicados en el norte de la ciudad (hasta entonces los había situado de preferencia en el sur).

Esos programas de vivienda estuvieron destinados a los sectores de medianos y bajos ingresos de las nuevas clases medias. Y entre 1974 y 1976 la JNV construye San Carlos, San Carlos II y la Granda Garcés: en total, alrededor de 2500 viviendas, las más dentro del perímetro urbano (San Carlos), pero también otras por fuera de él (San Carlos II y la Granda Garcés), divididas unas y otras por el trazado -entonces reciente- de lo que más adelante llegó a ser la avenida Occidental¹⁵.

¹⁴ Para mayor información sobre esta experiencia, puede consultarse el excelente trabajo de Gonzalo Bravo: *Movimientos sociales urbanos en Quito. El Comité del Pueblo*, Tesis, FLACSO, Quito, 1980. (inédito).

¹⁵ El dato exacto, según informe de la JNV, indica que fueron construidas 2528 viviendas, la mayoría en multifamiliares. Véase: JNV-BEV: Ecuador. 20 años de vivienda. Ensayo, JNV-BEV, Quito, julio de 1984. p.65-67 y 85-87.

Si bien no se trataba de los mismos grupos sociales populares que ya se habían asentado en la zona, la masividad de los programas estatales obró en el sentido de fortalecer la tendencia de asentamiento popular en el anillo norte de Quito.

Es importante destacar que tanto la lotización «ilegal» de las haciendas cuanto estos grandes programas estatales de vivienda se produjeron sin tomar siquiera en cuenta a la Municipalidad y a sus reglamentaciones, de manera que el «gobierno local» acabó perdiendo el control sobre las vías y los sentidos del proceso urbano.

Impactos de las obras de vialidad

Pero no todo era caos. La modernización de la ciudad y la incorporación legal de nuevas áreas al límite urbano, fueron acompañados por la ejecución por parte del Municipio de proyectos de infraestructura vial y de dotación de servicios básicos.

De esta manera, los 60 y los 70 son los años de construcción y puesta en funcionamiento de la planta de tratamiento de agua en las lomas de Puengasí (hacia el suroriente de la ciudad, colindando con la antigua carretera al valle de los Chillos), de la apertura de la vía Occidental, de la construcción de los túneles de San Diego, El Tejar y San Juan para aligerar el tránsito en las estrechas y congestionadas calles del «centro histórico», del ensanchamiento de la avenida La Prensa, y del trazado de la avenida Occidental, entre las obras más importantes.

Estas acciones tuvieron un impact muy grande en la formación y consolidación de los barrios populares del Noroccidente de Quito -cuya densificación se vio enormemente favorecida por la mejoría de las condiciones de acceso-, pero también en la modificación e incluso, en ciertos casos, en el quiebre de los contenidos y de las formas de su desarrollo anterior.

Elo, en primer lugar, porque la avenida Occidental fue utilizada de confín del perímetro urbano, para limitar con una carretera las partes llanas del noroccidente y permitir que «más allá» (debido a las específicas presiones de urbanización que se iban generando) se desarrollen procesos «ilegales» de urbanización.

Además, en segundo lugar, porque la construcción de esa vía, si bien dotó de nuevas condiciones materiales -sobre todo en cuanto a la accesibilidad-, también impuso nuevos patrones y límites a las relaciones entre los habitantes de la zona y el resto de la ciudad -se cerraron antiguos lazos parroquiales y se forzó la realización de los vínculos a través de la nueva vía-¹⁶.

Sin embargo esta accesibilidad se ha encontrado siempre limitada al uso de transporte privado, sin que hayan ocurrido mayores modificaciones en el sistema de transporte público en el sector.

La «función urbana» del Noroccidente en esos primeros años

En resumidas cuentas, el asentamiento popular en la franja noroccidental de Quito entre 1960 y 1980 aparece cumpliendo un doble rol.

Por un lado, juega objetivamente el papel de «avanzada» en el proceso de crecimiento territo-

16 Es interesante señalar, a título de ejemplo, el caso del barrio San Rafael (como vimos, antiguo anejo de la parroquia de Cotacollao), que vio materialmente cortados y entorpecidos sus tradicionales vínculos con el centro parroquial.

rial de la ciudad y en la urbanización de extensas zonas periurbanas.

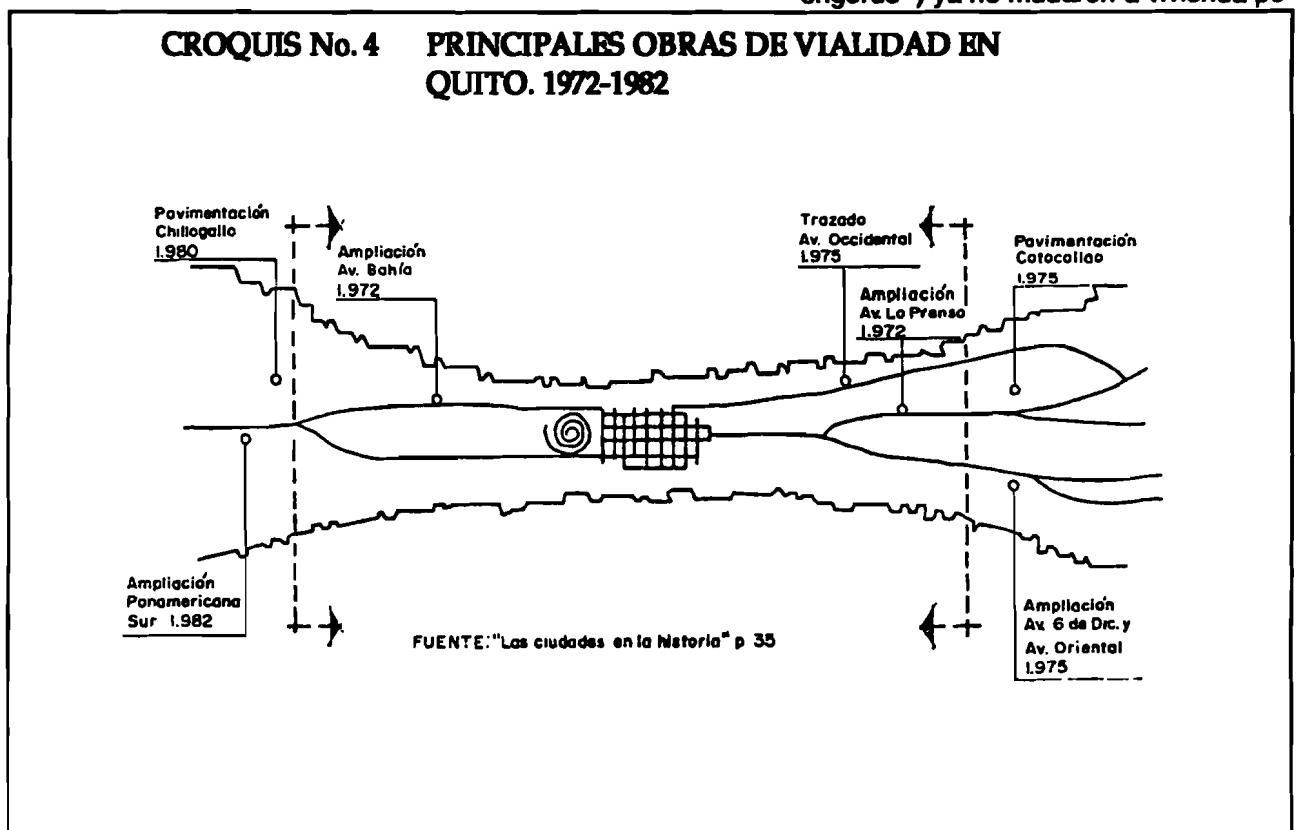
Al mismo tiempo, por otro lado, y dada la confluencia de una serie de factores a los que ya nos hemos referido, se inscribe en una inicial tendencia de utilización de las franjas periféricas de la ciudad para vivienda de los sectores populares, como una suerte de «extensión» social del sur en el norte, tendencia, en fin, a la conformación de un anillo periférico urbano que, avanzando lentamente por los cuatro puntos cardinales, amenazaba ceñirse alrededor de todo Quito.

2.2. El ingreso de otros sectores sociales y de otras actividades en la periferia noroccidental

Así estaban las cosas a principios de los años 80, y sin embargo la franja noroccidental del anillo no llegó a cerrarse, como tampoco, por otra parte, lo haría la franja nororiental.

Muy por el contrario, a partir de entonces se ha observado un triple cambio en el uso del suelo:

- Primero. Algunas zonas baldías (de «engorde») ya no mudaron a vivienda po-



pular, sino a residencia de clases altas y medias altas;

- Segundo. Otras áreas baldías pasaron a ser utilizadas para albergar comercio especializado (el Centro Comercial «El Bosque», grandes locales de venta de materiales de construcción, un futuro «recinto ferial»,...), u otras actividades económicas de escala no menor (el periódico «Hoy») o de gestión (las oficinas de OLADE);
- Tercero. Las márgenes occidentales inmediatas a la Avenida Occidental han comenzado a adquirir características sociales, y también constructivas y arquitectónicas, más definidamente clasemedieras a medida que los propios barrios han ido consolidándose.

¿Qué elementos han influido en esta reorientación del desarrollo urbano del sector?

Los centros comerciales, la avenida Occidental y las nuevas urbanizaciones y edificios en altura

Cuando los barrios populares se asentaron en la periferia noroccidental, lo hicieron de manera dispersa, ya por determinadas características geográficas de la zona, como la presencia de las quebradas, ya porque las lotizaciones siguieron un ritmo relativamente lento y dejaron zonas vacías, a veces extensas, entre unos barrios y otros. Fueron estos baldíos construibles los que entonces se aprovecharon con otros usos.

Un elemento decisivo para esta reorientación de la organización territorial fue la ubicación del Centro Comercial «El Bosque» en las márgenes occidentales de la Avenida. Atrajo tras de sí algunas modificaciones en el trazado de la vía, el servicio de agua potable y una diferente valoración social del sector. Esto porque la zona, en sí misma, presenta condiciones ecológicas y paisajísticas que la volvieron apetecible cuando se terminó la vía y se hizo evidente que habría un freno seguro a la presencia de «vecinos molestos».

En consecuencia, se incrementaron los precios de los terrenos aledaños y no tardaron en cons-

truirse lotizaciones, urbanizaciones y edificios en altura para clases medias altas y altas, lo que a su vez reforzaba la revalorización del suelo ya en marcha.

Es cierto que la ubicación de este centro comercial fortificó una dinámica reivindicativa de los barrios populares por infraestructura urbana y servicios, y que sirvió para legitimar su estancia en tierras que fueron consideradas de «protección ecológica», y que, desde ese punto de vista, podría decirse que consolidó la presencia popular en la franja periférica noroccidental¹⁷.

No obstante, en una perspectiva más amplia, lo fundamental no es precisamente eso, sino que se puso primero un freno mercantil y luego una barrera construida a la expansión de barrios populares en la zona. Y, por otra parte, que se comienza a presionar sobre el uso popular del sector, iniciándose un desplazamiento territorial de los sectores de menores ingresos, en especial de los terrenos cercanos a la avenida Occidental.

La «función urbana» del Noroccidente en la actualidad

El rol urbano de la zona, en consecuencia, ha comenzado a sufrir fuertes modificaciones.

