

El Proceso Urbano en el Ecuador

**ANTOLOGIA
DE LAS
CIENCIAS SOCIALES**

**EL PROCESO
URBANO
EN EL
ECUADOR**

**Julio Carpio Vintimilla
Diego Carrión
Nicanor Jácome Bohórquez
Jorge García
Fernando Carrión
J.P. Pérez Sainz
Alfredo Rodríguez
Gaitán Villavicencio
Amparo Menéndez Carrión**



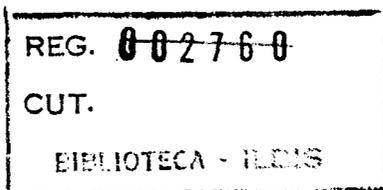
La Serie Antología de las Ciencias Sociales ha sido coordinada técnica y editorialmente por Santiago Escobar.



711
5228 pa

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

© ILDIS, 1987



Edición:
Santiago Escobar

Diseño y Diagramación:
Grupo Esquina Editores-diseñadores, S.A.

Secretaría:
Enna Arboleda

ILDIS, Av. Colón 1346, Telf.: 562-103, Casilla Postal 367-A
Quito, Ecuador.

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del o los autores y, por lo tanto, no representan el criterio institucional del ILDIS sobre el tema.

CONTENIDO

Presentación	9
SECCION I	
Balance General de la investigación urbana en el Ecuador	11
Introducción	13
1. Los inicios de la investigación urbana en el Ecuador	14
2. Las vertientes teóricas dominantes	23
2.1 El estructural-funcionalismo	23
2.2 La teoría de la dependencia	26
2.3 La corriente “eclectica”	27
3. Los grandes temas abordados	28
4. Reflexiones generales	36
SECCION II	
Antología de textos sobre el Proceso Urbano	41
Introducción	43
Las etapas de crecimiento de la ciudad de Cuenca-Ecuador, Julio Carpio Vintimilla	47
La renta del suelo y segregación urbana en Quito, Diego Carrión et. al.	81
La marginalidad urbana y el problema de la vivienda del estrato popular Nicanor Jácome Bohórquez	123
Las organizaciones de pobladores en Quito Jorge García	151

La política urbana del Municipio de Quito	
Fernando Carrión	181
Entre la fábrica y la ciudad	
J.P. Pérez Sainz	211
El problema de la vivienda en América Latina:	
El caso de Guayaquil	
Alfredo Rodríguez	
Gaitán Villavicencio	235
La conquista del voto	
Amparo Menéndez Carrión	271
SECCION III	
Bibliografía	293

PRESENTACION

Con la presentación del presente volumen se inicia la publicación de la Serie **Antología de las Ciencias Sociales en el Ecuador**, antigua aspiración del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

La incorporación de nuevos temas a la investigación social, la revisión de conceptos u ópticas de análisis de ciertas áreas de investigación, el avance metodológico, la revisión crítica de los fundamentos teóricos y empíricos de los estudios, sólo pueden ser realizados sobre la base de un recuento de lo hecho hasta ahora. Y esa es la función principal de esta colección de la cual se presenta el primer volumen: realizar una especie de inventario de lo más significativo para replantearse, críticamente, el camino a seguir.

La tarea no ha sido fácil y, posiblemente, sus resultados serán dispares en cuanto a las áreas y temas antologados. En ello influye aún, entre otros elementos, una débil tradición de crítica académica, una excesiva personalización en la investigación social del país, y una falta de profundidad empírica que dificulta la labor de antología.

También influye, y valga esto como excusa a las inevitables omisiones que contengan las antologías, la cantidad de publicaciones y libros de estos últimos años, de los cuales muchos son, en verdad, excelentes obras, pero cuya gran mayoría carecen de requisitos científicos mínimos o constituyen mera ideología o filosofía sobre la realidad social.

Las antologías han sido responsabilidad académica de los autores, teniendo ellos la más completa libertad para seleccionar e incorporar los

textos u obras que consideraron más significativos. Por lo mismo, reflejan sus opiniones científicas sobre el tema.

Las áreas temáticas fueron seleccionadas por ILDIS y representan, a criterio de la institución, lo más significativo de la investigación social del país, y cuyo conocimiento tiene mayor repercusión sobre la vida política nacional. Lo urbano, lo agrario, lo étnico, los problemas de población, migración y empleo, la política y la economía son temas abarcados por otros tantos volúmenes de la Serie Antología de las Ciencias Sociales.

ILDIS aspira, sinceramente, a que la presente colección contribuya a un mejor conocimiento de la producción en ciencias sociales del país, a una profundización de la crítica académica, a la búsqueda de nuevos temas y a un desarrollo metodológico que ayuden, desde una perspectiva científica, al conocimiento de la realidad y al diseño de políticas sobre el tema.

Dr. Alexander Kallweit
Director ILDIS

SECCION I

Balance General de la investigación urbana en el Ecuador

Introducción

“El Proceso Urbano en el Ecuador” forma parte de un conjunto de preocupaciones e investigaciones que el Centro de Investigaciones CIU-DAD viene desarrollando desde hace algún tiempo.¹ Esto es, sobre la base de una evaluación del estado del conocimiento en el campo urbano, iniciar una nueva fase de investigación que parta de bases teóricas y empíricas más ajustadas a nuestra realidad.

También se inscribe en una línea de reflexión tendiente a evidenciar la necesidad de diferenciar teórica y empíricamente los conceptos *proceso de urbanización* y *proceso urbano*. En esta perspectiva, en 1986 habíamos iniciado este planteamiento cuando publicamos la antología denominada: *El proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*. Hoy cumplimos el anhelo de redondear la propuesta con esta nueva compilación dedicada a los procesos urbanos.

La publicación tiene tres partes, articuladas bajo la siguiente lógica expositiva: *la primera*, destinada a plantear un balance de la investigación urbana ecuatoriana, que se inicia con la demarcación de sus orígenes y que sigue con un análisis de su constitución y desarrollo, via los marcos teóricos y los temas fundamentales. Al final se plantean algunas reflexio-

1. Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación de mayor envergadura realizado gracias a los auspicios otorgados por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). El Proyecto de investigación busca: realizar un balance lo más completo del trayecto seguido por la investigación urbana en el país, del estado en que se encuentra y de algunos lineamientos de política hacia el futuro.

nes que redondean la propuesta. *La segunda*, presenta una antología de fragmentos, provenientes de trabajos mayores, que consideramos representativos de ciertas temáticas, abarcadores de la problemática urbana del país y portadores de excelencia académica. *La tercera y final*, busca ampliar el horizonte académico mediante una bibliografía especializada de alrededor de cien títulos.

Debo dejar consignado mi enorme agradecimiento a Santiago Escobar por los comentarios que me hizo a una versión preliminar y al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) por permitir completar la aspiración de difundir el complemento al proceso de urbanización en el país: el proceso urbano de la ciudad ecuatoriana.

1. Los inicios de la investigación urbana en el Ecuador

Es relativamente difícil precisar el origen cronológico de un campo o área del conocimiento en un país determinado. Más aún si se tiene en cuenta que la constitución teórica de un campo de conocimiento supera las fronteras nacionales y de que el objeto empírico de estudio es anterior a su constitución teórica. Es decir le precede y es una condición necesaria pero insuficiente. Para el caso que nos interesa, este objeto es “la ciudad”, que históricamente existe en el Ecuador, según algunas hipótesis, desde la conquista española (Carrión, F. 1986);² sin embargo, un pensamiento relativamente consistente sobre ella recién se inicia cuando el proceso de urbanización se halla constituido (Carrión, F. 1986). Pero es un pensamiento en el que la ciudad aún no aparece claramente delineada con particularidades propias y que es tratada más bien indirectamente por historiadores, filósofos, novelistas.

Las *visiones* de ciudad que priman son todavía elementales, donde la aplicación de métodos, conceptos y técnicas de carácter “científico” aún no aparecen. La ciudad es concebida “sectorialmente”, como escenario de acontecimientos o simplemente como un aderezo a interpretaciones provenientes de otros campos. Es decir, constituida a partir de su presencia indirecta como “variable dependiente”. Se pueden remarcar algunos ejemplos ilustrativos como los de Vargas sobre arte, de Andrade

2. Las referencias de los textos citados se encuentran reseñadas en la Sección III.

sobre política, de ciertos viajeros sobre lo cotidiano, de literatos sobre la cultura (Icaza) o la violencia (Gallegos Lara), entre otros.

En la década del cuarenta el pensamiento sobre la ciudad ecuatoriana se redefine, gracias a los “precursores” de la “investigación urbana” en el Ecuador, los arquitectos Gatto Sobral y Jones Odriozzola, uruguayos de nacimiento, que vienen con las teorías del urbanismo moderno y del funcionalismo propias de los congresos de arquitectura moderna (CIAM), para realizar estudios tendientes a la formulación de los denominados planes reguladores en algunas ciudades ecuatorianas: Quito, Latacunga, Ibarra, entre otras. De esta manera, más que presentar resultados de investigaciones urbanas propiamente dichas, lo que se prefigura es una imagen deseada de ciudad; aunque ésta, desgraciadamente, tenga más que ver con los modelos ideales-espacialistas traídos del exterior que con la realidad urbana existente en el país.

El aporte fundamental al pensamiento sobre la ciudad puede resumirse, al menos, en los dos siguientes puntos: en términos de que es un intento por tratar a la ciudad como preocupación independiente de otras y de que la ciudad es vista como algo deseable y construible hacia el futuro mediante la planificación.

Es decir, hay una definición dinámica de la misma,³ en la cual la voluntad política puede jugar un rol definitorio. Lo urbano asume la condición de problemática local con ámbito general, pero que aún no adquiere dimensiones nacionales. La visión de ciudad definida por los precursores es apropiada por la sociedad local a través de su gobierno municipal, que se encuentra en proceso de urbanizarse.

Desgraciadamente, este primer acercamiento no tuvo continuidad, entre otras cosas, porque las ciencias sociales se enfrascaron en trabajos ensayísticos de tipo “global”, que en su momento fueron muy importantes, pero que impedían tratar algunos de sus campos (v.gr. lo urbano) como o desde la totalidad y porque esta tradición *espacialista* se vió truncada por sus propias limitaciones: visión idílica de lo urbano, en la medida en que el espacio era, per se, la explicación de la ciudad y por tanto no

3. Que sea dinámica su visión de ciudad no significa, bajo ningún concepto, que se use una concepción histórica. El futuro que encierra la posibilidad de transformación de la “situación actual” es muy importante.

captaba las fuerzas sociales capaces de encarnar su interés particular en un interés más amplio. De alguna manera se vivía la antítesis del proceso seguido por las Ciencias Sociales. Pero también, porque la sociedad y el Estado nacional aún no lograban trascender más allá de sus ámbitos locales.

Esta concepción nuevamente renace en los años setentas, pero, a diferencia de la anterior, como parte de una iniciativa global del Estado por controlar la vida social urbana. Esta vez no es una proposición surgida desde lo local, sino que denota el interés por constituir la en problemática con ámbito nacional, desde lo nacional. Pero no sólo ello, sino que también lo hace de una manera que reemplaza el sentido de transformación o de futuro por el de apuntalamiento a las tendencias generales del proceso urbano, y lo hace a través de una visión de la realidad totalmente fragmentada que no permite ver a la ciudad como unidad. El discurso será mucho más tecnocrático, con lo cual la “visión humana” que transmitieron los “precursores” desaparece por completo en el conjunto de cifras, fórmulas y apartados...

En general son estudios aislados, realizados por “investigadores” sin rigor teórico, que delatan la inexistencia de una visión de lo urbano como totalidad. Sin embargo, esto no debe llevarnos a sostener criterios peyorativos o, incluso, a reducirles a una función de antecedentes del momento fundacional. Son documentos de gran valor histórico y, por lo tanto, también, académico.

Este proceso por construir un pensamiento sobre la ciudad, esquemática y sucintamente descrito, entra en una fase de definición cuando la problemática urbana es vista como objeto de interés con características propias y ya existe un grupo de “especialistas” que lo tratan con relativo rigor teórico-metodológico. De esta manera, la investigación urbana en el Ecuador tiene una vigencia reciente que, incluso, no llega a un lustro de edad. Su constitución puede encontrarse desde fines de la década del setenta y principios del ochenta. Con este corte temporal buscamos remarcar el momento “fundacional del campo”, como hemos denominado al período.

Lo conceptualizamos como reciente en relación a los siguientes aspectos: en primer lugar, comparativamente a otros campos como, por ejemplo, la investigación sobre la cuestión agraria que, según Pachano

(1985), tiene desarrollos significativos desde la década del sesenta; o la investigación sobre sociología política desde 1960 (Cueva, 1975). En segundo lugar, comparándola a nivel general latinoamericano, donde la investigación urbana se remonta, según Hardoy (1987), a los inicios de la década del sesenta. Pero también, en términos de que la existencia de lo urbano como problemática social con interés nacional es reconocida desde principios de los años setenta. Su legitimidad es anterior a su constitución como campo de investigación académica.⁴

El período “fundacional” de los estudios sociales urbanos encuentra su explicación en la confluencia de tres situaciones: el creciente proceso de urbanización que vive el país, al grado de que lo urbano se convierte en problemática de interés nacional; el nivel de evolución alcanzado por las Ciencias Sociales en el Ecuador (sea desde su perspectiva teórico-general y/o desde las temáticas propias de lo urbano); y la formación de los sujetos sociales especializados en el campo urbano capaces de producirla y consumirla.

A. La Constitución de lo urbano como problemática

En los albores de la década de los ochenta tenemos un país que, como resultado de la modernización capitalista que se acelera con la producción y exportación petrolera, se encuentra en un proceso de consolidación de las tendencias generales de urbanización de la economía, la política, la ideología y consecuentemente, de la población.⁵ Este proceso de cambio se caracteriza por su alta dinámica y la existencia de múltiples conflictos y problemas deducidos, de alguna manera, del tipo de desarrollo capitalista, desigual y combinado, que se profundiza en el conjunto de la sociedad nacional.

Este agudo proceso de urbanización, concentrador y excluyente, tiende a desarticular la red urbana nacional con el ilimitado crecimiento

-
4. “... en la última década el Ecuador se ha convertido en un país en el cual las ciudades son ya el hábitat predominante de la lucha política. Y también el lugar principal del juego político en aquella institucionalidad democrático-liberal que nos rige. En cierta forma, entonces, el ojo visor de las ciencias sociales muy poco nos ha preparado para ello.” (Quintero, 1985)
 5. La población urbana tiene un crecimiento sin precedentes que va del 28% en 1950, 36% en 1962 y 41% en 1974, a 49.6% en 1982. Ello significa que, en la actualidad, y manteniendo el ritmo de crecimiento que se observa, existe un predominio de la población urbana sobre la rural.

de las ciudades primadas por sobre el resto de ciudades, pueblos, caseríos y el sector agrario; a incrementar los desequilibrios y desigualdades a todo nivel; a evidenciar el crecimiento diferencial de la tradicional separación entre el comportamiento demográfico (por migraciones y vegetativo) y la dinámica de la economía urbana; a reducir la acción estatal y, más bien, a acompañar la reproducción de sus características más generales; a incrementar las formas de segregación urbana, etc. No es casual, por tanto, que al interior de las ciudades se manifiesten, con una fuerza cada vez mayor, los problemas urbanos; así tenemos, por ejemplo, la ausencia de política urbana, el alto déficit fiscal municipal, la insuficiencia de equipamientos y servicios colectivos, el incremento del costo de vida, el desempleo, el déficit de vivienda, la creciente caducidad de la organización territorial.

La generalización de la problemática urbana de lo local a lo nacional, es posible gracias a la profundización y a las características que asume el proceso de urbanización en nuestro país. Un proceso que se difunde por el conjunto del territorio nacional y que adquiere características críticas que le convierten en un problema que vive la mayoría de la población ecuatoriana y que se convierte en el lugar y eje del nuevo modelo de acumulación.

El estado no ha estado ausente de este proceso; por el contrario, no sólo lo ha acompañado, también lo ha profundizado. La planificación urbana es una expresión estatal de búsqueda de control a un proceso que a todas luces se ha desbordado, con lo cual se requiere reconstituir una legitimidad en peligro. De esta manera, aume la condición de problemática con caracteres nacionales. La problemática urbana empieza a definirse desde la sociedad civil y termina legitimada por el Estado.

Para las ciencias sociales la constitución de lo urbano en problemática social de interés nacional es una condición importante que requiere un paso adicional: que se convierta en objeto de investigación.

B. El desarrollo de las Ciencias Sociales

Como contrapartida a la constitución de lo urbano en problemática, paralela y articuladamente, en los albores de la década de los años ochenta nos encontramos en el país con unas Ciencias Sociales consolidadas que

han alcanzado significativos grados de especialización, institucionalización y profesionalización.

La especialización creciente que se observa en las Ciencias Sociales ecuatorianas (una de las cuales obviamente es su rama urbana), es el resultado de un desarrollo de nuevas categorías, conceptos e instrumentos metodológicos que van dando lugar a la presencia de nuevos campos y líneas de investigación. Es una etapa que supera las visiones “totalizadoras” de la realidad, que en su momento —justo es decirlo— fueron necesarias para dar sentido de globalidad, justamente, al proceso inmediato de especialización descrito.

En relación al tema urbano que nos interesa, se encuentra, por ejemplo, el territorio como concepto social, que es el que permite dar mayor propiedad a lo regional, a lo urbano, a la urbanización y también emprender con nuevos enfoques viejas temáticas como la reproducción de la fuerza de trabajo, las migraciones de población, los movimientos sociales.

Las Ciencias Sociales no podían escaparse a la necesaria tarea de entender y aportar al conocimiento de esta problemática en ascenso y enteramente nueva. La investigación urbana, una de las ramas más recientes de las Ciencias Sociales en el país, así como proviene del desarrollo del conjunto del pensamiento social, también ha generado impactos y apoyos altamente importantes al conocimiento general, desde su particularidad. Allí, por ejemplo, en la comprensión de la problemática del Estado con los estudios sobre los municipios; de los movimientos sociales con las investigaciones sobre organización barrial; de la reproducción de la fuerza de trabajo con los estudios sobre las estrategias de vida y la segregación residencial, entre otros.

Estamos ante la presencia de un desarrollo de las Ciencias Sociales que empieza a tratar lo urbano, la ciudad, como variable autónoma, como campo independiente de investigación. Proceso que se verifica bajo dos vías complementarias de aproximación: desde la generalidad propia de las teorías de las Ciencias Sociales y desde la realidad empírica desagregada en particularidades que, conjuntamente, han ido conformando primero temas y luego, ya en relación con la teoría general, un campo de estudio específico. Es decir, un proceso proveniente de aproxi-

maciones sucesivas que tiene en la tematización, propia del “desarrollo de los acontecimientos”, y en la teoría general sus dos extremos iniciales.

La institucionalización de las ciencias sociales ha sido un factor importante en el origen de la investigación urbana. En ello han jugado un rol fundamental el nacimiento de algunos centros autónomos de investigación, el apareamiento de una nueva generación de investigadores formados en la conflictividad urbana inmediata, la constitución de nuevos espacios de difusión, debate y formación.

C. La formación de los agentes de la investigación urbana

Los agentes de la investigación urbana han seguido un proceso de formación pausado pero sostenido, acorde al desarrollo de las ciencias sociales en esta rama. Entre ellos se puede señalar a las instituciones productoras de conocimientos (privadas, autónomas, universitarias, estatales e internacionales) y a los individuos directamente involucrados en la investigación.

No se puede desconocer que el proceso de formación de investigadores en la rama urbana se inicia principalmente en nuestras facultades de arquitectura,⁶ desde principios de la década de los setenta.⁷ A ello se suman: el programa de post grado impulsado por FLACSO, con sus maestrías (la primera entre 1979 y 1981 y la segunda entre 1981-1983); el IECE, con su permanente auspicio para la capacitación en el exterior; y los cursos, talleres y seminarios de diversa índole realizados en las universidades y centros de investigación. La capacitación se inscribe en el “marco de una especialidad (instrumentos, temas, problemas específicos) y con una sistematicidad (carreras universitarias, creación de lenguajes y jergas, etc)”

6. El hecho de que se origine en las facultades de arquitectura y sea impulsado por arquitectos introduce algunas complicaciones y también algunas virtudes. Entre ellas, por ejemplo, la necesidad de desbloquear una forma de pensamiento estructurada a partir de la categoría espacial —como propuesta (diseño)— que, finalmente, se expresa mediante formas gráficas propias de la geometría euclidiana y que, por extensión y por diferencia de escala, puede igualmente proponer-analizar un edificio, una ciudad, una región y un país.

7. Este período será eufemísticamente estigmatizado con el calificativo de “sociologización de la arquitectura” que, en realidad, buscaba desprestigiar una alternativa social diferente de la profesión, frente a otra de tipo empresarial, hoy dominante, como salida a la crisis del ejercicio liberal y sus relaciones sociales.

(Cfr. Verdesoto, -1985) que, finalmente, alimenta al fortalecimiento de centros de investigación, canales de difusión y espacios regulares de discusión.

Este conjunto de actividades han permitido generar una oferta de especialistas relativamente significativa aunque, por desgracia, se ha mostrado insuficiente. Sin embargo, ha sido suficiente para generar efectos positivos y desarrollar una demanda y efectos importantes a otros niveles, hasta entonces desconocidos. No es casual que, a partir de este momento, entre otras cosas, se presencie:

- I. Un fortalecimiento de los centros de investigación especializados en la temática urbano-regional y de aquellos en los que se nota una mayor preocupación por este campo⁸. Con ello se evidencia un mayor nivel de institucionalización de la investigación y, por tanto de superación de aquella concepción positivista que plantea el desarrollo del conocimiento sobre la base de la sumatoria de experiencias aisladas.
- II. Un incremento de las publicaciones especializadas en temas urbanos como, por ejemplo las que edita el Centro de Investigaciones CIUDAD; pero también se conserva un reconocimiento explícito a la investigación urbana por parte de publicaciones nacionales⁹ y extranjeras¹⁰.

