

*Las prioridades del plan.* El PDV considera como prioritarias las acciones o actividades tendientes, por un lado, a potenciar la organización y su capacidad de gestión y movilización, y, por otro lado, a solucionar grupos de problemas acuciantes.

*La implementación del plan.* El plan debe entenderse como un proceso y no como un fin en sí mismo; por ello, la continuidad es parte de su esencia, y contempla la realización de evaluaciones periódicas que lo actualicen y adecúen a las situaciones cambiantes. Eso supone que el plan debe ser ampliamente consultado y debatido, con el propósito de lograr consensos y acuerdos que lo legitimen y que sea "apropiado" por la población y sus diversas instancias organizativas. Asimismo, el plan considera estrategias y acciones concretas para comunicar e informar a la población respecto de los avances y problemas.

### Los instrumentos de gestión del PDV

Para la implementación del plan de desarrollo vecinal se actúa en tres niveles: a) en el desarrollo y la consolidación de las organizaciones populares existentes; b) en la coordinación entre los agentes externos que operan en la zona y, c) en un proceso que tienda a la generación y al funcionamiento permanente de una red de instancias específicas de gestión del hábitat: los consejos de gestión vecinal.

*Fortalecimiento de los actores sociales internos.* Este punto contempla tres aspectos: a) el fortalecimiento de las organizaciones existentes; b) la creación de condiciones que posibiliten el desarrollo y la organización de todas las entidades que se despliegan en el noroccidente; y c) el establecimiento de instancias de coordinación entre las organizaciones populares de la zona.

*Coordinación entre los agentes externos:* La buena marcha del PDV exige que se busque la coordinación entre los diversos agentes externos que de una u otra manera participan en la gestión del hábitat en el noroccidente, lo que implica superar el aislamiento de los proyectos individuales que maneja cada institución. La dispersión de estos esfuerzos se traduce en la poca eficacia y en el alcance limitado de esos esfuerzos, lo que sólo puede superarse estableciendo parámetros y formas que permitan coordinar lo que hacen los actores internos y los agentes externos.

En este sentido, se procura, por un lado, la coordinación de proyectos que tengan un mismo ámbito temático, y, por otro lado, la coordinación de

proyectos que transcurran en un mismo sector territorial. A su vez, esta coordinación debe tener un norte que la guíe y le dé sentido: el plan de desarrollo vecinal, y formas institucionales en que expresarse: los consejos de gestión.

*Los consejos de gestión vecinal.* Para la ejecución misma del PDV, se está constituyendo una red de consejos de gestión, los mismos que se hacen cargo de su marcha y evaluación periódica. Esta red de consejos de gestión es representativa de los diversos actores involucrados y ejecutiva en términos de responsabilizarse de la ejecución de programas y proyectos.

Los consejos de gestión vecinal no reemplazan a las organizaciones populares existentes; al contrario, suponen su fortalecimiento, pues serán espacios de encuentro de las organizaciones populares con otros agentes (organismos privados de desarrollo, instituciones públicas, Iglesia, etc.) para la coordinación y formulación de políticas y propuestas que recojan el sentir y las preocupaciones de los moradores.

Para garantizar que los consejos de gestión sean realmente representativos de los intereses de los vecinos, y que resguarden la autonomía organizativa de los pobladores, su conformación se enmarca en dos principios:

- a. Por una parte, ser amplios y pluralistas, es decir, no excluir por ningún motivo a ninguna organización popular existente.
- b. Por otra parte, contemplar una mayoría de miembros delegados de los moradores de la zona.

Los representantes de instituciones externas deberán cumplir un rol asesor más que decisorio.

La resolución de las formas y mecanismos de su integración son fruto de un proceso de debate previo.

Los consejos de gestión actúan a nivel temático y territorial. Sus competencias temáticas se refieren a los campos de acción propuestos en el PDV, y toman la forma de programas y proyectos específicos en las áreas organizativa, económica, territorial, cultural y de capacitación. A nivel territorial, se diferencian ámbitos de actuación barriales, sectoriales y zonales.

