

# ecuador **DEBATE**

**BIBLIOTECA**



FLACSO  
ECUADOR

QUITO - ECUADOR

# ecuador DEBATE

## NOTAS

1. La Colección ECUADOR DEBATE es una publicación auspiciada por el Centro Andino de Acción Popular, bajo cuya responsabilidad se edita.
2. ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparece tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:

	Suscripción	Ejemplar Suelto
América Latina	US\$ 10	US\$ 3,50
Otros Países	US\$ 12	US\$ 4
Ecuador	Sucres 400	Sucres 150

(En todos los casos incluye el porte aéreo)

3. La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Oficina ubicada en Av. Las Casas 1302 y Arias de Ugarte. A esta dirección deberán enviarse las solicitudes de suscripción, compra de ejemplares sueltos y solicitudes de canje de similares.
4. El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité de Redacción.
5. Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.
6. El material publicado en la Revista podrá ser reproducido total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.
7. El símbolo de la revista es el logotipo del Centro Andino de Acción Popular

# índice

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>5</b>
<b>COYUNTURA</b>	
<b>CONTRADICCIONES Y RELACION DE FUERZAS EN EL PROCESO ELECTORAL</b> .....	<b>7</b>
<b>J. M. Egas</b>	
<b>ESTUDIOS</b>	
<b>CLAVES DE LECTURA DE LOS PROGRAMAS POLITICOS</b> .....	<b>25</b>
<b>J. Sánchez-Parga</b>	
<b>LOS PARTIDOS Y LA ACTUACION PARLAMENTARIA</b> .....	<b>35</b>
<b>Diego Peña</b>	
<b>LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA MODERNIZACION DE 1968-80</b> .....	<b>50</b>
<b>N. Argones</b>	
<b>PROGRAMAS DE PARTIDOS vs. CAMPESINOS INDIGENAS</b> .....	<b>73</b>
<b>J. de Olano</b>	
<b>ANALISIS Y EXPERIENCIAS</b>	
<b>COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LOJA Y PERSPECTIVAS PARA UN PROYECTO POPULAR</b> .....	<b>83</b>
<b>G. Ramón</b>	

<b>EL NEGRO ESMERALDEÑO Y LA CONFRONTACION POLITICA NACIONAL</b> .....	<b>97</b>
<b>G. Maloney</b>	
<b>MOVILIZACION POLITICA EN LOS BARRIOS POPULARES DE QUITO</b> .....	<b>124</b>
<b>V. H. Torres</b>	
<b>EL MOVIMIENTO POPULAR URBANO EN QUITO</b> .....	<b>139</b>
<b>Carlos Orbe</b>	
<b>EL HORIZONTE POLITICO POPULAR: UN ESTUDIO DE CASO</b> .....	<b>148</b>
<b>Malva Espinosa</b>	
<b>COMPORTAMIENTO POLITICO DE LOS POBLADORES SUBURBANOS DE GUAYAQUIL</b> .....	<b>172</b>
<b>F. Rosero</b>	
<b>ENTREVISTA AL C. ALBERTO ANDRANGO, PRESIDENTE DE LA UNORCAC</b> .....	<b>177</b>
<b>A. Román</b>	

---

# MOVILIZACION POLITICA

## EN LOS BARRIOS POPULARES DE QUITO

Víctor H. Torres

---

### 1.— CONTEXTO URBANO DE LAS REIVINDICACIONES POPULARES

Los diversos procesos de organización y lucha de los grupos populares urbanos se dan en el marco de la expansión y crecimiento de las ciudades, consecuentemente están ligados a las condiciones específicas de carácter estructural propias al desarrollo capitalista retrasado y dependiente del país. El caso particular de Quito es ejemplar en este sentido: determinados momentos históricos de corte coyuntural, sobredeterminan el sentido y la lógica de la lucha popular, sin propiciar cambios que amenacen al capital y sus condiciones de reproducción en el ámbito urbano.

Los años cincuenta con la reactivación de la economía agroexportadora centrada principalmente en la producción bananera, representaron una mayor redistribución del excedente y una significativa ampliación de la frontera agrícola, período que a nivel político significó una fugaz estabilidad democrática. En su conjunto, estas condiciones crearon las bases para un ulterior crecimiento económico apoyado en el modelo "hacia adentro", en el que la industria sustitutiva y el Estado, eran los dínamos de esta nueva estrategia. La matriz centralizada y regional sobre la que se asentó esta tendencia, produjo como resultado que ciudades como Quito y Guayaquil y otras intermedias sufrieran un vertiginoso crecimiento social—urbano, y con ello la necesidad de cubrir la trama y el equipamiento urbanos progresivamente demandados.

Durante este período, Quito empieza a experimentar una expansión incontrolada hacia las zonas altas que bordean la ciudad, dificultando su equipamiento de infraestructura y servicios básicos. Este crecimiento de sectores altos como la Colmena, Chilibulo, San Juan, Toctiuco, etc., obviamente estuvo ligado al estado de la economía nacional, en particular al resultado del enfrentamiento entre un proceso de desintegración rural que desplaza fuertes contingentes humanos, y el exiguo nivel de vida urbano que rebota hacia la desocupación a la mayoría de esta masa migrante.