8. Se puede señalar al Centro de Investigaciones CIUDAD en Quito, al CERG (Centro de Estudios Regionales) en Guayaquil, al Instituto de Investigaciones Científico Tecnológicas (IICT) de Cuenca, entre los primeros, y al Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Centro de Estudios y Planificación Económico Social (CEPLAES), Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica (CEDIG), Instituto de Investigaciones Sociales (IDIS), Centro de Promoción y Empleo para el Sector Informal Urbano (CEPE-SIU), entre los segundos.

9. Allí por ejemplo, los números monográficos de las revistas *Ciencias Sociales* (Vol. IV, 13, 1981), *Ecuador Debate* (Nos. 7 y 10 de 1985), CEDIG, *Documentos de investigación* (No. 5, 1984), así como el aporte de artículos en las revistas: *Cultura* (Banco Central del Ecuador), *CEPEIGE* (Centro Panamericano de Geografía e Historia), *Economía y Desarrollo* (Instituto de Investigaciones Económicas, PUCE), *Trama*, Revista de Arquitectura, etc.

10. La investigación urbana nacional ha tenido reconocimiento internacional a través de publicaciones impulsadas por organismos internacionales como la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), el Programa Latinoamericano de Población (PROLAP), así como por publicaciones de otros países, entre las cuales se puede mencionar las revistas *Espacios y Debates* (Brasil), *Ciencias Sociales* (México), *Medio ambiente y urbanización* (Argentina), *Foro* (Colombia), entre otras.

- III. Un impulso a los espacios de discusión y debates permanentes, entre los cuales se puede mencionar las Jornadas Culturales CIUDAD Y SOCIEDAD que anualmente realiza CIUDAD, las Bienales de Arquitectura que impulsa el Colegio de Arquitectos del Ecuador (CAE), los Simposios de Desarrollo Urbano organizados por el IICT en Cuenca y la Universidad Católica de Guayaquil y los innumerables seminarios internacionales que desde 1980 se vienen realizando¹¹.
- IV. Un mayor reciclaje del conocimiento adquirido hacia la capacitación profesional, la generación de opinión pública y el desarrollo de soluciones alternativas y contestatarias a los problemas existentes.

Tratando de calificar ya no el origen de la investigación urbana, sino más bien el estado en que se encuentra en la actualidad, se podría decir que su situación es de tránsito hacia la conformación de un marco teórico (no una teoría) que defina el campo de investigación que le es propio. En gran parte, esta situación explica el hecho de que algunas investigaciones aparezcan como carentes de coherencia teórico-metodológica y poco rigurosas en el desarrollo de sus exposiciones; lo cual no resta méritos a la gran percepción y creatividad con que se suplen las deficiencias anotadas. Es que su manifestación relativamente reciente, la magnitud de la problemática, definida por algunos autores como de crisis urbana (Carrión F. 1984b), y la necesidad de intervenir inmediatamente sobre ella, hacen de la investigación urbana un área de estudio quizás más visiblemente ligada a la solución de los problemas que otras disciplinas. Allí también otra explicación del por qué, aparentemente, se han privilegiado las alternativas por sobre el producto académico. Es decir, que la dinámica de la urbanización nacional es tan acelerada que deja poco tiempo para detenerse a reflexionar sobre sus consistencias teóricas, so pena de ser desbordados por los acontecimientos.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte se ha iniciado un proceso de reflexión y discusión teórica que empieza a dar sus frutos positivos. Uno de ellos, a no dudar, se refiere a la necesidad de construir un marco teórico que defina los límites en los cuales se constituye lo urbano como un campo autónomo de análisis.

11. Durante este último quinquenio, se han realizado no menos de tres eventos internacionales al año como promedio.

La constitución de lo urbano, como objeto teórico de investigación, pasa necesariamente por la de construcción de un marco teórico apropiado que, partiendo de la teoría y de los temas surgidos de la realidad empírica, sea capaz de delimitar su objeto de estudio. Es por ello que expositivamente seguimos la misma lógica: presentar las vertientes teóricas fundamentales y, luego, reconstruir el proceso de definición temática.

2. Las vertientes teóricas dominantes¹²

A pesar de lo forzado que es realizar una clasificación teórico-metodológica de los trabajos de investigación urbana, creemos que en este momento es de suma importancia y utilidad intentar, con todos los riesgos que implican ejercicios como éste, un señalamiento de “fronteras”. De esta manera se podrá obtener mayor consistencia en las investigaciones y ordenar una discusión que a todas luces se hace cada vez más necesaria. A pesar de la aparente falta de coherencia conceptual, es factible distinguir tres grandes bloques que, de alguna manera, responden a las siguientes vertientes teóricas: el estructural-funcionalista; la teoría de la dependencia; y otra en proceso de construcción que, por lo pronto, la calificamos como “ecléctica”.

2.1 El estructural-funcionalismo¹³

Encarnado en la teoría de la modernización,¹⁴ tiene, a la hora de acercarse al problema urbano, dos caminos complementarios: el primero, referido al proceso de urbanización, resuelto por la vía de las dicotomías-continuos rural-urbano, tradicional-moderno, industria-agricultura, etc.,¹⁵ y el segundo, respecto del proceso urbano, a través de las for-

12. Al pie de página figurarán, a manera de referencias bibliográficas, los autores que encarnan de mejor manera cada una de las concepciones. Ello lo hacemos con el fin de que se pueda recurrir, en caso de que el lector así lo estime, a sus fuentes primarias. Los textos citados entre paréntesis corresponden a los estudios nacionales y sus fichas bibliográficas se presentan en la sección IV.

13. Parson, Talcott, *Ensayos de Sociología*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967.

14. Germani, Gino, *Sociología de la Modernización*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1969.

15. Dorselear y Gregory, *La urbanización en América Latina*, Ed. Feres, Friburgo, 1962.

mulaciones contenidas en la ecología urbana¹⁶ y la marginalidad social¹⁷.

Esta gran corriente tiene su expresión principal en los documentos oficiales. Así, por ejemplo, las propuestas de planificación urbana, sobre todo de carácter municipal¹⁸, se caracterizan por intentar resolver ciertas patologías sociales (déficits de servicios, equipamientos, etc.), previamente conocidas y sólo cuantificadas por el diagnóstico en el marco de una funcionalización deseada, que ajusta la modelística espacial a la distribución de la población y a las funciones urbanas principales, a los usos del suelo, a la segregación residencial, a los medios de consumo colectivo, etc.

No se puede desconocer, en descargo, que tradicionalmente han sido los estudios que más información han producido, lo cual es, obviamente,

16. La ecología urbana, desarrollada principalmente en Chicago en la década de los veinte, puede ser considerada, según Remy y Voye (1976), como la creadora de la Sociología Urbana. En última instancia, se define a través de tres órdenes, a saber: el *ecológico* (connotación especialista para la construcción empírica de zonificaciones, segregaciones, etc.), el *natural* (formación espontánea —por oposición a regulación social, a planificación— de “áreas naturales” que clasifican funciones y poblaciones) y el *moral* (constitución de un orden cultural proveniente del encuentro de una sociedad mecánica-rural con una orgánica-urbana), mutuamente interconectadas. Este modelo clásico ha tenido algunas transformaciones en su aplicación reciente en el país, pero en todo caso no se modifica en su esencia. Cfr. Park, Robert., et. al., *The city*, Ed. University of Chicago, Chicago, 1925.

17. La teoría de la marginalidad nace en las ciudades latinoamericanas para explicar el problema urbano seguido a partir de la postguerra, cuando se agudiza el proceso de urbanización en América Latina. En primer lugar, serán los barrios populares, situados en *los márgenes* (acepción ecológica) los que sean considerados marginales y lo serán, principalmente, por provenir de la ruptura de la propiedad privada, mediante las invasiones, y de núcleos de formación reciente (migrantes) con características “subnormales”. Como empíricamente el problema más visible era la vivienda, poco a poco esta variable se fue convirtiendo en el factor explicativo de la marginalidad y de la ciudad. Posteriormente, y por añadidura, se desarrolló la situación marginal con nuevos elementos (empleo, participación, déficit, etc.) hasta convertirse en una definición empírico-descriptiva que sintetizaba la suma o las partes de un conjunto de características que, en última instancia, descifraban la pobreza de un alto porcentaje de la población. En suma, la marginalidad es un fenómeno social inscrito en la relación de varios elementos y en el conjunto de la sociedad que define los grados de integración que cada uno de ellos tiene. Cfr. DESAL, *La marginalidad en América Latina*, Santiago, 1967; también se puede revisar textos críticos como los de Quijano, Nun, Kowarick, etc.

18. Siguiendo a Ledrut (1968), entendemos la planificación urbana a partir de su objetivo político, esto es, como “un medio de control social del orden urbano”.

un arma de doble filo. Primero, porque toda información es portadora de una concepción teórica que le da fundamento, y si no se la tiene en cuenta, se pueden realizar interpretaciones erróneas. Y, segundo, porque, en realidad, son los que circulan “oficialmente” y por lo tanto no son “criticables”.

Pero no sólo en los “planes-libro” se cuele este paradigma. También existe una profusa cantidad de trabajos realizados, complementariamente unos e independientemente otros. Allí, por ejemplo, aquellos que analizan a los “barrios periféricos” de Quito (I. Municipio de Quito, 1983), o los equipamientos y servicios (U. Católica, 1982). Así mismo, dentro del discurso oficial, existe otra variante, más bien justificativa que propositiva, aunque de hecho se encuentra también como base de los planteamientos de política. Es aquella que tiene que ver con formulaciones de tipo neo-malthusiano que en nada se alejan de las concepciones generales estructural-funcionalistas. Este tipo de acepción se puede encontrar con suma facilidad en las declaraciones oficiales de los personeros municipales, o en los editoriales de los principales diarios del país. En última instancia, lo que a esta vertiente le interesa mostrar es que el crecimiento de la población urbana —vegetativa y principalmente migratoria (explosión demográfica)— es la causa de los problemas urbanos (déficit de servicios, vivienda, empleo, etc.) y de un proceso regresivo de “ruralización de las urbes” o de “ciudades de campesinos” que lleva a reflexiones tales como “todo tiempo pasado fue mejor” o, lo que es su versión más actualizada, “la ciudad que nos espera en el futuro”.

El estructural-funcionalismo tiene también una versión académica muy importante que se expresa, al menos, a través de las siguientes líneas y temáticas interpretativas: *antropología urbana*, se pueden encontrar desarrollos interesantes en las escuelas de servicio social y antropología, así como en las investigaciones de Naranjo (1980), Villavicencio, Gladys (1973) y Burgos (1968). De *geografía urbana*, se pueden mencionar temas como los de “central business district” (Ryder, 1984), o de organización urbana (Gómez, 1982). Los mayores desarrollos se encuentran en los trabajos emprendidos en los marcos institucionales del CEDIG, CEPEIGE e IGM. De *sociología urbana*, se encuentran los temas que han dominado el contexto; primeramente, la de los barrios, principalmente periféricos o suburbanos (Moser, 1981; Ulloa, 1981; I. Municipio de Quito 1983);

luego de la población marginal (Del Campo, 1973); y, finalmente, la del empleo (CEPESIU, 1983).

2.2 La teoría de la dependencia

Surge en América Latina como parte de la discusión ideológica respecto al empirismo, y también como alternativa y en contestación a las versiones estructural-funcionalistas que reducían el problema de los países periféricos al continuo desarrollo-subdesarrollo. Este paradigma tiene, cuando aborda el problema urbano, la misma diferenciación que realiza el estructural-funcionalismo, pero de distinto contenido, en términos del proceso de urbanización y el proceso urbano. Respecto al primero: “la tesis central del enfoque sostiene que la urbanización en Latinoamérica es un fenómeno dependiente” (Quijano, 1973, 29); la definición del segundo se sustenta en que lo urbano se conceptualiza “en términos de la reproducción de la fuerza de trabajo y, la ciudad, en términos de unidad de este proceso de reproducción”. (Castells, 1980, 482).¹⁹ Y también se sustenta en la denominada teoría del reflejo, para captar la relación entre lo social y lo espacial²⁰.

Esta vertiente teórica ha tenido mayor impacto en lo que se refiere al proceso urbano ecuatoriano. Sin embargo, en relación al proceso de urbanización ecuatoriano no se pueden desconocer trabajos como los de Del Campo (1978) Egas (1974) y Villavicencio, Gaitán (1982), que expresan fundamentalmente una toma de posiciones importantes para el momento en que fueron realizados. En lo urbano se pueden mencionar los trabajos de Narváes (1976) sobre el proceso de metropolización, el de Ulloa y Naranjo (1975) referido a la renovación urbana, el de Herdoíza (1977) sobre el Centro Histórico.

19. Si bien el desarrollo teórico realizado por Castells y sus seguidores no es particular para los países periféricos, lo hemos incorporado dentro de esta vertiente por dos motivos centrales: el uno, porque proviene de la misma matriz teórica, y, el otro, porque en América Latina han tenido su desarrollo simultáneamente, como si fueran lo mismo; Castells, Manuel, *La Cuestión Urbana*, Ed. Siglo XXI, 1980.

20. Castells señala que el proceso que estructura el espacio es el que concierne a la reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo. Las unidades urbanas serían al proceso de reproducción lo que las empresas son al proceso de producción. Las ciudades son unidades de organización del consumo. Los medios de consumo son producidos por el Estado, por lo tanto son de carácter colectivo. La tendencia permanente que muestra el capitalismo para que tal situación pueda darse, genera la crisis urbana y los llamados movimientos sociales urbanos.

Las dos vertientes teóricas (estructural-funcionalista y dependientista) muy poco produjeron en nuestro país en términos académicos aceptables. Esta evidencia se explica, en parte, por la simultaneidad que presenta la constitución de lo urbano como campo importante de análisis con la profesionalización e institucionalización de las Ciencias Sociales en el Ecuador; o, lo que es lo mismo, lo urbano aparece como una de las preocupaciones importantes recién a fines de la década de los setenta cuando su evidencia es palpable y las Ciencias Sociales así lo reconocen. Es decir, cuando gran parte de la crítica a estas vertientes se había consolidado y ya empezaban a notarse importantes avances y aportes en otras direcciones. Sin embargo, justo es reconocer la diferencia de fondo que existe entre la teoría de la dependencia por ser contestataria, alternativa y más reciente, respecto de la concepción estructural-funcionalista. En torno de la teoría de la dependencia aún se sigue produciendo un volumen de trabajos muy significativo, sobre todo al interior de las universidades; pero que, justo es señalarlo también, dada su dudosa calidad y los malos mecanismos de difusión, han quedado relegados al olvido.²¹

2.3 La corriente “ecléctica”

Finalmente, existe una *tercera concepción* en construcción, que, por lo pronto denominamos “ecléctica”²². La crisis de los paradigmas teóricos y, consecuentemente, de las aproximaciones a los problemas urbanos, plantean como tónica general la revisión crítica del conjunto de las formulaciones existentes. Es un momento de mucha riqueza, porque nos demuestra que la teoría se encuentra inacabada, en movimiento; pero también crucial ya que la construcción de un sistema conceptual transita necesariamente por la “importación” crítica de categorías provenientes de dis-

-
21. Esta evidencia nos lleva a pensar en la necesidad de conocer lo que se ha producido en instituciones como universidades, organismos estatales, centros de investigación, etc. Es decir, la necesidad de realizar una “investigación de la investigación” que vaya hacia el rescate de estudios inéditos y hacia una profundidad mayor que la presente antología. Ello no sólo en términos de “saber qué se ha hecho”, sino también como mecanismo de recuperación de información y de eventuales aportes al conocimiento.
 22. Por lo pronto la definimos como “ecléctica”, en la medida en que la posibilidad de síntesis es múltiple. En realidad no es la mejor definición, por la carga valorativa, e incluso peyorativa, de que es portadora. Sin embargo, se debe señalar que se inscribe en las corrientes marxistas de pensamiento que no ven a su matriz conceptual como algo acabado, dogmático y sectario.

tintos marcos teóricos, lo cual encierra el peligro de caer en concepciones poco rigurosas y sin coherencia. Pero también implica una confrontación y debate donde, a no dudarlo, se irán construyendo las maneras de acercamiento y definición interdisciplinarias y colectivas al campo de análisis.²³

Es una concepción que empieza a tomar cuerpo en el conjunto de América Latina y que parte de la situación objetiva de una problemática urbana que tiende a politizarse continuamente como consecuencia de la “crisis urbana”. De allí la importancia que se asignan a campos tales como el poder local, los municipios, los movimientos barriales, etc., y la emergencia de nuevos temas con alto contenido cuestionador, como la ecología, las mujeres, los niños, la calidad de vida.

Sus postulados no pueden ser definidos por un sólo pensador que finalmente la sintetiza, así como tampoco pueden caracterizarse por una sola forma de aproximarse a la realidad: tienen la combinación de diversas formas, entre las cuales vale la pena destacar la confluencia de la investigación académica clásica con la investigación-acción-participativa que va tomando cada vez más importancia y cuerpo en el quehacer indagativo. Sin duda, es esta última la que va adquiriendo cada vez más fuerza y énfasis; lo cual, de alguna manera, integra al investigador en forma más directa a la problemática y tiende a romper la tradicional separación entre el investigador y el objeto de la investigación (García, 1985; CEPLAES, 1984; Rivadeneira y Pérez, 1987). Por supuesto, ello depende también del objeto de investigación y de la posibilidad que se tenga para desarrollar ese método.

3. Los grandes temas abordados

Por el estado en que se encuentra la investigación urbana en el país, es importante analizar lo urbano desde otra entrada diferente a la de las teorías. Es por ello que hemos preferido señalar también las nuevas líneas teóricas por las cuales transitan los grandes temas que aborda y sus procesos de constitución.

23. Los mayores desarrollos pueden captarse a través de trabajos como los de Kovarick (1984) en que se propone el concepto de “explotación urbana”; de Rodríguez (1986) que plantea la utopía de la “ciudad democrática”; de Hardoy, que fundamenta la necesidad de “repensar la ciudad latinoamericana”; de Calderón (1984), que incorpora el problema “étnico”, entre otros.

A. Proceso de urbanización

Partimos con este tema porque ha sido uno de los más antiguos y el que primeras inquietudes generó. Ello es explicable hasta cierto punto, porque, con sentido previsor, se empezaba a conocer lo que podría pasar con las ciudades sometidas a un crecimiento desigual, concentrador y excluyente. Pero, también, por ser una de las características más relevantes de la historia reciente del Ecuador. Las condiciones peculiares, la pertinencia y la relevancia le convierten en uno de los temas obligados del debate y la investigación sobre el Ecuador actual. Sin embargo, como contrapartida, nos encontramos con el hecho de que el conjunto de los estudios realizados no disimulan la realidad de que es un tema poco conocido. Es así que escasamente se sabe sobre su origen, naturaleza, causas y dinámica; en cambio, se conoce mejor su expresión fenoménica final; la concentración y sus escuelas bicefálicas, presentadas como los rasgos más visibles del proceso de urbanización y casi siempre bajo una posición anti-urbana²⁴.

Por lo menos dos factores podrían explicar dicha situación: por un lado, el fenómeno presenta características recientes, sumamente complejas y con alta dinámica y, por otro lado, la interpretación lograda hasta ahora por las ciencias sociales y en particular por el pensamiento sobre el tema, revelan la inexistencia de un sistema conceptual que logre explicarlo con propiedad.

La mayoría de los estudios sobre el proceso de urbanización en el Ecuador tienen como rasgo dominante el énfasis en la concepción ecológico-demográfica²⁵. Sin duda es la corriente más difundida y, seguramente,

24. Generalmente se asocia urbanización a concentración y esta última es analizada bajo preceptos morales (buena o mala), estáticos y ahistóricos que en nada aportan al conocimiento de la problemática.

25. Para la concepción ecológica-demográfica clásica (T.H. Eldridge 1956), el proceso de urbanización es definido en los siguientes términos: "Como un proceso de concentración de la población a través de la multiplicación de los puntos de concentración y el incremento en el tamaño de la concentración individual". Es decir, la concentración de la población según un límite de densidad y tamaño. Este planteamiento general ha sido desarrollado con otros componentes como el criterio administrativo (que es el que sirve de base para los censos nacionales) o el denominado de "base económica", que surge de la formulación de un índice extraído de la relación que se establece entre la actividad de la población (PEA) según los distintos sectores de la economía con ciertas escalas territoriales.

la que mayores logros ha conseguido. Lo cual no significa desconocer una de sus más grandes limitaciones: abordar principalmente los rasgos más visibles de la urbanización que, generalmente, han conducido a formulaciones descriptivas y poco interpretativas del fenómeno. Tiene dos extremos claros: el uno prácticamente se agota en el análisis de estas variables (Carrón, 1986), mientras que el otro intenta con distintos resultados, una explicación, más general y de tipo estructural (Larrea, 1986 y Riz, 1986). En los dos casos, la discusión central transita por los rasgos cuantitativos de la urbanización nacional que, comparativamente a los patrones y tendencias generales de tipo *rank size correlation* (redes, sistemas, tramas urbanas, primarias, etc.) desarrolladas en los países centrales o latinoamericanos, conducen, por lo general, a planteamientos antiurbanos asociados al señalamiento de patologías, distorsiones, anomias.

También se deben mencionar a las corrientes de interpretación estructural-funcionalista, versión de la teoría de la modernización, (Hurta-do)²⁶ y dependentistas (Del Campo)²⁷, aunque muy poco aporte hayan realizado en el país; sin embargo son importantes en términos cualitativos ya que nos revelan el estado en que se encontraba la investigación en ese momento: la urbanización es tratada tangencialmente como parte de otras preocupaciones “*mayores*”. Pero también porque es un intento por estructurar conceptualmente a la urbanización como objeto autónomo de análisis, cosa que posteriormente se logrará al recuperar la noción de *proceso* en la interpretación de la urbanización (Carrión, 1986; Deler, 1987).

26. En términos generales esta concepción combina la definición ecológico-demográfica y la sociológica o culturalista, entendiendo al proceso de urbanización como “el pasaje o mutación de un estilo de vida rural a un estilo de vida urbano” que puede “verificarse de dos maneras o dos etapas: 1) en el crecimiento de las ciudades existentes y la creación de nuevas ciudades, 2) la extensión del estilo de vida urbana sobre las áreas rurales que las circundan” (Dorselar y Gregory 1962).