- Primero, porque se pone un límite a la contigüidad periférica de los asentamientos populares, que ya no podrán seguir expandiéndose como hasta entonces. De allí que los nuevos asentamientos para sectores de bajos ingresos se hayan corrido monte arriba y en dirección al camino a Nono¹⁸.
- Segundo, porque áreas considerables de la franja periférica, al borde de la Avenida Occidental, se convierten en residencia de sectores de altos ingresos.

17. Todo esto ocurría cuando se debatía un proyecto de ley de «cinturón verde» que ponía en cuestión la continuidad física de esos asentamientos.

18. Pero ahora con un peso significativo de un nuevo modo de apropiación y propiedad de la tierra, mediante invasiones los sectores populares acceden a terrenos ubicados en la zona del Bosque Protector y mediante la tala, apropiación y cambio de uso, legitiman su permanencia: son las cooperativas Pisulí y Roldós y el sector denominado «La Invasión» que, junto al Comité del Pueblo Número 2 toman el sector más noroccidental de la zona

- Tercero, porque ya se ubican también actividades económicas de capitales medianos y grandes.

2.3. ¿Una disputa social por el territorio?

Si el asentamiento masivo de sectores populares en la franja periférica del noroccidente de Quito se había producido en un momento de crisis del ordenamiento territorial de la ciudad que permitió -por factores que ya hemos analizado- hacer estallar la rígida segregación social del territorio urbano en norte y sur, esta segunda fase parece estar signada por el nuevo equilibrio que ya ha alcanzado la «forma de organización territorial», equilibrio que vuelve a hacer extraña la presencia popular en el norte: ella, cada vez más, queda reducida a reservaciones geográficamente delimitadas, con pocas y ya predeterminadas posibilidades de expansión (en parte por condiciones geográficas, en parte por condiciones mercantiles).

Si esto es así, el asentamiento popular ha devenido en disfuncional a las nuevas tendencias del desarrollo urbano de la ciudad, lo que explica las presiones sociales para «despopularizar» la zona.

No obstante, los sectores populares siguen aún asentados allí y de algún modo se extienden, asumiendo, eso sí, las barreras que se les ha impuesto.

Esto hace que el proceso, en conjunto, pueda ser visto como una disputa social por la apropiación y el uso del territorio, una disputa en la que intervienen otros factores adicionales:

- La política municipal reciente, que tiende a reforzar el carácter popular del sur, mientras deja librado el norte a las fuerzas del mercado (el proyecto de la «Ciudad Quitumbe» en el sur, por ejemplo, lo muestra con claridad)¹⁹.

Dicha orientación va acompañada de un mayor peso de acciones y obras del Municipio en los barrios populares del sur y una presencia relativamente escasa en los asentamientos de similares características ubicados en el norte²⁰.

¹⁹ En la forma, el proyecto Quitumbe aparece dentro de una propuesta de descentralización; en el fondo, parece destinado a darle al sur <su> centro y propender así al despliegue de una lógica interna de la ciudad popular. Véase: Municipio de Quito: Plan Ciudad Quitumbe, No.14 de la serie Plan Distrito Metropolitano. Dirección de Planificación del IMQ, Quito, 1991

- El desarrollo de otras políticas urbanas relacionadas al control del suelo, como las de protección ecológica, de carácter abiertamente punitivas²¹.

- Y, por otro lado, la persistencia de organizaciones populares que, desde cualquier perspectiva siguen empujando, como mínimo, a una consolidación urbana de los barrios y a un mejoramiento de sus condiciones de vida y, como máximo, a desplegar inicios de formas diferentes de gestión del hábitat popular.

En fin, una visión integral de los procesos vividos hasta ahora lleva a pensar que no parece haber mucho futuro para estos asentamientos populares, a no ser que su devenir inmediato pueda ser orientado por una serie de acciones que en diversos campos, tanto urbanos, como organizativos y económicos, prefigure un desarrollo alternativo, coherente y ordenado. Librados al mercado, carecen de mayores perspectivas, a no ser la diferenciación brusca y el desalojo lento; sólo una voluntad política planificada puede asegurar su continuidad y su desarrollo hacia mejores días.

20. Véase el Boletín del Atlas Informatizado de Quito, No.6. junio-diciembre de 1989, especialmente los planos de las ps.79 a 81.

21. Esta es una visión que, aunque no logró convertirse en ley con el cinturón verde, sí está presente en otras partes de la legislación vigente, como la Ley y el Reglamento de Conservación de Áreas Naturales, aprobado por el Ministerio de Agricultura, donde se prohíbe la ubicación de barrios y urbanizaciones dentro de la zona del bosque protector.

Organismos como la Fundación Natura suelen ser buenos exponentes de estos criterios. Véase su Opinión legal respecto al acuerdo ministerial No. 0162 emitido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería publicado en el Registro Oficial el 15 de junio de 1983 y la Ordenanza Municipal No. 2257 del 15 de junio de 1990 emitida por el Municipio de Quito, donde se oponen a la inclusión de San Carlos 2, ubicado sobre la Avenida Occidental, dentro del perímetro urbano. También Elecciones y medio ambiente (Quito, marzo de 1992, p.12 y 14), donde se postula la urgencia de "No permitir la lotización y urbanización de terrenos sin posibilidad de dotar-les de infraestructura sanitaria adecuada" [...] "Planificar adecuadamente y controlar efectivamente, a través de los diferentes departamentos municipales (Planificación, comisarías, inspectorías, etc.) el uso del suelo urbano". "Ejecutar un estricto control sobre el uso del espacio físico, actuar enérgicamente contra los traficantes de tierra y no permitir las invasiones de áreas protegidas, propiedades públicas o privadas y áreas de vulnerabilidad y riesgo geomorfológico".

CAPITULO 2

LA PROBLEMÁTICA DE LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO

1. LA ORGANIZACIÓN POPULAR EN EL NOROCCIDENTE ²²

Los moradores del Noroccidente han desarrollado y mantienen una variedad de formas organizativas: desde las más tradicionales en los barrios populares, como los comités barriales, las cooperativas de vivienda y los clubes y ligas deportivas, hasta una diversidad de nuevas formas organizativas que agrupan otras identidades y grupos sociales, como los grupos culturales, juveniles y de mujeres, asociaciones productivas, de trabajadores de programas sociales y de estudiantes. Junto a ellas, hace parte ya de su tradición organizativa la existencia de organizaciones de segundo grado²³.

1.1. La población y las organizaciones sociales

Según una encuesta realizada por CIUDAD en 14 barrios del Noroccidente a mediados de 1991, alrededor de la quinta parte (20.3%, para mayor

22. Una parte de las afirmaciones que constan en este apartado está retomada del autodiagnóstico de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito (FBPNO), tarea en la que colaboró CIUDAD. Otras fuentes utilizadas fueron la encuesta socio-económica realizada por CIUDAD en junio de 1991 en catorce barrios del sector, y entrevistas y conversaciones con dirigentes y activistas de organizaciones del noroccidente, especialmente de la FBPNO

23. Véase, en Anexos, el cuadro de organizaciones existentes en el Noroccidente y su pertenencia a asociaciones de segundo grado.

exactitud) de los moradores que tienen 18 años y más afirmaba participar en alguna organización social o política.

El dato muestra un nivel relativamente bajo de presencia de los moradores en las organizaciones barriales, sobre todo si tenemos en cuenta,

- que -aunque la encuesta no da mayores elementos para cualificar el grado de dicha participación- muy probablemente quienes contestaron lo han hecho teniendo en mente un concepto amplio de «participación», que no siempre supone un involucramiento activo y constante, sino presencias puntuales e intermitentes (esto, por lo demás, es un fenómeno que también ha sido observado en otros barrios populares de la ciudad); y,
- que la participación se refiere al conjunto de organizaciones existentes e incluye la afiliación a partidos políticos.

Se puede observar, así, que las agrupaciones que concitan mayor presencia de los moradores son de lejos los clubes deportivos (un 50% de los participantes, alrededor de 10% de los mayores de 18 años encuestados).

Por su parte, los comités promejoras, aun teniendo la segunda mayor convocatoria no llegan a obtener más que la mitad de la participación de los clubes deportivos, y concitan la presencia de apenas un 26.6% de los participantes, o 5.4% de los que tienen 18 años o más. Ciertamente, este dato es mayor si consideramos a las familias pobladoras y no a las personas individualmente: veremos entonces que un 11% de hogares tienen algún miembro participando en un comité barrial, pero esto quiere decir que nueve de cada diez familias no están presentes en los asuntos de la organización aparentemente más representativa de la comunidad.

Es mucho menor, finalmente, la participación de los moradores en otras organizaciones, como clubes de madres, organizaciones de comerciantes, grupos juveniles, etc.

En síntesis, los números hacen evidente la fragilidad y escasa representatividad del conjunto de organizaciones sociales formales, que atraen actualmente una participación muy reducida de los moradores de la zona²⁴.

1.2. Las organizaciones federativas

Desde 1983, cuando surgió la Federación de Barrios del Noroccidente de Quito -como mecanismo de defensa de los barrios frente al denominado «proyecto de cinturón verde»-, las organizaciones de segundo grado han ocupado un importante espacio social en la zona. En la actualidad existen otras dos de estas organizaciones funcionando en el Noroccidente, a más de la Federación y surgidas de ella: la Asociación de Barrios del Noroccidente y el Consorcio de los Siete Barrios.

La Asociación aparece en 1988 a consecuencia de una discrepancia sobre la aceptación de los grupos de jóvenes como miembros plenos de la FBPNQ. Los comités barriales opuestos abandonaron la organización y formaron la suya propia, en principio postulándose como alternativa y sucesora a la Federación; sin embargo, no ha logrado ampliar su convocatoria y hoy agrupa a nueve comités.

El Consorcio se forma en agosto de 1991, inicialmente con una muy clara autolimitación geográfica: agrupa a los comités de los barrios centrales de la zona, y su funcionamiento parece estar muy ligado a la presencia de algunos «proyectos de desarrollo».

La Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito contaría hoy formalmente con 9 comités barriales, 15 grupos juveniles, 11 grupos culturales, 8 comités de padres y 3 grupos de mujeres. Además, existe la posibilidad de que se conformen como organización social un pequeño taller de producción de artesanías y una asociación de los estudiantes del colegio So-

lidaridad (unos 150 alumnos de un programa de educación no formal impulsado por una ONG con el aval del Ministerio de Educación).

Pero en la realidad hay muy poca participación de los comités barriales que, aunque mantienen su afiliación, comúnmente reducen su presencia activa a los períodos congresuales y mantienen en general una actitud «neutral» frente a la Federación. Son, por el contrario, los grupos juveniles, culturales y de madres cuidadoras los que mayor presencia organizativa han desarrollado dentro de la FBPNQ y los que de alguna manera han marcado su dinámica en los últimos años.

Junto a estas organizaciones, ha incorporado en distintos momentos de su trayectoria algunos equipos de trabajo, a veces conformados por pobladores de la zona: se trata de los equipos de profesores comunitarios (escuela Daquilema y jardín Jumandi), madres cuidadoras de las guarderías, equipos de educación y comunicación popular, de alfabetizadores (1987) y el equipo y las brigadas de salud (1990).

