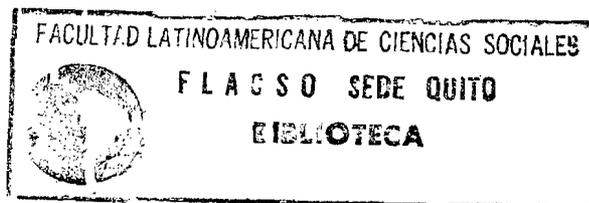


POBREZA URBANA Y RELACIONES DE DOMINACION

EN QUITO



Mishy Lesser

Director:

Juan Pablo Pérez S.

Asesor:

Luis Verdescto

julio 1983

Indice General

Introducción	1
Capítulo I. Pobreza Urbana y Neoclientelismo.....	
I.1 Propuestas Teóricas: El Espacio como condición de la relación capital.....	5
I.2 Los Pobres Urbanos.....	10
I.3 El Neoclientelismo: Forma de Dominación Capitalista.....	20
Capítulo II. Migración y Desarrollo Urbano.....	
II.1 Bosquejo General (1950-1983).....	33
II.2 La Segregación del suelo quiteño.....	38
Capítulo III. Neoclientelismo en un barrio popular de Quito: El caso de 'El Triunfo'.....	
III.1 Antecedentes: quienes llegaron, el cómo y porqué.....	50
III.2 Constitución del barrio y conflicto social.....	56
III.3 Las Redes Neoclientelares en El Triunfo	59
A) La lucha por la luz: entrada a la primera red.....	60
B) Las Escrituras: cómo una lucha se convierte en tramitación.....	66
C) El Empedrado: etapa de institucionali- zación plena.....	74
Capítulo IV. Conclusiones.....	86
Anexos.....	94
Bibliografía.....	96

Capítulo II. Migración y Desarrollo Urbano

II.1 Bosquejo General (1950-1983)

La configuración cambiante del modelo de acumulación es nuestro punto de partida para poder explicar el porqué de los grandes desplazamientos poblacionales que caracterizan a la historia reciente del Ecuador. Como bien resume Middleton,

"En el cuarto de siglo que va desde 1950 a 1975, el Ecuador pasó a través de tres fases económicas distintas, cada una de las cuales esta estrechamente relacionada con la cambiante inserción del país al sistema capitalista mundial. Entre 1950 y 1962, la zona de la Costa experimentó un auge en la producción bananera que convirtió al país en el primer productor mundial. En el segundo período, entre 1962 y 1972, la producción bananera declinó trayendo consigo el estancamiento de la economía y un serio problema de balanza de pagos. En la tercera fase, de 1972 en adelante, el país empezó a exportar petróleo dando así un nuevo auge a la economía" (Middleton: s.f., p. 18-19).

Mirando a cada una de las tres fases, diríamos que a grandes rasgos, en el período que va entre 1950 y 1962 se observó un proceso de crecimiento, tanto de las ciudades principales, como de los burgos secundarios. Estadísticamente se constata una reducción de la mortalidad infantil, y a su vez queda evidenciado que el principal empuje demográfico venía de la Sierra para dirigirse a la Costa. Citamos nuevamente a Middleton:

"En 1950 el 61% de la Población Económicamente Activa (PEA) se hallaba en la Sierra y apenas el 37% en la Costa, pero a lo largo de los años del auge bananero esta distribución cambió de tal

manera que en 1962 el porcentaje en la Sierra se redujó a 54% y en la Costa se incrementó a 45%..." (p. 25).

Sin embargo vale explicitar que el ensanchamiento de la población laboral en la Costa no se dio solamente en torno a la producción bananera. Hubo un reordenamiento sustantivo de la totalidad del modelo socio-económico, evidenciado en el peso creciente del comercio y de los servicios. En ese sentido es interesante notar que aquellos agentes sociales, expulsados del espacio rural (sobre todo serrano) que ya no podía absorber su mano de obra, no iban a trabajar automáticamente en las instalaciones bananeras ubicadas en la zona costeña ecuatoriana. Más bien, muchos se dirigían al sector terciario conformando, desde la década de los cincuenta, parte de una población urbana en auge. Lo importante para nosotros de este desplazamiento geográfico es su unidireccionalidad. Por ser principalmente un flujo Sierra-Costa, no se dio durante este período la constitución de un mercado laboral nacional, ni hubo una auténtica movilidad de capital. En ese sentido, una de las características netamente capitalistas cual es intentar a homogenizar el espacio nacional, tanto en términos de la movilidad de la fuerza de trabajo como del capital, no fueron cumplidas en esta fase.

