

## Capítulo 14. MANEJO AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: EL CASO DE LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO

Rodrigo Barreto Vaquero

### INTRODUCCIÓN

Estas notas intentan hacer una reflexión inicial del proceso de participación popular en la prevención de desastres naturales iniciado en los barrios populares del noroccidente de la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador el mes de enero de 1993, a través de un proyecto impulsado por el Centro de Investigaciones CIUDAD. En esa medida, no es más que una primera sistematización de un proyecto en marcha que pretende constituirse en una herramienta de trabajo de los sectores populares involucrados en un proceso de búsqueda de mejores condiciones de vida y de mayor participación y decisión en las políticas urbanas.

El documento está dividido en cuatro partes: la primera hace relación a las características de Quito; una segunda sección aborda los antecedentes que dieron origen a los barrios populares del noroccidente de Quito; en una tercera sección se describe y se analiza la forma como se ejecuta el proyecto y finalmente en una cuarta sección se señalan algunos elementos de discusión y alcances del proceso vivido hasta ahora, que pueden servir de aporte para la implementación de otras acciones similares.

### ANTECEDENTES GENERALES

La ciudad de Quito está ubicada a 2.800 m de altura sobre el nivel del mar, en una fosa tectónica en donde se puede detectar morfológicamente un ex-

tenso sistema de fallas geológicas; se encuentra limitada por altos relieves occidentales de dos volcanes activos, el Pichincha<sup>1</sup> y el Atacazo, y por las colinas orientales de Puengasí, Ichimbía y Bellavista, que forman una hoya conformada por las cuencas superiores de tres sistemas hidrográficos: el río Machángara, la quebrada del Batán, y el río Monjas.

En la ciudad de Quito, según Pourrot (1983), se pueden distinguir dos tipos de climas: el "clima mesotérmico semi-húmedo a húmedo" que caracteriza a la parte plana de la ciudad, y el "clima de alta montaña", que se encuentra sobre los 3.200 m.

Las descargas pluviométricas —provenientes de una masa de aire de origen oceánico y amazónico— son elevadas en la temporada invernal (octubre-abril), observándose una importante diferencia en el volumen de precipitaciones entre el sur y el norte de la ciudad (1.400 mm y 800 mm respectivamente).

Esta situación ha influenciado decisivamente en la forma de la ciudad: en su crecimiento, la ciudad fue adquiriendo una forma alargada en sentido norte-sur. La urbe se extiende en unos 30 km de longitud, con un ancho que no supera los 8 km, en terrenos bastante accidentados pues la superficie verdaderamente plana es muy reducida.

### **Las laderas del Pichincha**

El crecimiento acelerado de la superficie de la ciudad en los últimos 40 años ha incorporado suelos agrícolas (de las laderas orientales del Pichincha, entre otras) que han contribuido a la desaparición del área boscosa y de la cubierta vegetal, y ha producido también el bloqueo del drenaje natural de las quebradas que provienen del volcán. Junto al volcán Pichincha mismo, las laderas son consideradas en la actualidad como la zona de mayor riesgo de la ciudad por la presencia de deslaves.

### **Quito, una ciudad con riesgos naturales**

Peltre (1989: 45) en la construcción del archivo de accidentes morfoclimáticos acaecidos en la ciudad de Quito, señala que entre 1900 y 1988 se produjeron 233 inundaciones, 73 aluviones, 36 hundimientos y 21 derrumbes; en total, 517 eventos que provocaron 171 muertos: 85 por derrumbes, 70 por aluviones, 14 por inundaciones y 2 por hundimientos.

### **Localización de los barrios donde se implementa el proyecto**

Los barrios populares del noroccidente de Quito se encuentran asentados en las laderas orientales del Pichincha (entre los 2.900 y los 3.200 m. de altitud), en un suelo de tipo arcilloso, caracterizado por sus fuertes pendientes y numerosas quebradas; además, se trata de una zona de alta pluviosidad.

Las acciones específicas del proyecto se ubican en los barrios San Rafael, Santa Isabel y Mena del Hierro, localizados en la parte baja de las laderas, sin embargo, también de fuerte pendiente, lo que les vuelve muy vulnerables a la acción de las aguas lluvias que escurren superficialmente acarreando lodo, piedras y basuras (desechos domésticos) desde los barrios ubicados en cotas más altas.

Este grupo de barrios es heterogéneo y diverso: desde el barrio más antiguo de la zona hasta algunos de reciente creación. Sin embargo, forman una unidad territorial definida, presentan un alto nivel de densidad habitacional en relación con la zona, así como las mayores carencias en servicios de infraestructura.

### **LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO**

Un rápido vistazo a la franja periférica noroccidental de la ciudad de Quito 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.

### **El asentamiento popular en el noroccidente de Quito**

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 (existencia interrelacionada de tres polos de centralidad, uno en el tradicional Centro Histórico, otro al sur, y el tercero al norte) a una nueva forma de organización territorial de carácter más bien irregular y disperso que caracteriza al desarrollo de la ciudad a partir de mediados de la década del setenta.