27. Según la definición de Quijano, que es la más cercana a Del Campo, la urbanización “consiste en la expansión y modificación de los sectores urbanos ya existentes en la sociedad, como cuya consecuencia tienden a alterarse las relaciones urbano-rurales dentro de ellas, condicionando y estimulando cambios correspondientes en los propios sectores rurales. Estas tendencias no se producen solamente en el orden ecológico-demográfico, sino en cada uno de los varios órdenes institucionales en que puede ser analizada la estructura total de la sociedad, v. gr., económico, ecológico-demográfico, social, cultural y político. Se trata de un fenómeno multidimensional que es una de las expresiones mayores del proceso de cambio de nuestras sociedades”. (Quijano, 1968).

B. Historia urbana

El tema ha merecido la atención de estudiosos que la han enfocado bajo dos grandes perspectivas: la *primera*, en la que lo urbano se presenta simplemente como un escenario, como un lugar donde se expresan parcialmente aspectos colaterales tales como el arte y la arquitectura (Vargas, 1944; Nurnberg, 1982); las gestas libertarias, la fundación de ciudades (Descalzi, 1979) o la cotidianidad recogida por literatos y fotógrafos.

En la *segunda* se aborda lo urbano como objeto histórico y de la historia, sin que todavía se delimite claramente esta diferenciación. Al respecto, el seminario “Las Ciudades en la Historia” (Kingman, 1987) tuvo la virtud de plantear la necesidad de salvar teórica y empíricamente esta disyuntiva. En ese sentido, puede decirse que aquel seminario significó un hito dentro de la investigación urbana respecto de este tema. Pero también en cuanto se notó la presencia de historiadores científicamente formados que expresan la presencia de una nueva generación de jóvenes investigadores que promete resultados importantes hacia el futuro²⁸.

En esta segunda perspectiva, podemos encontrar trabajos referidos al conjunto de una o varias ciudades, así como a aspectos parciales de cada una de ellas. Mencionemos por ejemplo, el estudio de Kingman et al. (1984), que intenta un análisis comparativo de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca; el estudio de Carpio (s/f) sobre las etapas de crecimiento de la ciudad de Cuenca, el de Achig (1983) y Carrión (1985) sobre la ciudad de Quito, que, aunque tienen enfoques distintos, tratan lo urbano históricamente; el de Hamerley (1973) sobre Guayaquil. También podemos encontrar estudios sobre aspectos parciales de ciertas ciudades, por ejemplo, respecto de algunos barrios (Estrada Icaza, s/f), de los centros históricos (Hardoy, 1984; Pauta 1980) o de algunas organizaciones de carácter urbano (Rodríguez y Villavicencio, 1982).

Sin embargo, es un campo en el que queda mucho por hacerse, sobre todo en cuanto a trabajos de investigación en períodos específicos y con información primaria (archivos, documentos, etc.); pero que va alcanzando

28. En las memorias del Seminario, existe un estudio introductorio de Kingman y Carrión donde se analiza con mayor detalle y profundidad, no sólo los aportes realizados en el evento, sino también un “balance del estado de la temática”.

do al menos dos logros de suma importancia: la conquista de la especificidad de lo urbano en el análisis histórico y, por otro lado, comenzar a captar lo urbano como proceso, lo que evidencia la superación de los esquemas tradicionales, evolucionistas, lineales o de etapas previsibles.

C. Estructura urbana

El tema de la *estructura urbana* ha sido también privilegiado por los investigadores y ha mostrado, con el paso del tiempo y el desarrollo del conocimiento, gran progreso respecto a la forma de entenderla y concebirla. Son investigaciones que van desde una lógica organicista de comprender a la ciudad (Jones, 1949; Paz y Miño; 1960) y pasan por la segregación y la estructura urbana (Carrión, D. et. al. 1978; Narváez, 1976), para llegar a entenderla como proceso (Carrión, F. 1985). Dentro de esta temática también se puede percibir la comprensión de aspectos parciales al conjunto de la estructura urbana, referidos, por ejemplo, a la centralidad urbana (Carrión, F. 1983; Arízaga etc. al. 1984), a los barrios como fenómeno urbano (CIUDAD, 1982) o a ciertos elementos que participan en la estructura urbana, v. gr. el comercio (Cazamajor, 1984), las políticas municipales (Torres, 1985), etc.

D. “Marginalidad urbana”

Ha sido otro de los temas tradicionalmente abordados en nuestro país; se lo ha concebido principalmente a través de dos ejes centrales: el empleo urbano (Placencia, 1985; Kritz, 1982) y los barrios y la vivienda popular (Moser, 1985). Finalmente, han desembocado, por un lado, en las formas y grados de explotación de la fuerza de trabajo, los mecanismos de reproducción y las estrategias de sobrevivencia (Pérez, 1985; León y Unda, 1985) y, por otro lado, en los movimientos reivindicativos urbanos (Jácome, s/f; García, 1985; Unda, 1985).

No está demás reseñar el camino recorrido. La crítica a la teoría de la marginalidad se inicia con los trabajos pioneros, desarrollados en Guayaquil, Esmeraldas, Puerto Bolívar, etc. sobre el “estrato popular urbano”. Si bien estos estudios no lograron rebasar la parte descriptiva de la investigación y el tipo de análisis marginalista, brindaron, en cambio, un conocimiento empírico sobre algunos rasgos desconocidos de la proble-

mática y, por sobre todo, iniciaron la discusión de las implicaciones del análisis marginalista en el Ecuador (Del Campo, 1973; Jácome y Martínez, 1980). Los desarrollos pronto dieron cuenta de nuevos avances, allí vale la pena mencionar, entre otros, los estudios que han visto la relación política de estos sectores con el Estado, sea a través de las distintas interpretaciones sobre el populismo (Quintero, 1980; North, 1985) y/o sea a través de las diversas formas del clientelismo (Menéndez, A. 1986; Lesser, 1987). Pero tampoco se puede dejar de mencionar el avance que significa, dentro de concepciones liberales de la economía, los desarrollos potenciales que se avisan alrededor de la definición de la “informalidad urbana” trabajada por de Soto (1987) para el Perú.

E. Políticas urbanas

El tema, tradicionalmente concebido como si fuera exclusivo de la planificación, va dando paso a un progresivo proceso de politización de la temática, en el cual no están ausentes la agudización de los problemas urbanos de nuestras ciudades y el proceso concomitante de la reivindicación social por mejoras.²⁹ En un primer momento, será exclusivamente la presentación descriptiva del contenido de los planes elaborados para las ciudades (Méndez, s/f; Peralta, 1979), para posteriormente entrar en una crítica a ellos y a la institucionalidad desarrollada (Carrión, D. 1985 b). Pero también de un tiempo a esta parte, existe una visión diferente del tema de la política urbana que se inscribe en la lógica del poder (como poder local), y en la lógica del Estado (como organismo municipal). Aquí se pueden encontrar trabajos como el de Torres (1985) sobre los municipios, los de Carrión, F. sobre la política financiera del Municipio de Quito (1987) y de poder local en ciudades intermedias (1985), así como los de Chiriboga (1983) y Verdesoto (1980) sobre el poder local visto más bien desde la perspectiva agraria o regional. Sin duda, esta es una temática

29. Los “planes-libro”, que tan profusamente se desarrollaron bajo el “boom petrolero”, deberían tomarse, por la gran cobertura urbana que mostraron, en una doble perspectiva: por un lado, como fuente secundaria de información, por cuanto contienen una cantidad importante de datos y conocimientos, y, por otro lado, como fuente primaria de información, en la medida en que se puede y debe estudiar las propuestas, discursos, conclusiones, interpretaciones, etc. allí contenidos. Es decir, este caso también amerita una investigación particular sobre los diagnósticos, las propuestas y sus consecuencias.

donde seguramente se centrará gran parte del debate futuro sobre lo urbano.

F. Economía urbana

El tema tiene todavía, a pesar de la gran importancia que reviste, muchas indefiniciones. Una de ellas es, de alguna manera, la imposibilidad que existe para zanjar la diferencia existente entre la localización de las actividades económicas en las ciudades (urbanización de la economía) con lo que explica realmente el movimiento económico de las ciudades (economía urbana). Sin embargo, existen ciertas líneas que empiezan a dar consistencia y continuidad a esta temática; allí, por ejemplo: a) la búsqueda de explicación del desarrollo urbano a partir de ciertas funciones urbanas predominantes, como es el caso del trabajo de Bromley (1980), con el énfasis puesto en la actividad comercial; b) la serie de estudios que se vienen desarrollando sobre el mercado laboral urbano, bajo distintas ópticas, entre las cuales se puede citar a Farrel (1982), Tockman (1975) y PREALC (1976), entre otros; c) un gran esfuerzo de reinterpretación de la lógica de reproducción de la fuerza de trabajo, que viene desarrollando Pérez (1985), en donde se presenta como telón de fondo la necesidad analítica de encontrar la justa articulación entre dos instancias aparentemente diferenciadas de relaciones: la fábrica y el barrio o la ciudad; d) tampoco se pueden desconocer los trabajos que buscan encontrar la lógica de la implantación territorial de las actividades económicas como, entre otras, la de mercados y ferias realizado por Cazamajor (1984).

G. La vivienda

El tema de la vivienda, que en el conjunto de América Latina tuvo alta significación desde la década de los sesentas, recién ahora empieza a ser motivo de preocupación seria y a tomar consistencia en el país. La temática ha evolucionado aceleradamente desde concepciones puramente cuantificadoras del déficit en que ni siquiera se la presenta como el rasgo dominante y principal del problema, sino más bien como si su explicación se agotara en sí misma (JUNAPLA, s/f), hasta verlo como una "cuestión", en la que se combinan, bajo una óptica metodológica diferente, componentes tales como: a) la magnitud del problema de la vivienda

(De la Bastida, 1984); b) mecanismos de acceso al mercado de la tierra (Valencia, 1984; Oquendo, 1983; Carrión, D. 1985); c) características de las formas tradicionales de construcción y tecnologías para el campo (Pérez, et al. 1984) y para la ciudad (Larrea, et. al. 1985); d) condiciones en las que se definen las políticas estatales de vivienda (Aguirre, 1984, Villavicencio, 1981). El ejemplar monográfico de la Revista "Ecuador Debate" número 10 (1986) nos muestra, además de una concepción estructural más acabada, dos hechos importantes: por un lado, el significativo vacío que existe en el análisis de la parte económico-financiera de la "cuestión" y, por otro lado, el hecho de que es una temática que no se ha quedado únicamente en el campo del análisis o de las interpretaciones críticas, sino que ha dado el salto hacia la búsqueda de alternativas y soluciones.

H. Nuevos temas

Finalmente señalaremos algunos de los temas que tienen reciente data. Previamente, una pequeña digresión para remarcar la importancia que tiene la emergencia de los nuevos temas: la ciudad fue concebida, hasta no hace mucho tiempo, como si fuera resultado exclusivo de un eje interpretativo único: la vivienda. Hoy en día tal situación no es dable, bajo ningún concepto; lo cual, de cierta manera, nos está mostrando dos situaciones altamente importantes y relacionadas: por un lado, que es el propio desarrollo del pensamiento sobre lo urbano el que va exigiendo nuevos enfoques interpretativos bajo múltiples entradas; y, por otro lado, que el proceso de profundización del conocimiento ha conducido a la conformación de un objeto de investigación autónomo con características propias.

Se puede decir que la problemática urbana ha "estallado" en múltiples temáticas que empiezan a definir, desde la totalidad, una nueva forma de encarar sus determinaciones. El proceso de conocimiento ha superado aquellas posiciones que expresan un pensamiento lineal, unicausal. Es por ello que no se trata de una sumatoria de nuevas temáticas que definen lo urbano sino, fundamentalmente, de una nueva posición en el orden teórico-metodológico. Este hecho avala nuestro planteamiento de que nos encontramos en una fase de constitución del marco teórico de lo urbano ecuatoriano.

En la actualidad asistimos a una proliferación de nuevas temáticas que aportan a la reconstrucción de lo urbano. Temas que empiezan a abordar la problemática urbana según estratos de *población por edades*: niños (Vásconez, 1985; De la Bastida, 1985), jóvenes (Verdesoto, 1985). O según la condición de sexo de la población: *la mujer*, pero no en abstracto, sino por el contrario, ligada al barrio, al abastecimiento, a la organización social; sin duda, CEPLAES ha sido, en términos institucionales, el que logros más interesantes ha podido extraer; se pueden mencionar sus publicaciones sobre la salud (1984) y la alimentación (1985), así como las reflexiones realizadas por el Prieto (1985) al establecer un balance general de la situación. Se debe resaltar el peso que va cobrando la temática de la *violencia urbana y de lo cotidiano* en el entendimiento de las relaciones interbarriales y frente al Estado; al respecto se puede señalar el trabajo de Verdesoto (1985c) sobre el despotismo y la violencia, el de Malva Espinoza (1983) sobre la cotidianidad y horizonte político popular. La *ecología* va tomando cada vez más énfasis, sobre todo como resultado de una serie de desastres naturales que se viven en nuestras ciudades (García, 1984), con carácter previsor frente al futuro que depara el crecimiento urbano (NATURA, 1981) o como reivindicación urbana (Unda, 1985).^x También se puede señalar la temática de la *socialización urbana* en la constitución de la ciudadanía que, sin tener antecedentes previos en el país, Allou (1985) desarrolla para la ciudad de Santo Domingo de los Colorados. La temática del *transporte*, que evoluciona de la ingeniería a la movilidad urbana, (Vásconez, 1985) y a ser vista metodológicamente como condición general de la producción (García, 1983).

4. Reflexiones generales

Es importante destacar que, a pesar del escaso tiempo que media entre el origen de la investigación urbana y su situación actual, el balance que se puede extraer es altamente positivo, no sólo en términos de la cantidad de trabajos realizados, sino también por la calidad y coherencia que empiezan a mostrar. No debe pasar desapercibido el hecho de que gran parte de los textos citados han sido publicados durante el último año, lo que demuestra la importancia creciente que ha ido adquiriendo esta rama de las Ciencias Sociales. De igual manera, no se puede soslayar el destacadísimo lugar que la investigación urbana tiene hoy en el debate político-

ideológico nacional, en el que, a no dudarlo, está contribuyendo constantemente.

Evidentemente, esta versión optimista no esconde, entre otros aspectos, los desniveles que existen en relación al resto de las Ciencias Sociales y aún en términos “territoriales”, con las obvias consecuencias que ello implica para el acontecimiento global. Es decir que, a pesar del indudable desarrollo alcanzado, no se puede desconocer el retraso relativo que presentan los estudios urbanos, así como, su desarrollo heterogéneo.

Una primera aproximación que busca preguntarse la relación entre investigación académica y propuestas estatales, nos lleva a concluir que existe una débil relación entre ellas, al punto que da la impresión, al menos en un primer momento, de que los desarrollos teóricos alcanzados por las ciencias sociales no tendrían utilidad práctica. O lo que es lo mismo, que la investigación académica ha tenido una incidencia marginal en la formulación de políticas, al extremo de que pueden ser vistas como competitivas.

Sin embargo, si se analiza la evolución de las propuestas estatales se puede percibir una mayor presencia de las variables territoriales en la formulación de los planes, lo cual en ningún caso debe llevarnos a la conclusión de que se haya logrado estructurar una política de urbanización a nivel nacional. Sin embargo cabe señalar que ha habido un desarrollo sustancial en la importancia asignada a la problemática urbana; del predominio absoluto de las técnicas de programación global y planificación sectorial (JUNAPLA, 1964), se llega al reconocimiento de la problemática urbano-regional (CONADE, 1980).

Es claro que los estudios urbanos aún no tienen una cobertura a nivel nacional, ni tampoco un desarrollo uniforme donde se presentan. En general, se puede aseverar que es Quito la ciudad donde mayor nivel de investigación se ha alcanzado y que, como lógica consecuencia, es la ciudad más conocida y estudiada en el país. Como contrapartida, y paradójicamente, Guayaquil, que es la ciudad ecuatoriana que mayor cantidad de problemas urbanos presenta, que es la ciudad más grande, que tiene una vida económica altamente diversificada, es también la que menos conocemos.

Respecto de las ciudades intermedias y pequeñas, recientemente se presencia un interés importante por estudiarlas que, en última instancia, refleja un cambio de actitud en la investigación urbana y, en muchos casos, incluso de concepción. Dos han sido las formas de aproximación a la temática de las ciudades intermedias y pequeñas: una, que las concibe desde la generalidad y/o inscritas en el proceso de urbanización nacional (Collin Delavaud, 1973; Carrión F. 1986; Larrea, 1986) y otra, a través de los estudios de caso, tanto intra-urbanos (Allou, 1986; Pauta, 1985) como en su contexto regional (Ojeda, 1979. Larrea, 1985). En este rango de ciudades, Cuenca sobresale como la ciudad más estudiada; ello se explica, en gran medida, y vale la pena remarcarlo, por las actividades emprendidas y desarrolladas por dos institutos de investigaciones universitarias: el Instituto de Investigaciones Científico Tecnológicas (IICT) y el Instituto de Investigaciones Sociales (IDIS).³⁰

Tampoco se puede desconocer, por otro lado, el desbalance que existe respecto a otras áreas del conocimiento. Esto proviene de su reciente presencia en el contexto de las Ciencias Sociales nacionales. Tal señalamiento no significa que en la actualidad, dado su notable desarrollo, no haya alcanzado un alto nivel académico y que el desequilibrio no tienda a diluirse con el propio avance del conjunto de las Ciencias Sociales. En esta perspectiva se inscriben, por ejemplo, la tendencia creciente hacia la urbanización de una buena parte de las temáticas del análisis social y la nueva visión que presenta la relectura de textos que anteriormente eran considerados exclusivos a una rama específica y en los que hoy, gracias al avance del pensamiento social, descubrimos muchos aspectos urbanos tratados colateralmente. Es decir que en la actualidad, por el hecho de que el país ha dejado de ser predominantemente agrícola —y como tal concebido—, porque efectivamente el eje de explicaciones nacionales se ha desplazado hacia las ciudades, porque las Ciencias Sociales se han desarrollado notablemente en estos últimos años, etc., las diferencias y el desbalance respecto a otras ramas de las Ciencias Sociales han tendido a reducirse cada vez más.

30. Es más meritorio si se tiene en cuenta que han tenido que bregar en un contexto en el que la consultoría lucrativa ha alcanzado niveles elevados de rentabilidad, al grado que les va siendo poco menos que imposible competir.

Es un proceso que también desde lo urbano empieza a redefinirse; allí, por ejemplo, el proceso de diversificación profesional que ha seguido el tratamiento de lo urbano. De la misma manera que la temática urbana ha sufrido un alto grado de especialización, es posible también encontrar que lo que un día fue patrimonio exclusivo de los arquitectos³¹, hoy ha dejado de serlo y se ha transformado en un campo que obligatoriamente debe ser entendido interdisciplinariamente. Ello significa que la problemática urbana empieza a tomar consistencia teórica, al punto que ha logrado un proceso de fragmentación temática y profesional, articulados en un cuerpo conceptual global en construcción.

De esta manera, podemos señalar que la investigación urbana en el país transita hacia la construcción de un marco referencial que se expresa, finalmente, en dos escuelas que tienden paulatinamente a conformarse y a delimitarse: la una, encara su actividad como parte de un proyecto contestatario más global en el que están inmersas, preferencialmente, disciplinas como la sociología, las ciencias políticas, la economía, mientras que la otra, que se presenta como más funcional al sistema y con apariencia de ser más técnica, propositiva y utilitaria que la anterior y apoyada en las corrientes de la geografía, la economía, la sociología.

Finalmente, conviene hacer algunas aclaraciones respecto del carácter de esta primera aproximación analítica de la investigación urbana en el país. El señalamiento de fronteras por vertientes teóricas lo hemos hecho con el ánimo de buscar sistematicidad y coherencia en los trabajos de investigación futura, reconociendo lo arriesgado que es desarrollar clasificaciones y, más aún, lo complejo que significa desentrañar, de proposiciones implícitas, una ordenación explícita. La finalidad que perseguimos al presentar complementariamente las temáticas principales nos permite, bajo una entrada metodológica diferente, no sólo ordenar teóricamente los estudios realizados, sino también conocer el avance que la concepción global de lo urbano ha tenido, a través del desarrollo de cada uno de los componentes principales en que se descompone: las temáticas.

31. Hay una corriente teórica que trata lo urbano como extensión de la vivienda, como si sólo existiera una diferencia de escala entre ellas. Por esta vía, se entiende que la arquitectura sea la disciplina encargado del estudio de las ciudades y se explica el por qué la mayoría de los postgrados en Planificación Urbano-Regional nacieron en las facultades de arquitectura y fueron concebidos principalmente para arquitectos.

Es decir que en el proceso de profundización del conocimiento se ha descartado las concepciones unicasales (v.gr. ciudad = vivienda) y dado paso a un enfoque multivariado más complejo, pero más cercano a la definición del objeto de estudio.

SECCION II

Antología de textos sobre el Proceso Urbano

1. Introducción

El propósito de esta sección es introducir un factor adicional al balance de la investigación urbana; esta vez sobre la base de un conjunto de textos que consideramos significativos por los aportes que brindan al conocimiento de los procesos urbanos en el país.

La antología busca una mayor aproximación del lector hacia el conjunto de los trabajos, de manera que puede plantearse la posibilidad de reconstruir una visión propia y directa de los procesos urbanos. Es por ello que consideramos, no sólo a esta sección en particular sino al conjunto del libro, como un texto de trabajo inacabado, siempre en proceso.

Si es riesgoso hacer un balance de la temática urbana, de mucho mayor riesgo resulta seleccionar un cuerpo de textos que representen el desarrollo alcanzado por el campo. Siempre habrá el problema de que “no estén todos los que son, ni sean todos los que están”. Se trata, sin embargo, de una etapa necesaria e ineludible.