En este sentido, algunas de las acciones municipales claramente segregacionistas, especialmente en la dotación del equipamiento mínimo, tendían a desplazarse hacia todos los sectores populares de la urbe, concentrando el problema "urbano"

sobre el carácter de "clandestinidad" de los nuevos grupos humanos asentados en el perímetro urbano, sin el aval municipal, sea por no solicitarlo, sea por ser absorbidos por el crecimiento de la ciudad.

En este ambiente, la actitud más sobresaliente de esos años, estuvo signada por la presencia y actividad de las Organizaciones barriales del Sur, que se mantuvieron en insistente movilización hacia el I. Concejo Municipal, exigiendo atención y solución a sus diferentes problemas tradicionalmente olvidados en su gestión.

Iguamente resalta en esta fase el desarrollo de las empresas constructoras, tanto públicas y privadas, quienes valiéndose de esta necesidad social, orientaron sus inversiones hacia esta actividad considerada como "lucrativa y segura"; inversiones que estuvieron articuladas a la creciente especulación del suelo urbano, al control monopólico de los materiales de construcción, a la explotación de los trabajadores, etc., con una fuerte y absorbente presencia del capital extranjero.

Hacia los años setenta con el "Boom" petrolero, el Estado ecuatoriano canaliza la redistribución de sus rentas hacia la municipalidad, con la finalidad de lograr un reacondicionamiento de la ciudad, en la perspectiva de optimizar las condiciones de la reproducción del capital. Esta tendencia condujo a impulsar cambios en la estructura urbana, a partir básicamente del carácter desigual y regional de las inversiones en el ámbito territorial y social, que profundizaron el proceso de segregación urbana y residencial, en el marco de utilización de la ciudad por parte del capital y el Municipio en la búsqueda de beneficios a cualquier costo.

Durante éste período cobra vital importancia el fenómeno de los "barrios periféricos", enmarcados en un penetrante proceso simultáneo de densificación poblacional y apareamiento de nuevos barrios, en particular en los flancos occidentales. A comienzos de los años ochenta, se registra la existencia de una población que rebasa el cuarto de millón, emplazados en un área de 3.000 Ha., zonas que se constituyen en el lugar de residencia de igualmente un cuarto de la población de Quito, en la cual su mayor peso específico se halla en la periferia de la zona norte, sur y centro respectivamente.

Sobresale de estos procesos de asentamiento su carácter de dispersión y desarticulación expresados en la baja densidad de ocupación del suelo, por lo general localizado en tierras de "baja rentabilidad". Procesos encuadrados en la táctica general de las clases dominantes, de ignorar el problema de la necesidad de vivienda popular, al mismo tiempo que aprovechándose de esta situación, generar formas de expansión especulativas al mantener "vacantes" determinados terrenos intersticiales.

En estas condiciones las clases y grupos populares en permanente expansión, para reproducir su fuerza de trabajo, se ven abocados a recurrir a la ocupación "obligada" de terrenos, o al alquiler y alojamiento en tugurios (por lo general ubicados en el centro de la ciudad) para resolver sus requerimientos de habitación; situación que por su propia dinámica, presupone que los barrios populares de baja densidad irán densificando paulatinamente su población, hasta alcanzar niveles de saturación y tensión al futuro.

## El Municipio y sus respuestas técnicas

El aparato municipal en tanto espacio de poder y centro de redistribución de las rentas territoriales, articuladas a formas de acumulación en el ámbito ciudadano, ha implementado paulatinamente —con el apoyo de otras dependencias estatales— una política urbana, que reproduce determinada estructura de relaciones que garantizan los contornos establecidos del espacio urbano, sustentados en la segregación y exclusión del equipamiento, la infraestructura y los servicios básicos a las mayorías populares de la ciudad.

Tradicionalmente el cabildo quiteño integrado por los propietarios y acaparadores de tierras ha dado respuestas inmediatas en determinadas coyunturas a los problemas de la ciudad, con el único objetivo de legitimar situaciones de hecho ya consumadas, y en el ánimo de ejecutar acciones técnicas ante problemas puntuales. Ya desde los años treinta el Municipio extendió el perímetro urbano de la ciudad hacia zonas conformadas por fincas y quintas vacacionales, con el fin de revalorizar sus tierras e impulsar una campaña de lotizaciones indiscriminadas, sin ningún tipo de control y su posterior legalización, urbanización y equipamiento. Condiciones que a la postre permitieron justificar la iniciativa del Alcalde de la época, de constituir al Municipio en el exclusivo urbanizador en Quito, con el justificativo de invertir sus ganancias en el “desarrollo del sur” (1).

Su resultado fue la proliferación de un espectro caótico de “lotizaciones fantasma”, anarquía municipal en la adquisición de tierras, altos niveles de especulación de las mismas, déficit en su equipamiento; en fin un conjunto de condicionantes que ligados al acelerado crecimiento demográfico, obligaron al Cabildo a tratar de organizar la ciudad a través de la implementación de los denominados “Planes Reguladores”, sustentados sobre la matriz de la segregación urbana.

Se sucedieron así varios planes —todos concentrados en la zona norte de la ciudad— similares por su carácter excluyente a los sectores populares, hasta que en

1942 el Plan Odriozola legitimó jurídicamente esta tendencia segregacionista, ya que impuso la reglamentación oficial en la formación de barrios de primera, segunda y tercera categorías localizados exclusivamente al norte y al sur respectivamente; así como la dotación de agua potable (perforación de pozos) y luz eléctrica, todo ello dentro del objetivo de revalorizar las tierras del sector norte, alineadas en los programas de urbanización municipales.