Pero, además de las organizaciones federativas, en el Noroccidente existen otros 10 comités barriales que se mantienen independientes.

Pudiera decirse que esto ha configurado en la Federación un cuadro contradictorio que simultáneamente ha desarrollado crisis y ampliación de representatividad. En cualquier caso, la «crisis» de la FBPNQ no se ha traducido en el surgimiento de una organización de segundo grado que pueda postularse como la representación global del conjunto de intereses e identidades que están presentes y que de algún modo se están organizando en la zona. La Federación, porque ha perdido presencia entre los comités barriales; la Asociación y el Consorcio porque sólo agrupan una parte de los comités y no han integrado expresiones de las nuevas formas organizativas; las tres porque de algún modo no logran enfrentar y resolver los nuevos retos que se presentan hoy a las organizaciones barriales.

No obstante, no está por demás señalar que en la Federación, con todo y sus crisis y limitaciones, se expresan una serie de potencialidades que no están presentes, por lo menos con igual intensidad, en las otras organizaciones de segundo grado.

24. Véase, en Anexos, el cuadro de participación de los moradores en las organizaciones sociales.

En primer lugar, el intento de profundizar la representatividad geográfico-territorial hacia una representatividad territorial y social; intento expresado en la apertura -así sea conflictiva y a veces contradictoria- a las nuevas formas de organización de barrial.

En segundo lugar, las destrezas adquiridas en un proceso, igualmente conflictivo, de estructuración organizativa e institucional de la organización (equipos de trabajo, sostenimiento de algunos permanentes, etc).

En tercer lugar, una inicial apertura a nuevas prácticas sociales (culturales, económicas, de salud, etc.), como preocupaciones y acciones de competencia «legítima» de las organizaciones barriales.

En cuarto lugar, una serie de conocimientos y destrezas adquiridos en desiguales relaciones con proyectos sociales y de desarrollo implementados por el Estado o por ONGs.

1.3. Las organizaciones de base

Más allá de su afiliación a una u otra asociación de segundo grado, las organizaciones existentes en la zona han desarrollado ciertas características específicas, por lo demás similares a las adquiridas por sus pares en otros sectores de la ciudad.

Los comités barriales están formados básicamente por los socios-propietarios de lotes y viviendas, muy pocas veces se logra vincular a los inquilinos, y sus dirigentes son generalmente hombres. Las necesidades que asume como prioritarias son las de infraestructura para el mejoramiento de los barrios. En estos momentos no logran traducir en capacidad de convocatoria la representatividad que les viene de continuar jugando su rol de intermediarios entre la población y agentes externos, básicamente para la consecución de los servicios.

Las cooperativas de vivienda son escasas actualmente en la zona, pues su función social suele agotarse con la consecución de los lotes, y a medida que se estabiliza el asentamiento van perdiendo su capacidad de cohesión social; a consecuencia de ello se autonomizan algunos «sectores» y se crean barrios y comités promejoras -

cuando menos sus embriones. Hoy existen en el extremo norte de la zona, donde se ubican los nuevos asentamientos.

Los clubes deportivos y las ligas barriales cumplen un importante papel de socialización en los barrios, con presencia incluso en la obtención de ciertos equipamientos específicos y en la política, pero tienen en general muy poca vinculación con el resto de organizaciones.

El debilitamiento del papel representativo de comités y cooperativas, así como el relativo aislamiento organizativo de las ligas y los clubes, refuerza la función social de las nuevas organizaciones barriales, a veces incluso en el cumplimiento de lastareas antes privativas de las organizaciones tradicionales.

Sin embargo, estas nuevas organizaciones suelen ser grupos pequeños y de representatividad muy segmentada, aunque algunas de sus acciones tengan gran impacto y les den una importante presencia en la vida de los barrios. La mayoría de ellas está afiliada a la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito.

En los grupos juveniles participan jóvenes hombres y mujeres, mayormente adolescentes, que buscan formas organizativas propias alrededor de intereses culturales, educativos, y sobre todo de afirmación de su identidad. Por lo común, no suelen tener una relación estable de cooperación con las demás organizaciones dentro del barrio.

En la Federación estaban todos agrupados hasta hace poco en el Frente Juvenil, pero recientemente las agrupaciones de carácter cultural-artístico decidieron «autonomizarse» y unirse en la Coordinadora Cultural del Noroccidente.

Los grupos de mujeres son pequeños y están formados por lo general por amas de casa, la mayoría adultas. Se organizan por tres causas: la búsqueda de sitios de encuentro y vinculación a ciertas actividades propias de las mujeres, la capacitación hacia el futuro con talleres de costura o migajón para ayudar económicamente a su familia, y la discusión en conjunto de cómo resolver los problemas cotidianos del hogar.

Los comités de padres de familia de los niños que asisten a las guarderías, escuela o jardín

buscan el bienestar físico y moral de sus hijos. Bregan por conseguir y mejorar los locales donde funcionan dichos establecimientos.

Las brigadas de salud eran organizaciones de jóvenes y adultos de ambos sexos, que buscan mejorar las condiciones de salud. Recibían capacitación sobre primeros auxilios y medio ambiente.

Las asociaciones de madres cuidadoras y de profesores se formaron para ser reconocidas como actores específicos o equipos técnicos especializados en sus respectivas áreas, y buscar junto a otros agentes cubrir las necesidades de la atención y educación al niño, así como de sus propias condiciones de trabajo.

No existe en la zona una tradición organizativa vuelta hacia la economía y la producción; de hecho tampoco son muy significativas en número las agrupaciones de ese tipo. De todos modos, parece significativo que en los últimos tiempos se hayan creado, sostenido y acercado a la FBPNQ una asociación agrícola y un taller de artesanías.

Por otra parte, en la Federación -que es la organización de segundo grado más estructurada- se manifiesta una indefinición respecto a los equipos de trabajo: unos forman una capa de activistas organizativos de la Federación (por ejemplo, los de educación y comunicación); otros cumplirían el papel de «activistas sociales», buscando combinar la oferta de un servicio desde la Federación o a través de ella con la tarea de promotores organizativos (este pudo ser el caso de los alfabetizadores y, en cierto grado y con muchos límites, del equipo técnico de salud; ambos equipos ya no funcionan en la actualidad, sea por finalización de la campaña de alfabetización, sea por conflictos surgidos entre la organización y el equipo); otros más son en el fondo y de hecho organizaciones sociales reivindicativas de trabajadoras de programas sociales compartidos entre la Federación y el INNFA (las madres cuidadoras), y organizaciones que, además, tienen el blanco de sus demandas dividido entre la propia FBPNQ y el Estado.

En general, las organizaciones de la zona muestran actualmente una marcada tendencia a fortalecer el carácter parcial de sus actividades, lo

que supone un doble movimiento de fragmentación de identidades sociales y organizativas y de autocentramiento de sus preocupaciones y prácticas.

1.4. Las relaciones entre las organizaciones sociales

Las relaciones entre las organizaciones no son simples ni fáciles. Por una parte hay contradicciones y competencias, pero, por otra, también ciertos intentos de coordinación y encuentros.

En primer lugar, hay obvias competencias y contradicciones a nivel de las organizaciones de segundo grado por una representatividad ampliada; más aún porque algunas de ellas se definen en oposición a otras. En consecuencia, estas competencias no se han traducido en estímulos a una abierta competencia de propuestas para el conjunto de la zona sino, más bien, en una especie de «lotización» organizativa del Noroccidente. Pero esta «lotización» tampoco puede ser completa dentro de determinados marcos territoriales porque las distintas organizaciones que existen dentro de un mismo barrio tienen adscripciones federativas no siempre coincidentes.

En segundo lugar, existen pugnas, concurrencias y desencuentros entre organizaciones de base al interior de los barrios: por ejemplo, entre comités barriales y grupos de jóvenes, entre madres cuidadoras y padres de familia, o entre comités de padres de familia y comités barriales, etc. En estas pugnas se revela un problema de poder y representatividad, pero también una cuestión que atañe a las distintas lógicas que dan origen y guían las actividades de las diversas agrupaciones.

Además, tampoco está plenamente resuelta la relación entre las organizaciones federativas y sus organizaciones afiliadas, relación que, contando con una base real -la necesidad de potenciar las demandas- muchas veces es formal y casi siempre episódica; y más aún en las condiciones actuales del movimiento popular.

Pero también hay intentos de coordinación que, aunque no se han desplegado enteramente, merecen ser destacados. Quizá el que más poten-

cialidades presenta es de los sectoriales, espacios de encuentro de todas las organizaciones existentes en un conjunto de barrios vecinos. Se trata de una iniciativa de la Federación con la intención de propiciar una relación de coordinación entre diferentes organizaciones, filiales suyas o no. La idea originalmente planteada era que se realicen reuniones sectoriales cada tres meses, pero la realidad todavía dista mucho del ideal.

De todos modos, las relaciones que se establecen entre las distintas organizaciones, y entre ellas y sus bases no es algo estático: varía según la historia y el momento de cada organización, y según determinaciones económicas, sociales y políticas más generales que tienen que ver con el conjunto de la sociedad local y del movimiento popular.

1.5. ¿Cómo ven las organizaciones de base a las organizaciones federativas?²⁵

Para los comités barriales, la organización de segundo grado es un intermediario entre el Estado y el barrio. Acuden a ella por el servicio que les puede facilitar para conseguir obras con el Estado o como Estado.

Para los jóvenes, la relación está dada como el espacio en el cual pueden obtener sus reivindicaciones. Pero éstas no son en lo fundamental reivindicaciones materiales (aunque eso siempre esté presente). Las demandas de los jóvenes a la organización de segundo grado están centradas en el asesoramiento organizativo y en el intercambio de experiencias con otros jóvenes; en síntesis, un espacio de encuentro y capacitación.

En los jóvenes es mucho más notorio un fenómeno de todos modos generalizado: asumen su identidad de Federación hacia afuera, pero al interior se mantiene la visión de un aparato institucionalizado y su identidad parece expresarse materialmente más bien en el Frente Juvenil o en la Coordinadora Cultural, a veces en conflicto con la propia identidad federativa.

25. Este punto es una reflexión basada sobre todo en la experiencia de la FBPNQ, sin embargo, las características centrales pueden aplicarse a las restantes organizaciones de segundo grado. Se ha preferido para la exposición el ejemplo de la Federación por la mayor diversidad de formas organizativas que ella acoge.

Las mujeres encuentran en la organización de segundo grado un respaldo para gestiones concretas. Tal vez por eso suele convertirse en el blanco de sus demandas y asumen frente a ella una posición relativamente utilitaria. Sin embargo, es necesario tener presente que la Federación nunca hasta ahora ha desarrollado un trabajo planificado y sostenido desde la Secretaría de la Mujer.

Los comités de padres tienen distintas visiones de la agrupación de segundo grado. Por una parte, mantienen la visión tradicional de entenderla como respaldo para sus gestiones particulares frente al Estado. Por otra parte, la ven también como la institución que "tiene que darles cosas" para el mejoramiento de los locales donde funcionan las guarderías. Y, por último, se la ve como un asesor organizativo y capacitador.

En general la organización federativa ha sido concebida como un agente externo y un aparato institucionalizado, y no como una organización propia de la que se formara parte y que es resultado también de la existencia organizativa de sus filiales.