Los consejos de gestión, como instancias de coordinación para la gestión del hábitat popular, cumplen varios roles.

- a. Son espacios de unidad y coordinación de los moradores y de sus organizaciones.

- b. Discuten, elaboran y aprueban las propuestas de desarrollo para la zona.
- c. Negocian ante las instituciones públicas y privadas, la implementación de las propuestas.
- d. Controlan, evalúan y fiscalizan las obras y proyectos que se realizan en el sector.
- e. En algunos casos, se encargan de la administración de determinados proyectos como es el caso de este proyecto.

### EL PROYECTO "AGUA DESARROLLO", MANEJO AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: EL CASO DE LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO

#### Objetivos y acciones

El proyecto "Manejo ambiental y prevención de desastres naturales con participación comunitaria"<sup>3</sup> forma parte del programa de acondicionamiento territorial, uno de los 5 programas del Plan de Desarrollo Vecinal de los barrios populares del noroccidente de Quito.

El programa de acondicionamiento territorial del PDV apunta a la planificación para el reordenamiento urbano en la zona y su mejor integración con la ciudad. Entre sus objetivos, procura un desarrollo urbano que no entre en contradicción con el mantenimiento de condiciones ambientales sanas y a la vez promueve la valorización de espacios y ambientes de carácter público y comunitario, en especial de aquellos que son, o pueden ser, expresión de identidad vecinal.

Con este fin, el programa de acondicionamiento territorial prevé un subprograma de manejo ambiental y protección ecológica, que contenga los proyectos de mejoramiento ambiental en áreas públicas y de mejoramiento ambiental habitacional.

En este marco, el proyecto Agua Desarrollo tiene 5 objetivos:

- a. Mejorar las condiciones ambientales, de saneamiento y hábitat de los barrios.
- c. Proteger a la población de posibles deslizamientos de tierra provocados por el deterioro del suelo causado por las aguas lluvias debido a las fuertes pendientes y al taponamiento de drenajes naturales.

- d. Proveer a los barrios de áreas verdes.
- e. Mejorar las condiciones sanitarias de la vivienda y racionalizar el manejo del recurso agua.
- f. Capacitar y hacer consciente a la comunidad con respecto al riesgo que significa el vivir en las laderas del Pichincha, así como en las maneras y formas de mejorar las condiciones de saneamiento ambiental.

Para el logro de estos objetivos, el proyecto se propone realizar las siguientes acciones:

*Dotación de agua sana a los barrios.* Captación de aguas superficiales por medio de mangueras, conducción por tubería y construcción de un tanque de recolección y tratamiento de agua; conducción de agua tratada a los domicilios a través de red subterránea, todo esto en un proceso de participación de toda la comunidad beneficiaria, mediante la realización de trabajo comunitario (mingas). Simultáneamente se lleva adelante una campaña sobre manejo y racionalización del uso del agua.

*Manejo de aguas lluvias.* A través de su control y conducción en lugares críticos, mediante el mantenimiento y/o construcción de cunetas, por medio de la realización de mingas. Simultáneamente, una campaña de capacitación y difusión orientada a desarrollar la conciencia barrial sobre la necesidad del manejo adecuado de los recursos hídricos y el medio ambiente. Racionalización del uso del agua de consumo humano en los barrios.

*Realización de campañas de saneamiento ambiental, creación de espacios verdes y ornato del vecindario.* Acciones tendientes a mejorar las condiciones sanitarias y de valorización de la identidad barrial. Estas acciones se concretarán en los siguientes resultados:

- a. Manejo y uso de basuras orgánicas domiciliarias en tanto recurso reciclable para la producción de compost (recolección, procesamiento, reciclaje).
- b. Creación y manejo de un vivero y la producción de 50.000 árboles de variedades nativas.
- c. Arborización de aceras y espacios públicos en las zonas consolidadas de los barrios, con árboles nativos producidos en los viveros barriales. Siembra de 10.000 árboles en aceras de las vías, espacios públicos y en las quebradas.
- d. Recuperación y manejo de quebrada mediante acciones de arborización, linderación, manejo de basuras y puesta en uso como un espacio

de recreación y educación ecológica. Programa de manejo y educación ambiental en torno a la quebrada del sector, con la especial participación de los niños y los jóvenes de los barrios.