El vertiginoso crecimiento urbano de la ciudad, la ampliación de la demanda por los incentivos otorgados a la clase media y su consecuente presión por nuevas

---

(1) Lucas Achig: “La Estructura Social y las políticas de ocupación del suelo en Quito”, en *Revista Ciencias Sociales*, P. 68, No. 13, Vol IV, Universidad Central, Quito, 1981.

demandas, la presencia de organizaciones representativas de los barrios populares y sus presiones, el apareamiento de nuevos barrios, confluyeron en el apremio al Municipio para que diera una respuesta adecuada a la nueva situación. Así, a mediados de los años sesenta se crea el Departamento de Planificación, quien presenta un plan de trabajo y un nuevo Plan Director para Quito totalmente externo a la problemática social, intrascendente y a la postre inaplicado.

A comienzos de los años setenta y en el contexto de la nueva coyuntura económica nacional, con la fuerte ingerencia de agencias norteamericanas, es formulado e implementado el "PLan de Area Metropolitana de Quito", en el ánimo de crear la infraestructura y las garantías municipales para que le empresa privada (en especial la construcción), se vea estimulada con el apoyo de la inversión de capital, tecnología y dirección extranjeros. Sus resultados a las claras nos evidencian la efectividad de sus "sugerencias".

Finalmente, en los últimos años con la consolidación de la tendencia de desarrollo "hacia adentro" en el país, y sus consecuentes implicaciones a nivel de la ciudad, el Cabildo se ve enfrentado a una doble presión. De un lado por efecto de la agudización de la turgurización, la proliferación de los barrios populosos "marginales", el apareamiento creciente de urbanizaciones clandestinas y "fantasmas", el déficit en el equipamiento e infraestructura de servicios básicos, el aumento y concentración demográficas, la vigencia de altas tasas de desempleo, etc., con ello formas organizativas múltiples que en diverso grado presionan por la satisfacción de sus necesidades; y de otro lado, por la constante presión de los grupos de poder a través de las cámaras de la construcción, Mutualistas, Empresas de Servicios, etc., y el apoyo gratuito de los sectores medios por mantener y desarrollar la infraestructura que garantice sus inversiones, el Municipio intenta responder a esta dicotomía de intereses con la formulación del "Plan Quito".

Encontrado en la neblinosidad del lenguaje tecnicista de la planeación urbanística, el Plan subsume esta dicotomía y reconoce de una parte la existencia de profundas contradicciones sociales potencialmente explosivas, valorizando su carácter definitivamente urbano, al plantear la necesidad de dimensionar y caracterizar los "asentamientos espontáneos" y su proceso de desarrollo; pero contradictoriamente, reconoce la necesidad de "orientar y canalizar el asentamiento espontáneo, hacia zonas donde sea factible su paulatina incorporación y provisión de servicios básicos" (2)

Esta afirmación en sí misma, readeúa la tendencia de segregación urbana, al desplazar la atención municipal desde los barrios populares hacia "nuevas" áreas de valorización de tierras y equipamiento de servicios, en zonas residenciales y comerciales de la denominada "Area de expansión metropolitana", dentro de los parámetros del "crecimiento dirigido y organizado" que posibiliten el "desarrollo armónico"

---

(2) *Plan Quito, Esquema Director, Tomo 1, P. 41, Municipalidad de Quito, Dirección de Planificación, Diciembre, 1980.*

de Quito y su microregión, a nivel "regional y nacional".

Conviene resaltar que en el nuevo contexto de la ciudad, signado principalmente por el apareamiento y conformación de importantes fuerzas y sectores sociales populares, articulados en diversos niveles organizativos, el Plan en total orfandad de respaldo popular, comienza ya a sentir muestras de oposición como las expresadas en las movilizaciones de los barrios noroccidentales, en contra del disfrazado proyecto de protección ecológica del denominado "cinturón verde", o los planes particulares de urbanización (acordes a los lineamientos del Plan) que se chocan con los asentamientos ya definidos, como el caso de los barrios del noroccidente de Quito. En todo caso, la verdadera dimensión de los resultados de su implementación y "sugerencias" todavía está por verse.

En definitiva, nuestro interés con esta breve reseña histórica de los diversos planes y programas implementados por el Cabildo de la ciudad, es confirmar la vigencia de un hecho fundamental: en Quito no existe ningún instrumento de planificación urbano de carácter colectivo y participativo, que incorpore a las amplias mayorías populares en la dotación de infraestructura básica, servicios, equipamiento, recreación, etc.; contrariamente, todas las acciones implementadas por el aparato municipal tienden a moldear el espacio urbano, manteniendo cierto tipo de relaciones de corte segregacionista, excluyentes y consecuentemente subordinadoras de las clases populares, con el objetivo de garantizar la reproducción del capital.

Es decir, se trata de una secuela de respuestas técnicas a problemas coyunturales, que por su continuidad han fundido un estilo de política urbana sustentada en situaciones de hecho, que reflejan tanto la extrema politización del Municipio, cuanto la fiel imagen de la estructura socio-política de su entorno. En este sentido, coincidimos en que el Municipio es el aparato estatal por excelencia, en el contexto urbano de la ciudad.