La crisis bananera en el Ecuador coincide con la nueva política exterior estadounidense anunciada después del triunfo de la Revolución Cubana: el auspicio norteamericano del nacional

desarrollismo como 'alternativa' política, el estímulo a la industrialización y reforma agraria, y la edificación de un aparato contrainsurgente en caso de ser requerido. En ese contexto el Ecuador experimenta un crecimiento global de sus centros urbanos secundarios ya que por lo general estos se convierten en el primer puesto de recepción de un(a) migrante involucrado(a) en un proceso de desplazamiento escalonado y dilatado en el tiempo. Quito y Guayaquil crecen a un ritmo más lento que las ciudades con más de 20.000 habitantes pero aún así se destacan como los dos ejes de llegada eventual del (de la) migrante.

Durante esta segunda fase que abarca de 1962 a 1974 encontramos en la Costa una PEA más numérica que en el período anterior. Esto se explica en parte por la paulatina incorporación a la fuerza laboral de los hijos de los migrantes, quienes permanecen en el sitio donde sus padres terminaron su trayecto migratorio para ellos mismos empezar a trabajar. Por otro lado, el número de personas empleadas en el sector de los servicios aumenta más que en la fase previa, contribuyendo así a la multiplicación sin precedentes del sector terciario urbano. Middleton explica que "...el empleo manufacturero...no creció correlativamente a la disminución en la agricultura...por la debilidad de los estímulos que el Gobierno Militar estuvo en condiciones de ofrecer al sector privado..." (p. 44). Por lo dicho el tejido social (sobre todo costeño) experimentó una suerte de 'desproletarización' (p. 46) de tal manera que muchos integrantes de la segunda generación trataron de organizar su

sobrevivencia en las unidades de producción familiares.

Con la reforma agraria de 1964, se da con fuerza el fenómeno de la migración temporal o circulatoria. La proliferación de minifundios crea un tope para la reproducción de la unidad familiar, motivando la emigración de por lo menos un(a) delegado(a), (generalmente joven aunque no siempre masculino) a procurar una fuente monetaria para así aportar al fondo de sobrevivencia familiar. El desprendimiento de uno o más miembros de la unidad doméstica crea un vasto sector de pobres urbanos sometidos a las reglas del capital a la vez que permanezcan dentro del círculo de vida de la parcela y unidad familiar. Esta masa, una vez en la urbe, encuentra pocas entradas al mercado de trabajo, terminando en muchos casos obligada a auto-generar sus ocupaciones. Dado que estos migrantes circulatorios no plantean radicarse en la ciudad, sino ganarse un diario o semanal para estar de vuelta en sus tierra natales a tiempo de la cosecha, no procuran una vivienda estable o propia en la ciudad. Por lo tanto el migrante temporal se acostumbra a dormir en uno que otro dormitorio popular, en un portal, o en el mejor de los casos se arrienda una pieza con paisanos que se encuentran en circunstancias similares. Desde luego que esta permanente ida y vendia de la urbe constituye un nexo entre dos lenguajes, dos sistemas de organización social, dos códigos de valores y va reforzando una marcada división sexual del trabajo. Son fundamentalmente

las mujeres y en menor medida, los(as) niños(as) menores y los(as) ancianos(as) que se encarguen de la producción agrícola para la subsistencia. Dicho esfuerzo aporta una gran parte de los bienes y servicios requeridos por aquel miembro de la unidad doméstica a quien le toca asociarse de alguna manera a las relaciones mercantiles en la urbe.