- e. Documentación del proceso para la historia barrial, mediante la realización de un audiovisual, fotografías y 3 cartillas.

### **Acciones en ejecución**

Las actividades realizadas en estos primeros meses (enero-septiembre) del presente año, tienen que ver fundamentalmente con acciones de preparación y organización de arranque del proyecto.

En esta primera fase, que debe entenderse como un proceso, los diferentes actores involucrados se adentran y se apropian del proyecto a la vez que se sientan las bases para garantizar su éxito. Esto supone: respetar las dinámicas propias de las organizaciones populares involucradas, el funcionamiento, los ritmos y las formas de organización legitimadas y reconocidas y los compromisos adquiridos con anterioridad.

El fuerte invierno en los meses de marzo, abril y mayo, y sus consecuencias, obligaron a programar y realizar acciones emergentes de difusión y capacitación en prevención de desastres, que se suponía serían realizados en el futuro. Ello posibilitó el logro anticipado de algunos impactos previstos a largo plazo, como se verá más adelante al hablar de la Minga por la Vida.

### **El fuerte invierno una coyuntura favorable: LA MINGA POR LA VIDA**

“El mes de abril del presente año pasará a la historia, al menos de los últimos diez años, como el de mayor pluviosidad registrada para la ciudad de Quito. El valor normal esperado de cantidad de lluvias para este mes, según el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología, era de 145,3 mm, pero se han presentado más de 300 mm”, reportó el periódico El Comercio en su edición del día 20 de abril, 1993.

Este dato de prensa pone de manifiesto la crudeza del período invernal durante el presente año. Las consecuencias, sobre todo en los barrios populares ubicados en las laderas del Pichincha y en otras zonas de fuerte pendiente en Quito, fueron muy significativas. Según datos de prensa, hasta el 20 de abril, 7 personas habían fallecido en diferentes sitios de la ciudad, bajo los escombros de las casas afectadas por el invierno y son muchas las

calles y avenidas destruidas. El municipio calculaba pérdidas superiores a los 200.000 dólares en infraestructuras y áreas públicas afectadas por las aguas. Entre el 17 y 18 de abril, para poner un ejemplo, los bomberos atendieron 110 llamadas de emergencia debido a inundaciones en diferentes sectores de la ciudad.

Según Defensa Civil, una precipitación de 30 mm de intensidad habría podido provocar innumerables deslizamientos de tierra en la zona noroccidental de la ciudad de Quito; por esa misma razón, los técnicos de la firma consultora EGESCO advirtieron que en las condiciones de saturación de humedad del suelo, un pequeño sismo habría tenido efectos catastróficos.

Para esas fechas, en los barrios del noroccidente de Quito, las fuertes lluvias habían incrementado el peligro de deslaves sobre casas y vías, muchas de las cuales se agrietaron y hundieron. Se observaban frecuentes obstrucciones de quebradas y cauces artificiales (cunetas, canales, acequias, sumideros y alcantarillas) producidas por materiales pétreos y tierra, fruto de pequeños deslaves que, sumados a la acumulación de desechos y escombros, conspiraban contra el libre flujo de las aguas, con el consiguiente deterioro de las vías, edificaciones y áreas comunales. En otro orden de cosas, numerosos árboles y postes se encontraban en peligro de caer sobre las viviendas y las vías por el debilitamiento de la base de sustentación, producidas por la excesiva humedad del suelo. Las bases de puentes y alcantarillas se hallaban afectadas por la erosión y las filtraciones. Pavimentos, adoquinados y empedrados se vieron seriamente deteriorados por las tormentosas aguas que bajaban sin control por las calles de fuerte pendiente.

Esta situación de emergencia ponía en grave riesgo la vida de casi 60.000 personas que viven en los 42 barrios asentados en el noroccidente de Quito, en los flancos del Pichincha.