### **Vigencia de la estructura político-clientelar**

El fortalecimiento del Estado conlleva la consolidación de un sistema político, en el que el eje de las prácticas políticas de las clases dominantes giran en torno al control de sus diversos aparatos, al uso "dirigido" de sus recursos y servicios en particular los municipales, en el objetivo de garantizar la reproducción de las relaciones de dominación y subordinación de que son sujetos los pobres de la ciudad.

Prácticas que se realizan en un contexto, caracterizado por la mediación política alrededor de la vigencia de una red de relaciones clientelares que funcionan de modo heterogéneo, ya que su praxis concentra la diversidad de elementos constitutivos propios del sistema político, de corte profundamente "competitivo", en la medida que está referido a la fragmentación de poderes propia al régimen del capital.

Esta estructura clientelar la entendemos como una dependencia personalizada entre sujetos y agentes sociales diversos, quienes basados en la oferta de servicios y recursos públicos — privados, controlan niveles desiguales de riqueza, influencia y status, los que a su vez imponen a manera de contraparte una gama de "lealtades"

y contraprestaciones políticas, que a la postre insertan parcializadamente a los grupos populares urbanos al sistema político. Consecuentemente imponen un carácter y contenidos específicos a sus transacciones por servicios, expectativas, formas de presión, etc.; en suma la forma de satisfacción de las demandas populares en este contexto devienen en un medio de legitimación de las relaciones de segregación y subordinación urbanas.

El clientelismo —al ocultar el carácter de clase de la dominación y desplazar la contradicción desde la burguesía al Estado— constituye un componente inherente al sistema político, un vínculo eficiente entre el Estado y los sectores populares; por ello, la aparición y proliferación de agentes extragubernamentales con influencia en los barrios populares, no sólo es visto de buena manera, sino que se promueve y garantiza oficialmente, especialmente las referidas a la red clientelar que engloba las acciones municipales.

Su repetición periódica impone la ausencia relativa de formas alternas para la satisfacción de determinada demanda, en particular porque sus acciones se dan encuadradas en un proceso de consolidación del régimen de la legalidad jurídica, que a su vez acusa determinados parámetros de comportamiento, basados en el respeto a la reglamentación institucionalizada, continuidad que a la postre deviene en una ideología "de lucha" socialmente reconocida.

El Municipio quiteño ha ido fortaleciendo paulatinamente esta tendencia de control político, en la medida que sus diversas acciones por la dotación de servicios, equipamiento en los barrios populares, han sido implementados a través de estas redes clientelares acordes en la especificidad de cada demanda, así como al momento coyuntural en que ella se asienta. Con ello moldea y legitima los variados niveles de la estructura de poder, existente en los distintos barrios de la ciudad.

Así, las disputas intestinas en el Concejo Municipal de los varios grupos de poder por "sellar" la política municipal, se expresan en una aparente irracionalidad administrativa cuya causalidad y explicación han sido endosadas como un problema técnico, que pretende velar la realidad institucional; esto es, la disputa por la manipulación de una clientela controlada a través del ofrecimiento de recursos, servicios, materiales, que legitimen su condición de gobernantes. En este sentido, sus efectos se inscriben en la tendencia del Estado a partir de su ingerencia directa, atomizando los grupos populares urbanos.

Esta forma específica de clientelismo político, se expresa con mayor nitidez en su relación con los partidos políticos. Es más, el clientelismo es uno de los soportes esenciales en la vida misma de los partidos, en la medida en que es a esta red de relaciones articuladas local, zonal y regionalmente, que los partidos desplazan su gestión política de asumir la representatividad de las clases populares.

En las condiciones del sistema político nacional, en las que el régimen partidario no se constituye en la expresión depurada ni el filtro de las contradicciones inmersas en la cotidianidad del proceso social, (contradicciones que tienden a ser expresa-

das con mayor fuerza a través de la gremialidad de las clases), los partidos y su accionar se reducen a coyunturas específicas en las que su gestión es exclusivamente electoral. Es decir, se trata de instancias predominantemente electorales, antes que de factores de eficiente representatividad política y mediación estatal.

Ya desde la fugaz estabilidad política de los años cincuenta, que permitió a la burguesía local jactarse de la "experiencia democrática" y acuñar el principio de las bondades de la administración frente a la "voluntad de un pueblo maduro", con la posterior remodelación urbana de Quito, y el apareamiento todavía indefinido de las actuales tendencias políticas denominadas de centro, se redefinen paralelamente las relaciones clientelares en los barrios populares de la ciudad; pero, dentro de una lógica en la que ciertas tendencias políticas que tienen mayores posibilidades de control sobre recursos, son las que se han consolidado en determinados espacios sociales y territoriales.

En general, podemos constatar que si bien los diversos partidos tienen afiliados en los barrios populosos de la urbe, sin embargo ninguno de ellos construye el partido en su localidad, ya que mayor incidencia tienen aquellos "dirigentes" mediadores entre los partidos y la población, que la mentada definición ideológico-partidaria. Conviene aclarar que estos agentes intermediadores, al no tener una filiación ideológico partidaria definida y constante, son la expresión de un comportamiento político permeable a las redefiniciones ideológicas, propias a los procesos electorales.