Pasando a la tercera fase, se perfilan transformaciones contundentes en la estructura de clases del país. El excedente petrolero amplía el ámbito de control e influencia estatales, convirtiéndole al Estado en proveedor de empleo y agente encargado de la redistribución del ingreso nacional. La migración campo-ciudad se principaliza aunque siempre a pasos graduados. La presencia de la mujer trabajadora se ^{acentúa} ~~se~~ ^{acentúa} de forma marcada y entre los años 1968 y 1975 la fuerza de trabajo urbana llega al 51% del total (Middleton, p. 61). Dentro de la PEA y población ocupada en las urbes, el 56% son ^κ migrantes aunque en Quito la cifra asciende a un 62% (p. 66). En cuanto a la distribución ocupacional de los migrantes, Middleton aclara que:

"...el mayor número de migrantes son artesanos ^κ y operarios..., vendedores y comerciantes... y trabajadores de servicios personales...; es decir, que el 63% de los migrantes incorporados a la fuerza de trabajo se encuentran en estos tres grupos. Esta concentración de la ocupación está relacionada con el hecho de que el 60% de la PEA urbana trabaja en estos grupos..." (p. 67).

Y mirando la configuración de los migrantes en relación al resto de la población laboral, encontramos que:

"...(1)os migrantes tienden a aparecer sobre-representados en dos grupos; el primero, el de servicios personales, que incluye un alto porcentaje de mujeres de poca educación formal... el otro grupo...es el de los gerentes...(dato que)...ofrece un contraste en relación al grupo de artesanos y operarios, donde encontramos un gran número de migrantes pero que se encuentran sub-representados en relación a la proporción de migrantes sobre la PEA como total; solamente el 25% de los artesanos y operarios son migrantes" (p. 68).

Las cifras con respecto al peso de los gerentes dentro de la población migrante y empleada reflejan uno de los efectos de la era petrolera sobre la formación social ecuatoriana: la expansión sin precedentes de los sectores medios, factor que a su vez abrió posibilidades de empleo para quienes se disponían a la reproducción de dichos sectores (servicios personales).

II.2 La Segregación del Suelo Quiteño

Históricamente, la repartición del espacio físico quiteño ha ofrecido un retrato de la estructura social predominante en el país. La demarcación clara de zonas para la vivienda de las distintas clases sociales y grupos étnicos/raciales es una característica que se ha ido acentuando con el galopante crecimiento de la capital ecuatoriana a lo largo de los últimos diez años. La transformación del suelo en propiedad privada va

acompañada de un "...proceso violento y agresivo de especu-✓
lación de la tierra urbana..." y "...marca una etapa de
supeditación de los intereses municipales a los intereses
particulares" (Achig: 1983, p. 51).

Desde el período agro-exportador, cuando se engrosan
las filas de la burocracia capitalina, se observa un creci-
miento significativo de la industria de la construcción en
Quito "...pero sin eliminar...(la) segregación socio-eco-
nómica..." (p. 55). Durante esta misma fase surgieron en
las nuevas comunidades populares algunas organizaciones
barriales que trataron de influenciar a la política muni-
cipal. Con el golpe de estado de 1963 y la instalación de ✕
la primera junta militar, la actividad de estas estructuras
incipientes fue clausurada, quedando postergadas las reivin-
dicaciones de sus integrantes.

A finales de la década de los sesenta, y haciendo re-
ferencia a una descripción hecha por Carrión (1983), vemos
que:

"...la ciudad de Quito...viene sufriendo una
serie de transformaciones (agudizadas a partir
de 1972 con la explotación y comercialización
petrolera) originadas por la necesaria adecua-
ción de la organización territorial urbana al
tipo de desarrollo capitalista que se impone
en el país. Estas transformaciones están en
consonancia con el crecimiento vertiginoso de
la población (4,6% anual); el incremento del
área urbana de la ciudad (380% en la década);
el crecimiento del parque automotor (503% en
el período); el aparecimiento de barrios popu-

lares en las zonas de expansión con una población que supera 25% del total de la ciudad..." (p. 14-15).

En cuanto a los barrios populares, se sabe que de 1970 a 1976 hubo "...un acelerado apareamiento..." de éstos, sumando 56 comunidades nuevas en el mencionado período (Dirección de Planificación Municipal: 1982, p. 10). Según el diario HOY (7 de junio 1983, p. 9B):

"En 1982 se contabilizaban 88 de esos asentamientos, conocidos también como "espontáneos", y en este año el municipio ha podido detectar 17 nuevos barrios en formación".