La gravedad del problema exigía un compromiso solidario de las instituciones del Estado, instituciones privadas y de toda la ciudadanía, y requería de acciones urgentes para enfrentar la situación.

### **La “Minga por la Vida”**

En ese momento la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito (FBPNQ) y el Centro de Investigaciones “CIUDAD” tomaron la iniciativa de organizar una gran “MINGA POR LA VIDA” para prevenir los desastres en las laderas del Pichincha y, en general, en la zona norte de la ciudad.

La Minga buscó organizar y realizar una serie de acciones para enfrentar, de manera emergente, los problemas que estaban afectando a la población, las viviendas, las obras de infraestructura y el medio ambiente de los barrios noroccidentales de Quito.

Con este motivo se invitó a diferentes instituciones a sumarse a esta iniciativa y a participar en el conjunto de acciones que se programaron para la realización de la MINGA POR LA VIDA, que tuvo lugar el día sábado 24 de abril en el noroccidente de Quito.

En la Minga se realizaron acciones emergentes como limpieza de escombros y cauces de agua (acequias, cunetas, alcantarillas), y arborización y siembra de plantas en casas, calles y espacios públicos. En esta acción de defensa y solidaridad, participaron los moradores de los barrios del noroccidente, los comités barriales, colegios y escuelas del sector y se contó con la colaboración del municipio de Quito, el Consejo Provincial de Pichincha, la Defensa Civil, Organizaciones No Gubernamentales y numerosas instituciones públicas y privadas.

La Minga posibilitó la motivación de la población y la realización de los acuerdos iniciales para el desarrollo del proyecto (designación de responsabilidades y conformación del Comité de Gestión del Proyecto), así como la apertura de relaciones de coordinación con otros organismos y programas estatales y no gubernamentales interesados en apoyar el proyecto.

### **Conformación del Comité de Gestión del Proyecto Agua Desarrollo**

La realización de la "Minga por la Vida", entonces, permitió el arranque del proyecto. En un primer momento se acordó crear "el Comité de Gestión del Proyecto Agua Desarrollo". El Comité de Gestión del Proyecto tiene un funcionamiento permanente y regular, determina los avances, resuelve las dificultades y ajustes necesarios por realizarse en el conjunto de acciones. Fue conformado por veinte mujeres, cada una de las cuales representaba a un barrio, el cual las había elegido en asamblea popular. También forman parte del comité de gestión dos representantes (hombres) de la FBPNQ y el coordinador del proyecto designado por CIUDAD.

### **La mujer es el actor principal del comité de gestión**

El proyecto considera de importancia fundamental la participación de la mujer en sus distintos componentes y fases, programación, ejecución, eva-

luación y seguimiento: el proyecto se propone que sean ellas las beneficiarias privilegiadas.

Este proyecto persigue fundamentalmente el bien comunitario, busca recuperar el espíritu cooperativo, crítico, solidario y educativo, con la participación de las mujeres, los jóvenes y los niños. En esa medida, al asumir los retos del proyecto, las mismas mujeres están interesadas en demostrar una eficiente capacidad de gestión en el mejoramiento de los barrios.

Por otra parte, la FBPNQ apuesta a que las mujeres que son parte del comité de gestión se formen como nuevos cuadros que en el futuro inmediato se integren al quehacer organizativo. Esto además garantizaría que el acumulado organizativo que se pueda obtener con el proyecto, se mantenga luego de su terminación. (En experiencias anteriores se han establecido dependencias con los promotores de los proyectos y cuando éstos terminan las organizaciones barriales tienden a debilitarse y a desarticularse).

Además, las mujeres participan en la ejecución de las obras con un aporte en mano de obra a través del trabajo comunitario.

### **Arborización**

La "Minga por la Vida" permitió dar inicio a las actividades de arborización. Simbólicamente se sembraron 1.000 árboles en el conjunto de barrios del noroccidente. Posteriormente, 300 árboles más fueron plantados en los barrios, en coordinación con el programa del medio ambiente del Ministerio de Educación y los niños de las escuelas del sector.