Los criterios seguidos para la selección de los textos presentes en esta antología provienen de la necesidad de presentar la mayor cantidad de *temas* que tratan lo urbano, de tal manera que el lector pueda tener una visión global del objeto de estudio. Sin embargo, como se trata de una antología representativa de la investigación urbana en el Ecuador, hemos tratado de matizar este criterio con la inclusión de trabajos referidos a diversas *ciudades*, sin que ello signifique una atadura que atente contra la *excelencia académica* del conjunto ni, consecuentemente, contra la expresión fiel del estado en que se encuentra hoy la investigación

urbana¹. Si se han excluido los textos inéditos ha sido por considerar que, en esas condiciones, no han podido generar un impacto significativo en la discusión de los procesos urbanos.

La antología tiene una lógica expositiva que, siguiendo el orden en que se presentaron los temas en la sección I, se corresponde con los criterios señalados. Se ha optado por ofrecer una lectura temática cruzada con la presencia mayoritaria de los estudios referidos a los procesos urbanos de carácter metropolitanos (Quito y Guayaquil), pero no precisamente por ser metropolitanos, sino porque ese es el estado actual de la investigación urbana.

2. Los textos.

2.1. Historia urbana

Etapas de crecimiento de la ciudad de Cuenca - Ecuador

Carpio Vintimilla, Luis 47

2.2. Estructura urbana

La renta del suelo y segregación urbana en Quito

Carrión, Diego; Rodríguez, Alfredo; Guayasamín, Handel; Carrión, Fernando; García, Jorge. 81

2.3. “Marginalidad urbana”

La marginalidad urbana y el problema de la vivienda del estrato popular 123

Jácome Bohórquez, Nicanor; Martínez, Vicente

Las organizaciones de pobladores en Quito 151

García, Jorge

2.4. Políticas urbanas

La política urbana del Municipio de Quito 181

Carrión, Fernando

2.5. Economía urbana

Entre la fábrica y la ciudad 211

Pérez, Juan Pablo

1. Es por ello que los textos seleccionados presentan, parcialmente algunos de ellos o en la totalidad, una combinación de resultados de investigación empírica, teórica y/o metodológica.

2.6. Vivienda

El problema de la vivienda en América Latina: el caso de Guayaquil
Rodríguez, Alfredo; Villavicencio, Gaitán 235

2.7. Nuevos temas

La conquista del voto 271
Amparo Menéndez-Carrión

Las etapas de crecimiento de la ciudad de Cuenca - Ecuador*

Julio Carpio Vintimilla

* Artículo publicado en la Revista IDIS, N° 5, ed. IDIS, Universidad de Cuenca, Cuenca, 1978.

Resumen

En este artículo, se ha estudiado el crecimiento y el desarrollo de la ciudad de Cuenca, Ecuador, desde sus orígenes hasta nuestros días, considerando tres aspectos principales: a) el crecimiento físico; b) el crecimiento demográfico; y c) la evolución de las funciones urbanas. Se han determinado seis etapas principales en el desarrollo de la ciudad. Su crecimiento físico o espacial puede reducirse a tres etapas fundamentales.

Introducción

Cuenca es la tercera ciudad de la República del Ecuador. Su población, según el censo de 1974, es de 111.148 habitantes (incluidos los 6.481 habitantes de la denominada “zona periférica”). Con esta población, es la única de las ciudades medianas del país que ha sobrepasado los cien mil habitantes. Cuenca se encuentra al sur de la Sierra ecuatoriana, a una altura de 2.530 metros sobre el nivel del mar. La temperatura media anual de Cuenca y sus alrededores es de 14.3 grados centígrados, un valor similar al de ciertas áreas de la zona templada. Pero, como sucede en las latitudes ecuatoriales, la oscilación térmica anual es muy pequeña. El sitio de Cuenca es parte de la “hoya” o cuenca de Cuenca (cuenca hidrográfica del río Paute), una de las más extensas e importantes de los Andes ecuatorianos. La ciudad ha sido construida sobre un gran cono aluvial formado por los ríos que corren por sus proximidades.

La etapa preurbana

La cultura cañari fue una de las más importantes entre las que aparecieron en las cuencas de la Sierra antes de la invasión incásica. Su organización política y social fue relativamente avanzada. Pero, al igual que otros núcleos de población india de Los Andes, los cañaris vivían más o menos aislados. En esta época, varias aldeas cañaris se asentaban en lo que hoy es el sitio de Cuenca y sus proximidades. Como muchas culturas americanas de este tiempo, la cañari era todavía preurbana (Meggers, 1966). Hacia finales del siglo XV, los incas conquistaron el territorio cañari y lo anexaron a su imperio.

La Tomebamba incásica

La obra más importante llevada a cabo por los incas, en territorio cañari, es la edificación de Tomebamba. Al integrar a los cañaris a su imperio, los incas reorganizaron el territorio conquistado de acuerdo con sus normas y costumbres. Se construyeron templos, palacios y caminos (Alden, Mason, 1964). Estos caminos ligaban el territorio cañari con el resto del gran imperio. Dos generaciones de incas trabajaron para edificar la ciudad. El palacio de Pumapungo parece haber sido obra de Huayna Cápac (Uhle, 1923). Tomebamba se convirtió en uno de los principales centros urbanos del imperio incásico.

El testimonio de Cieza de León, y sobre todo, los trabajos arqueológicos de Max Uhle dan una idea bastante completa de lo que fue Tomebamba. “Estos aposentos famosos de Tomebamba, que (como tengo dicho) están situados en la provincia de los Cañaris, eran de los soberbios y ricos que hubo en todo el Perú y donde había los mayores y más primos edificios”. (Cieza de León, 1962). Los restos arqueológicos revelan “un plano original en forma de inesperada grandeza” (Uhle, 1923). La ciudad ocupaba un área de 40 a 50 hectáreas, entre la actual iglesia de Todos los Santos y el borde sudoriental de la segunda terraza, en las proximidades de la actual ciudadela Cañaribamba.

Las construcciones se disponían alrededor de una gran plaza de 500 por 400 metros, más grande que la del Cuzco. Los descubrimientos de

Uhle dieron fin a una vieja polémica acerca de la ubicación de Tomebamba.

No se ha hecho —y prácticamente es imposible que se lo pueda hacer hoy— un reconocimiento exhaustivo de las ruinas de Tomebamba. Buena parte del área de la antigua ciudad ha sido edificada en los últimos 15 años, sin tener en cuenta su valor arqueológico e histórico. Uhle descubrió los cimientos y la “planta total” de un palacio y un templo al dios Viracocha. No se pudo localizar el Templo del Sol, a pesar de lo mucho que se había hablado de él. Probablemente, se hallaba hacia el este. Las chacras del Sol —que se hallaban junto al mismo— llegaban tal vez hasta Monay. Un puente cruzaba el río, casi en el mismo lugar en que se halla el actual Puente del Inca. Este era parte de un camino que venía del sur y continuaba al norte, siguiendo aproximadamente el trazado de la actual avenida Huayna Cápac. (Uhle, 1923).

Tomebamba se hallaba ubicada hacia la parte suroriental del sitio de la actual ciudad de Cuenca. es decir, ocupaba una parte de la segunda terraza del cono aluvial. Al pie de la misma, el río Tomebamba, que trae una dirección noroeste-sudeste, dobla casi en ángulo recto hacia el noreste. A partir del puente de Todos los Santos, el borde de la segunda terraza se va alejando, paulatinamente, de la orilla izquierda del río. El sitio muestra, en algunos lugares, un apreciable desnivel. Parece que para proceder al trabajo de edificación, los incas debieron realizar varios terraplenes. La existencia de un curso de agua cercano y la forma triangular de la terraza, debida a la forma del terreno, son condiciones que se repiten en otras fundaciones incásicas (Uhle, 1923).

Tres razones decidieron, probablemente, la elección del sitio de Tomebamba. En primer lugar 1), no hay, en el sur de la Sierra ecuatoriana, otro valle tan amplio y fértil como éste; 2) en el valle se concentraba una población considerable; y 3) en cierta medida, las condiciones defensivas del lugar. Acerca del último punto, cabe anotar que el río y la pendiente del borde sur de la terraza constituyen obstáculos notorios. Pero, a pesar de ésto, resulta difícil probar, concluyentemente, la prioridad del criterio defensivo en la elección del sitio de la ciudad.

A las buenas condiciones del sitio, se añadían las ventajas de la situación. Los incas, que conquistaron zonas montañosas y desérticas, nunca

pudieron penetrar, con éxito, en las zonas tropicales húmedas. No les atraía, probablemente, la llanura cálida y húmeda de la Costa. Así pues, al llegar a Túmbez, en lugar de seguir hacia el norte por la Costa, prefirieron subir a la Sierra. El valle de Tomebamba era un buen lugar para reorganizarse y preparar sus nuevas conquistas. Parece que los incas apreciaron mucho las condiciones naturales de la Sierra ecuatoriana, tal vez por ser más fértil que la Sierra del Perú (Alden Mason, 1964). Setenta años después de las primeras penetraciones, el territorio cañari estaba mejor organizado que muchos otros del imperio. Tres caminos confluían sobre Tomebamba. Dos venían por la Sierra y uno por la Costa. (Uhle, 1923). Este último, que venía desde Túmbez, subía a la Sierra justamente en el límite septentrional de la zona desértica de la Costa peruana. Con estos caminos, Tomebamba quedó comunicada con el resto del imperio.

Si nos atenemos a las funciones desempeñadas —el criterio más usual para identificar los centros urbanos— Tomebamba fue una ciudad importante. Fue el centro desde el cual se organizó una parte considerable de los territorios conquistados por los incas. Muchos asuntos decisivos en lo militar, lo administrativo y lo religioso, debieron resolverse aquí. Así, pues, durante unas décadas, Tomebamba ejerció funciones urbanas de alto nivel. Además en lo físico, su planta tuvo una extensión muy considerable para la época. Algunas de las edificaciones parecen haber sido verdaderamente notables. En los últimos tiempos del imperio incásico, la importancia de Tomebamba debe haber disminuido, por el establecimiento de Quito como la nueva capital del imperio.

La guerra civil de los incas trajo, entre otras calamidades, la ruina de Tomebamba. La causa de su destrucción fue el apoyo que los cañaris prestaron a Huáscar. Parece que la ciudad fue destruida por Atahualpa en 1529 ó 1530 (Albornoz, s/f). La tradición habla de una gran destrucción, que culminó con un incendio. Los primeros españoles sólo conocieron las ruinas de Tomebamba.

De los incas a los españoles: una etapa de transición

El primer documento español que menciona a Tomebamba es las capitulaciones de Toledo. El 26 de julio de 1529, Pizarro firmó, en esa ciudad, un acuerdo con los reyes de España, para llevar a cabo la conquista del Perú. En una de las estipulaciones, se nombra autoridades para Tome-

bamba. La mención puede significar que los españoles la consideraron un centro importante (Albornoz, 1946).

El primer grupo de españoles que llega a Tomebamba es la expedición de Benalcázar. Esta salió de Piura en 1533. El conquistador concertó una alianza con los cañaris y emprendió la conquista de Quito. Derrotados los quiteños, los españoles fundan la ciudad de San Francisco de Quito, el 6 de diciembre de 1534. Poco después, Diego de Sandoval —un español que vino con Alvarado desde Guatemala y se pasó, luego, al bando de Benalcázar— recibe como encomienda gran parte de la región de Tomebamba. Con Sandoval, se inicia el poblamiento español de la zona.

Octavio Cordero Palacios afirma que Sandoval fundó el asiento de Tomebamba (Albornoz, 1946). Aunque esto no sea estrictamente verdadero, parece que, por estos años, algunos españoles se establecieron en Tomebamba. Un acta del cabildo de Quito, del 25 de junio de 1535, dice que cierto número de españoles han salido “a la conquista e población de Quillacinga e otros han ido a la población de Tomebamba” (Albornoz, 1946). Estos españoles tomaron posesión de propiedades agrícolas; instalaron un molino, cuyas ruinas han sido reciénmente descubiertas señalaron el lugar de dos plazas: una donde está hoy la plaza Calderón y otra en Todos los Santos; y trazaron —o se formó espontáneamente— una calle a la cual se llamó Santa Ana (Albornoz 1941). Es decir, organizaron, al parecer eficazmente, el asiento agrícola de Tomebamba. La fundación oficial española de Cuenca marca el fin de esta etapa transicional.

La ciudad española

El 12 de abril de 1557, los españoles fundan la ciudad de Santa Ana de los Ríos de Cuenca. Con anterioridad, se habían fundado, en lo que hoy es el Ecuador, las ciudades de Quito, Guayaquil, Portoviejo y Loja (Márquez, 1965). Aparte el asiento agrícola de Tomebamba, existía, en la región, el asiento minero de Gualaceo. Allí, algunos españoles se dedicaban a la explotación del oro (Vargas, 1957). Tomebamba y su región empezaban a tener cierta importancia económica para los españoles. Por otra parte, pronto se hizo necesario contar con comunicaciones seguras entre Quito y Lima. En las instrucciones de la fundación, se especifica que la ciudad debe estar “más cerca del puerto de Túmbez que sea posi-

ble” (Cordero Palacios, 1943). Por estas razones, los españoles decidieron la fundación de Cuenca. Los historiadores parecen estar de acuerdo en que la orden de fundación —dada por Hurtado de Mendoza, virrey del Perú— y su ejecución por Gil Ramírez Dávalos, no son sino la confirmación legal de un hecho preexistente: el establecimiento de los españoles en Tomebamba por más de dos décadas.

Pero, la sola existencia del asentamiento no justificaba la fundación de una ciudad. Hubo, también, ciertas consideraciones externas al mismo. Es decir, geográficamente hablando, ciertas consideraciones de situación. Ya se ha visto, que los españoles mencionaron, efectivamente, la necesidad de una posta. Por otra parte, la fundación debe haber tenido, también, aunque no expresa, alguna intención de carácter militar. Era importante para los españoles no dejar zonas muy extensas, pobladas de gentes probablemente hostiles. Para evitarlo, había que fundar ciudades convenientemente espaciadas. Estas, al mismo tiempo que permitían el establecimiento de los españoles, aseguraban la sumisión de los indios de las proximidades (Gakenheimer, 1970).

Hay, en esta fundación, algunos detalles urbanísticos y administrativos muy importantes para la nueva ciudad. Se determinó el sitio, los terrenos que se encontraron hacia el occidente de las ruinas de Tomebamba. Se procedió al trazado de calles, en la forma de damero, característica de la mayor parte de las ciudades hispanoamericanas. Las calles fueron orientadas, de acuerdo con los puntos cardinales, observando la “carrera del sol”. Debían tener la anchura necesaria para que pudieran transitar dos carretas. Se procedió a la distribución de los terrenos a los españoles, reservando un área para quienes se establecieran posteriormente. Se señalaron los terrenos para los indios, etc. Un plano de Cuenca, a base de los documentos de la fundación, fue elaborado por el historiador Octavio Cordero Palacios (mapa 1). Se estableció, además, la jurisdicción civil y criminal. Se erigió “un rollo y picota de madera”. También se determinó el área bajo la administración de la ciudad. La misma se extendía por el norte, hasta Tixán; por el sur, hasta el río Jubones; por el este, hasta Macas; y, por el oeste, hasta la isla Puná.

Cuenca colonial, una ciudad hispanoamericana, es parte de un imperio mucho más grande que el de los incas, gobernado desde Europa bajo normas políticas, económicas y religiosas muy diferentes de las de éstos

y otros pueblos indígenas. Como se puede suponer, la importancia de Cuenca en el imperio español es mucho menor a la que tuvo Tomebamba en el imperio incásico. Su influencia es solamente regional. Con todo, en Cuenca se concentra la administración, y las actividades religiosas, comerciales y sociales de una extensa región. Desde este momento, la diferencia entre la ciudad y el campo es muy marcada. Hay que recordar que, con ciertas excepciones, la ciudad hispanoamericana es española o mestiza, mientras el campo es indio (Gakenheimer, 1970). En lo social, económico y cultural, esta diferencia ha persistido hasta hoy en la Sierra ecuatoriana.

En general, las comunicaciones mejoraron, en Hispanoamérica, con la introducción del caballo y la rueda. Sin embargo, las carretas podían utilizarse sólo en las ciudades de la Sierra del Ecuador. Fuera de ellas, eran inutilizables. Los caminos de montaña fueron, por varios siglos, muy elementales. En realidad, eran simples senderos para peatones o mulas (chaquiñanes), prácticamente sin mantenimiento. Cuenca, como las demás ciudades serranas, permaneció aislada, debido al difícil relieve de la región.

En los primeros años, se pusieron las bases materiales de la nueva ciudad. Se inició la construcción de varios templos: San Blas, San Sebastián, San Fabián, El Vecino, San Cristóbal y San Roque. La Catedral, o Iglesia Mayor, se construye en 1583. La arquitectura civil debe haber sido, en principio, de características elementales (Cevallos, 1960). Probablemente se utilizó el bajareque para las paredes y la paja para los techados. Los numerosos templos muestran la preocupación religiosa de los primeros pobladores. Posiblemente, estos atendían tanto a los habitantes de la ciudad como a los grupos indios de las proximidades.

Los templos, separados entre sí, dejaban considerables espacios vacíos. En realidad, la primitiva ciudad debe haber semejado más bien un conjunto de aldeas, dispersas en el valle, con los templos como núcleos. La ciudad del futuro quedaba, en cierto modo, prefigurada, dentro de unos amplios límites. Su crecimiento no se realizaría en forma concéntrica, sino, más bien, como un relleno del interior, vacío. El proceso sólo se ha completado en años recientes. En el aspecto económico, parece que, durante los primeros años, se puso muchas esperanzas en las explotaciones mineras (el oro de Gualaceo, por ejemplo). Una vez que la

pobreza minera quedó demostrada, los españoles debieron retornar a la agricultura, Lizárraga un cronista que escribió en la segunda mitad del siglo XVI —se refiere, tal vez con exageración, a la riqueza ganadera de la zona. Según sus afirmaciones, “muchos millares de novillos” eran enviados desde Cuenca a la ciudad de Lima (Lizárraga, 1959). En cuanto a la población, Salazar de Villasante, en 1563, afirma que Cuenca tiene 60 vecinos. Hernando Pablos, en 1582, refiere que hay 150 vecinos (Cevallos, 1960).

Vásquez de Espinoza —otro cronista— describe la ciudad a principios del siglo XVII. Hay cinco congregaciones religiosas establecidas. Alude a la “hermosa iglesia parroquial”. Menciona también “un hospital para enfermos y otras iglesias y capillas”. Había ya “más de cincuenta clérigos hijos de los vecinos”. La ciudad había pedido el establecimiento de un obispado, en vista de la distancia que la separaba de Quito. Cuenca tenía “más de quinientos vecinos españoles”. Hace una referencia a las minas de las proximidades. A pesar de éstas, el comercio parece limitarse a los productos agrícolas. Se cultiva trigo y maíz y se envía harina a Guayaquil “por el puerto de la Vola”. Algunos comestibles (“queso y jamón hechos en el distrito”) son enviados a las minas de Zaruma. Al igual que Lizárraga, Vásquez de Espinoza menciona “la cantidad de ganado en sus inmediaciones”. Administrativamente, la región tiene la categoría de corregimiento (Vásquez de Espinoza, 1959). En el siglo XVII, llegaron a Cuenca los jesuitas (Albornoz, 1941).

Se puede hacer, en base a la descripción de Vásquez de Espinoza, algunas deducciones probables. Siguiendo a Prescott, se puede calcular que vivían en Cuenca unos 2.500 españoles (Albornoz, 1945). Los indios y mestizos sumarían, seguramente, una cantidad mucho mayor. Si se supone que cada cinco españoles ocupaban una casa —una en cada solar, es decir, cuatro por cuadra— la superficie edificada, correspondiente a los españoles, sería de unas ciento veinticinco hectáreas. Si los indios y mestizos ocupaban un área semejante, habría habido en total una superficie edificada, discontinua, de alrededor de doscientas cincuenta hectáreas. Las edificaciones estaban, seguramente separadas entre sí y dejaban considerables espacios vacíos. Por supuesto, este cálculo —dadas las inevitables limitaciones de los documentos históricos de la época— sólo puede ser muy aproximado.

La mención de Guayaquil y Zaruma es importante, porque se relaciona con el comercio y las comunicaciones. En cuanto al comercio, parece claro que las mercancías que vendía la región eran principalmente productos agrícolas. En cuanto a las comunicaciones, la mención implica la existencia de dos caminos que partían de Cuenca. Había un tercero, no mencionado por Vásquez de Espinoza, que era el camino de Quito. Este seguía la antigua ruta de los incas. Los tres caminos —a Oña, a Quito y a Molleturo— se mencionan efectivamente en el libro II de Cabildos (Cabildos, 1974).

Se ha supuesto —tal vez por analogía con el crecimiento de otras urbes— que, por estos años, la ciudad se extendió siguiendo los mencionados ejes viales (entre otros, Pauta, 1972). El camino a Guayaquil salía por el oeste de la ciudad —San Sebastián y El Corazón de Jesús— rumbo al Naranjal. Este pueblo era conocido entonces con el nombre de Puerto de Vola. El camino a Zaruma debe haber comenzado en El Vado y San Roque, hacia el sudoeste de la ciudad. El camino a Quito salía por El Vecino, al noreste de la ciudad. Seguramente, existían algunas construcciones a lo largo de estos caminos. Pero, no parece probable que, durante este primer siglo, la ciudad se extendiera, siguiendo los mismos. Dada la baja densidad de edificación, incluso en el interior de la ciudad, es difícil que ocurriera, durante los siglos XVI y XVII, algún crecimiento significativo hacia las afueras. Mucho más importante habrá sido, probablemente, el proceso de rellanamiento interno.

En otro orden de cosas, el pedido de erección de un obispado puede significar que bien pronto, Cuenca alcanzó cierta importancia en cuanto a la administración religiosa. En lo civil, Cuenca es la cabecera de un corregimiento que “gobierna todas las provincias que son: Paute, Los Cañaris, Girón y Alausí, que es la más lejana al Norte en los límites del Corregimiento de Riobamba” (Vásquez de Espinoza, 1959).