Y más adelante agrega:

"La población (actual) de los barrios periféricos suma cerca de 200.000 habitantes... y, "(a)nualmente llegan a la urbe entre 28.000 y 35.000 personas..."

Según un diagnóstico más reciente y acabado, hecho por el mismo equipo municipal, el 31% de la inmigración a Quito data de los últimos tres años, mientras el 36,9% se produjo en un período de cuatro a trece años (Diario La Hora, 24 de junio 1983).

Frente a la aparición de viviendas y barrios populares en los sitios menos esperados de una ciudad en permanente expansión, los organismos estatales (en particular el Municipio) han pronunciado distintos discursos, desde él de Sixto Durán Ballén quien prácticamente se cerraba los ojos en la esperanza que el "problema" desapareciera, hasta Alvaro Pérez quien ha fundamentado "...el concepto de que la marginalidad viene desapareciendo en esta administración municipal porque ... se han emprendido obras de verdadero

desarrollo, cual es el caso de la dotación de servicios de energía eléctrica, alcantarillado, agua potable y pavimentación" (El Comercio, 19 marzo 1983).

Durante la década de los sesenta, cuando la capital empezó a presenciar una ola migratoria de grandes dimensiones, las políticas oficiales incluían la constitución de mutualistas que "...en nada se aleja(ban) de las prácticas especulativas y de maximización de la ganancia" (Carrión:1983,p.43). Estos organismos apuntaban principalmente a la satisfacción de la demanda-vivienda de los sectores medios mientras que en ese entonces los nuevos migrantes tendían a dispersarse como inquilinos en la zona céntrica de la ciudad. Cuando la política municipal se convierte en respaldar de la llamada renovación urbana, los migrantes/inquilinos son expulsados del casco colonial y se ven obligados a procurar terrenos baratos para improvisar una vivienda precaria. Como bien aserta el Equipo de Barrios Periféricos del Municipio de Quito, "... (1) a rehabilitación del Centro Histórico, indirectamente ocasiona desalojos masivos hacia las zonas periféricas de la ciudad" (p. 10).

Si bien la 'renovación urbana' se inicie en los años sesenta, ésta "...se consolida en la (década) del setenta, bajo la decisiva intervención estatal en asocio a las fuerzas económicas fundamentales, en el marco de la coyuntura petrolera ... (Esto)...se dinamiza a través del instrumento fundamental

de la política urbana municipal: el plan 'vial' " (pp- 63-64). Continúa Carrión, aclarando que la 'renovación' ha agudizado la crisis urbana, "...en tanto que no ha resuelto ni siquiera los problemas que originalmente se suponía que iba solucionar y, lo que es peor, los ha agudizado... (Ahora se han incrementado) los déficits de servicios y equipamientos, de vivienda, de transporte, de segregación residencial y urbana, del ahondamiento del déficit fiscal municipal..." (p. 65).

Si el momento de la rehabilitación coincidía con la acumulación de ahorros, generalmente el migrante/inquilino se convertía en migrante/propietario al adquirir un lote en la periferia expansiva de la urbe. Después de la reforma agraria de 1964 y la entrega de huasipungos, muchos terratenientes, fortunados por tener predios cercanos a la ciudad, optaron por vender grandes extensiones de sus propiedades a los emergentes especuladores del suelo urbano. Los especuladores, con la ayuda protectora de un intermediario, procedían a 'lotizar' lo que comúnmente eran cerros, quebradas u otras tierras poco aptas para el cultivo. Con ésto no queremos insinuar que los mencionados terrenos son más aptos para la vivienda. Al contrario, justamente por estar frecuentemente ubicados por encima de la línea de abastecimiento del agua, muchos de estos lotes son inadecuados para la urbanización. Sin embargo, tanto los antiguos propietarios como los especuladores supieron

aprovechar oportunamente un fenómeno social inédito en la ciudad: la presencia de miles y miles de agentes carentes de alternativas de vivienda; no podían permanecer como inquilinos porque ya no habían suficientes alquileres; no podían regresar al campo porque ni la subsistencia ni el ingreso monetario eran garantizados. Las únicas posibilidades eran migrar a otra región, tomarse unos terrenos, ocupar paulatinamente tierras abandonadas, o comprar lotes no-urbanizados. Como el Municipio de Quito adoptó una política flexible y hasta a veces X conciliadora, balanceándose entre el ejercicio de la represión y la búsqueda del consenso a través de la ocasional entrega de servicios, infraestructura y títulos de propiedad, los agentes pobres urbanos de la Sierra tendían a optar por la cuarta alternativa.