Es cierto que algunos asentamientos ya existían allí desde antes (se habla de que el barrio 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 siguiente (CIUDAD, 1990).

Es necesario recordar que Quito —desde que comenzó a expandirse físicamente en las primeras décadas del siglo— ha sido una ciudad fuertemente segregada. 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 tugurizado. El surgimiento de barrios populares en las periferias norteñas 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.

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, traía consigo haciendas y áreas de uso agrícola, y terrenos baldíos y bosques.

*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 agrícolamente incultas.

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.

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.

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. Entre 1974 y 1976 la JNV construye alrededor de 2.500 viviendas, programas estatales que obraron 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.* 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; los sesenta y los setenta son los años de construcción y puesta en funcionamiento de la vía Occidental, para aligerar el tránsito en las estrechas y congestionadas calles del "centro histórico".

Estas acciones tuvieron un impacto 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.

### **La "función urbana" del noroccidente en los 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, representa objetivamente el papel de "avanzada" en el proceso de crecimiento territorial de la ciudad y en la urbanización de extensas zonas periurbanas.

Al mismo tiempo, por otro lado, y dada la confluencia de los factores a los que ya nos hemos referido, se inscribe en una inicial tendencia de utili-

zación de las franjas periféricas de la ciudad para vivienda de los sectores populares, como una suerte de "extensión" social del sur en el norte.

Así estaban las cosas a principios de los años 80. A partir de entonces se ha observado un triple cambio en el uso del suelo:

- a. Algunas zonas baldías (de "engorde") ya no mudaron a vivienda popular, sino a residencia de clases altas y medias altas.
- b. Otras áreas baldías pasaron a ser utilizadas para albergar comercio especializado, grandes locales de venta de materiales de construcción, u otras actividades económicas de escala no menor o de gestión.
- c. Las márgenes occidentales inmediatas a la Avenida Occidental han comenzado a adquirir características sociales, y también constructivas y arquitectónicas, más definidamente "clases medias" a medida que los propios barrios han ido consolidándose.

### **Los barrios populares del noroccidente de Quito en la actualidad**

Los barrios populares del noroccidente de Quito presentan características relativamente homogéneas entre sí en cuanto a su composición territorial; sin embargo, se observa una situación de "heterogeneidad barrial" en su conjunto y en algunos casos en el interior de un mismo barrio. Las principales diferencias existentes se expresan en: la historia de conformación de los barrios, el uso del suelo, el nivel de consolidación de las viviendas, la accesibilidad, la dotación de servicios básicos, entre las más importantes.

*Los usos del suelo* varían según los barrios. De manera general, se podrían identificar tres tipologías de barrios según los usos del suelo:

- a. Barrios donde se mezcla el uso de vivienda al de extracción primaria (por ejemplo, Santa Isabel).
- b. Barrios en etapa de transición donde el uso de extracción primaria empieza a dar paso a una mayor intensidad de uso de vivienda, al comercio y a la industria (por ejemplo, Mena del Hierro).
- c. Barrios donde el uso de vivienda, comercio y alguna industria se encuentra relativamente consolidado.

Las formas diferentes como se originaron los barrios incide en su morfología urbana haciendo que el tamaño de los lotes sea variable. En algunos casos, especialmente en los asentamientos que se originaron por huertos

familiares, existen lotes de gran tamaño los cuales se encuentran en proceso de cambio de uso y subdivisión.

Respecto a la tenencia de la vivienda, durante las décadas de los sesenta y setenta, la mayoría de los habitantes eran propietarios de sus viviendas (o tramitaba el título de propiedad de los terrenos). Conforme avanza la consolidación de los barrios, la legalización de los terrenos, la formación y la llegada de nuevas familias, el porcentaje de arrendatarios va ganando terreno (29% arrendatarios, 60% propietarios en 1991). De manera general puede decirse que los barrios que se originaron con las invasiones y las antiguas zonas de huasipungo tienen las mayores carencias de infraestructura y equipamiento.

Gran parte de los barrios o parte de cada barrio se encuentra por sobre la cota de agua establecida por el municipio de Quito, por lo que la disponibilidad de agua potable de red pública es uno de los problemas más serios. Sólo el 36% de las viviendas cuentan con este servicio a domicilio y fuera de la vivienda, el 15%. El resto de familias soluciona esta necesidad a través de formas alternativas como provisión de agua de tanqueros (34%), cuyo costo es extremadamente alto, y un 10% se provee de pozos o vertientes del Pichincha.

El alcantarillado y la recolección de basura es parcial. La ausencia de sistemas de eliminación de aguas servidas o su solución a través de pozos ciegos (en el 35% de las viviendas), determinan alto riesgo para la población, ya que constituyen focos de contaminación. Más aún, el 16% de las viviendas botan la basura al aire libre, en terrenos baldíos o en quebradas.

Es notoria la ausencia de vías de comunicación entre los diferentes barrios (los pasos vehiculares prácticamente no existen y los pasos peatonales son muy escasos). 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 acceso vehicular; situación de accesibilidad que se ve agravada por las características pendientes del terreno. El sistema vial está desarticulado tanto en lo que se refiere a su relación con la ciudad, cuanto en la interrelación interna entre barrios y sectores.