La información sobre Cuenca, en el siglo XVIII, es mucho más completa. La ciudad se ha extendido considerablemente. “La calle principal, que atraviesa por la plaza mayor, termina por la una parte en la iglesia parroquial de San Blas y por otra con la iglesia parroquial de San Sebastián, las cuales se miran una a otra, por la derecha y bella calle de dos millas” (Velasco, 1961). Por lo menos, a lo largo de este eje, es posible que el rellanamiento se hubiera completado. El área construida era grande,

debido a que había pocas casas con piso alto. La mayor parte de ellas tenía únicamente una planta y muchas tenían huertos y jardines. Existía en el centro un amanzanamiento, pero no había una zonificación por clases sociales: “El centro que ocupan los españoles y la plebe, sin distinción, preferencia ni orden, es tirado a cordel con división de cuadros” (Velasco, 1961). No existe un plano de esta época. En la narración de *La Condamine*, que estuvo en Cuenca en 1739, sólo se incluye un grabado de la ciudad.

Había en Cuenca unas 1.400 casas y 1.000 “tiendas”, es decir, viviendas de la gente pobre (Albornoz, 1940). La arquitectura, tanto religiosa como civil, era modesta (Merisalde, 1957; Velasco, 1961). Dado el crecimiento, es probable que empezarán a formarse en este siglo, los barrios artesanales típicos de las ciudades hispanoamericanas de la época colonial. Velasco habla, por ejemplo, de los techos de teja “de calidad tan excelente”, que cubrían las casas “todas sin excepción” (Velasco, 1961). La tejería y otras actividades artesanales, probablemente, tenderían ya a tener sus localizaciones propias. La ciudad había vendido en pequeñas parcelas el ejido común de la orilla derecha del río Tomebamba. Había una cierta cantidad de viviendas a ese lado del río. Según Velasco: “Se ha reducido a una nueva ciudad, que suelen darse el nombre de Jamaica, según está llena de huertos, jardines y caserías” (Velasco, 1961). Esta afirmación puede ser exagerada, pero revela las normas implícitas de aquel tiempo. Entonces podían considerarse como ciudad las áreas escasamente edificadas. Hay que recordar que, sólo a partir de 1950, los terrenos de la orilla derecha del Tomebamba comienzan efectivamente a urbanizarse.

Hay varias estimaciones de la población de Cuenca en el siglo XVIII. Se hizo, además, en este siglo, un “padrón general”. En 1735, Juan y Ulloa —al hacer una evaluación de las posibilidades de reclutamiento militar— se refieren a la población de Cuenca. Según su estimación: “...la ciudad de Cuenca está regulada de veinticinco a treinta mil almas” (Juan y Ulloa, 1953). Velasco, refiriéndose a mediados del siglo XVIII, da a Cuenca una población superior a los cuarenta mil habitantes, “... sin meter a los ya dichos de Jamaica”. La cifra es exagerada, según se deduce de las otras estimaciones y del “padrón general”. Merisalde, en 1765, la estima, “... según cómputo prudencial ...”, en “... veinticinco mil almas ...”. Más precisos son los cálculos de Hamerly. Estos se basan en un censo

(padrón general), realizado en 1778. Hamerly cree que, en esa fecha, la ciudad tenía una población total de 18.919 habitantes. Este local se divide en población de “intramuros” (12.936 habitantes) y de “extramuros” (5.983 habitantes). Se considera como “extramuros” la parroquia de San Roque. La Gobernación de Cuenca alcanza, en el mismo año, un total de 81.178 habitantes (Hamerly, 1970). De acuerdo con Velasco, el grupo menor es el de los españoles. Los mestizos y los indios formaban grupos más numerosos. Este mismo historiador afirma que, en 1954, por orden del obispo de Quito, se hizo una “numeración” de los habitantes de la zona llamada Jamaica. Estos llegaban a cuatro mil. Merisalde confirma el dato, añadiendo que la mayoría son mestizos (Merisalde, 1957).

La agricultura sigue siendo la principal actividad de la región. Se envía trigo y harina a Guayaquil (Velasco, 1961). Parece que las artesanías surten el mercado local, con un pequeño excedente que se vende fuera de la región. La cascarilla (quinina), procedente de las montañas de Oña, pasa por Cuenca, en su ruta hacia el puerto de Guayaquil (Albornoz, 1940). Las telas importadas —sedas y lienzos— se compran en Guayaquil y Paita (Alsedo y Herrera, 1945).

A pesar de la escasa significación económica que estos datos pueden sugerir, el comercio de Cuenca tuvo cierta importancia. “Estoy convencido que el comercio de Santa Ana de los Ríos de Cuenca fue más importante en esos años de lo que se ha supuesto hasta hoy, lo que indica la existencia de una población relativamente próspera y numerosa. Entre 1787 y 1791, los “morlacos” importaron 1.043.930 pesos 2 reales en mercancías y víveres. Aunque esta cifra fue baja en comparación con los 8.236.344 pesos 2 reales en efectos europeos y americanos y en moneda que se introdujeron al puerto de Guayaquil entre 1791 y 1800, no deja de ser impresionante, tomando en consideración que la economía del Sur andino fue estrictamente agropecuaria, sin ningún producto que rindiera rentas altas como el cacao (Hamerly, 1970).

Una cita de Velasco confirma parcialmente esta opinión: “No hay ciudad en el Reino, que tenga los propios, o rentas del público tan crecidas como ésta”. Aunque, a continuación, afirma que estos recursos” ... en vez de emplearse en las obras públicas de la ciudad, suelen servir de enriquecer a los Procuradores electos”. (Velasco, 1961). Albornoz da una lista de once comerciantes de importancia. Estos debían realizar un viaje

de sesenta días para ir y regresar de Lima, donde efectuaban algunas de sus compras (Albornoz, 1940). Lo cual muestra, por otra parte, las dificultades de las comunicaciones de la época. No había actividad minera. “Los cerros de la jurisdicción de Cuenca tienen grande fama de encerrar minas muy ricas, pero hasta ahora son muy pocas las descubiertas y no se trabaja en ninguna”. (Juan y Ulloa, 1953). En lo educacional, los jesuitas fundan, en este siglo, el primer colegio de Cuenca. Cuando los jesuitas son expulsados, en 1767, éste desaparece (Albornoz, 1941).

El siglo XVIII fue una época de progreso para Cuenca. Hubo un crecimiento importante en lo físico y lo económico. El número de edificaciones parece haber aumentado notablemente. Si se aplicara, para calcular la superficie edificada, el mismo criterio que se usó para el siglo anterior (un promedio de cuatro casas por hectárea), la superficie edificada sobrepasaría las 600 hectáreas. Pero, sólo después de mediados del siglo XX, Cuenca alcanzó una extensión semejante. Lo más probable es que el rellanamiento interior continuara, por la subdivisión de las propiedades originales y las nuevas adjudicaciones.

Las edificaciones hechas en el exterior —más allá del cinturón de las iglesias— deben haber sido muy pocas. En todo caso, estas edificaciones se harían en las “quintas” (pequeñas propiedades rurales de la periferia). Es posible también que el número de viviendas (1.400 casas y 1.000 tiendas), se hubiera exagerado mucho. Se debe recordar que, hasta mediados del siglo XX, muchas casas eran “patriarcales”. Es decir, viviendas multifamiliares, generalmente antiguas. Hasta entonces, las edificaciones se hacían en corto número y para durar muchos años. La densidad de edificación debe haber sido todavía baja. En el siglo XVIII, la ciudad había logrado organizar la agricultura de su región, la más importante de sus actividades. La vida de la ciudad mostraba una íntima ligazón con las actividades agrícolas. Lo cual se refleja, incluso, en detalles arquitectónicos, tales como los traspatios y los graneros, destinados a recibir y almacenar la producción agrícola (Cevallos, 1960). Las artesanías empezaban a desarrollarse: ladrillos, tejas, textiles y demás. El comercio prosperaba.

Desde el punto de vista administrativo, hay dos logros importantes: la creación de la Gobernación de Cuenca y la erección del obispado. Por decreto real del 23 de mayo de 1771, el Corregimiento de Cuenca se convierte en Gobernación. El obispado se crea el 13 de junio de 1779. Tanto

el gobernador como el obispo entran en funciones unos años después. En cambio, en otro orden de cosas, la ciudad debió soportar un desastre, que afortunadamente no tuvo mayores consecuencias. Un temblor, que parece que fue muy fuerte —se habla de terremoto— sacudió la ciudad en 1758. La Catedral, que según Velasco era ya antigua, debió ser reconstruida (Márquez, 1965):

El territorio bajo la jurisdicción de Cuenca “Confina por el Norte con el Corregimiento de Riobamba, en Tixán; por el Sur con el de Loja, en Nabón; la Cordillera Occidental lo divide del Gobierno de Guayaquil; y la Oriental, del de Macas”. (Velasco, 1961).

Es decir, en la práctica, comprendía sólo el área interandina poblada que se extendía entre Tixán y Nabón. El resto del territorio estaba prácticamente despoblado y era de difícil acceso. Las cordilleras constituían un límite natural, hacia el este y el oeste, que Cuenca difícilmente podía sobrepasar. Aún dentro de la misma área interandina, la influencia de Cuenca no llegaba a las partes más distantes: “Hay diez haciendas (en Chunchi) de caña dulce y las más pertenecen a los vecinos de Riobamba, que con más comodidad procuran su adelantamiento”. (Merisalde, 1957).

En síntesis, parece que Cuenca fue, durante el siglo XVIII, la segunda ciudad en población de la Presidencia de Quito. Su importancia era muy considerable: “...la relativa numerosidad...” y “... la prosperidad y religiosidad de los cuencanos inclinó a la Corona en favor de Cuenca como sede del nuevo obispado que había decidido erigir.” La alternativa era Guayaquil. Y “Durante el último cuarto del siglo XVIII, y el primer tercio del XIX, los cuencanos (Gobernación de Cuenca y, luego, Departamento del Azuay) representaban entre una sexta y quinta parte de la población ecuatoriana” (Hamerly, 1970).

Cuenca en la República

Durante el siglo XIX ocurren algunos hechos políticos y económicos muy importantes en el territorio de lo que hoy es la República del Ecuador. La Presidencia de Quito se independiza de España y forma, por unos años, parte de la Gran Colombia. En 1830, el Departamento del Ecuador se separa de la Gran Colombia y se convierte en la República del Ecuador.

En la década de 1860, se inician los cultivos comerciales de cacao en la Costa. El dinero que produce la exportación de este producto se utiliza, en parte, para empezar la construcción del ferrocarril Guayaquil-Quito. En lo político, a fines del siglo, se agudiza la rivalidad entre la capital y Guayaquil. Directa o indirectamente, estos acontecimientos afectan a Cuenca. En la ciudad misma ocurren ciertos hechos, de poco alcance nacional, pero importantes por sus consecuencias locales.

Caldas, el naturalista colombiano, visita Cuenca en 1804. Para la época, sus observaciones científicas fueron ciertamente importantes. Determina la altura de la ciudad (en toesas). Realiza observaciones sobre el clima. Sobre todo, en forma detallada, estudia las temperaturas. Observa la distribución estacional de las precipitaciones (coincidencia de las temporadas secas con los solsticios y de las temporadas lluviosas con los equinoccios). Se dan cuenta de que, durante las temporadas secas, el tiempo es ventoso (habla de fuertes vientos del noreste). En cambio, sus observaciones sobre la topografía y los materiales del terreno, son de carácter muy general.

Caldas hizo también algunos comentarios sobre la arquitectura y las actividades de Cuenca. La arquitectura sigue siendo modesta: “Las casas de Cuenca son todas de adobe, bajas, sin gusto, mal ordenadas y desaseadas como muchas de Quito y de su provincia.” “Los templos no presentan cosa que pueda llamar la atención...” “La educación sólo alcanza a un nivel elemental...” “No hay ni un Seminario Conciliar en un Obispado rico y poblado como éste. “Caldas, como Velasco, habla de la modesta riqueza de la ciudad: “No hay caudales, y una mediana fortuna ocupa el lugar de la opulencia”. (Caldas, 1912). Se ha hecho notar que varias de las apreciaciones de Caldas pecan de exageración. Sin embargo, las citas mencionadas coinciden, en lo esencial, con otras versiones anteriores y posteriores.

De acuerdo a lo que puede inferirse por las observaciones de Manuel Villavicencio —que visita Cuenca a mediados del siglo XIX— la ciudad ni ha crecido ni se ha modificado mucho, con respecto al siglo anterior. Se ha mantenido el plano original en damero. La principal calle de Cuenca, “...de trece cuadras de largo...”, es la que corre, en sentido este oeste, entre las iglesias de San Sebastián y San Blas. Hacia el sur llegaba, probablemente, sólo en algunas partes, hasta el borde sur de la segunda terraza, es decir, hasta cerca de la orilla izquierda del río Tomebamba. Hacia el

norte, probablemente, alcanzaría, en algunos puntos, hasta cerca de Cullca. La arquitectura ha cambiado algo con respecto al siglo anterior, como se vio, la mayor parte era de una planta. Este último detalle puede indicar que se había empezado a utilizar la madera para los pisos. Las casas son de adobe. En El Corazón de Jesús, a continuación de la calle principal, están los talleres de los alfareros que producen "... la mejor loza de barro en toda la república...". Hacia el oriente y el occidente hay "... casas y quintas...". La parte baja, el ejido, está muy subdividida. El fraccionamiento de esta zona —la Jamaica del siglo anterior— ha proseguido. La zona está unida al centro mediante tres puentes. El más antiguo de éstos era el de Ingachaca... levantado sobre estribos de la época incásica, con refuerzos echados en la época colonial...". Servía a la parte oriental de la ciudad (Cordero Palacios, 1945) (Villavicencio, 1858). Los otros dos eran el puente de El Vado, que había sido terminado en 1818; y el de Todos los Santos que se construyó en 1849 (Cordero Palacios, 1945). Estos últimos servían a la parte central y occidental de la ciudad. Villavicencio anota expresamente que no se ha levantado todavía un plano de la ciudad (los de Quito y Guayaquil están incluidos en su libro). Wolf, que visita Cuenca en la segunda mitad del siglo XIX, consigna, al igual que otros viajeros, que la ciudad "... no posee edificios públicos ni privados notables o de valor arquitectónico..." (Wolf, 1892).

Existen datos bastante completos para estudiar la evolución de la población de Cuenca en este período. En 1838, la población de la ciudad ha disminuido unos dos mil habitantes respecto a la cifra de 1778 (1778, 18.919 habitantes; 1838, 17.084 habitantes). Se han producido, en este lapso, algunos altibajos. Entre 1778 y 1804, la población de Cuenca ha permanecido estática (1778, 18.919 habitantes; 1804, 19.000 habitantes). Alrededor de 1814, la cifra baja a 15.000. En 1825, tres años después de la Independencia, la población baja a 10.981 habitantes. En el punto más bajo del período, año 1826, la población de Cuenca desciende a 9.279 habitantes. En resumen, entre los años 1814 y 1826 —los años de la Independencia— se produce una notable disminución de la población de la ciudad de Cuenca. La población de la región (Gobernación de Cuenca y, luego, Departamento del Azuay) había disminuido también (1778, 81.118; 1825, 75.785 habitantes). Hamerly cree que, en esta época, se produjo una fuerte emigración hacia la Costa. Las catástrofes naturales —lluvias— excesivas, heladas, sequías— las epidemias, las hambru-

nas, el empobrecimiento y la guerra explicarían esta situación. Es interesante observar que, a pesar del descenso demográfico de la región, la población del área urbana (“intramuros”) aumentó ligeramente (1778, 12.936 habitantes; 1838, 13.599 habitantes). En cambio, la del área periférica (“extramuros”) —probablemente pequeños agricultores— disminuyó (1778, 5.983 habitantes; 1838, 3.485 habitantes) (tablas 1 y 2) (Hamerly, 1970). Unos años después, Villavicencio calcula población de Cuenca “...en 25.000 almas...”. Wolf la estima entre 20.000 y 25.000 habitantes. Otro cálculo de la época —1885 da a Cuenca unos 30.000 habitantes (Quito tenía entonces, 80.000: y Guayaquil, 40.000) (Hurtado, 1969).

La agricultura siguió siendo la principal actividad de la región de Cuenca. Como ya se vio, las catástrofes naturales la afectaron en varias oportunidades (Hamerly, 1970). Estas fueron una de las causas de la emigración de los azuayos a la Costa. Desde el punto de vista económico, era una actividad de modestas proporciones. En cuanto al comercio, parece que fueron importantes las exportaciones de cascarilla (quinina) efectuadas por los cuencanos (Estrella, 1975). Las artesanías de aquel entonces seguían produciendo para el mercado local principalmente.

A mediados de siglo ocurre algo muy importante en la actividad artesanal. Se empieza a producir los sombreros de paja toquilla. La producción comenzó, probablemente en pequeñas cantidades, antes de 1830. Pero, la primera escuela de tejedores se establece en 1845, con maestros venidos de la provincia de Manabí. Los primeros aprendices son los habitantes del barrio de El Charro, que, posteriormente, se identificarán con esta artesanía. La gran difusión de esta actividad, en la región, se explica por la ausencia de industrias, el tiempo libre entre las labores de cultivo y las altas densidades de población campesina. Ya en 1862, los sombreros son el segundo producto de exportación del Ecuador (Estrella, 1975). Los centros productores eran las provincias de Manabí y Azuay. Los compradores de las primeras remesas fueron comerciantes de Panamá, quienes, a su vez, los revendían. Esto explica que el producto fuera y sea aún conocido internacionalmente como “sombrero panamá”. Muy pronto, la producción de sombreros se convirtió en la principal actividad económica del Azuay, puesto que conservó hasta 1950. El sombrero se lleva a Guayaquil por el camino de Naranjal (Mora, 1970).

TABLA 1 +
La población de la ciudad de Cuenca
1778-1838

Año	Intra muros	Extra muros'	Total	Fuente =
1778	12.936'	5.983'	18.919'	A - 1 a 10,24
1804			19.000	D
¿1814?			15.000	F
1825	9.342	1.639	10.981	G - 3
1826	7.630	1.649	9.279	G - 4
1838	13.599'	3.485	17.084'	N

' Definido como la parroquia de San Roque, fundada en ¿1751?

+ En el trabajo de Hamerly, tabla 7 (véase Hamerly, 1970)

= Clasificadas por Hamerly

' Las cifras con este signo se encuentran dentro de corchetes en la tabla original.

TABLA 2 +
La población del Distrito de Cuenca
1778-1838

Año	Población	Fuente =
1778	'81.178'	B
1780	'83.708'	C
1783	'88.395'	CH
¿1814?	'87.523'	F
1822	89.343	(a)
1825	'75.785	G - 1
1826	'78.416'	H
1838	'102.689'	N

(a) Gaceta de Colombia del 6 de octubre de 1822

= Clasificadas por Hamerly

' La cifra de 1822 no tiene corchetes. La de 1825, está precedida por un corchete. Todas las demás tienen dos corchetes

+ En el trabajo de Hamerly, tabla 3 (véase Hamerly, 1970)

En cuanto a la educación, hasta mediados de siglo, Cuenca sólo contaba con un colegio secundario. En 1867, se funda la Universidad de Cuenca. Este hecho constituye un paso adelante en el progreso de la ciudad. Desde entonces, una institución local imparte enseñanza humanística, científica y técnica a nivel superior. Ciudades como Ambato, Riobamba, de importancia sólo algo menor que Cuenca, llegaron a tener universidades mucho más tardíamente, después de mediados del siglo XX. Antes de la fundación de las universidades de Guayaquil y Cuenca —que se realiza simultáneamente— sólo se podía hacer estudios universitarios en la capital de la república.

En cuanto a las vías de comunicación, prácticamente no hubo ningún progreso. Cuenca continúa aislada. La carretera Cuenca-Naranjal fue un proyecto desde el gobierno de Gabriel García Moreno, pero nunca se llegó a construir. Se proyectó, igualmente, un ramal de ferrocarril que llegaría hasta Cuenca. Pese a las dificultades, el comercio de la región con Guayaquil y el exterior tuvo una considerable importancia. Un pequeño logro es la iniciación de las comunicaciones telegráficas. Las líneas, entre Alausí y Cuenca, se instalaron entre los años 1884 y 1886 (Albornoz P., 1963).

En lo administrativo, se producen varios cambios. Entre 1809 y 1816, debido a la revolución de Quito, Cuenca es la sede del gobierno de la Presidencia. Durante la Gran Colombia, el Ecuador se divide en tres departamentos: Quito, Guayas y Azuay.