Durante la administración de Sixto Durán Ballén primó X en el Municipio una actitud tecnócrata que partía de la base que el hecho migratorio y la proliferación de los barrios populares no figuraban en los planes de desarrollo urbano de la época y por ende el Municipio no tenía obligación ninguna de atender las solicitudes de dichos sectores. La respuesta oficial ante la demanda popular por las escrituras fue negativa, factor que podría haberle costado su futuro político al entonces alcalde.

La postura de la actual alcaldía ha sido, a nuestro entender, más inteligente y más política. Durante su campaña electoral, Alvaro Pérez recibió el siguiente consejo del entonces Secretario General del Municipio (Dr. Nicolás Romero Barbéris, actual Procurado General Municipal y ex-compañero de partido de Pérez): el mayor problema que tendría que enfrentar en su administración sería el de los barrios 'clandestinos' y en vez de ignorarles como se venía haciendo, más valdría "...darles un trato preferencial por ser un grupo social conflictivo" para de esa manera "salvar y rescatar a esa gente" (entrevista con Romero efectuada 14 marzo 1983). Reconociendo la excesiva rigidez de las ordenanzas municipales que se refieren a la propiedad urbana, Romero propuso la búsqueda de otro mecanismo más apropiado para poder legalizar las lotizaciones 'clandestinas' para así dotar a sus moradores de escrituras. Una vez elegido, Pérez aprobó la elaboración de una pauta que estipula las normas mínimas para la legalización de los barrios no-autorizados. Dichas normas salen enumeradas en un documento entitulado "Requisitos Mínimos que Deben Cumplir las Lotizaciones Clandestinas para su Legalización" en incluyen medidas como la presentación por parte del barrio involucrado de toda "...la documentación legal que acredite que absolutamente todos los adjudicatarios de

los lotes se encuentran conforme y no tienen reclamo sobre la aprobación de los planos que van a ser sometidos a estudio de la Municipalidad" (ver anexo 1). Analizando la racionalidad contenida en este punto, podemos discernir su doble propósito: por un lado, lo puramente legal que le permite al Municipio protegerse de acusaciones de posible arbitrariedad; y por otro lado (y quizás esta es la razón de mayor peso) el hecho que dicho requisito le convierte al Municipio en una fuerza organizadora de los moradores ya que les insta a aglutinarse en torno a estas gestiones. Esta misma preocupación municipal se vé ilustrada en una intervención reciente del Alcalde quien dijo que "... (e)s 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" (diario HOY, 24 junio 1983). Con eso no queremos insinuar que el paso originario a la organización barrial sea impulsado por el accionar del Municipio. Está claro que para llegar a solicitar las escrituras, un barrio tiene que contar con algún grado, por mínimo que sea, de organización propia. Pero frecuentemente los Comités Pro-Mejoras no congregan ni siquiera una mayoría de los propietarios de lotes. Además dada la tendencia normal de ir aumentando proporcionalmente la presencia de inquilinos en los barrios populares (ya que son muchos los migrantes que no cuentan con fondos como para comprarse un lote y a su vez

son muchos los propietarios endeudados por las construcciones que han hecho y ven el alquiler de un cuarto como una fuente relativamente fácil de ingreso), ^{4/} el poder mismo de la organización poblacional se debilita ya que al arrendatario le importa poco la lucha por servicios 'ajenos'. Así que la medida municipal básicamente promueve la constitución de los propietarios en un grupo orgánico.