Varias parecen ser las causas de este tipo de relación:

- La falta de una presencia visible y cotidiana de las organizaciones federativas frente a las bases.
- La visión clientelar y personalizada que tienen las bases con respecto a las federaciones.
- Los cuadros o mandos medios que son extraídos de sus bases hacia el trabajo de la Federación sufren el desarraigo de sus espacios naturales.
- Mientras la Federación concibe que los mandos medios son el nexo con las bases, en la práctica estos son asumidos como agentes externos por la población y las organizaciones de base.
- Algunos equipos técnicos (como en su tiempo, por ejemplo, los médicos) no han desarrollado suficientemente su imagen como parte de la Federación y son vistos

en algunos sectores por su trabajo técnico y profesional más que por su vinculación con la organización.

- No todos los sectores poblacionales y organizados se movilizan actualmente al mismo tiempo: lo hacen según sus necesidades inmediatas, y esto particulariza su relación con las demás organizaciones y con la de segundo grado en particular.

Pero la visión que existe en las organizaciones de base no puede explicarse completamente sin tomar en consideración las condiciones políticas, económicas y sociales del país, así como la situación en que se encuentra todo el movimiento popular, del que los moradores del Noroccidente son parte. Tales condiciones, en general, no favorecen la agregación ni la movilización ni, consiguientemente, la participación y la democracia.

1.6. Surgimiento y desarrollo de nuevas prácticas

La rutina de las organizaciones barriales es relativamente simple: su utilidad ha sido ligada a la consecución de servicios e infraestructura, y dentro de este marco y de este supuesto tácito ha desarrollado sus actividades.

Sólo últimamente la complejización de la vida social y de la constitución de identidades ha hecho necesaria una ampliación del horizonte tradicional. Pero es algo que no ocurre sin conflictos y retrocesos, pues hay intereses y mentalidades en juego. De hecho, en el Noroccidente únicamente la Federación ha venido intentando pasos en esa dirección de manera autónoma (pues no se debe perder de vista que la propia acción estatal empuja de alguna manera a esta reorientación de la psicología y las prácticas de los sectores populares urbanos).

Cuando la FBPNQ se consolidó, sus filiales eran todas comités barriales. En consecuencia, centró sus ejes de trabajo en torno a demandas por obras de infraestructura y entrega de escrituras. La propia estructura organizativa de la Federación lleva esta marca de origen.

Sin embargo, con el tiempo se estructuraron y legitimaron necesidades de otros sectores que

también exigieron la atención y el reconocimiento de la FBPNQ: los jóvenes, las mujeres, indirectamente los inquilinos, etc. Y ello se tradujo en una serie de acciones y proyectos no tradicionales, como la implementación de educación con metodologías y concepciones alternativas, la búsqueda de una visión distinta de la problemática de la salud, o la inquietud acerca de la constitución de identidades sociales y territoriales,...

1.6.1. Las actividades culturales

La Federación ha tratado de desarrollar una serie de acciones y comprensiones en relación con la cultura y la identidad. Evidentemente, esta problemática abarca a todos los grupos humanos que viven en la zona, pero de algún modo las experiencias en torno a ella se han concentrado en los jóvenes y en sus grupos.

Pero esta limitación no puede calibrarse adecuadamente si no se piensa en los procesos reales de constitución de identidades en la zona.

El resultado de un proceso de asentamiento en zonas que estaban fuera del perímetro urbano de grupos poblacionales de origen diverso y con procesos organizativos así mismo diversos -o sin ellos-, es una franja residencial con predominio de barrios populares, y caracterizada por una identidad que ha sido básicamente coyuntural.

Con esto queremos destacar el hecho de que la convergencia o los momentos más altos de organización constituyeron hechos coyunturales -no necesariamente cortos en el tiempo-, producto de la articulación de demandas generalizadas, pero puntuales. Se trataba entonces de una identidad fragmentaria construida alrededor de la reivindicación. La falta de comunicación geográfica debido a la presencia de quebradas que atraviesan la zona ha dificultado la comunicación coartando aún más un deseado proceso de fortalecimiento de una identidad más integral.

Esta determinación primera, junto al difícil tránsito de una visión tradicional a la construcción de nuevas orientaciones para el trabajo de las organizaciones populares, ha marcado otras limitaciones:

- Las acciones tendientes a promocionar la actividad cultural han tenido limitaciones

de concepción al partir de una visión reduccionista de la cultura como "manifestaciones artísticas".

Mientras que, por otra parte, la diversidad de los actores (grupos étnicos, socio-económicos, de género, edad, proveniencia geográfica y cultural, etc.), no ha sido adecuadamente valorada en la formulación de políticas, programas y actividades en relación al quehacer cultural.

- La cuestión cultural ha sido comúnmente tratada como instrumento del aparato organizativo.
- La comunicación ha sido concebida como una transmisión de mensajes unilaterales.
- No se ha logrado impulsar procesos que fortalezcan la comunicación generacional y favorezcan la recuperación y la recreación del patrimonio cultural.
- El intento de buscar nuevas orientaciones y sentido a la educación ha resultado limitado y fragmentario, y no siempre vinculado al trabajo cultural y a la formación de identidades.

En todo caso, existen elementos que pueden servir de base para superar estas limitaciones. Ya se pueden reconocer en el quehacer cultural empujado por la Federación tres fases: a) la cultura como propaganda, b) la cultura como irradiación de ideas, y c) uno incipiente: la cultura como fundamento de un proceso social.

1.6.2. Las acciones alrededor de la salud

Las organizaciones populares del Noroccidente, especialmente la Federación y sus filiales, han desarrollado intentos para superar una visión reduccionista que entiende la salud sólo como fenómeno de enfermedad y muerte; al mismo tiempo, se ha tratado de colocar a las acciones de salud como ejes organizativos. No obstante, los resultados han sido limitados y fragmentarios.

La presencia de varios agentes (ONGs, MSP, MUNICIPIO, INFFA, MBS) se ha traducido en una gran diversidad de oferta de acciones, pero su visión fragmentaria de la problemática, las defi-

ciencias operativas y la descoordinación entre ellas termina provocando incapacidad para responder a las necesidades de la población.

Las propuestas y acciones realizadas por esta diversidad de actores con la participación de la FBPNQ se han limitado a la práctica médica y, dentro de ésta, a la atención primaria: Los programas se inscriben en la concepción medicalizada de la práctica médica oficial, y a ello se suma una ausencia de propuestas tendientes a potenciar la formulación de nuevos programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo, tanto en lo relativo a la planificación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de acciones posibles, como en lo que tiene que ver con la implementación de sistemas de vigilancia epidemiológica, alimentaria y ambiental.

1.7. La organización popular y la gestión

Dentro de las nuevas prácticas que se comienzan a desarrollar está la participación de las organizaciones populares en la gestión de determinados proyectos de desarrollo o mejoramiento del hábitat.

La mayoría de iniciativas ha estado mediada por la participación de ONGs y del Estado; sin embargo, es importante destacar el interés social que pueden promover, por ejemplo, las guarderías infantiles (en convenio con el Instituto Nacional del Niño y la Familia, INNFA), el Colegio Solidaridad, la Escuela Fernando Daquilema, el Jardín de Infantes Jumandi (originalmente surgidos a iniciativas de grupos de moradores, y posteriormente negociados en convenio con el Ministerio de Educación), las Farmacias Populares, las Tiendas Comunales (convenios con diversas instituciones o grupos privados de desarrollo), o los programas de salud (convenios con el Ministerio de Salud); y todo ello a pesar de las dificultades de su operación, de los conflictos que suele acarrear su ejecución, y de que no siempre los resultados han sido exitosos.

Adicionalmente, existen en la zona, como en otros sectores de la ciudad, experiencias de autogestión barrial en la dotación y mantenimiento de algunos los servicios básicos (como el agua en Mena del Hierro). A diferencia de las anteriores, aquí la par-

ticipación en la gestión surge de la ninguna presencia de agentes externos en la solución de una necesidad inmediata y de la circunstancia favorable de la cercanía de un ojo de agua.

Aunque no siempre ha estado claro el carácter de esa participación y los grados de autonomía o integración, la idea que parece primar (por lo menos en las formulaciones) es que los contenidos de los proyectos deben ser disputados por la organización popular, de manera que esta no se convierta simplemente en un apéndice ejecutor de políticas estatales.

En todo caso, no parece aún que el conjunto de experiencias vividas haya sido lo suficientemente asimilado por la organización y se haya traducido en una orientación clara al respecto. Una causa entre otras parece ser el carácter todavía fragmentario de las diversas participaciones en la gestión y, de alguna manera un sesgo más bien receptivo frente a propuestas externas.

Se trata, de cualquier manera, de uno de los pocos casos en que una organización popular empieza conscientemente a transitar desde la simple reivindicación a la participación en la gestión.

2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL NOROCCIDENTE

La organización territorial del Noroccidente responde a ciertas características de contexto ya señaladas en el Acápite 2 de la primera sección ("Los Barrios Populares del Noroccidente en el proceso urbano de Quito") y además se identificaron algunas expresiones que interesa destacar en cuanto inciden en la estructuración y consolidación de la zona.

Ante la ausencia de planificación y/o la escasa capacidad de gestión respecto al crecimiento urbano y a la generación de soluciones habitacionales para el conjunto de la población por parte de las instituciones del Estado, los sectores populares canalizan su búsqueda de solución al problema de la vivienda mediante diversas formas, tales como:

- El acceso a zonas urbanas consolidadas, mediante el arriendo y subarriendo de unidades habitacionales.

- La conformación de nuevos barrios, sean éstos fuera o dentro del perímetro urbano, que depende de su ubicación la forma de consolidación inicial y/o las perspectivas de acceder a la infraestructura y equipamiento urbano necesario.

La saturación de zonas populares urbanas consolidadas -expresada en altas densidades poblacionales, en el deterioro o la deficiencia de los servicios públicos o en la tugurización de la vivienda- devino en la búsqueda de soluciones habitacionales fuera del perímetro urbano.

El precio de la tierra es un factor primordial que impide a los sectores populares acceder a terrenos urbanizados, por lo que buscan terrenos de menor precio en la periferie o fuera del límite urbano; terrenos agrícolas o baldíos, bosques y laderas que pasan a ser lotizados o bien adecuados por la propia población. Es así que durante los años 60 y 70 se incrementa en forma considerable la generación de asentamientos populares llamados "ilegales", "periféricos" o "marginales".

Por otra parte, varios factores han intervenido para que la zona de barrios populares del Noroccidente presente características particulares en cuanto a su organización territorial. De los cuales interesa revisar el acondicionamiento del territorio y gestión del hábitat; la caracterización de los barrios populares del Noroccidente; las condiciones de dotación y acceso a los servicios públicos; la problemática de la vivienda y los servicios habitacionales, y la cuestión ambiental.

2.1. Acondicionamiento del territorio y gestión del hábitat

El proceso de acondicionamiento del territorio y gestión del hábitat los barrios populares del Noroccidente de Quito podemos diferenciarlo, a grandes rasgos, en un primer momento de conformación, que comprende las décadas de los 60 y 70 y en un segundo momento de consolidación y densificación de los barrios populares en la zona, que comienza con un auge organizativo y de movilización en los primeros años de la década de los 80.