Un ejemplo claro de este fenómeno, es el "uso político" de espacios sociales diversos, como el caso de las organizaciones deportivas y recreacionales de la ciudad, quienes desde esta óptica del quehacer político, han constituido tradicionalmente el bastión electoral de las tendencias de derecha, y por ello en el "camino seguro a la Alcaldía". En las condiciones actuales —de crisis de los viejos partidos de derecha— los dirigentes y notables del deporte barrial, van reacomodando sus posiciones hacia los organismos partidarios de "centro", considerados como los herederos de las posiciones liberales en particular.

En definitiva se trata de que la forma de dominación política predominante, involucra a esta red de relaciones clientelares y sus agentes. Así, a la par que se alínean en el apoyo a un cierto tipo de democracia representativa, impulsan un estilo propio de comportamiento entre los pobres de la ciudad y determinados partidos políticos, totalmente distante de una dinámica popular autónoma.

En esta perspectiva, cobra vital importancia el papel de los agentes clientelares, en tanto se constituyen en medios alternativos eficaces de ingerencia y difusión de la "igualdad ciudadana", a lo interno de los vastos sectores populares urbanos (con fuerte peso del desempleo y subempleo), en los que la existencia de las relaciones de producción capitalista no representan necesariamente la generalización de la igualdad mercantil.

## 2.— INSTITUCIONALIZACION DE LA ORGANIZACION BARRIAL

El aparecimiento generalizado de determinadas formas de organización barrial en las zonas populares de Quito está referido a las condiciones del contexto reseñado. Surgen así, al calor de la política municipal de segregación urbana y social insertas en la dinámica del clientelismo político y, a manera de correlato al propio proceso de asentamiento social y conformación barrial.

Se trata de un proceso organizativo compuesto por diversas fases, cuya conclusión necesariamente no representa una forma organizativa, que exprese la diversidad de su dinámica social básica y por ello, una propuesta alternativa a la política urbana municipal. Contrariamente, por la mediación de factores propios al sistema político, devienen en su mayoría, en formas de legitimación popular de las políticas municipales.

El proceso primario en la tina de tierras, de edificación de vivienda provisional, los primeros pasos en la lucha por servicios y legalidad, es decir, el proceso de conformación del asentamiento poblacional y de formación embionaria del barrio, por lo general se lo realiza a través de formas organizativas autónomas; totalmente participativas, eficientes en su accionar y en oposición abierta a las políticas municipales.

Posteriormente, la lucha por servicios, infraestructura y equipamiento las enfrenta e inserta en la legalidad municipal, que presupone la aplicación de la Ley de Régimen Municipal y todo el tinglado jurídico de ordenanzas, decretos, leyes, etc., por parte de las autoridades municipales; estructura legal, que a más de constituir el escudo protector de las acciones municipales, impone determinados parámetros de comportamiento para el acceso a los servicios.

El Municipio se constituye así, en una instancia organizadora de los pobladores de la ciudad, ya que los obliga a "unirse" alrededor de las gestiones por servicios. Las declaraciones del anterior Alcalde confirman este hecho: "... es importante y necesaria la capacitación a nivel de dirigentes barriales, con el propósito de organizar a los núcleos humanos en la búsqueda de soluciones adecuadas a sus problemas" (3). Por el carácter que asume esta fase de tramitación de las demandas barriales, constituye los inicios de un acelerado proceso de institucionalización de la organización barrial.

Visto así, podemos comprender que tanto las organizaciones zonales (federaciones, asociaciones) como las locales (comités, ligas, juntas), existen en referencia a esta estrategia organizativa que define sus contornos y su capacidad de convocatoria. Un indicador claro de esta tendencia, es el hecho de que a su interno quienes están dispuestos a "ciertas" acciones son los propietarios de solares y viviendas, más no la población arrendataria, que proporcionalmente representa el 46 o/o de los ha-

---

(3) *Periódico HOY, 24 de Junio de 1983, Quito.*

bitantes de los barrios populares, y debido a sus condiciones de pobreza no pueden acceder a la propiedad privada. El efecto inmediato de esta segregación organizativa, es la dispersión y atomización de la organización popular y contrariamente, la afirmación de los propietarios en una fuerza orgánica.

Simultáneamente a su institucionalización, las organizaciones poblacionales y barriales empiezan a constituirse en componentes activos de la estructura de relaciones clientelares, en la medida que la tramitación de servicios, está mediada por la influencia en la gestión municipal y el acceso a los recursos, por parte de los agentes de los partidos políticos. Tan generalizado está este proceso organizativo en Quito, que casi la totalidad de demandas populares por tierra, vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, han sido canalizadas exclusivamente a través de los mecanismos del clientelismo político.

Conviene resaltar que alrededor de determinadas demandas, se aglutinan ciertas organizaciones barriales y determinados agentes políticos, que conforman en su conjunción su propia red clientelar; al interno de la cual, los moradores solicitan o actúan y al lograr o recibir lo pedido, devuelven su "compromiso" con alguna acción de "contrapresión", sea con el apoyo político, el respaldo electoral, agasajos, etc..