A todo esto habría que agregar la carencia de espacios públicos de encuentro, que se explica porque el criterio de planificación dominante es la distribución de la tierra para el mayor número posible de lotes. Sin embargo, en contradicción con la carencia de lugares públicos de encuentro, existe a nivel de los pobladores la práctica de una intensa interacción, facilitada

por redes de comunicación social que son promovidas por una serie de actividades culturales y deportivas organizadas y desarrolladas con el apoyo de las organizaciones populares de la zona.

### **La zona del noroccidente de Quito: ¿un territorio en disputa?**

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

- a. 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.
- b. Porque áreas considerables de la franja periférica, al borde de la Avenida Occidental, se convierten en residencia de sectores de altos ingresos.
- c. Porque ya se ubican también actividades económicas de capitales medianos y grandes.

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 hacer estallar la rígida segregación social del territorio urbano en norte y sur, la presencia popular en el noroccidente de Quito queda reducida a reservaciones geográficas 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 "despolarizar" 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:

- a. La política municipal reciente, que tiende a reforzar el carácter popular del sur, mientras deja librado el norte a las fuerzas del mercado —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 norte.

- b. El desarrollo de otras políticas urbanas relacionadas con el control del suelo, como las de protección ecológica, de carácter abiertamente punitivas.
- c. Por otro lado, la persistencia, siguen empujando, como mínimo, a una consolidación urbana de los barrios y a un mejoramiento de sus condiciones de vida y, como máximo, a desplazar inicios de formas diferentes de gestión del hábitat popular.

Es en este contexto que, por iniciativa de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito (FBPNQ), y el apoyo institucional de CIUDAD, en un esfuerzo conjunto dentro de una visión integral de los procesos vividos hasta ahora, se llega 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. Conviene entonces armar un plan de desarrollo vecinal para la zona.

#### EL PLAN DE DESARROLLO VECINAL (PDV) DE LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO

El PDV contempla cinco campos de acción: ordenamiento territorial, economía, cultura, comunicación y organización. Los tres primeros se constituyen en ejes temáticos, mientras que el cuarto y quinto son los ejes articuladores. Cada uno de los programas tiene entonces un doble horizonte: por una parte atiende niveles específicos; por otra, se engarza como condición, componente o apoyo, en la concepción de los demás programas.

*Se sitúa lo organizativo y la capacitación* como ejes articuladores del plan porque es una propuesta de organizar y capacitar a los sectores populares para la gestión integral de su hábitat. Por tanto, cada uno de los programas tiene un componente organizativo y de capacitación, al mismo tiempo que la propuesta organizativa sirve a la ejecución de los programas específicos.

La propuesta organizativa enfrenta el estado en que se encuentra hoy el proceso de constitución del sujeto colectivo "moradores del noroccidente", y trata de superarlo. El PDV parte por reconocer la inexistencia actual de

sujeto colectivo visto dentro de un contexto mayor de crisis generalizado y de reflujo del movimiento popular en el Ecuador. Este fenómeno, para el caso del noroccidente de Quito, se expresa en dos procesos relacionados: un distanciamiento entre los dos componentes del movimiento (masas y organización), y un distanciamiento interno entre los elementos constitutivos de la propia organización (dirigentes activistas y cuadros medios-bases).

Por lo anteriormente expuesto, el reto organizativo más importante del PDV es la constitución del sujeto en el noroccidente de Quito, en un período de reflujo del movimiento popular; de allí la necesidad de reactivar la organización que sea capaz de impulsar un programa de desarrollo vecinal y de avanzar propuestas respecto al gobierno de la ciudad y de la sociedad, potenciando y canalizando las dinámicas organizativas de la población, poniendo énfasis en los procesos que se generen desde las bases.

### **Los actores de la implementación del plan**

Diversos actores tienen que ver, en distinto grado, con la gestión del hábitat en el noroccidente. Unos han surgido de las propias prácticas sociales y reivindicativas de la población: son las organizaciones populares; otros son "agentes externos", generalmente vinculados a la realización de proyectos: son las diferentes instituciones estatales y no gubernamentales, y la Iglesia. Unos y otros se deben comprometer en el impulso al PDV, buscando la coordinación de sus acciones.

Sin embargo, dentro de esta diversidad de actores, la FBPNQ es el actor privilegiado para la formulación e implementación del PDV por la acumulación de cuadros, experiencias y reflexiones.

### **Los aspectos operativos del PDV**

Estos tienen que ver con tres niveles:

*El ámbito territorial del Plan.* Está constituido por los barrios populares del noroccidente de Quito, agrupados, a su vez, en tres zonas relativamente homogéneas según sus condiciones socio-territoriales (sur, centro y norte); de esta forma, la formulación de acciones específicas del PDV considera, por una parte, las diversidades zonales y, por otra, las particularidades propias de los sectores y barrios que las constituyen; diferenciándose, así, ámbitos de tratamiento, tanto para la propuesta global como para los programas y proyectos puntuales.