26. De acuerdo a los periodos señalados en el Acápite 2, "El Noroccidente en el proceso urbano de Quito", del Capítulo I.

Durante estos períodos han intervenido diversos actores con distintas modalidades de intervención, de las cuales nos interesa enfatizar el papel del Municipio de Quito, de las organizaciones populares y de nuevos actores -a partir de los 80's-.

2.1.1. Conformación de los barrios populares de Noroccidente de Quito. Años 60's y 70's

Durante este período fueron los sectores populares quienes realizaron un proceso de gestión popular respecto al acceso a la tierra, a la consecución de infraestructura o a la construcción de la vivienda y, conjuntamente con aquellos barrios que se iban incorporando al crecimiento urbano en un proceso de conurbación, se adecuó y conformó un espacio "periurbano", al que se le iban introduciendo mejoras en base al esfuerzo colectivo, principalmente con el mecanismo de mingas.

La población, por medio de una intervención directa, ejecuta obras que inciden en la transformación del hábitat y conformación de los barrios de NOQ. Sin embargo esta intervención es segmentada y a veces parcial en determinados barrios, existió una diversidad de comités barriales o juntas pro-mejoras, las que canalizan las demandas de la población y resuelven los problemas de acuerdo a la capacidad de ejecución de la propia población.

De ese modo la conformación de los barrios va adquiriendo características diferenciadas de acuerdo a las reivindicaciones particulares según barrio y a la capacidad de resolución directa.

En cuanto a las instituciones del Estado, y respecto al Municipio de Quito en particular, estas nuevas lotizaciones, que se iban conformando en barrios, eran consideradas "marginales" o "ilegales" por encontrarse fuera del límite urbano y de la cota de agua. Además, la normatividad existente no preveía un crecimiento urbano en los terrenos ubicados al Oeste de la Avenida Occidental.

Sin embargo la envergadura del problema de la vivienda y el mecanismo de acceso por medio de la conformación de barrios populares fuera del límite urbano era un fenómeno reconocido pero sin perspectivas de solución por parte de la institucionalidad existente. El Municipio de Quito reconoce la dimensión del problema y establece

un crecimiento porcentual de los Barrios Populares de Quito -ubicados fuera del límite urbano superior al del crecimiento poblacional urbano²⁷.

2.1.2. Consolidación y crecimiento de los barrios populares de Noroccidente de Quito. Años 80's a la fecha.

A partir de 1980, con los estudios y la posterior aprobación del Plan Quito²⁸, en 1981, comienza una etapa de reglamentación de la zona. El mencionado Plan reconoce la significación del proceso de asentamiento de la población en barrios que considera asentamientos espontáneos marginales.

En el Plan los barrios populares de NOQ se encuentran fuera del límite urbano y en la zona se prevé el establecimiento de un área de protección ecológica y un futuro crecimiento urbano con la propuesta de límite para el año 1992 y para el 2020, límites que reconocen en parte a los barrios ya asentados²⁹.

Por otra parte el Municipio de Quito decreta la Ordenanza de reconocimiento y legalización de los barrios considerados hasta ese entonces ilegales (1981), reglamentando su implementación en 1984.

Mientras en el Municipio de Quito se intenta reglamentar el crecimiento urbano y a la vez reconocer una situación de hecho -la presencia de barrios populares fuera del límite urbano y de la

27. BARRIOS PERIFERICOS DE QUITO

Año	Unidades de vivienda	Población	Incremento % Viviendas
1962	1.137	7.375	
1974	4.352	s/d	282%
1980	26.552	132.760	512%

FUENTE: Plan Quito (1980), p 197.
ELABORACION: CIUDAD.

28. El "Plan Quito" (1980) es, en esencia, un plan de ordenamiento urbano que regula y planifica el crecimiento de la ciudad.

29. En 1980 el Plan identifica a 11 barrios, con 31.080 habitantes, en una extensión de 621.6 Hás (ver Plan Quito, p. 201).

cota de agua-, en el Congreso Nacional se tramita el proyecto de Ley "Cinturón Verde" (1983).

Estos intentos de normar y legislar respecto al uso de la zona del NOQ produjo que los sectores populares se organicen y movilicen para exigir su permanencia en los barrios que ellos conformaron y adecuaron. Surge la Federación de Barrios Populares de Noroccidente de Quito (1983), organización que aglutina al conjunto de barrios ubicados en la zona.

El desalojo y la expulsión de los pobladores del NOQ no fue posible. El Municipio de Quito, o cualquier otra institución del Estado, no podía enfrentar un problema de vivienda de tal envergadura, como tampoco enfrentar a un movimiento barrial organizado.

Pero es necesario reconocer que tanto en el Municipio, así como en otras instituciones del Estado, no existió la voluntad política de reprimir a la población ante sus reivindicaciones en cuanto al acceso y la propiedad de la tierra, más bien hubo la disposición de entrar en negociaciones respecto a la legalización de los barrios y a la gestión del hábitat popular. Voluntad política que no podía desconocer la legitimidad y los logros alcanzados por las organizaciones barriales, durante los años 70 y principios de los años 80.

De modo que la situación de irregularidad en que se encontraban los barrios populares del NOQ devino en el fortalecimiento organizativo, en la permanencia y en el reconocimiento que lograron los barrios populares en la zona.

Ante los logros alcanzados por la organización popular unitaria comienzan nuevas reivindicaciones colectivas. A más de la legalización de la tierra se reivindican los servicios públicos, en especial respecto a la dotación de redes de infraestructura y vialidad.

En el transcurso del proceso de consolidación de los barrios se dieron una serie de prácticas clientelares aisladas en la resolución de demandas, que concluyeron en la deslegitimación de la FBPNQ como el interlocutor representativo de los sectores populares del Noroccidente ante las instituciones del Estado en la gestión por la adecuación y mejoramiento del hábitat.

Conjuntamente aparecen o cobran fuerza otros actores en la gestión y/o adecuación del hábitat barrial:

- Las instituciones del Estado, entre las cuales tiene un rol fundamental el Municipio de Quito en cuanto a la reglamentación urbana y la ejecución de obras; con menor incidencia interviene el Consejo Provincial de Pichincha en cuanto a ejecución de obras y de acuerdo a competencias específicas implementan programas el MSP, el MBS, el MEC, el INNFA, el Banco Central, entre otras.
- Las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), que inciden, mediante proyectos de promoción y desarrollo, en la dotación de equipamiento comunitario, acceso a infraestructura o educación popular.
- Además, surgen nuevas organizaciones, que tendrán incidencia en los barrios o en la zona según ámbitos de competencia y en cuanto a temas de tratamiento (cultura, guarderías infantiles, deporte, etc.).

Es así que nuevamente nos encontramos con un manejo territorial segmentado, en donde organizaciones populares (Comité Barrial, Junta Pro-mejoras, organizaciones de jóvenes, etc.) reivindican y/o ejecutan proyectos de desarrollo comunitario, dependiendo la capacidad de gestión de: a) las relaciones clientelares con las instituciones del Estado; b) de nexos y proyectos implementados con las ONG's y c) la capacidad organizativa y de captación de recursos propios de la población para incidir directamente en la ejecución de proyectos.

Por otra parte, se han diversificado las reivindicaciones de las organizaciones barriales. A más de los servicios públicos, se reivindica acerca de la cultura, de la identidad o de la participación. En este segundo período es donde se manifiestan como necesidades sentidas de la población las necesidades consideradas superiores, las que van más allá de la consecución de bienes materiales y apuntan a ir construyendo una identidad popular colectiva a los barrios de Noroccidente.

En este segundo período son los sectores populares quienes tienen una mayor incidencia en el proceso de gestión del hábitat, aún considerando la presencia de nuevos actores en la gestión, ya sea por las acciones realizadas por la permanencia de los barrios en la zona y por la consecución de servicios públicos, o en cuanto a la construcción o adecuación de espacios públicos y privados -en especial respecto a la vivienda-. Acciones que derivan en la consolidación de un espacio urbano destinado a sectores populares. Los nuevos barrios populares que se forman durante este período en la zona vienen a ampliar y reforzar este espacio de apropiación popular.

Sin embargo el manejo territorial no es homogéneo. Paralelamente a una consolidación de los barrios populares, durante los años 80, se aprueban y construyen urbanizaciones destinadas a sectores medios y altos en las inmediaciones del Centro Comercial "El Bosque" o en los terrenos cercanos a la avenida Occidental, con lo cual se revaloriza el precio de la tierra y ocurre el desplazamiento de sectores populares.

En la actualidad, podemos constatar que existe una accesibilidad diferenciada en Noroccidente de acuerdo a zonas residenciales destinadas a distintos sectores sociales (correspondiendo a su ubicación geográfica) y en cuanto a la relación urbana centro-periferie, la que se encuentra diferenciada de acuerdo a sectores sociales en la medida que la accesibilidad mediante la principal vía de interconexión urbana se encuentra limitada al tráfico privado, es decir, discrimina la movilidad de la población según inserción social.

La gestión popular del hábitat logró consolidar la permanencia de los barrios populares del NOQ; éstos se encuentran reconocidos en la legislación vigente dentro del límite urbano y se prevé una progresiva dotación de servicios. La disyuntiva es qué ocurrirá a futuro.

Por un lado se comprueba una densificación creciente y un relativo cambio de usuarios en cuanto a la tenencia de la vivienda -de propiedad del usuario a arrendatarios- y por otra parte ocurre un desplazamiento de sectores populares en aquellos barrios donde se ejerce una presión social por el territorio.

Dentro de la tendencia de expansión popular hay que considerar, además de la densificación, a

aquellos terrenos baldíos que se encuentran incorporados al límite urbano en los que se prevé la conformación de nuevos barrios populares³⁰.

Respecto a la tendencia de expansión de los barrios destinados a sectores medios y altos, además del crecimiento paulatino hacia barrios populares, se podría prever en terrenos baldíos o sujetos a un cambio de uso, ubicados entre la zona sur y centro, y a lo largo de la Avenida Occidental en las zonas centro y norte.

La permanencia de los sectores populares en la zona dependerá del crecimiento, consolidación y densificación de barrios populares, del mercado de la tierra y, sobre todo, de las políticas implementadas en el manejo territorial. Las tendencias están atravesadas por decisiones y acciones de los sujetos sociales. Durante el proceso -y a futuro- es necesario identificar si la gestión popular logró la permanencia del hábitat popular.

En el proceso de gestión del hábitat se constata la inexistencia de propuestas integrales lo cual incide en:

- La desarticulación y la dispersión en la implementación de los programas y proyectos de crecimiento y desarrollo urbano;
- La indefinición de los límites territoriales de competencia y las orientaciones para el crecimiento;
- La superposición de competencias entre diferentes agentes sociales.

Un área crítica para el manejo de la problemática del hábitat es la insuficiente disponibilidad de cuadros capacitados para una gestión alternativa eficiente y efectiva.

La gestión de la zona del noroccidente exige estrategias globales para su manejo urbano pero también de políticas específicas que presten atención a la heterogeneidad de situaciones existentes al interior de los barrios.

30. Tal es el caso del barrio Mulanga -perteneciente a la CONAIE- (ubicado en el Sector 1), de la Lotización del Sindicato de Obreros del Consejo Provincial (al costado Norte del barrio Jaime Roldós) o del terreno de propiedad del personal del Hospital Pablo Arturo Suárez (que linda con Atucucho).