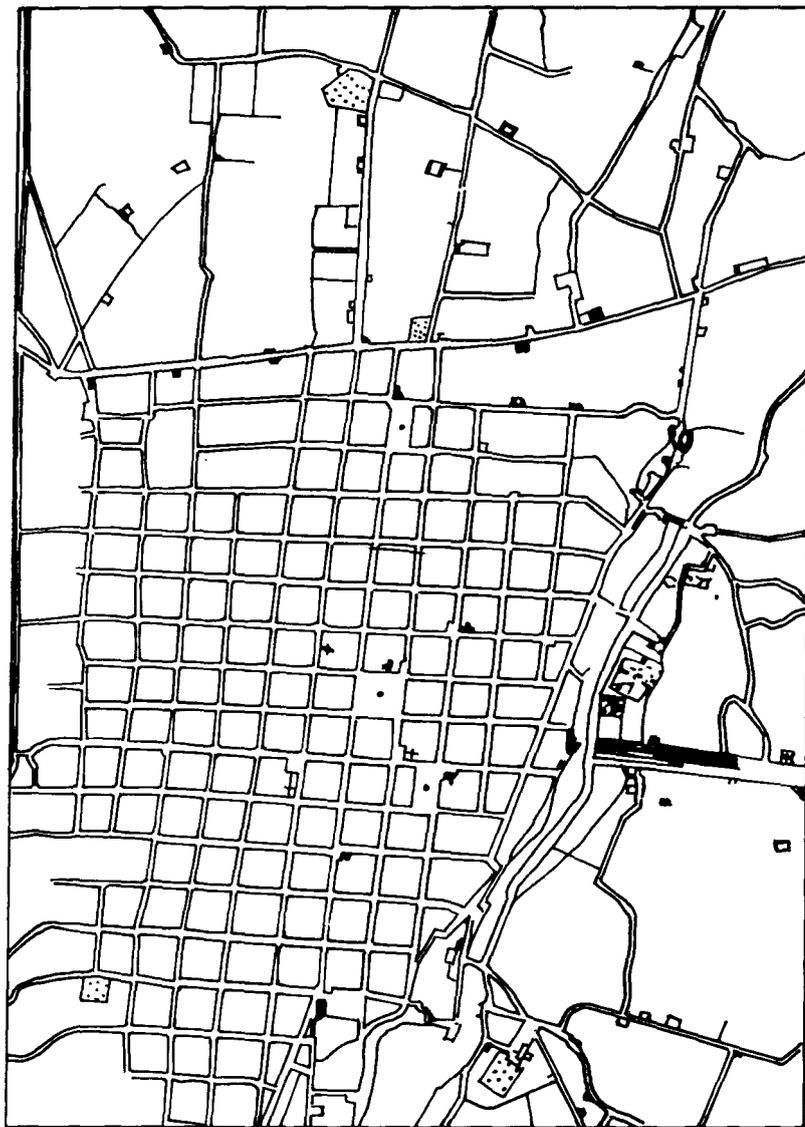
En la República, los departamentos pasan a denominarse distritos. Cada distrito se dividía, a su vez, en provincias. El distrito de Cuenca tenía dos provincias: Cuenca y Loja. Las provincias se subdividían en cantones. La provincia de Cuenca tenía tres cantones: Cuenca, Azogues y Gualaceo. Cuenca era la capital del cantón, de la provincia y del distrito (Villavicencio, 1858). Posteriormente, dentro de una nueva estructura administrativa, se crean las provincias de Cañar y Loja. El área administrativa de Cuenca se reduce. Además, Cuenca pierde, en 1837, la jurisdicción religiosa sobre el distrito del Guayas. En este año, se creó el Obispado de Guayaquil. En realidad, parece que era difícil administrar este distrito desde la sede de Cuenca (Estrada, 1970). En 1862, pierde, también, la jurisdicción religiosa sobre la provincia de Loja. En esta forma, la influencia regional de Cuenca se va debilitando durante el primer siglo de la República. Mientras tanto, Guayaquil y Quito van ganando rápida-

mente importancia. Se insinúa ya la doble primacía urbana del Ecuador del siglo XX. El estancamiento de Cuenca se hace notorio por la aceleración del crecimiento de las dos mayores ciudades del país. Sólo la nueva artesanía del sombrero y la fundación de una universidad robustecen, en cierta medida, las funciones urbanas de Cuenca.

Durante la primera mitad del siglo XX, el crecimiento de Cuenca en superficie es bastante lento. La ciudad ha llegado ya, por el sur, a las orillas del río Tomebamba y empieza a sobrepasarlo en unos pocos puntos. Se hace necesario construir dos nuevos puentes: el del Centenario y el de la Escalinata (puente Mariano Moreno). Un crecimiento de pequeñas proporciones ocurre a la salida de los caminos que comunican Cuenca con las otras ciudades del país (El Vecino, avenida Loja, El Corazón de Jesús) (Mapa 2). Con todo, la ciudad escasamente sobrepasa, en 1950, los límites exteriores del siglo XVI (el cinturón o anillo formado por las iglesias construidas en ese siglo). Lamentablemente, los planos hechos en 1926 y 1949 (Julio Vinuesa y Secretaría Municipal, respectivamente) no permiten establecer con precisión el área edificada. De cualquier modo, el plano de Vinuesa resulta, en este aspecto, más útil. El plano de la Secretaría Municipal —un plan regulador de la estructura urbana— no distingue entre el área ya edificada y el área por edificar. De cualquier manera, ha sido posible determinar en forma aproximada, mediante testimonios, el área edificada en el año 1950. En este lapso, más importante que el crecimiento en superficie fue el reacondicionamiento interior. Se empieza a construir edificios de tres y más pisos, con cierta preocupación arquitectónica. Se construyeron también algunos de los templos más importantes: la nueva Catedral, Santo Domingo y San Alfonso, entre ellos.

Pero, más importante todavía es la iniciación de las obras de infraestructura moderna. Se construyen caminos carrozables a los pueblos de la periferia (Baños, Sayausí, El Valle). En 1926, unas carreteras elementales unían Cuenca con Azogues, Gualaceo y Paute, tres importantes centros urbanos que se encuentran en un radio de 30 kilómetros a partir de Cuenca. Se instala una pequeña planta eléctrica. Se canalizan algunas calles y se inicia su pavimentación con adoquines. En 1924, se instala la primera planta de agua potable. Se la reemplaza, en 1948, con otra más moderna. Se inicia la instalación de teléfonos automáticos, etc. El equipo ne-

MAPA N° 2



PLANO DE LA CIUDAD DE CUENCA

Elaborado probablemente por Julio Vinuesa (1926)

cesario para realizar algunas de estas obras fue transportado desde Sibamba—donde debía iniciarse el Ferrocarril de Sur— por cargadores.

En 1885, la población de Cuenca se estimó entre los 25.000 y los 30.000 habitantes. Si el cálculo fue más o menos correcto, el crecimiento durante los cuarenta años siguientes debe haber sido casi nulo. Una estimación de 1926 asigna a Cuenca 30.000 habitantes. En 1938, la población de Cuenca se calcula en 48.300 habitantes. Según el primer censo nacional, hecho en 1950, Cuenca tiene 40.274 habitantes. Si la cifra de 1938 era más o menos exacta, Cuenca habría perdido, en el lapso de doce años, una sexta parte de su población. Pero, indudablemente, la mayor parte de las estimaciones anteriores al censo son poco confiables. En 1950, la provincia del Azuay, cuya superficie representa el 3.9% del territorio nacional, tenía el 10.9% de la población del país. Su densidad, superior al promedio nacional (12 hab./Km.2) era de 32 habitantes por kilómetro cuadrado. El 80% de la población de la provincia era rural (exactamente el 19.57%) (Hurtado, 1969; Junta Nacional de Planificación, 1956). El pequeño porcentaje de población urbana indica una situación de franco subdesarrollo.

La agricultura era la ocupación predominante en la provincia. En 1954, el 61% de la población activa del Azuay se ocupa en las labores del campo. Alrededor del 18% de la superficie de Azuay y Cañar, se destina a usos agrícolas y pecuarios. La tenencia de la tierra muestra la característica dualidad de la Sierra ecuatoriana: latifundio-minifundio. La agricultura parece ser, en su mayor parte, de subsistencia. Las técnicas utilizadas son tradicionales e ineficientes. La erosión de los suelos es de las más agudas de la Sierra. La producción es modesta. La parte que se comercializa se destina al consumo local y nacional (Junta Nacional de Planificación, 1956).

La artesanía y la industria ocupan al 24% de la población del Azuay. La producción de sombreros es una actividad fundamental rural en Azuay y Cañar. Los trabajos de terminado, previos a la exportación, se realizan principalmente en la ciudad de Cuenca. En el año 1945, los sombreros—del Azuay en su mayor parte— representaron el 22.8% del valor total de las exportaciones ecuatorianas. En cambio, en 1954, sólo representan el 1.6% de las mismas (había empezado el auge bananero). Las artesanías restantes proveen el mercado local y, en pequeña medida, el

mercado nacional. Las industrias de Cuenca —con excepción de una textil— son pequeñas y de “carácter doméstico” (velas, tejidos, gaseosas, etc.). Esta actividad sólo ocupa el 1% de la población activa. Únicamente, la textil mencionada produce para el mercado nacional. Las demás fábricas trabajan para el mercado local. La falta de energía (electricidad producida en Cuenca en 1954: 1.805 kw) parece haber impedido, entre otras causas, la instalación de industrias (Junta Nacional de Planificación, 1956).

Unos detalles más completarán al cuadro de las actividades de Cuenca en esta época. Debido al adelanto de la industria farmacéutica en los países industrializados, el comercio de la quinina prácticamente ha desaparecido en 1945. En 1913, se funda la primera entidad bancaria local, el Banco del Azuay, que llega a tener, en las décadas siguientes, una considerable influencia en la actividad económica. En 1950, la Universidad de Cuenca ofrece cinco carreras (derecho, medicina, odontología, ingeniería civil y farmacia). En 1924, se funda el primer diario.

En resumen, el hecho más importante relacionado con el crecimiento y el desarrollo de Cuenca, en la primera mitad del siglo XX, ha sido la creación de una infraestructura moderna. La primera industria importante, la textil mencionada, se funda en 1935. La diversificación de las carreras ofrecidas por la universidad y la creación del primer diario, denotan un fortalecimiento de la fundación cultural de Cuenca. Otros hechos retardan, en diversos grados, el crecimiento de la ciudad. La “crisis del sombrero”, que se inicia a finales de la década de 1940, es un gran revés en lo económico. Una fuerte creciente del río Tomebamba, en 1950, ocasiona la destrucción de tres de los cinco puentes que lo cruzaban. Durante varios años, la circulación local estuvo perjudicada por este hecho. Lo más grave de todo fue, sin embargo, el aislamiento que la ciudad debió soportar por la falta de vías de comunicación terrestres. Varios proyectos no se cumplieron (un ferrocarril intercontinental debía pasar por Cuenca; se hizo un estudio para la construcción de un ferrocarril entre Cuenca y Puerto Bolívar) (Cassatt, 1893; Fabre, 1912). Pero, ni aún la vía que más urgentemente se necesitaba, el llamado Ferrocarril del Sur (Sibambe-Cuenca), se terminó de construir (Crespo, 1933). En 1948, el Ferrocarril del Sur alcanzó la ciudad de Azogues, a 30 kilómetros de Cuenca. Pero, la construcción se detuvo allí por varios años más. Como suele ocurrir en casos semejantes tuvo que recurrirse al servicio aéreo.

El primer vuelo entre Guayaquil y Cuenca se efectuó en 1920. El servicio regular de aviones comerciales se inició en el año de 1939.

A pesar de todo, Cuenca, “juntamente con Quito, constituye el único centro de los Andes ecuatorianos que tiene un carácter propiamente urbano”. (Denis, 1948). Cuenca, seguía, siendo la tercera ciudad del país, pero, de hecho, había perdido mucha importancia. En 1885, tenía 30.000 habitantes, mientras Guayaquil tenía 40.000 y Quito, 80.000. En 1950, Cuenca tenía 40.000 habitantes, mientras Quito tenía 210.000 y Guayaquil, 259.000 (Hurtado, 1969). Quito que, en 1885, sólo doblaba la población de Cuenca, tenía ahora, una población más de cinco veces mayor. Guayaquil que, en 1885, sólo superaba a Cuenca con 10.000 habitantes, tenía ahora una población más de seis veces mayor. En este lapso, Quito prosperó rápidamente por ser la capital del país y Guayaquil por ser el primer centro económico. Cuenca, en cambio, permaneció como una estancada capital provincial.

Los últimos veinticinco años: la aceleración del crecimiento

En comparación con las etapas anteriores, el crecimiento de Cuenca, en los últimos veinticinco años, ha sido verdaderamente notable. En este lapso, Cuenca creció más, en superficie, que en los restantes cuatro siglos de su historia. El área edificada se ha cuadruplicado respecto a 1950 (1950, alrededor de 200 hectáreas: 1975, alrededor de 800 hectáreas). En 1950, la ciudad ocupaba prácticamente sólo la segunda terraza del cono aluvial en que se encuentra. Hoy, se extiende por las tres terrazas del mismo. Algunos detalles del crecimiento de Cuenca, en esta etapa, pueden apreciarse comparando los planos de 1949, 1963, 1968 y 1975. Además, ha habido un gran incremento en la infraestructura urbana. Se ha dado un enorme salto en cuanto a vías, canalización, agua potable, energía, pavimentación y otras obras. Con la construcción y el mejoramiento de algunas carreteras, Cuenca ha salido, por lo menos parcialmente de su aislamiento.

El crecimiento demográfico ha sido igualmente notable. Según el censo de abril de 1972, Cuenca tenía 100.413 habitantes. Algunos sectores no fueron empadronados por completo. La población de la ciudad había aumentado en 25.000 habitantes, respecto a la cifra de 1962; y en 60.000, respecto a la de 1950. El último censo nacional, realizado el 8 de

junio de 1974, dio para Cuenca una cifra de 104.667 habitantes (en el “área urbana” sin la “periferia”, según la Oficina Nacional de Censos). La aceleración del crecimiento demográfico es evidente. En cuanto a la composición, en los años 1963 y 1968, se registraron los mismos porcentajes de nativos e inmigrantes (83% y 17%, respectivamente). Los inmigrantes procedían, en su mayoría, de los cantones del Azuay y de la provincia de Cañar. Como en épocas anteriores, no parece haber una relación directa entre inmigración y fuentes de trabajo (Espinoza, s/f). La diferencia en cifras respecto a Guayaquil y Quito se ha agrandado. Guayaquil tuvo, en 1974, 814.064 habitantes y Quito, 597.133 habitantes (datos provisionales de la Oficina Nacional de Censos). Respecto a los centros urbanos de la Sierra que le siguen en población, Ambato y Riobamba, la diferencia se ha incrementado notablemente (1962: Riobamba, 41.689 hab.; Ambato, 53.745 hab.; Cuenca, 60.817/1974: Riobamba, 58.029 hab.; Ambato, 77.052 hab.; Cuenca, 104.667 hab.). Es también interesante comparar las cifras de población de dos fechas muy distantes entre sí, 1778 y 1974. En 1778, como se vio, Cuenca tenía 12.936 habitantes. En 1974, su población fue de 104.667 habitantes. Es decir un crecimiento de algo más de 90.000 habitantes en casi doscientos años. En el contexto urbano de América Latina, el crecimiento demográfico de Cuenca ha sido bastante modesto. El crecimiento de la población de Cuenca es parte de un fenómeno que ha afectado a todo el país. La tasa de crecimiento de la población ecuatoriana, en el período 1950-1960, fue de 3.1, superior a la tasa promedial de América Latina. La población urbana creció a una tasa de 4.6%. En cambio, la población rural sólo alcanzó una tasa de 2.3% (tasas calculadas para el período 1950-1962). Cuenca creció entre 1950 y 1962, a una tasa de 3.68% (Quito, 4.73%; Ambato, 4.75%, Riobamba, 2.97%, Machala, 12%) (Hurtado, 1969). En el período 1962-1974, Cuenca ha sido uno de los centros de más rápido crecimiento de todo el Ecuador. El crecimiento de la población de Cuenca se ha debido, principalmente, al incremento natural. Sólo alrededor de una quinta parte (17%) corresponde a la inmigración.

Se han verificado algunos cambios importantes en las actividades de Cuenca y su región. El comercio ha crecido con la población y el nivel de vida. Se han instalado algunas industrias importantes y está en marcha la instalación de algunas más. En 1958, inició sus labores un organismo de desarrollo regional, el Centro de Reconversión del Azuay, Cañar y

Morona Santiago (CREA). La Universidad de Cuenca ha diversificado aún más sus carreras y han empezado a funcionar otras dos pequeñas universidades. La educación, en los niveles primario y secundario, se ha expandido mucho. En cambio, la agricultura de la región prácticamente no se ha modificado. Ha continuado la disminución de las exportaciones de sombreros, con algunos pequeños repuntes. Pero, otra artesanía tradicional, la joyería, ha logrado cierta importancia económica (Consultora Andina, 1973).

Sólo en la última etapa de su evolución, Cuenca ha logrado salir, por lo menos parcialmente, de su aislamiento. En los últimos 25 años, se construyeron las carreteras que la comunican con Guayaquil, Machala y el Oriente. Las carreteras a Quito y Loja existían ya antes de 1950. Todas estas vías son aún, en grandes trechos, de características elementales. Es difícil precisar —pues haría falta un estudio especial— la medida en que las carreteras han contribuido al crecimiento y desarrollo de Cuenca. Pero, indudablemente, la circulación de gentes, mercancías y materias primas y el mejoramiento del nivel de vida, no habrían sido posibles sin ellas.

Conclusiones

Se ha estudiado el crecimiento y el desarrollo de Cuenca, desde sus orígenes hasta nuestros días, considerando tres aspectos principales: a) el crecimiento físico; b) el crecimiento demográfico; y c) la evolución de las actividades de la ciudad. Ha sido posible determinar seis etapas en el crecimiento de Cuenca: 1) la etapa preurbana; 2) la etapa incásica; 3) una etapa de transición entre lo incásico y lo español; 4) la etapa española; 5) la etapa republicana; y 6) la que podría denominarse etapa contemporánea (los últimos veinticinco años). Se ha preferido esta división histórica a otras posibles, en razón de su sencillez.

La etapa preurbana (1) corresponde a la cultura cañari. Dado el enfoque de este estudio, esta primera etapa sólo tiene importancia como punto de partida. La etapa incásica (2) tiene una duración aproximada de cincuenta años. En este lapso, los incas organizan el territorio conquistado y fundan la ciudad de Tomebamba. De esta, destruida por Atahualpa, sólo queda un conjunto de ruinas a la llegada de los españoles. La etapa transicional (3) transcurre entre la destrucción de Tomebamba y la

fundación de Cuenca por los españoles. Tomebamba fue entonces un asiento agrícola español.

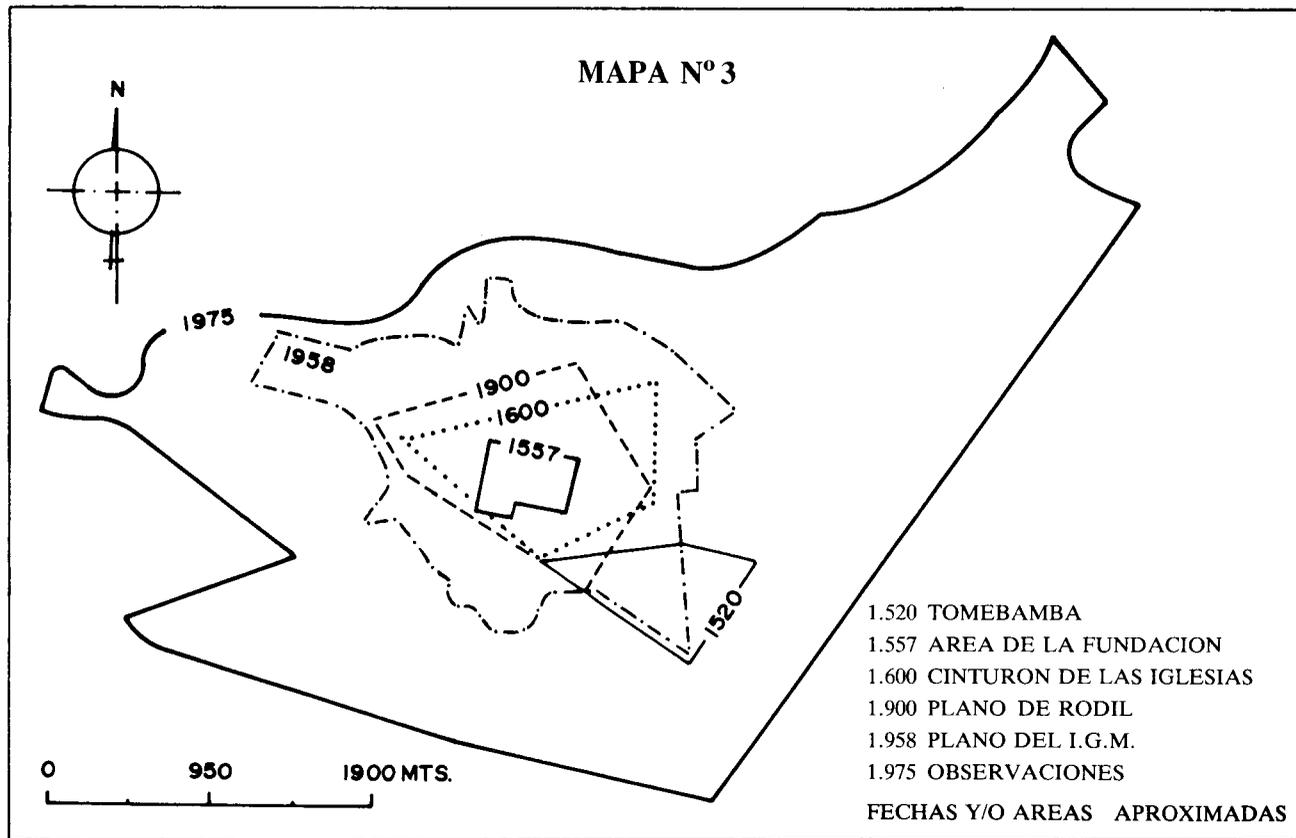
La etapa española (4) es decisiva, desde el punto de vista físico, cultural y económico. Queda establecido el plano cuadrangular, que se mantendrá, casi sin modificaciones, durante cuatrocientos años. La ciudad es el centro, desde el cual se propaga, en la región, la cultura de los conquistadores. Durante estos siglos, su economía —de proporciones modestas— es agrícola y artesanal. Cuenca no tuvo, como Quito, una época de esplendor colonial.

La etapa republicana (5) es, por sus rasgos esenciales, una continuación de la anterior. La ciudad permanece estancada en algunos aspectos, retrocede en otros o sólo logra pequeños adelantos. El rápido crecimiento de Quito y Guayaquil pone en evidencia el estancamiento de Cuenca. Durante varias décadas, las dificultades se agravan por el aislamiento. La ciudad sólo consigue unirse, con vías terrestres, con el resto del país, a mediados del siglo XX.

La etapa contemporánea (6) marca el inicio de la modernización de Cuenca. Esta se manifiesta en la infraestructura, en las comunicaciones, en el comienzo de la industrialización y en la aceleración de su crecimiento físico y demográfico. El cambio se comienza a sentir, con más intensidad, a partir de 1960.