### **Acuerdos de cooperación**

El Comité de Gestión ha establecido contactos y se encuentra en trámite un acuerdo de cooperación con varias instituciones públicas y privadas, como el Proyecto "Medio Ambiente" del Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central del Ecuador (PMT). El Programa Nacional de Educación Ambiental del Ministerio de Educación Pública (PNA-MEC), la Fundación NATURA-Quito y el Departamento de Parques y Jardines del Municipio de Quito, para impulsar la realización de un amplio programa de arborización en toda el área habitada de las laderas del Pichincha.

## CONCLUSIONES

El proyecto aquí discutido es, fundamentalmente, una propuesta de gestión popular. Como tal, pretende constituirse en una herramienta de trabajo de los sectores populares en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de la población y obtener un mayor grado de participación y decisión en las políticas urbanas. Su objetivo es pretender un desarrollo armónico de la población en relación con la sociedad, con la ciudad y con el ambiente.

El proyecto enfoca distintos aspectos de la vida barrial como parte de un conjunto que sólo puede ser tratado integralmente.

El proyecto es concebido como un conjunto de acciones que van dirigidas a proteger el hábitat, a satisfacer las necesidades sentidas de la población. Siendo un proyecto de capacitación, los contenidos de esta capacitación están dirigidos a elevar la conciencia ecológica de los participantes y pobladores, y a posibilitar, potenciar o crear actividades productivas; contribuyendo al desarrollo y el fortalecimiento socio-organizativo de la FBPNQ y de cada uno de los barrios.

El proyecto está guiado por una sola filosofía y una misma finalidad, y está concebido para apuntalar el desarrollo de los otros programas y proyectos que contiene el Plan de Desarrollo Vecinal. Así, el proyecto parte de la concepción de que no puede ser adecuadamente llevado a la práctica sin la presencia activa de la comunidad, pues ella es el sujeto de su propio bienestar.

Las participantes directas (agrupadas en el comité de gestión), los moradores de los barrios y sus organizaciones, toman parte en el proyecto desde sus propios inicios, y en todas sus fases: en la formulación, en la ejecución, en el control sobre las acciones desarrolladas, en la evaluación y en la proposición de ajustes y correcciones.

El proyecto define una estrategia que respetando lo individual se involucra en lo colectivo, y partiendo de lo colectivo contribuye a la satisfacción de necesidades individuales para coadyuvar al desarrollo de una economía eficiente y solidaria, y que mejore efectivamente las condiciones de vida de los moradores de los barrios populares del noroccidente del Quito.

El proyecto ha mejorado las interrelaciones de los distintos agentes y actores en el noroccidente, propiciando la integración territorial y su inserción y articulación con la ciudad.

El proyecto propone y desarrolla un intenso proceso comunicacional horizontal que, primero, potencia y eleva a un nivel público-político la pa-

labra de las mujeres moradoras de la zona, y, segundo, facilita el despliegue de la creatividad desde las bases, encaminada a la afirmación de una entidad colectiva en medio de un proceso de construcción de una "cultura de la diversidad".

## NOTAS

1. Quito está localizado a menos de 15 km del cráter del Guagua Pichincha.
2. En este punto se resume el capítulo 2 del libro Plan de desarrollo vecinal de los barrios populares del noroccidente de Quito, Ciudad-FBPNQ, Quito, 1992.
3. Este proyecto se realiza gracias a un convenio suscrito entre Ciudad, la Red de Estudios de los Servicios Urbanos en América Latina (REDES), el Secretariado Internacional del Agua (SIA), el aporte de la comunidad beneficiaria y el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (VNU).

## BIBLIOGRAFÍA

- Pourrot, P. (1983) "Los climas del Ecuador, fundamentos explicativos". En: *Los Climas del Ecuador*; Documentos de Investigación N° 4, CEDIG, Quito.
- Peltre, P. (1989) "Quebradas y riesgos naturales en Quito, período 1900-1988". En: *Estudio de Geografía*, Vol. N° 2, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Centro de Investigaciones CIUDAD (1990) *Fichas de los Barrios Populares del Noroccidente de Quito*.