2.1.3. Normas y Reglamentos

Actualmente se encuentra vigente el Reglamento Urbano de Quito (RUQ)³¹. Este Reglamento norma el manejo del suelo en la ciudad y contiene disposiciones respecto de: zonificación y administración urbana, estructura urbana, asignación de usos del suelo, densidades, límite urbano y de protección ecológica, normas de construcción y procedimientos y trámites. Se trata de un Reglamento de carácter general para toda el área urbana de Quito.

Entendemos que bajo este reglamento, así como dentro de las disposiciones particulares a las instituciones y empresas del Estado, se debe planificar, coordinar e implementar futuros programas y acciones en la zona. Sin embargo, debido al carácter general, el RUQ no establece con precisión las características y condiciones que permitan su implementación según la realidad particular del Noroccidente de Quito.

2.2. Los barrios populares del Noroccidente de Quito

En la actualidad existen 40 barrios populares en la zona de estudio³². Sin embargo no corresponden a una división administrativa o jurisdiccional, tampoco se trata de unidades barriales homogéneas entre sí, difieren en cuanto a población y área, los límites entre barrios no siempre están definidos y el sentido de pertenencia a determinado barrio no está presente en todos sus habitantes.

Estos y otros factores impiden identificar a los barrios como estereotipos en cuanto a la organización territorial, por lo que identificamos la heterogeneidad existente para luego reconocer una reagrupación funcional de acuerdo a características territoriales y de población.

2.2.1. Los barrios populares del noroccidente: un mundo de heterogeneidades

Como se anotaba, los barrios populares del noroccidente de Quito, con sus historias y parti-

cularidades, juegan un papel muy importante en la constitución y en el desarrollo de la zona. Se trata de unidades territoriales, sociales y culturales en las que se definen problemas, necesidades e intereses específicos, así como formas organizativas y de participación de los pobladores que responden a orígenes y desarrollos propios de cada barrio, y en los que se expresan relaciones y articulaciones con y entre agentes internos y externos bajo modalidades que -si bien reflejan tendencias generales- se expresan de manera particular.

El conjunto de los barrios populares de Noroccidente de Quito presenta una situación de "heterogeneidad barrial" y en algunos casos existen características heterogéneas al interior de un mismo barrio. Esta heterogeneidad se deriva de:

- Los procesos históricos de conformación de cada barrio son determinantes de esta situación. Los factores concurrentes para ello pueden derivarse de condiciones distintas de planificación, acceso a la tierra, tamaño de lotes, procedencia de la población, tratamiento del espacio público, presencia o no de lugares centrales, entre otros.
- El grado de consolidación de cada barrio y al interior de un mismo barrio -en relación de cercanía o no a la avenida Occidental-. Estos grados de consolidación tienen que ver con la densidad poblacional y de vivienda, el acceso a infraestructura y equipamiento y la dotación de transporte y vialidad.
- Características de los usos del suelo y del mercado de tierra y vivienda.
- Nivel socioeconómico diferenciado. Los pobladores de los BPNQ si bien se encuentran dentro de la amplia definición empleada para lo "popular" tienen una inserción económica y una capacidad adquisitiva y de ahorro diferenciada según barrios y aún al interior de un mismo asentamiento³³. Lo que se manifiesta en la calidad y características de la vivienda, en la consecución de ciertos servicios públicos y en la adecuación del espacio comunitario.

31. Dirección de Planificación, Municipio de Quito. El Reglamento Urbano de Quito, IMQ, Dirección de Planificación, Quito. 1992.

32. Ver listado en Sección I, pg. 26.

33. Como es el caso de los barrios Mena del Hierro, El Pinar y La Primavera.

- Manifestaciones culturales y modo de vida que se expresan tanto en las características actuales de los asentamientos como en las reivindicaciones y satisfactores. Factor que está relacionado con los anteriores y a la vez permite comprender algunas particularidades de los barrios según la composición social y étnica de sus habitantes.

Esta heterogeneidad se manifiesta a nivel socioeconómico. Existen en la zona barrios de estratos altos, bajos y medios. Así mismo se da el fenómeno que al interior de un mismo asentamiento conviven pobladores de estratos bajos y altos como es el caso de los barrios Mena del Hierro, El Pinar y La Primavera.

2.2.2. La agrupación funcional de los barrios para la Federación de Barrios Populares de Noroccidente de Quito.

La Federación de Barrios del Nor-Occidente de Quito ha definido una zonificación de los barrios por "sectores". Esta zonificación ha sido establecida en función de criterios de relativa homogeneidad, proximidad y desarrollo organizativo de los barrios con vistas a la implementación de sus diversos programas. (Ver Anexo N° 1).

2.3. Usos de suelo en la zona del Noroccidente

2.3.1. Usos del suelo predominantes en la zona

En términos generales, el uso del suelo predominante en toda la zona es el de vivienda. Sin embargo existen particularidades y variaciones según los barrios.

En algunos barrios los usos predominantes son los de vivienda, ladrilleras, y agricultura. En otros barrios, sin embargo, los usos de ladrilleras y agricultura han dado paso a un número importante de establecimientos comerciales y algunas industrias.

2.3.2. Los espacios públicos

Los espacios públicos o espacios de encuentro de la comunidad son limitados, tanto al interior de

los barrios cuanto en lo que hace al conjunto de la zona.

Al interior de los barrios existen carencias de espacios públicos por la misma manera como se han originado los barrios: el criterio de planificación dominante es la distribución de la tierra para el mayor número posible de lotes en el caso de lotizadores particulares e incluso en aquellos terrenos lotizados por cooperativas de pobladores. Y, en los casos de barrios incorporados en conurbación, en sus inicios, como es lógico no fueron planificados como urbanos (La Comuna, huasipungos, huertos familiares o caseríos al costado del antiguo camino a Nono)

La zona no cuenta con una estructura urbana articulada en la cual se destaquen "centros" de referencia colectiva para el conjunto de la población. Ello en parte tiene que ver con el hecho de que no existe una adecuada comunicación vial entre los diferentes barrios: los pasos vehiculares prácticamente no existen y los pasos peatonales son escasos y peligrosos.

En contraposición con la carencia de espacios públicos, los pobladores mantienen y desarrollan una intensa práctica de interacción social de carácter público. Las redes de comunicación social son facilitadas y estimuladas por una serie de actividades culturales, deportivas y comerciales que se realizan en toda la zona con diversa frecuencia; éstas cuentan con el apoyo de la FBPNQ y de un conjunto amplio de actores.

2.4. Condiciones de dotación y acceso a los servicios públicos

En el marco de la referida heterogeneidad barrial, se constatan déficits en los servicios públicos, al tiempo que existen desigualdades en cuanto se refiere a la cobertura, al volumen y a su calidad, dependiendo de los procesos históricos particulares de cada uno de los barrios que conforman la Zona y de su ubicación respecto a la Avenida Occidental para el caso de las redes de servicio público.

2.4.1. Redes de Infraestructura

El acceso a redes de infraestructura con conexión domiciliaria se tratará en relación a la vivienda y

a los servicios habitacionales en el Acápite 3 del presente Capítulo. A continuación presentamos algunas características generales de gestión, dotación y acceso de infraestructura de manera global a los BPNQ.

a. Agua potable

En la medida de que los BPNQ se encontraban fuera del límite urbano y de la cota de agua en el período de conformación, fueron los propios sectores populares organizados quienes realizaron acciones tendientes a su consecución, mediante la captación de aguas de vertientes del Pichincha fundamentalmente.

Conforme se consolida y legaliza la presencia de los barrios, interviene el Municipio de Quito por medio de la Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP-Q).

El principal sistema de dotación de agua potable para los barrios de Noroccidente será el Proyecto Noroccidente, que se encuentra en su fase final, mediante la provisión de acometidas domiciliarias.

El proyecto fue realizado por la EMAP-Q, financiado, en parte, por el gobierno de Brasil y ejecutado por la firma INTERBRAS de ese país, y la EMAP-Q.

Tras largos años de gestión respecto al agua potable, los sectores populares del NOQ finalmente accederán a ella. Sin embargo, se presentan problemas en cuanto a los costos, a la cobertura y al volumen de agua.

Respecto a los costos del servicio de agua potable se presenta el problema de acceso a ella por el elevado costo del pago de la acometida domiciliaria para los moradores, que manifiestan no tener "la suficiente cantidad de dinero como para pagar lo que la Empresa les va a pedir"³⁴. De manera adicional se presentan irregularidades en el cobro de tarifas, debido a la inexistencia de medidores de consumo.

La cobertura del Proyecto Noroccidente es parcial a los barrios ubicados en la zona³⁵. Algunos

barrios (Atucucho, por ejemplo) o partes de éstos que se encuentran por sobre la cota de agua (2.950 msnm.) o fuera del alcance de cobertura por el Norte. Actualmente se busca la solución global de acceso al agua potable mediante la implementación de otros proyectos, como por ejemplo:

- El proyecto de Servicios Básicos en Barrios Urbano Marginales (MQ-UNICEF), que dota de grifos comunitarios a barrios como Atucucho, Santa Anita o La Pulida.
- El proyecto "Colla Loma-Carcelén-1a. Etapa", de la EMAP-Q, abastecerá de agua potable a los barrios de San Rafael, Mena del Hierro y San Enrique de Velasco.
- El proyecto "Colla Loma-Carcelén-2a. Etapa", de la EMAP-Q, cubrirá la dotación de agua potable para los barrios Jaime Roldós Aguilera, Pisullí, Comité del Pueblo N° 2 y San José de Cargahua, barrios ubicados al Norte de la Quebrada San Antonio.

Aún con la implementación de estos proyectos se prevé la escasez de agua en los barrios de Noroccidente. Por un lado el Proyecto de Servicios Básicos en Barrios Urbano Marginales es una solución transitoria y, por otro lado, el aumento de densidad previsto para la zona (hasta 200 hbtes/há) aumentará la demanda.

Considerando que el Proyecto Noroccidente "...servirá a una zona de 603 hectáreas con una densidad promedio de 150 habitantes por hectárea"³⁶ y, además de las características de los otros dos proyectos en implementación, es necesaria la ejecución de nuevos proyectos a nivel urbano para cubrir la demanda.

Se preveía la implementación del proyecto Mica Tambo, con el cual se cubrirían "las necesidades de Quito hasta después de dos décadas del siglo XXI"³⁷. El alto costo de este proyecto no ha permitido su ejecución.

Aparte del Municipio de Quito, tienen competencia en cuanto a la dotación o gestión del agua otras instituciones del Estado:

34 Diario Hoy, 01.11.91.

35 Ver Croquis N° 8.

36 Últimas Noticias, 18.12.89.

37 Últimas Noticias, 05.12.89.

- El Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) en la limitación y regulación del uso de aguas, en este caso de aquellas provenientes de vertientes del Pichincha, que sonde usufructo de la población asentada en la zona.
- El Ministerio de Salud Pública, que entre sus funciones prevé la vigilancia técnica y sanitaria de todo suministro de agua potable, a fin de asegurar su pureza y calidad, pudiendo clausurar el servicio que no cumpla con las normas y disposiciones vigentes.
- El Consejo Provincial de Pichincha, institución que ha propuesto la creación de la "Empresa Provincial de Agua Potable de Pichincha"³⁹ y ha intentado, en coordinación con el Municipio de Quito, proveer la dotación de agua potable a los barrios "periféricos" de Quito.
- El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS)

A pesar de las diferentes competencias institucionales es la EMAP-Q la institución estatal que gestiona recursos, implementa proyectos, controla y regula la dotación de agua potable en el NOQ, así como en toda la ciudad. Mediante ordenanzas municipales se norma el funcionamiento de la Empresa.