Espacialmente, el crecimiento se ha realizado en tres etapas: (1) formación de un anillo o cinturón (siglo XVI); (2) relleno del interior del cinturón (siglo XVI-1950); y (3) crecimiento hacia el exterior del cinturón (después de 1950). Con un carácter aproximado, ha sido posible cartografiar las etapas del crecimiento físico de la ciudad de Cuenca (mapa 3).

A lo largo de su historia urbana, Cuenca ha diversificado sus funciones. La tomebamba incásica fue un centro militar, religioso y administrativo. Luego, Tomebamba fue, durante unos veinte años, un asiento agrícola español. Cuenca, fundada por los españoles en 1557, fue un centro de propagación cultural y una posta. Más tarde, organizó una pequeña región de economía agrícola. Con la producción de sombreros de paja toquilla, la ciudad inicia, en 1845, su primera actividad artesanal de importancia económica extralocal. En 1868, la fundación de una universidad



fortalece su función cultural. Las actividades comerciales han tenido siempre cierta importancia. Cuenca ha sido un centro de concentración y distribución de mercancías (quinina, sombreros, materias primas, comercio mayorista). Durante toda su historia, Cuenca ha sido un centro administrativo, con jurisdicción sobre un área variable. La diversificación de sus funciones, le ha permitido mantenerse y progresar, pese a la parquedad de los recursos naturales de la región y al aislamiento.

Inicialmente, la ocupación de las tierras agrícolas determinó el crecimiento de Cuenca. Pero, la escasez de las mismas parece haber sido el factor limitante de mayor importancia. Incluso, su tardía incorporación al sistema vial nacional puede explicarse, en gran parte, por su debilidad económica, derivada de las escasas posibilidades agrícolas de la región.

Cuenca es aún la tercera ciudad de la república. Sin embargo, desde fines del siglo pasado —y más rápidamente desde 1940— ha estado perdiendo importancia. La población de Cuenca, en 1885, era la mitad de la de Quito y sólo algo menor a la de Guayaquil. Hoy representa la sexta parte de la población de Quito y la octava parte de la de Guayaquil. Algo semejante ha sucedido a las demás ciudades medianas del Ecuador. Con todo, en relación a éstas, el crecimiento de Cuenca, en los últimos veinticinco años, ha sido verdaderamente notable.

Bibliografía

- Albornoz P., Oswaldo, *Historia de la Acción Clerical en el Ecuador*, Editorial Espejo, Quito.
- Albornoz, Víctor Manuel (1940), *Movimiento Cultural de Cuenca durante la época de la Colonia*, s.p.i., Cuenca.
- Albornoz, Víctor Manuel (1941), *Fundación de la Ciudad de Cuenca en América*, s.p.i., Cuenca.
- Albornoz, Víctor Manuel (s/f), *Monografía Histórica de Cuenca*, Editorial Casa de la Cultura, Cuenca.
- Alden Mason, John (1964), *The Ancient Civilizations of Peru*, Penguin Books, Hardmondsworth.
- Alsedo y Herrera, Dionisio de (1945), “La Ciudad de Cuenca”, *Revista “El Tres de Noviembre”*, núm. 99-100-101 (abril, mayo y junio), Talleres Tipográficos del Concejo, Cuenca.
- Cabildos de Cuenca, Libro II (1974), *Transcripción paleográfica y descripción de Juan Chacón*, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Cuenca, inédito.
- Cassatt, A. J. (1893), *Informe de la Comisión América del Ferrocarril Intercontinental en la parte que se refiere al Perú*, “Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima”, tomo II, año II (31 de enero), Lima.
- Caldas, Francisco José de (1912), *Obras de Caldas*, editor Eduardo Posada, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Cevallos García, Gabriel (1960), *Reflexiones sobre la historia del Ecuador*, tomo II, publicación conjunta de la Universidad de Cuenca y la Casa de la Cultura, Núcleo del Azuay, Cuenca.

- Cieza de León, Pedro (1962)**, *Crónica del Perú*, Editorial Austral, Madrid.
- Crespo Ordóñez, Roberto (1933)**, *Historia del Ferrocarril del Sur*, Imprenta Nacional, Quito.
- Denis, Pierre (1948)**, *Países Andinos*, Colección Geográfica Universal, Editorial Montaner y Simón, Barcelona.
- Estrada, Julio Enrique (1970)**, “Guayaquil Colonial y su Aspiración a la Sede Episcopal”, “Boletín de la Academia Nacional de Historia”, vol. LIII, núm. 116 (julio-diciembre), Quito.
- Gakenheimer, Ralph A. (1970)**, “La Ciudad Peruana del siglo XV”. Artículo incluido en BEYER, Glenn H. (compilador), *La Explosión Urbana en América Latina*, Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1970.
- Hamerly, Michael T. (1970)**, “La Demografía Histórica del Distrito de Cuenca: 1778-1838”, “Boletín de la Academia Nacional de Historia”, volumen LIII, número 116 (julio-diciembre), Quito.
- Hurtado, Oswaldo y otros (1969)**, *Dos Mundos Superpuestos*, Ediciones del Instituto Ecuatoriano de Planificación para el Desarrollo Social (INEDES), Quito.
- Meggens, Betty (1966)**, Ecuador, Thames and Hudson, Londres.
- Marquez Tapia, Ricardo (1965)**, Cuenca, La Ciudad Colonial, Talleres Gráficos del Clero, Cuenca.
- Juan, Jorge y Ulloa, Antonio de (1953)**, *Noticias Secretas de América*, Editorial Mar Océano, Buenos Aires..
- Junta de Planificación (1956)**, Azuay y Cañar, Desarrollo Económico, Situación Agraria y Forestal, Editorial de la Casa de la Cultura, Quito.
- Lizarraga, Fray Reginaldo de (1959)**, *Cronistas Coloniales*, Colección Biblioteca Ecuatoriana Mínima, Editorial Cajica, Puebla.
- Merisalde y Santisteban, Joaquín de (1957)**, *Relación Histórica, Política y Moral de la Ciudad de Cuenca*, Editorial de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.
- Pauta, Edmundo y otros (1972)**, *El Desarrollo del Azuay a través de los Servicios Básicos*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca, Tesis inédita.
- Uhle, Max (1923)**, *Las Ruinas de Tomebamba*, conferencia dada en Cuenca e impresa en los Talleres de Imprenta y Encuadernación de Julio Sáenz Rebolledo, Quito.

- Vargas, José María (1957), Gil Ramírez Dávalos, Fundador de Cuenca, Editorial de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.**
- Vásquez de Espinosa, Fray Antonio (1959), Cronistas Coloniales, tomo II, Colección Biblioteca Ecuatoriana Mínima, Editorial Cajica, Puebla.**
- Velasco, Padre Juan de (1961), Historia del Reino de Quito, Colección Biblioteca Ecuatoriana Mínima, Editorial Cajica, Puebla.**
- Villavicencio, Manuel (1858), Geografía de la República del Ecuador, Imprenta de Alan Craighead, New York.**
- Wolf, Teodoro (1898), Geografía y Geología del Ecuador, Tipografía de F. Brock-haus, Leipzig.**

La renta del suelo y segregación urbana en Quito*

Diego Carrión et. al.

* Fragmento publicado en el libro "Renta del Suelo y Segregación Urbana: Quito". Ed. Señal, Colección Premio Colegio de Arquitectos del Ecuador, Quito, 1979, pp. 1-6 y pp. 45-66.

Introducción

1. Desde fines de los años cuarenta se comienza a experimentar en América Latina, como fenómeno general, un violento proceso de urbanización que tiene sus raíces profundas en las formas de desarrollo capitalista de la región.

Con variaciones dependientes del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas de cada país, pero en forma generalizada para el conjunto de ellos, la acumulación semicolonial o primaria exportadora que caracterizaba al capitalismo dependiente en América Latina da paso a una nueva forma de acumulación de base urbano industrial.¹

El cambio más significativo que se observa, desde los años treinta en los países más avanzados de la región y posteriormente en los demás países, es el hecho de que una parte importante de la plusvalía generada por sectores agrarios y mineros, que en períodos anteriores fluía directamente a los centros imperialistas, comienza a ser acumulada localmente a través de un proceso de industrialización de base urbana.²

En Ecuador las relaciones urbano-rurales se adecúan, a partir de los años sesenta, a los nuevos requerimientos del desarrollo capitalista; la organización primario-exportadora que caracterizaba la estructuración espacial de la producción comienza a modificarse e integrarse en estructuras espaciales con influencia regional y nacional; las grandes

1. Ver Quijano, Aníbal: "Imperialismo y relaciones internacionales en América Latina". En: Cotler y Fagen (compiladores). Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1974, pp. 82 y ss.

2. Ver Quijano, Aníbal: Ibid: y también su artículo: "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina". En: Scheingart, Martha (compiladora), Urbanización y dependencia en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973, pp. 19-69.

ciudades se convierten en los centros articuladores de las nuevas formas de acumulación.³

Importantes sectores de la población rural migran masivamente a las grandes ciudades por la imposibilidad de subsistir en las áreas rurales debido a las modificaciones de las estructuras agrarias de producción. Para la explicación de estos desplazamientos hay que considerar también la influencia que ejercen los cambios de las economías urbanas, la difusión de los productos urbanos, el mejoramiento de los sistemas de transporte y comunicaciones, la ampliación relativa del mercado interno y las atracciones objetivas y subjetivas de la vida urbana de las grandes ciudades.⁴

Los resultados de este proceso se observan en cualquiera de las grandes ciudades de América Latina: la violenta e incontrolada expansión de las áreas urbanas, los altos niveles de desempleo, la miseria y el surgimiento de enormes áreas suburbanas y tugurios en donde se “frustran” las esperanzas de los migrantes desplazados de las zonas rurales.⁵

Todo este proceso ha sido largamente estudiado, discutido y analizado;⁶ sin embargo, algunas de las consecuencias concretas que ha tenido respecto al espacio urbano han sido poco exploradas;⁷ por ejemplo, *el hecho de que la tierra urbana haya experimentado un violento proceso de valorización.*

-
3. Ver Kaplan, Marcos: “La ciudad latinoamericana como factor de transmisión de poder socio-económico y político hacia el exterior durante el período contemporáneo”. En: Scheingart, Martha (compiladora), *Ibid.*, pp. 132-175.
 4. En el folklore popular, el migrante dice: Las locas ilusiones me sacaron de mi pueblo/ abandoné mi casa para ver la capital/ ...” (valse El Provinciano).
 5. El valse sigue así: “.../ahora que conozco la ciudad/de mis dorados sueños/y veo realizada la ambición/que en mi querer forjé/es cuando el desengaño/de esta vida me entristece/...”
 6. Ver la discusión del problema de la dependencia en los trabajos de Quijano, Castells, Singer, Cardoso, Bamberger, Cueva, etc.
 7. Entre los pocos estudios que podemos mencionar están: Clichevsky, Nora: “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre sectores populares. (1943-1973)”. En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. IX, N° 33, Marzo 1975, pp. 98-131. Consiglieri, Luis: “Rol del Estado peruano en el control del mercado de tierras. Estudio del caso: Lima Metropolitana 1968-1972”, en: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. IX, N° 34, Junio 1975, pp. 63-73. Rodríguez, Alfredo: “Oferta de vivienda y terrenos en Lima Metropolitana 1940-1967”. En: *Revista EURE*, Vol. II, N° 6, Noviembre 1972, Santiago, pp. 83-99.

2. La tierra urbana, su valorización, la apropiación de la renta del suelo, el papel que ésta juega en el proceso de conformación del espacio urbano, su inscripción en el circuito de acumulación interna, etc., son cuestiones que cada vez adquieren una importancia mayor; sin embargo, por un lado, en términos teóricos se los da por supuestos y conocidos o simplemente se los menciona en un par de líneas, y por otro, práctica de la gestión urbana, son deliberadamente olvidados.

La exploración de estos problemas es de importancia porque entre los factores que inciden directamente en el aumento del precio de la tierra se encuentran, entre otros, precisamente los instrumentos utilizados por los urbanistas y planificadores urbanos para “ordenar” el crecimiento de las ciudades: la zonificación, —los cambios de ésta—, la delimitación del área urbana, las prioridades y características de la dotación de infraestructura y servicios, las garantías legales al mercado de tierras, etc.

Presenciamos el engaño del que participan arquitectos y planificadores cuando, en innumerables estudios y propuestas de ordenamiento territorial, señalan entre sus objetivos (aparte de las líricas proposiciones de una más adecuada redistribución del ingreso), “una racionalización de los usos del suelo”, “mejores localizaciones de la población y de los servicios básicos”, “abaratamiento de la tierra urbana”, etc. Engaño también presente en las posteriores evaluaciones de dichas propuestas: estudios del por qué fallaron. La raíz está en que no se han detenido, porque así impone la lógica del sistema, a analizar entre otras cosas los problemas de la tenencia de la tierra urbana, de los mecanismos concretos que intervienen en la formación de los precios del suelo, y menos en las formas de generación-apropiación de la renta, para afectarlos.

Las consecuencias de esta práctica urbanística son varias; entre ellas vemos que:

- a) En la mayoría de los casos las soluciones propuestas para la ciudad inciden directamente en la valorización de la tierra; que agudizan los problemas que se pretende solucionar al segregar socialmente el espacio lo cual conduce, necesariamente, al desplazamiento de grandes sectores de la población de las localizaciones privilegiadas.

- b) Entregada la ciudad al libre juego de la oferta y la demanda, el crecimiento urbano queda determinado por la participación que ejercen los sectores que están en capacidad de controlar el mercado. Resulta así que las políticas urbanas son ineficaces y carentes de sentido, excepto para los grandes terratenientes urbanos y para los poseedores del capital.
- c) Se crean enormes áreas suburbanas en zonas de inconveniente localización que a la postre demandan cuantiosas inversiones para ser habilitadas.⁸
- Lo significativo de todo esto es que la mayoría de los instrumentos utilizados por los arquitectos y planificadores, son instrumentos de manejo exclusivo del Estado, y que al operar en beneficio del capital revelan con claridad el carácter de clase del urbanismo oficial.⁹ Cualquier crítica de las prácticas urbanas que quieren ir más allá de la denuncia verbalista, exige el análisis de los mecanismos concretos a través de los cuales se estructura el espacio urbano. Ese es precisamente el objetivo de este trabajo, que presenta los resultados de las discusiones que en torno a uno de esos mecanismos, como es la renta del suelo urbano, hemos sostenido a lo largo de un poco más de tres años.
3. Resulta necesario, para la comprensión de los alcances del trabajo, presentar las consideraciones básicas de la investigación y, para claridad en la lectura, adelantar la forma en que se ha estructurado la presentación de los resultados.

8. El caso del suburbio de Guayaquil es un excelente ejemplo de cómo el uso de áreas sin valor comercial, a través de ciertas acciones, se convierten en generadoras de renta in situ y cuya influencia no está aislada de los beneficios que persiguen los propietarios del suelo en otras zonas de la ciudad: por una parte está la defensa de la renta de la tierra en las zonas de expansión al permitirse la invasión de las áreas de menor valor comercial; por otra parte está la extracción de renta en las zonas de donde se extrae el material pétreo de relleno para las zonas anegadas; y finalmente se cumple el propósito: aprovechar las antiguas canteras (ya niveladas) para desarrollar urbanizaciones para los sectores de la demanda solvente.

9. Respecto a la crisis del urbanismo y su enseñanza, véase: "La crítica del urbanismo como crítica de la sociedad". En: *Ideología, diseño y sociedad*. Documento N° 5, Bogotá, 1971.

Limitaciones de la investigación

El carácter complejo y amplio del mercado de la **tierra urbana** y el interés de identificar aquellos elementos que permitan desentrañar el origen específico y actual de los mecanismos a través de los cuales se genera la rentabilidad del suelo que luego se revierte a manos de los propietarios territoriales, lleva necesariamente a que su estudio deba circunscribirse a situaciones concretas.

En el país dos ciudades, Quito y Guayaquil, presentan características particulares que hacen que el estudio del mercado de tierras en cada una de ellas sea significativo. Por razones de carácter operacional se escogió la ciudad de Quito.

El estudio corresponde al período 1962-1974 (75). Se seleccionó este período por varias razones:

- a) Permite hacer un estudio de la realidad actual de la ciudad, evitando así caer en un análisis historicista, —sin desconocer los condicionamientos históricos del presente—.
- b) En este período se han manifestado en el país, y en especial en Quito, los cambios del espacio urbano que corresponden a la readecuación de las formas capitalistas de acumulación que señalábamos al comienzo.
- c) Se dispone de información estadística de base.

Por otra parte, el análisis se limita al área urbana de Quito y a las modificaciones ocurridas en su interior, durante el período seleccionado. No hemos considerado las unidades periféricas localizadas en el Área Metropolitana, —en donde las fluctuaciones de los precios de la tierra pueden haber sido mayores—, por las dificultades de obtención de información.¹⁰

10. En una segunda fase del proyecto de investigación, del cual forma parte este trabajo, se estudiará el caso de las unidades periféricas, así como, el análisis comparativo entre las principales ciudades del país.

Carácter de los datos

La información recolectada proviene fundamentalmente de datos primarios no elaborados en sus fuentes; por lo tanto, la mayor parte de ellos se han obtenido a través de un arduo y lento procesamiento.

Parte de la información se deriva de un muestreo de los “Avisos Clasificados” (Sección Terrenos) del diario El Comercio de Quito en los años 1962 y 1975; además, se recolectó información del año 1973 con el objeto de explorar la influencia que la estructuración económica basada en el petróleo ejerce en las variaciones del precio de la tierra.

El resto de la información proviene de fuentes estadísticas y entrevistas en organismos públicos y privados; no está por demás señalar que el mayor problema que se encontró fue la falta de estadísticas de base en la mayoría de los casos y la dispersión y fragmentación en los casos en que existía.

Componentes de la renta del suelo que se analizarán

Está planteado, en la discusión teórica en la Sección 1, que la renta del suelo no es otra cosa que una fuente de beneficios extraordinarios que obtienen los propietarios¹¹ del suelo y la vivienda.

Como se sabe, la renta del suelo (en su forma monetizada: el precio) es un elemento propio e inherente al régimen de tenencia de la tierra en el modo de producción capitalista, por lo tanto, no se pretende en esta exposición, descubrir este secreto, ni solucionar sus contradicciones; de lo que se trata es de incursionar en un campo del cual mucho se habla y poco se sabe en el caso concreto del Ecuador. Desde este punto de partida, y tomando en cuenta las limitaciones, interesa desenmascarar y demostrar el carácter parasitario de la apropiación de la renta del suelo por

11. Considerándolos no sólo como beneficiarios directos del producto del suelo, sino tomando en cuenta que son miembros de la clase dominante, cuyo interés es acrecentar sus ganancias, en este caso, a través del control del mercado del suelo y la vivienda con el objeto de apropiarse de parte de la plusvalía, incorporada como valor agregado al suelo urbano. No por esta cruda simplificación se vaya a pensar que desconocemos la compleja gama de relaciones sociales, económicas e ideológicas en la relación propietario-inquilino, que no puede confundirse, como advierte Engels, en una simple relación capitalista-obrero.

parte de los propietarios territoriales, que sin participar en la creación de valor, son los beneficiarios directos del trabajo social.

Es necesario, desde el punto de vista teórico, precisar los alcances de la investigación dado que no se analizarán todas las particularidades del proceso de generación-apropiación de la renta.

- a) Existen varios modos, a través de los cuales, los terrenos urbanos permiten la apropiación de la renta:
 - Terrenos que se alquilan.
 - Terrenos que se mantienen vacantes hasta el momento oportuno en que las condiciones del mercado les confieren mayor demanda.
 - Terrenos a los que se incorporan edificaciones y que se ofrecen en el mercado, en alquiler o venta.
 - Terrenos que se habilitan y se venden.

En la presente investigación consideramos únicamente aquellos terrenos que se habilitan y se venden, porque son los que en forma más clara expresan las condiciones puras de la renta capitalista, es decir, el precio del suelo.

- b) Partiendo de la base de que la apropiación de la renta tiene un carácter parasitario (cuestión que se desarrolla con más detalle a lo largo del texto), se han considerado sus dos formas generales:
 - Apropiación directa de la renta a través de la propiedad sobre el suelo.
 - Apropiación indirecta y diferencial de la renta a través del consumo del espacio urbano “común”: vías, áreas verdes, equipamiento, servicios, infraestructura, etc.
- c) En la cuantificación de la renta del suelo en Quito, la magnitud bruta de la renta acumulada desde 1962 a 1975 incluye el costo social de la habilitación y los costos concretos de transformación en suelo construable, así como también, los efectos del proceso de consolidación de las estructuras urbanas. Asumimos que los costos sociales entran a formar parte de la composición del precio; usamos el precio dado que es un elemento empíricamente mensurable.

- d) El estudio de la renta del suelo en Quito debe ser entendido dentro del proceso de crecimiento y evolución económico-social de la sociedad ecuatoriana, por lo que resulta importante mantener presente el contexto global dentro del cual se sitúa el problema aquí planteado.

Cuantificación de la Renta del suelo urbano en Quito

1. Los datos y las fuentes

La información proviene de varias fuentes; se consultaron los estudios de catastro y planificación del Municipio; los datos de población y vivienda se recopilaron a partir de los materiales de la Oficina de los Censos Nacionales; la documentación del IESS, BEV-JNV, JUNAPLA, Banco Central y otras instituciones nos permitió recopilar las estadísticas específicas sobre vivienda, población, ingresos, valores del Sucre, precios al consumidor, etc. Además de estas fuentes de información general realizamos investigaciones específicas para determinar las características del mercado de la tierra y la vivienda; para ello consultamos el diario El Comercio en los años 1962, 1973 y 1975 (Sección Avisos Clasificados) y efectuamos entrevistas personales con informantes claves en instituciones públicas y privadas.

La muestra de Avisos Clasificados se realizó con el objeto de verificar las tendencias que manifiesta el mercado de la tierra y la vivienda (en alquiler), mas no como su explicación. La muestra se obtuvo considerando los avisos (Sección Avisos Clasificados) publicados en las ediciones de los días Viernes, Sábado y Domingo de todas las semanas de cada año, en los que se presentaban datos de venta de terrenos y alquiler de viviendas y considerando sólo aquellos avisos que contenían la siguiente información:

- terrenos: localización, área (m^2) y precio.
- viviendas (alquiler): localización, número de dormitorios y valor del arriendo.