Es el caso de los moradores del extremo noroccidental de la ciudad, cuyas demandas catapultaron a un notable barrial a la Concejalía Municipal; o el caso de la actual gama de relaciones clientelares de los barrios populares del sur, que eran el soporte electoral del anterior Alcalde y ahora han sido heredadas por una de las versiones remozadas del liberalismo, no por su filiación ideológica solamente, sino por su control sobre diversos recursos como una radio de amplia sintonía, capacidad de distribución de víveres, influencia, etc..

Es decir, no se trata del poder carismático de tal o cual candidato político, sino del control que éste tiene sobre determinados recursos y de la magnitud de la estructura clientelar a la que está ligado.

El actual proceso electoral es la más clara expresión de esta tendencia, todos los candidatos y partidos, así como todas las organizaciones barriales, poblacionales del cantón Quito, integran desde diversas posiciones determinadas estructuras clientelares; incluso, se dan casos de algunas "organizaciones" infladas artificialmente con la inyección de recursos, exclusivamente con fines electorales; caso de ciertos "frentes populares" y federaciones barriales. Es este sentido, nosotros creemos que más importante que aquella afirmación de que en Quito existe un comportamiento electoral más o menos definido en relación a otras ciudades del país, deberíamos reconocer la vigencia de estructuras clientelares "negociables" diseminadas por toda la ciudad, que comportan una actitud electoral "al mejor postor".

## **El Programa Electoral**

Nuestro punto de vista es: dependiendo de la naturaleza, estructura y contenidos sociales de una organización popular, el programa reivindicativo que proclama trae su espíritu; es decir, un programa político es la fiel expresión de la organización

que lo sustenta. Obviamente las organizaciones barriales y su "programa electoral" están inscritas en un contexto históricamente determinado, en el caso de las organizaciones poblacionales y barriales de la ciudad de Quito, se hallan pues, cruzadas por la trilogía: clientelismo político, partidos y política municipal.

Es más, creemos que en la actualidad los sectores populares de la urbe no cuentan con un programa definido que los identifique, los subempleados, los desempleados, las madres de familia, estudiantes, tienen dificultad en encontrar y reconocer sus intereses comunes, sobre todo cuando la organización que "los representa", se halla inmersa en un proceso de institucionalización creciente, por ello impermeable y desfasada de su inmediata cotidianeidad social.

Contrariamente, reconociendo su carácter en tanto organización y el contenido social de la política que implementan, podemos costatar que su gestión y aspiraciones se reducen al "apoyo" a los programas presentados por los grupos de poder; programas que sólo se diferencian en el estilo de exposición, pero que en definitiva expresan un objetivo común: redefinir y actualizar las políticas segregacionistas del Municipio quiteño.

Es el caso de la difundida necesidad de la Municipalización del suelo, llamada por unos "Banco de tierras Municipales", o por otros "Mutualista Municipal de Vivienda", consignas que por el contenido de su proclama, así como por el contexto sobre el que se asientan, buscan en el fondo centralizar la política municipal en la valorización de tierras, en las áreas definidas en el Plan Quito, en detrimento de otras zonas por lo general de asentamientos populares.

Como vemos, se trata de la antigua política municipal de marginalización urbana, que encubierta en un lenguaje "tecnicista y democrático", busca redefinirse en la nueva coyuntura. Evidentemente, a este nivel no se dice nada sobre la participación popular directa en el control sobre la especulación del suelo, costos de construcción, programas de urbanización, etc.

Igualmente la propuesta de apoyar municipalmente la venta de productos de primera necesidad a través de las ferias libres, tiendas comunales, cooperativas, con la "participación directa del productor" (por lo regular medio y grande); sin plantear ningún mecanismo de control directo de los consumidores a nivel de precios y calidad, o menos aún sin enfrentar el problema de la especulación, de los agentes de la intermediación y toda la estructura del capital usurero, nos demuestran que su intención más bien es la de expandir hacia sectores de extrema pauperización la producción local, en tanto constituyen potencialmente mercados.

El eterno ofrecimiento en la dotación de servicios: agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, masificación de transporte, la salud, educación, etc., envuelto en la retórica electoral, lo único que busca es seducir y orientar al clientelismo, para con su dosificada entrega manipular el respaldo electoral. Tendencia que en la historia popular de la ciudad se ha repetido constantemente, en el período anterior ante la permanente ignorancia de las administraciones municipales sobre la realidad de los barrios noroccidentales, recién en 1978 "se reconoce su existencia en base a requerimientos

electorales, derivados de la transición de la dictadura militar hacia el gobierno civil, una masa tan importante de votantes debía ser tomada en cuenta por razones de control y clientelismo político" (4).

En definitiva nuestra intervención es evidenciar brevemente que los programas "reivindicativos" en juego, si bien encubiertos en una imagen progresista y democrática, ni incorporan ninguna participación real de los sectores populares y menos son la expresión de sus intereses. En otros términos, no se trata de que el programa sea

el listado de necesidades enarboladas por los notables y dirigentes barriales, sustentados en el clientelismo electoral, sino que éste debe estar ligado al desarrollo de la organización popular autónoma, alrededor de la lucha por reivindicaciones concretas, que a su vez expresen su cotidianeidad social orgánicamente. Contrariamente, el apoyo a los programas electorales hoy por hoy, es la legitimación popular sobre la vigencia del clientelismo político.