Por otra parte, aún existen en la zona proyectos implementados por la población para la dotación de agua entubada, en el barrio Mena del Hierro, por ejemplo. Si bien este sistema permitió contar con un servicio vital, a medida que se densifica el sector se produce la escasez y el racionamiento.

Además de aquellas acciones destinadas a superar el déficit de agua potable en el largo plazo, el Municipio de Quito ha emprendido campañas destinadas a racionalizar el consumo de agua por parte de la población. Sin embargo, se considera que medidas como ésta no surtirán efecto si no van acompañadas de la racionalización en cuan-

to a la distribución y el uso de medidores domiciliarios³⁹.

La dotación de agua potable ha sido el servicio público que se ha demandado con prioridad en los barrios del NOQ y se reivindica con igual prioridad en los barrios que todavía no acceden a ella. Ante los problemas existentes y previstos se considera necesaria la implementación de un Plan Global, que permita el aprovisionamiento de agua potable en forma permanentey a largo plazo.

b. Alcantarillado

La Empresa Municipal de Alcantarillado (EMA) es la institución gubernamental destinada a suplir las necesidades de la población en cuanto a la evacuación de aguas servidas y aguas lluvias a través del sistema de alcantarillado.

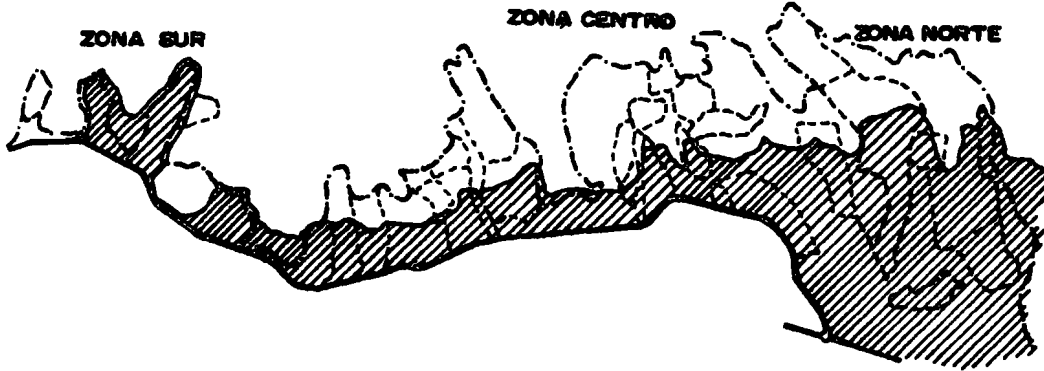
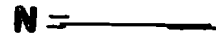
La infraestructura de alcantarillado es parcial a los barrios del NOQ: el servicio se encuentra reducido a las vías de acceso principal y algunas laterales. Numerosos barrios no cuentan con alcantarillado y aún al interior de cada barrio la presencia de redes solo cubre áreas aledañas a la avenida Occidental. En barrios con mayor consolidación urbana, como Cochapamba, Bellavista o Santa Anita, el servicio alcanza mayor cobertura.

Considerando la cobertura parcial del servicio y las características topográficas del terreno en donde se ubican los BPNQ, la ausencia de alcantarillado público deviene en riesgo a la población en la medida en que la evacuación de aguas servidas y aguas lluvias, conjuntamente con la eliminación de basura, se realiza sin control y canalización adecuada, llegando a constituir focos de contaminación e incluso a obstruir las quebradas existentes en la zona, las que son un drenaje natural del caudal de aguas provenientes del Pichincha.


A través de la EMA la población gestiona el aumento de la cobertura del sistema de alcantarillado, servicio que, además de ser considerado indispensable por la población, requiere de la instalación de redes y acometidas para luego realizar trabajos de vialidad.

39 "Otros factores que agravan el problema de la provisión de agua son: la existencia de fugas en el sistema de distribución -estimada en un 30%- la baja facturación y, la falta de medidores de agua o el mal estado (65%) de los existentes." BUSTAMANTE, Gonzalo. "Urbiquito: población y medio ambiente". En: Gaceta Municipal, N° 8., p. 39.

CROQUIS No. 5 COBERTURA DE AGUA POTABLE EN EL NOQ.

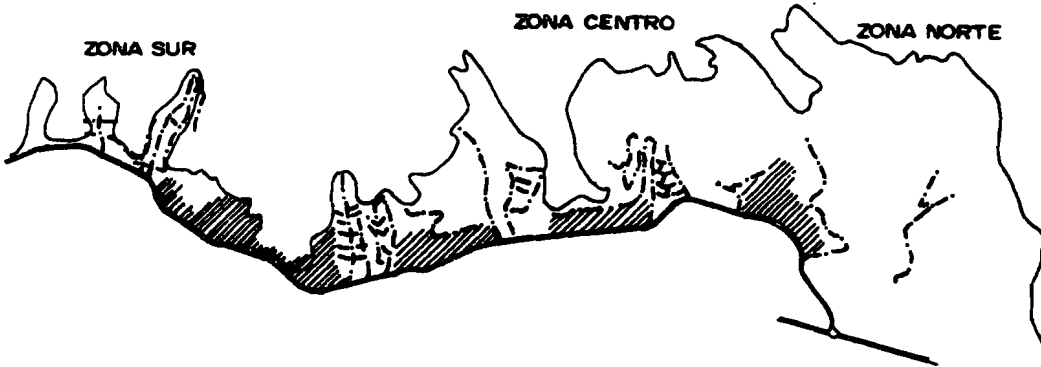
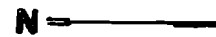


 AREAS SERVIDAS


 **ciudad**
centro de investigaciones
Esc. 1_ 90.000 apróx.

FUENTE: EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE.
ELABORACION: CIUDAD

CROQUIS No. 6 COBERTURA DE ALCANTARILLADO EN EL NOQ.



- - - - RED EXISTENTE
 URB. PRIVADAS CON ALCANTARILLADO

 **ciudad**
centro de investigaciones
Esc. 1_ 90.000 apróx.

FUENTE: EMPRESA MUNICIPAL DE ALCANTARILLADO PUBLICO
ELABORACION: CIUDAD

c. Energía eléctrica

La dotación de energía eléctrica es prácticamente total en el NOQ y en aquellos sectores que no estaban provistos se están realizando trabajos de tendido de la red pública y de conexión domiciliaria.

En algunos barrios se reivindica el mantenimiento de la iluminación pública, función que compete a la Empresa Eléctrica Quito (EEQ), así como la dotación del servicio y fijación de tarifas, entre otras.

d. Teléfonos

Por medio de la demanda y la negociación directa con el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL) el barrio La Primavera accedió al servicio telefónico domiciliario en 1986, es una excepción respecto al conjunto de los barrios del NOQ. Algunos barrios cuentan con servicio público mediante la instalación, por parte de IETEL, de teléfonos monederos públicos, por ejemplo los barrios Mena del Hierro y Granda Garcés.

A futuro se prevé la modernización y ampliación del servicio en todo el país, coyuntura especial para que la zona del NOQ y los sectores populares asentados en ella puedan acceder a la instalación telefónica privada y/o pública.

Dos centrales ampliarán en breve el número de líneas telefónicas destinadas para el norte y noroccidente de Quito: La Central Cotocollao, con 10.000 líneas instaladas y 20.000 por instalar y la Central El Condado con 5.000 líneas⁴⁰.

e. Recolección de basura

La recolección de basura es competencia municipal y a través del cobro de una tasa, correspondiente al 10% del consumo de energía eléctrica, el Municipio financia parcialmente este servicio.

A pesar de que los pobladores de los BPNQ cancelan la tasa de recolección de basura, la cobertura del servicio no es igual al de cobertura del servicio de energía eléctrica.

Actualmente el Municipio de Quito implementa una ampliación, racionalización y modernización del sistema de recolección de basura, incorporando

al servicio a aquellos barrios que quedaban excluidos hasta mediados del presente año. En la zona del NOQ, además de los barrios que ya contaban con el servicio -los alrededores a la avenida Occidental- con la reestructuración tendrán acceso a una recolección bisemanal de acuerdo a una zonificación que divide al conjunto de barrios zona urbana, periferia 1⁴¹ y Periferia 2⁴²:

f. Vialidad

El sistema vial de la zona en estudio está desarticulado tanto en lo que se refiere a su relación con la ciudad, cuanto en la interrelación interna entre barrios y sectores.

El estado y la cobertura de las vías es deficitario -la existencia de vías asfaltadas o adoquinadas es parcial en cada barrio y se reduce a las vías de acceso-, lo cual dificulta el tránsito vehicular. A ello se agregan las dificultades de accesibilidad por las características de fuertes pendientes y la topografía irregular del terreno.

Más de la mitad de la población de los barrios del Noroccidente transita por vías de tierra para acceder a su vivienda, y un 39.8% atraviesan caminos empedrados, muchas veces en pésimas condiciones, sobre todo en épocas de lluvias. Sólo un 38% disponen de vías de acceso asfaltadas o adoquinadas⁴³.

De acuerdo a la tipología empleada por el CEIAS, las vías de tierra predominan en la Invasión y en los barrios de tipo bajo. Las vías empedradas son más frecuentes en los barrios de tipo medio y las asfaltadas en las de tipo alto (de acuerdo a la ubicación barrial respecto a la Av. Occidental)(CEIAS, 1991).

La falta de infraestructura vial es uno de los problemas acuciantes para los barrios populares del Noroccidente de Quito, especialmente para los más alejados de la Av. Occidental. Las posibilida-

41 Comprende los barrios: La Primavera, San Vicente, San Fernando, La Pulida, Ana María y Los Pinos de La Pulida.

42 Comprende los barrios: El Triunfo, San Carlos III, Santa Isabel, Comité del Pueblo II, Pisulí y Jaime Roldós.

43 CEIAS, 1991. La suma superior al cien por ciento corresponde a la combinación de condiciones de las vías de acceso.

des de comunicación vial "horizontal" entre barrios no han tenido mayor desarrollo en la zona lo que demanda una pronta respuesta a esta necesidad sentida de los pobladores que permitiría articular y relacionar a unos con otros en forma adecuada.

Un problema detectado en cuanto a la dotación de infraestructura vial tiene relación con el acceso a otros servicios públicos de dotación mediante red. En algunos barrios que cuentan con vías asfaltadas o adoquinadas, ciertos tramos no cuentan con la red de agua potable y/o alcantarillado público, lo que incide en mayores costos y tiempos de acceso a la dotación de los servicios correspondientes.

2.4.2. Transporte

El servicio de transporte es malo e insuficiente: ninguna línea de recorrido urbano llegaba hasta los barrios en enero de 1992⁴⁴. A mediados del presente año comenzó el servicio de una nueva línea de transporte urbano que circula en un tramo de la avenida Occidental. Debido a su recorrido Bellavista - La Vicentina no se la considera como una posibilidad de transporte público de interconexión barrial en la zona del NOQ, como tampoco una posibilidad de interconexión urbana rápida.