Además de especificar el tipo de levantamiento topográfico requerido, el documento plantea que "... (o) bligatoria- mente se presentaran los informes de las cuatro empresas (Eléctrica, Agua Potable, Teléfonos y Canalización) sobre la posibilidad de los servicios respectivos". Y agrega que "... (t) oda la documentación descrita... será enviada para su estudio, a la Dirección de Planificación... y con el informe respectivo a Sindicatura para su dictamen legal y trámite consecuente". A nuestro modo de ver, estas indicaciones ilustran el cómo el Municipio institucionaliza su propia χ conversión en el único elemento de arbitraje e intermediación de los barrios populares ubicados en la periferia urbana. Lo expuesto revela uno de los primeros pasos tomados para que el Municipio asumiera su rol de neo-patrón. Dicho

^{4/} Según un diagnóstico socio-económico de los barrios \times populares de Quito, elaborado por la Dirección de Planificación, "El 67% de las familias que habitan en los barrios periféricos tienen vivienda propia, la mitad de los cuales no poseen título de propiedad. De las familias que carecen de ella, la mayoría viven en condiciones de arrendatarios, de los cuales casi la totalidad pagan menos de 2.000 mensuales de arriendo" (La Hora, 24 junio 1983).

proceso iba acompañado de una serie de modificaciones estructurales al interior de la institución, tales como la creación del Equipo de Barrios Periféricos y de una área especial encargada de "parcelaciones, desmembraciones, urbanizaciones y ordenanzas" dentro de Sindicatura.

Ahora bien, frente a la magnitud del hecho migratorio y dada la realidad difícilmente reversible de las parcelaciones no-autorizadas por el Municipio, es cierto que este organismo ha formulado políticas y buscado salidas para dar una resolución, sobre todo al problema de las escrituras. Pero es fundamental colocar dichas reestructuraciones orgánicas y modificaciones de línea en el contexto de lo que ha sido la fuerza motriz de dicho giro: las presiones, exigencias, luchas y mera presencia de los actores sociales más involucrados (los pobres urbanos). En ese sentido es relevante traer a colación el relato hecho por el Dr. Telmo Hidalgo quien lleva más de dos X décadas prestando defensa legal a los compradores de lotes no-autorizados. Según nos dijo:

"Es cierto que se ha facilitado la resolución X de este problema de las escrituras con las medidas tomadas por esta última administración municipal, pero hay que reconocer que la misma concesión de esas normas y esos reglamentos no fue sólo por la buena voluntad de ciertos funcionarios municipales. Hace más de veinte años que hemos venido intermediando a favor de gente humilde que ha comprado lotes que el Municipio califica de clandestinos. Y en ese entonces, aún mucho antes de la existencia de medidas

como las actualmente vigentes, logramos arrancarles a los funcionarios las escrituras exigidas. Yo mismo me encargaba de indicarles a las autoridades cuales cláusulas permitían el arreglo legal de estos casos. Pero lo fundamental siempre ha sido la presión de las bases, la movilización de los moradores mismos. Por eso el Municipio daba estas concesiones, y por eso años después, actualizó su propia reglamentación y estructura interna" (entrevista hecha en abril 1983).

Por lo expuesto queda claro que la permeabilidad del Municipio tiene mucho que ver con un problema de carácter político, factor que sirvió para inaugurar una etapa cualitativamente distinta en el funcionamiento, imagen y proyección de dicho organismo estatal. Este proceso se enmarca en la paulatina, y desde luego, desigual transformación del Municipio en neo-patrón por los múltiples recursos que tiene bajo su poder y por las posibilidades que el manejo de dichos recursos le abre para ir tejiendo una red, poco estable pero creciente, de neo-clientes. La falta de constancia de la lealtad prestado por los neo-clientes tiene muchísimo que ver con el hecho de que un organismo como el Municipio no se transforma ni funciona de modo homogéneo. Más bien tal tipo de entidad reúne bajo un mismo techo a delegados provenientes de los diversos elementos constitutivos de un sistema político que se basa en gran parte en la competencia, sea por recursos, clientela, votos, prestigio o maniobrabili-

dad. Esta competencia, combinada con los diferentes estilos de patronaje emanantes de la institución municipal, informa una práctica y explica un discurso contradictorio que de una forma u otra debilita la consolidación del organismo como neo-patrón. Volveremos sobre este punto en los dos siguientes capítulos.