La relación entre la naturaleza de la organización y el tipo de programa reivindicativo, en el contexto municipal impone un determinado trámite para la adquisición de los servicios, que por su repetición continua devienen en una escuela de comportamiento popular enajenado. Comportamiento que articulado a las condiciones socioeconómicas del barrio, a la posición de sus moradores en la estructura productiva, a las relaciones sociales que éstas imparten y en especial por su condición de sujetos subalternos y dominados; llegan a determinar que generalmente aquellos moradores de mayor "status social", asuman la dirección de la organización barrial. Constitúyense así en los agentes "tipo" de esta red de relaciones clientelares, por ende en los medios que canalizan tanto las demandas barriales, como las contraprestaciones entre los moradores y los agentes de la dominación.

De esto se desprende el tipo de lucha que implementan, por lo regular reducida a la tramitación en dependencias municipales y ministeriales, a través de las comisiones —que por lo general son una forma de utilización por parte de los "dirigentes" a los moradores, ya que son mecanismos verticales, personalistas y en absoluto participativos— para determinada demanda, o las movilizaciones con fines políticos externos a la realidad barrial o zonal. En fin, se trata de que el marco de sus luchas, está definido por el alcance de las relaciones clientelares en las que se inscriben.

Su actividad en las coyunturas electoras es más dinámica, su carácter se evidencia con mayor nitidez, en especial su papel de ser los agentes de la reproducción de una posición y un sentimiento altamente paternalistas, que apoyado en los recursos partidarios y de los candidatos, genera un "seguidismo" electoral, que tradicionalmente favorece a los caudillos embozados de la derecha.

---

(4) *Acciones Populares frente al problema de la tierra urbana, Cuadernos Ciudad y Sociedad, p. 26 No. 5, Ediciones Ciudad, Quito, 1982.*

Igualmente en el marco de sus efectos, se muestra con nitidez la tendencia a desplazar la representatividad barrial y poblacional hacia los candidatos, en particular hacia los candidatos a las concejalías, considerados como los genuinos exponentes de los intereses populares; en la expectativa de que al arriar al interno del aparato municipal, se constituyan en un "puente" entre las necesidades barriales y los recursos municipales.

Sin embargo la realidad golpea duramente esta expectativa popular, ya que cuando los "notables populares" llegan a las Concejalías con respaldo popular, demuestran su verdadero interés: unas veces embozado y otras frontalmente se transforman en nuevos especuladores del suelo urbano y de las necesidades populares, crean empresas de bienes raíces, "vivienda popular", etc., en otros términos, se constituyen en agentes eficientes en la construcción y reproducción de un sujeto urbano popular dominado.

En conclusión, creemos que en las actuales condiciones, la participación popular en el proceso electoral en Quito, se reduce a la utilización de los sectores poblacionales y barriales por parte de los agentes del clientelismo político, con la finalidad de legitimar la reproducción de la vieja política municipal de segregación urbano-social y de dominación política.

### 3.— PERSPECTIVAS DE ORGANIZACION POPULAR

Nosotros consideramos que la necesidad inmediata en términos organizativos en los sectores pobres de la ciudad, estriba en el reconocimiento de que sus problemas se originan por la presencia y forma de organización del capitalismo en el país, y en particular en Quito. Consecuentemente su pertenencia a las clases explotadas y dominadas debe ser sumida, potenciada, problematizada y enfrentada al sistema político vigente, en particular con la estructura clientelar y la política municipal; en el objetivo de fundamentar e impulsar el desarrollo autónomo de la organización popular.

Es fundamental ubicar con exactitud que las organizaciones populares están inmersas de una u otra manera en el desarrollo político y social de Quito, que su sola presencia es un medio de educación política; de ahí la necesidad de superar su concepción y funcionamiento burocrático-clientelar, readecuando su carácter de organizaciones de base, con sus propios mecanismos de dirección y selección de representaciones, basados en las múltiples formas de participación propias a sus estrategias de sobrevivencia. Consecuentemente ir construyendo una escuela alternativa de educación político popular.

La autonomía poblacional y barrial se asientan sobre el reconocimiento de sus intereses comunes, de su vida social, sus aspiraciones colectiva; debe constituirse en la respuesta comunitaria a la ciudad capitalista individualista; por ello en un instrumento eficiente que logre reivindicar transformaciones sociales urbanas concretas.

El movimiento poblacional-barrial posee reivindicaciones comunes en torno a

las cuales articularse, estas tienen que ver con la mejora de sus condiciones de vida, en oposición a la política urbana diseñada por el Municipio. La vivienda, la salud se convierten en derechos del pueblo, la educación en aspiración colectiva, el control de precios en exigencia popular, a partir de aquí se va articulando una plataforma popular urbana, que poco a poco se va formulando en común.

El desarrollo de la organización autónoma ni implica caer en el localismo estrecho, contrariamente, las reivindicaciones en el barrio, la zona, la ciudad, son el marco en el que puede expresarse la voluntad popular de participación social, así como en ámbito en el que debe descentralizarse el Municipio, bajo presión y participación popular. Creemos que la autonomía se consolida, cuando las organizaciones superan su acción local, y se transforman en factores de un desarrollo democrático de base, que sustente un real fortalecimiento político y condiciones de transformación social.