La movilización se resuelve en base a sacrificios de la población: largas esperas, caminatas o el uso de medios de transporte inadecuado e inseguro. Y, paradójicamente, el transporte resulta oneroso a la población ya que el uso de buses o camionetas de transporte informal en la zona tiene un costo hasta tres veces superior al de las tarifas de transporte público.

Los pobladores del NOQ han realizado gestiones ante la Empresa Municipal de Transporte para la creación de nuevas líneas de recorrido urbano o la ampliación de las existentes. Ante la falta de respuesta gubernamental a sus demandas, han sido personas particulares las que prestan el servicio a los pobladores de los barrios. Propietarios de buses o camionetas han establecido recorridos, tarifas y horarios de transporte adiferentes sectores del NOQ, sin embargo al no ser recono-

cidos por las instituciones competentes en cuanto a transporte urbano, ocurren arbitrariedades en el servicio.

2.4.3. Equipamiento

Al referimos al equipamiento urbano en la zona del NOQ lo hacemos respecto a las instalaciones y edificaciones existentes, diferenciándolas en equipamiento: comercial, comunitario, cultural, educativo, recreacional y deportivo, religioso, de salud y de vigilancia y seguridad.

De manera global al NOQ detectamos la desigual dotación de equipamiento en sentido geográfico, correspondiendo una mayor dotación en aquellos barrios con mayor tiempo de permanencia en la zona y cuya población los ha reivindicado organizadamente.

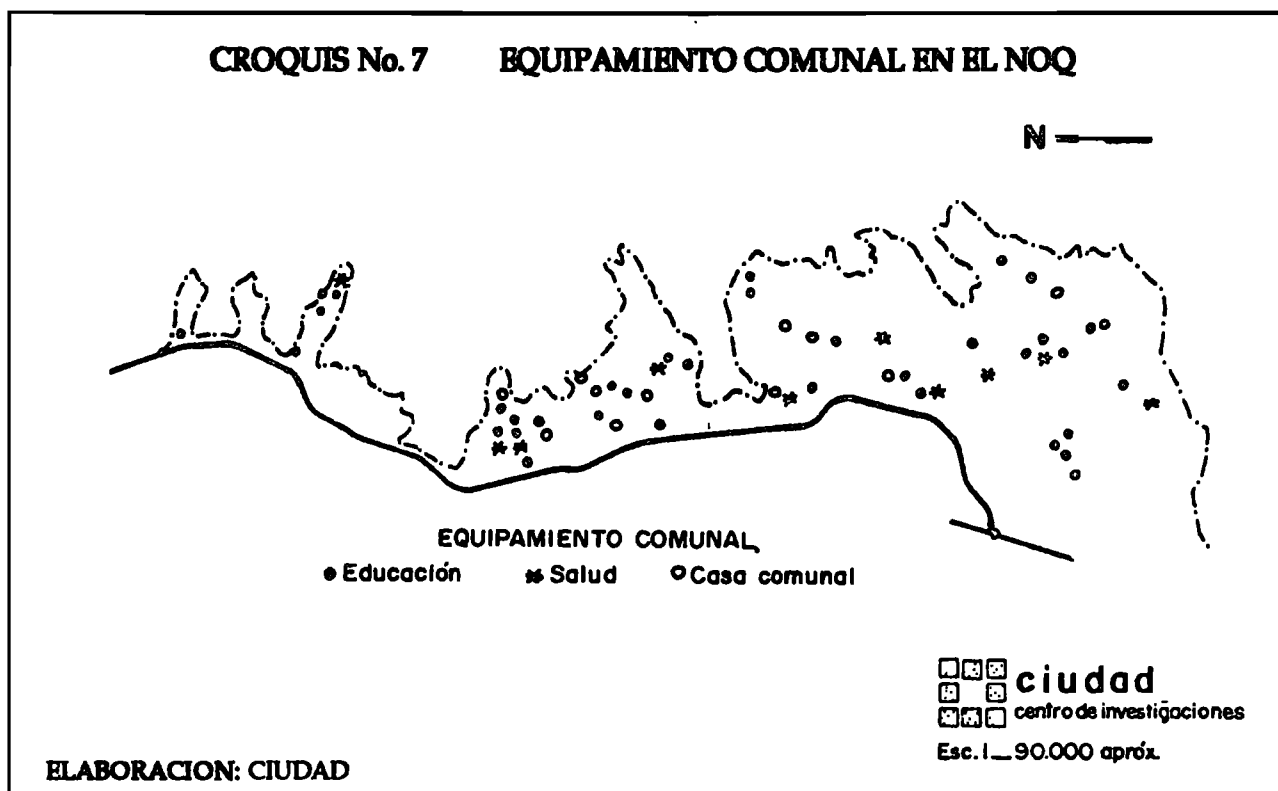
También ocurre una dotación desigual de equipamiento respecto a las necesidades reivindicadas por la población:

Respecto al equipamiento comunitario, de salud y educativo la población ha accedido a ellos mediante la demanda a las instituciones competentes: Municipio de Quito, Consejo Provincial de Pichincha, Ministerio de Salud o Ministerio de Educación y Cultura. Y en cierta medida han logrado la dotación, permanencia y presencia de los servicios o al menos de las instalaciones (en el caso del equipamiento comunitario).

El equipamiento recreacional y deportivo ha sido resuelto por la población mediante la adecuación de terrenos baldíos o utilizando el espacio público. En barrios en los que se ha previsto y asignado un porcentaje del terreno a equipamiento comunal la población ha demandado de las instituciones competentes la adecuación e instalaciones destinadas a parques infantiles, casa comunal o guarderías (por ejemplo en el barrio Granda Garcés).

En general la zona adolece de equipamiento cultural. Sin embargo, las actividades culturales han tenido gran promoción y receptividad en la zona, especialmente a partir de las actividades realizadas por la Coordinadora Cultural de Noroccidente (CCN), las mismas que se ejecutan indistintamente en locales destinados a la educación, en locales comunales, canchas deportivas o en espacios públicos.

44 De acuerdo a información obtenida en el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha.



En cuanto al equipamiento comercial, la misma población ha solucionado sus demandas con la instalación de pequeñas tiendas de abarrotes y perecibles ubicadas indistintamente en todos los barrios, y en especial a los largo de las vías principales.

El equipamiento de vigilancia y seguridad ha sido reivindicado por diferentes organizaciones populares, ya sea en el ámbito del barrio, del sector o a nivel global en el NOQ. Las solicitudes realizadas no han tenido mayor receptividad por parte de la Policía Nacional. La población, en algunos casos, ha asumido actividades destinadas a resguardar a la comunidad, comités de vigilancia se han formado en determinados momentos de auge delictivo o en los inicios de la conformación barrial, en especial en aquellos barrios originados como invasión o cooperativas en donde la legitimidad sobre la apropiación de la tierra estaba en discusión.

Los servicios públicos considerados como equipamiento no se refieren única y básicamente a las instalaciones existentes. Sobre todo atañen a políticas y programas implementados por las instituciones competentes. Además de la capacidad instalada respecto a cada servicio es nece-

sario identificar y analizar los contenidos, calidad y cobertura que éstos brindan a la población.

En ese sentido, posteriormente se deben revisar los programas existentes y la participación de la población en cuanto a la implementación de políticas generales o actividades promovidas por la población, por ONG's y por instituciones públicas a fin de considerarlas en la formulación e implementación del Plan de Desarrollo Vecinal.

A grandes rasgos y según requerimientos y prioridades establecidos por la FBPNQ incursionamos en el análisis de situación respecto a salud, cultura y educación.

2.5. Acceso a los servicios de acuerdo a la ubicación territorial de los barrios

Existe una clara diferenciación de la accesibilidad a los servicios por barrios, según su proximidad a la Avenida Occidental. Existe una mayor dotación de servicios en los barrios cercanos a esta vía y, en general, peores condiciones cuando más se alejan de esta Avenida.

CUADRO Nº 3 ACCESO A LOS SERVICIOS DE ACUERDO A LA UBICACION TERRITORIAL DE LOS BARRIOS

SERVICIOS	Cerca Av. Occ.	Lejos Av. Occ.
	%	%
Casa o departamento	41.5	32.3
Mediagua	29.7	43.0
Alto hacinamiento (>4)	19.4	27.9
Agua potable	31.9	18.8
Serv.higiénico	85.1	67.7
Alcantarillado Púb.	60.1	21.8
Luz eléctrica	97.3	82.6
Rec.Púb.Basura.	72.6	40.1

FUENTE: Encuesta CEIAS, FBPNQ, 1990.
ELABORACION: CIUDAD.

La cercanía a la Avenida Occidental es una determinante en la diferenciación social. Los datos destacan, por ejemplo, que cerca a la Avenida se localiza una mayor proporción de casas y departamentos, mientras que cuando las viviendas se localizan lejos de la Av. Occidental hay una mayor presencia de mediaguas, ranchos, chozas y covachas. Estas viviendas igualmente presentan, - como se puede ver en el Cuadro Nº 3-, mayores niveles de hacinamiento, menor cobertura de agua potable, alcantarillado, servicio higiénico y luz eléctrica (mayor información ver en el Informe CEIAS, 1991).

De manera general puede decirse que las invasiones (Inticucho, Pisull, Roldós) y las antiguas zonas de huasipungo (Sta. Isabel, San Rafael) tienen las mayores carencias de infraestructura.

2.6. Actores sociales

Además de las instituciones estatales competentes en la prestación de determinado servicio público, han intervenido nuevos actores sociales en la gestión del equipamiento urbano a partir de la última década.

La participación de la sociedad civil en el desarrollo local, y en especial por parte de los sectores populares, es cada vez mayor. La atención a las necesidades básicas y a los requerimientos inmediatos va transformándose en su noción: se pasa del planteamiento de un derecho a reivindicar ante las instituciones estatales a la realización de actividades, colectivas o individuales, para satisfacer las necesidades urgentes de la población.

Este cambio de perspectiva de solución ha devenido en un empobrecimiento de los sectores populares y en un deterioro de las condiciones de vida.

Ante esta situación han intervenido ONG's en la búsqueda de paliativos a la pauperización; diversas experiencias de intervención nos llevan a concluir que:

- Los sectores populares no tienen la posibilidad de atención y solución de las necesidades básicas en forma aislada. Algunos "proyectos exitosos" han sido fuertemente subvencionados y su implementación masiva implica mantener, y aun incrementar, subsidios.
- La resolución a las necesidades colectivas de la población compete a diversos actores y agentes sociales, tanto desde el aparato del Estado como desde la sociedad civil (ONG's, sectores populares, iglesias, etc.).
- La capacitación, investigación y evaluación son componentes esenciales en el proceso de desarrollo local, dirigido a los actores y agentes que intervienen.
- Es necesario planificar y coordinar las intervenciones de estos actores y agentes en la perspectiva de soluciones globales.

Dentro de los sectores populares que intervienen en la gestión del hábitat cobra cada vez mayor importancia el papel de la mujer. Esta importancia se debe, por una parte, a la participación constante y cotidiana de la mujer en el desarrollo de la vida comunitaria y, por otra parte, a un cambio de enfoque en las políticas orientadas a la mujer.