Con el desarrollo de Quito, el Municipio tiende a intervenir con mayor "sesgo" en la vida social y política de sus moradores; única forma de evitar su burocratización y alienación crecientes, es la acción permanente de renovadas propuestas elaboradas por la organización autónoma, bajo presión y participación popular. La organización autónoma poblacional y barrial son la garantía que pueden asegurar tanto el control sobre la administración, cuanto la renovación de la gestión municipal; es en sí misma un espacio netamente participativo, cuyo desarrollo lleva a la socialización de la política, de la economía y la cultura. La expansión de la lucha popular autónoma, enfrentará y liquidará el clientelismo político, cuando a partir de la presión de sus organizaciones exija una nueva configuración a la administración municipal; consecuentemente de reforma y democratización.

El Municipio no puede seguir siendo un organismo técnico—administrativo reducido a un poder central, que dispensa servicios clientelaramente. Las exigencias sociales organizadas en los movimientos populares urbanos, en conjunción con otras fuerzas organizativas del campo popular, impondrán la descentralización del aparato municipal, por ende el desdoblamiento de sus diversas instancias sobre la diversidad de propuestas populares, bajo control barrial y poblacional.

En función de ello, no se trata exclusivamente de elegir representantes populares al Municipio, sino de que el movimiento barrial y poblacional organizado autónomamente, debe desarrollar un seguimiento y marcaje sistemáticos a la administración municipal, formas de vigilancia y control sobre las partidas de recursos, licencias, licitaciones de obras, acción de los concejales, etc., en definitiva de crear e imponer la participación y control popular propios sobre la política municipal, a la par que obligarle a descentralizarse sobre los diversos barrios populares de la ciudad.

Visto así, se trata de que el movimiento popular urbano genere su propia dirección, no dependa de impulsos externos a su realidad, que sus organizaciones tengan un funcionamiento autónomo a la política municipal, al clientelismo, a los partidos políticos, y —en lo inmediato— no responda a una tradicional línea organizativa;

contrariamente, que a su interno puedan estar presentes todas las fuerzas sociales y políticas actuantes en el barrio. No se trata de defenderse en el barrio, sino de construir colectivamente el barrio y la ciudad; no de reivindicaciones frente a la administración municipal, sino de edificar una nueva administración participativa y popular.

### **El Movimiento poblacional—barrial y el FUT**

A partir de sus condiciones estructurales, el movimiento barrial y poblacional adquiere rasgos propios, tanto por las características de sus demandas, cuanto por su forma de confrontación con el Estado, por la creciente perspectiva autónoma de su organización, que apunta a su fortalecimiento y cohesión como sector social, con reivindicaciones y banderas de luchas específicas (referidas a sus condiciones de vida); consecuentemente con una posición definida en el ámbito popular urbano, con exigencias al Estado y en contradicción con los intereses de la burguesía local.

Reconociendo su propia personalidad ligada a su lugar de residencia, a su forma de organizarse y movilizarse, el movimiento poblacional—barrial va paulatinamente estrechando vínculos definidos con el movimiento obrero; más aún va adquiriendo mayor potencialidad cuando toma conciencia de su relación con la clase obrera.

Si bien en los barrios el enemigo no aparece tan claramente delineado y personificado como en la fábrica o en el campo, en las actuales condiciones de crisis económica, de agudización de la inflación, aumento de la carestía de la vida, especulación en todos los bienes básicos, los pobladores se identifican en la lucha por mejorar sus condiciones de vida y existencia, por ello van estableciendo nexos con el conjunto de las clases populares, relaciones que contribuyen a la comprensión de su ubicación en tanto clases explotadas.

Este proceso de acercamiento, se da sobre la base de reivindicaciones comunes, en torno al alza del costo de la vida, aumento de remuneraciones, desempleo, transporte, control de precios, incluso de formas de resistencia compartida. Es el caso del carácter poblacional y barrial que asumieron las "Jornadas de Octubre" del año anterior, y el respaldo similar a las últimas huelgas nacionales convocadas por el FUT.

Por las condiciones políticas que bloquean la resolución de reivindicaciones populares, éstas van tornándose en aspiraciones democráticas, en derechos no conseguidos, que enuclean al movimiento poblacional; así el carácter de su lucha lo transforma en el principal aliado urbano del FUT, ya que paulatinamente presenta un conjunto de derechos sociales y políticos, que lo enfrentan con la administración municipal y central. En lo inmediato no hay que olvidar, que uno de los ejes que desarrolla la lucha por el protagonismo popular en los cambios sociales, es la lucha social, en gran parte centrada en los salarios, empleo, precios y alimentos.

En esta perspectiva, el movimiento poblacional y barrial constituye un factor de lucha y transformación a nivel seccional, ya que precipitará la crisis de las respectivas instituciones centralistas y autoritarias, a la par que creará la necesidad de un nuevo Municipio. La permanente elaboración de nuevas alternativas populares municipales y su necesidad de respuesta demandará un cambio de la estructura seccional. En definitiva se trata de que con la combinación de luchas poblacionales, barriales y obreras, el movimiento barrial y poblacional, va recibiendo la influencia del movimiento obrero, en sus formas de lucha, así como creando y desarrollando otras nuevas. En conjunto va articulándose alrededor del Frente Unitario de los Trabajadores, generando por ello una dinámica urbano—popular que tiene como eje al movimiento obrero, pero con una base social mucho más amplia.