Planteamos tales restricciones para que la información a obtenerse tuviera un mayor grado de validez: se requería localización del terreno o vivienda para ubicarlo en el plano de la ciudad, se necesitaba el área y el precio para poder calcular los promedios y determinar zonas de pre-

CUADRO N° 1
Avisos de alquiler de viviendas en Quito
1962-1975

Zona	N° de avisos en 1962				N° de avisos en 1975				Total	Zona
	1-2		3 y Más		1-2		3y Más			
	dormitorios	%	dormitorios	%	dormitorios	%	dormitorios	%	N°	%
a1	3	2.4	5	4.1	8	5.5	5	3.4	21	7.9
a2	4	3.2	2	1.7	1	0.7	3	2	10	1.3
b1	17	13.7	7	5.6	2	1.4	5	3.4	31	11.8
b2	8	6.4	8	6.5	7	4.9	1	0.7	24	9.3
c1	12	9.7	4	3.2	3	2	7	4.8	26	9.9
c2	18	14.5	23	18.6	23	15.8	49	33.5	113	42.9
c3	7	5.6	6	4.8	11	7.8	19	13	43	16.5
subtotal	69	55.5	55	44.5	57	39.0	89	60.9		
Total	124	(100)			146	(100)			274	(100)

Fuente: Diario El Comercio de Quito (Avisos Clasificados)/Elaboración Autores.

CUADRO N° 2
Avisos de venta de terrenos en Quito
(1962-1975)

Zonas	1962		1975		Total	
	N° de Avisos	%	N° de Avisos	%	Total por Zonas	%
a1	26	21.5	24	12.5	50	15.9
a2	16	13.2	27	14	43	13.7
b1	9	7.4	12	6.3	21	6.7
b2	12	9.9	19	9.9	31	9.9
c1	10	8.3	26	13.5	36	11.5
c2	29	23.9	48	25	77	24.6
c3	19	15.7	36	18.8	55	17.6
total	121	100%	192	100%	313	100%

Fuente: Diario El Comercio de Quito (Avisos Clasificados) Elaboración Autores

cios. Se recolectaron, en el caso de los terrenos de venta, 121 avisos para 1962, 163 para 1973 y 192 para 1975; los avisos para el caso de las viviendas (arriendo) se distribuyen así: 118 para 1962 y 146 para 1975 (subdivididos, a su vez, por el número de dormitorios). Una vez realizada la tabulación y zonificación de los datos contenidos en los avisos se obtuvo la siguiente distribución en la ciudad:

2. Determinación de zonas

a) Procedimiento

Para la determinación de las Zonas de Quito se adoptaron los siguientes criterios.

Primera zonificación:

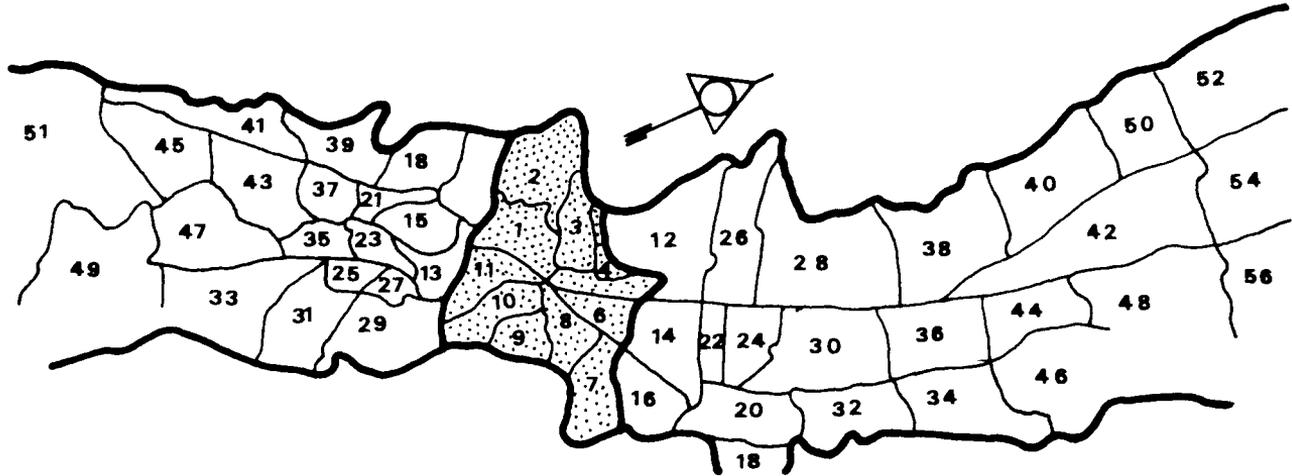
1. Se tomó como base la zonificación municipal de 1975 considerando, fundamentalmente, la división de Sectores y Distritos: Norte, Centro y Sur. (Ver plano N° 1).
 - densidad de población por sectores (Censo 1974)
 - densidad de vivienda por sectores (Censo 1974)
 - accesibilidad de acuerdo a las vías principales
 - dotación de agua potable
 - evolución histórica del área urbana
 - área consolidada de la ciudad, en 1962 y 1975
 - planes reguladores y reglamentos de zonificación y uso del suelo.

Zonificación final

La zonificación final surge del proceso de reajustes de las dos zonificaciones previas y de la incorporación de los datos de 1975 y luego, retrospectivamente, los de 1962.

PLANO Nº 1

Esquema Sectorial



FUENTE: Ordenanza 1496

b) Características de la zonificación

Grandes zonas

La zonificación quedó establecida finalmente en base a tres grandes zonas (a, b y c) que, por una parte, se asemejan a la división de distritos municipales y, por otra, manifiestan una correspondencia coherente con la división económica y social del espacio, que discutiremos más adelante.

En términos del precio del suelo la zonificación general presenta la siguiente silueta (ver página siguiente).

Por otro lado, la localización de los datos de los avisos de venta de terrenos y alquiler de viviendas, dentro de la zonificación, quedó como sigue: (ver cuadro N° 3).

2. Se localizaron los datos de los avisos de venta de terrenos y de alquiler de viviendas en el plano de la ciudad.
3. Una vez ubicados los datos de los avisos en el plano de la ciudad, se promediaron los precios (considerando el esquema de división sectorial del Municipio), de la muestra de 1975.
4. En base a los promedios sectoriales se definieron, provisionalmente, zonas homogéneas de acuerdo con los valores promedio.

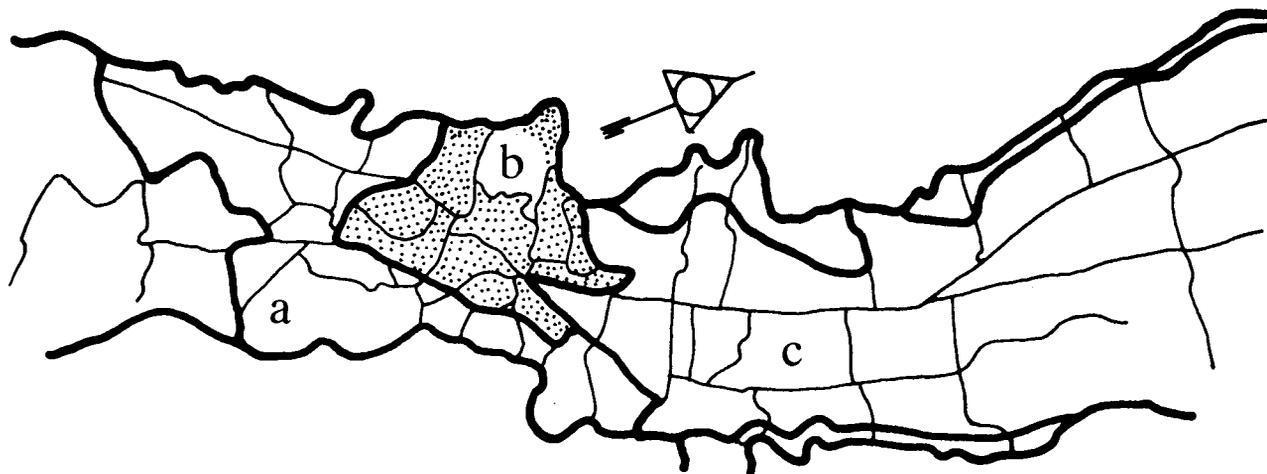
CUADRO N° 3

Precio promedio de la tierra y alquileres de vivienda, por zonas de Quito, (1962-1975)

Zonas	Tierra		Alquileres			
			1962		1975	
	1962	1974	1 y 2 dormitorios	2 y Más dormitorios	1 y 2 dormitorios	2 y Más dormitorios
a	S/. 52	S/. 205	S/. 824	S/.1.426	S/.1.826	S/.2.450
b	S/.400	S/. 524	S/.1.494	S/.2.210	S/.1.000	S/.2.260
c	S/.368	S/.1.043	S/.2.048	S/.9.307	S/.3.642	S/.5.157

Fuente: Diario El Comercio de Quito (Avisos Clasificados) Elaboración Autores

PLANO N° 2
Zonificación (Zonas A-B-C)



FUENTE: Propuesta investigación propia

Segunda zonificación

Las zonas definidas provisionalmente se reajustaron considerando las siguientes variables:

Subzonas

Las diferencias internas de las “grandes zonas” crearon la necesidad de precisar el comportamiento heterogéneo que ocurría en su interior. Se establecieron zonas homogéneas más precisas en base a los promedios parciales de precio y alquiler:

Zona a): a1 y a2

Zona b): b1 y b2

Zona c): c1, c2 y c3

Además de estas subdivisiones al interior de las “grandes zonas” del mercado del suelo y la vivienda existe una cuarta zona que no participa de la oferta-demanda de tierras y viviendas dentro del mercado “legal”: es lo que constituye el submercado de las áreas periféricas y que no se ofrecen a través de los avisos analizados.

3. Análisis y discusión sobre la información¹²

a) Tendencias de localización de las tierras de venta y las viviendas de alquiler.

Considerando la localización de los avisos que ofrecen tierras y vivienda de alquiler podemos observar las siguientes tendencias.

La tierra

Las zonas de mayor oferta de terrenos son las que tienen menor densidad de uso residencial del suelo. Es el caso de las zonas c1, c2 y c3 ubicadas al Norte de la ciudad (53.7% de la oferta); en las zonas a1 y a2 del

12. Todos los valores en SUCRES que aparecen en los textos que siguen corresponden a la equivalencia de 1 sucre = 1.00 en los valores de 1975; para otros años se ha hecho la conversión de acuerdo a las depreciaciones de la moneda y reconocidas en los documentos oficiales del Instituto Nacional de Estadística.

Sur, la oferta es del 26.2% y, en las zonas del Centro, b1 y b2, se ofrece el 16.6%.¹³

Las viviendas de alquiler

Al igual que para el caso de la tierra, la oferta de viviendas de alquiler es mayor en las zonas del Norte (c1, c2 y c3) con el 69.3%. En la zona Central (b1 y b2) se ofrece al 21.5% mientras que en el Sur¹⁴ sólo se localiza el 9.2% de los avisos.

b) Tendencias de las variaciones de los precios de la tierra y del alquiler de viviendas.

La tierra

Las variaciones en los precios de la tierra urbana son la consecuencia, entre otras cosas, de las características que impone una sociedad en la cual la división económica y social del espacio, la segregación urbana, la movilidad residencial; las características del mercado, la estructura del ingreso, etc. condicionan el comportamiento económico de la ciudad; como resultado de lo cual, la estructura del precio del suelo no se distribuye en forma homogénea.

En el caso de Quito se puede observar claramente esta situación si revisamos las modificaciones ocurridas durante el proceso de desarrollo de la ciudad en el período 1962-1975. Comparando los precios del suelo en 1975 con los de 1962 podemos sacar algunas conclusiones. (Ver plano N° 3

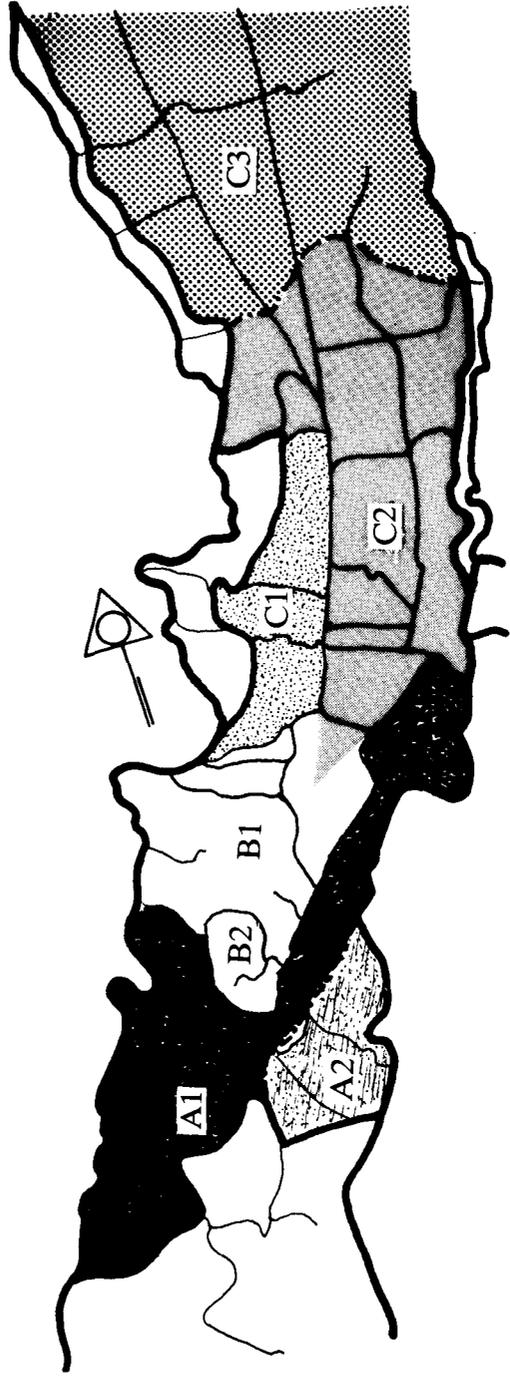
Los aumentos más significativos se han producido en zonas en las cuales tiene lugar el cambio de uso de suelo rural a urbano (zonas a1 y c3). En cambio, en las zonas centrales el aumento no es tan significativo pues son zonas antiguas que no han experimentado proceso de renovación urbana¹⁵.

13. Ver cuadros N° 1 y N° 2 (Avisos de venta de terrenos en Quito y Avisos de alquiler de viviendas, respectivamente).

14. En el caso de la zona a2 del Sur, debido a las condiciones económicas de sus habitantes, de sus medios de comunicación y de sus relaciones sociales se emplea en forma muy reducida el aviso por la prensa para ofrecer tierras y viviendas.

15. Es necesario tener en cuenta que los precios considerados en el área central (zonas b1 y b2) corresponden a la periferia de la zona de mayor actividad comercial y administra-

PLANO N° 3
Zonificación (Subzonas)



FUENTE: Investigación propia

En términos absolutos, el aumento de los precios del suelo se caracteriza por mantener una estructura piramidal cuya magnitud (promedios) varía entre S/.960. y S/90, en las zonas c2 y a2 respectivamente. (Ver cuadro N° 5).

CUADRO N° 4
Precios de la tierra (S./m²), por subzonas
(1962-1975)

Zona	1962	1975
a1	65	300
a2	30	120
b1	600	800
b2	250	350
c1	410	950
c2	540	1.500
c3	85	500

Fuente: Diario El Comercio de Quito (Avisos Clasificados) Elaboración Autores

CUADRO N° 5
Aumento absoluto de precios de la tierra
por subzonas (1962-1975)

Zona	Aumento (sucres)
C2	960
C1	540
C3	415
a1	235
b1	200
b2	100
a2	90

Fuente: Diario El Comercio de Quito (Avisos Clasificados) Elaboración Autores

tiva, en donde sí se producen acciones de renovación y restauración urbana (por ejemplo, las obras en la Plaza Grande y sus alrededores, la Plaza de San Francisco, etc.).

Los porcentajes de variación del precio del suelo reafirman planteamientos anteriores. Los mayores aumentos (798.5% en la zona c3 y 724.6% en la zona a1) se producen en las zonas de reciente incorporación al mercado legal del suelo urbano. (Ver cuadro N° 6).

CUADRO N° 6
Aumento porcentual del precio del suelo
por subzonas, (1962-1975)

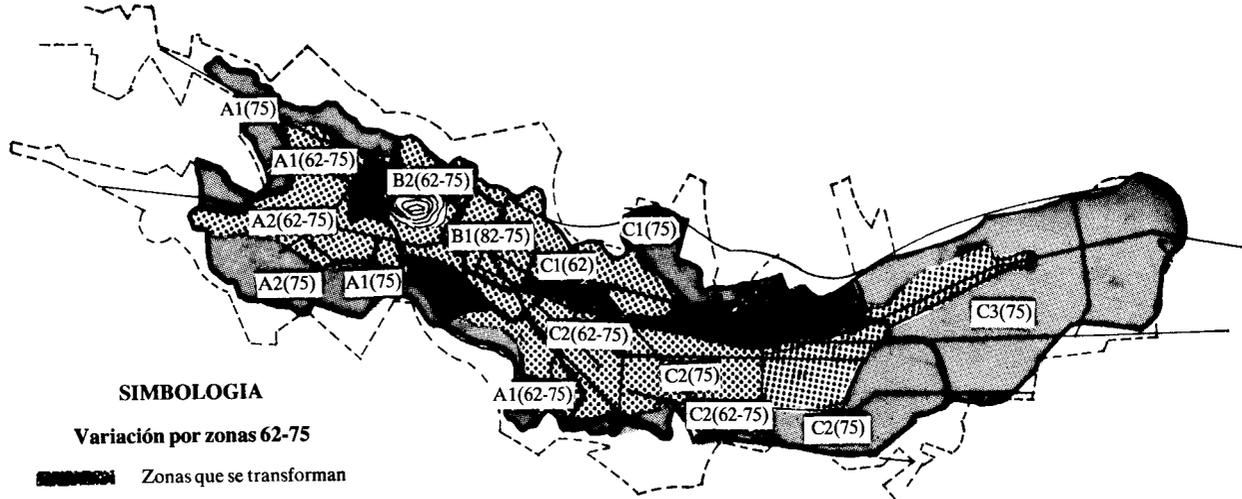
Subzonas	Aumento % (1962-1975)
a1	724.6
a2	521.5
b1	33.3
b2	194.0
c1	308.6
c2	482.0
c3	798.5

Fuente: Muestra de avisos (Cuadro N° 8)/Elaboración Autores

Sin embargo de reconocer estas tendencias generales que manifiesta la variación de los precios en las zonas de Quito conviene analizar lo que sucede al interior de cada una de ellas, dado que las variaciones y diferencias internas son quizá más espectaculares. De acuerdo con el plano N° 4 de la Variación de Zonas y el cuadro N° 8 de Cuantificación de la Renta en Quito se obtienen algunos datos ilustrativos: las variaciones del precio del metro cuadrado de tierra en la subzona c2 oscila, entre 1962 y 1975, entre 177.8% y 14.900%. (Ver cuadro N° 7).

Estas variaciones se explican, además del carácter especulativo del mercado de la tierra, por cambios de uso del suelo, uso intensivo del suelo, traslado de actividades administrativas, dotación de infraestructura y servicios y por el condicionamiento ideológico de "la zona de prestigio". Esta situación, con las variaciones cuantitativas y cualitativas correspondientes también se observa al interior de las demás subzonas (Ver cuadro de la Cuantificación).

PLANO N° 4
Variación zonas
1962-1975



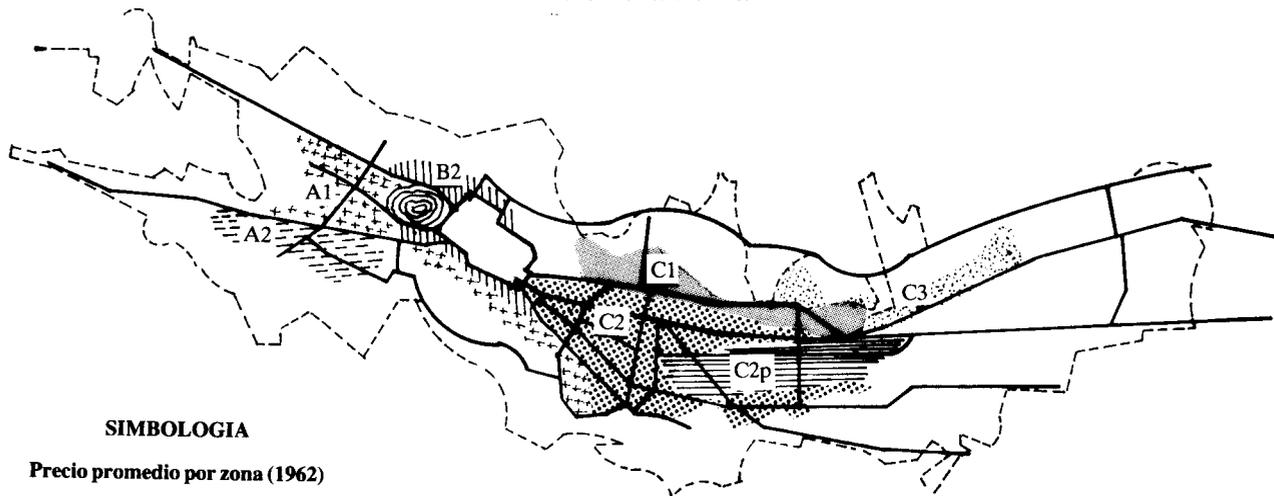
SIMBOLOGIA

Variación por zonas 62-75

-  Zonas que se transforman
-  Zonas que se mantienen
-  Zonas de crecimiento
-  Zonas actuales

FUENTE: Investigación Avisos

PLANO N° 5
Zonas de Quito 1962
Precio de la tierra



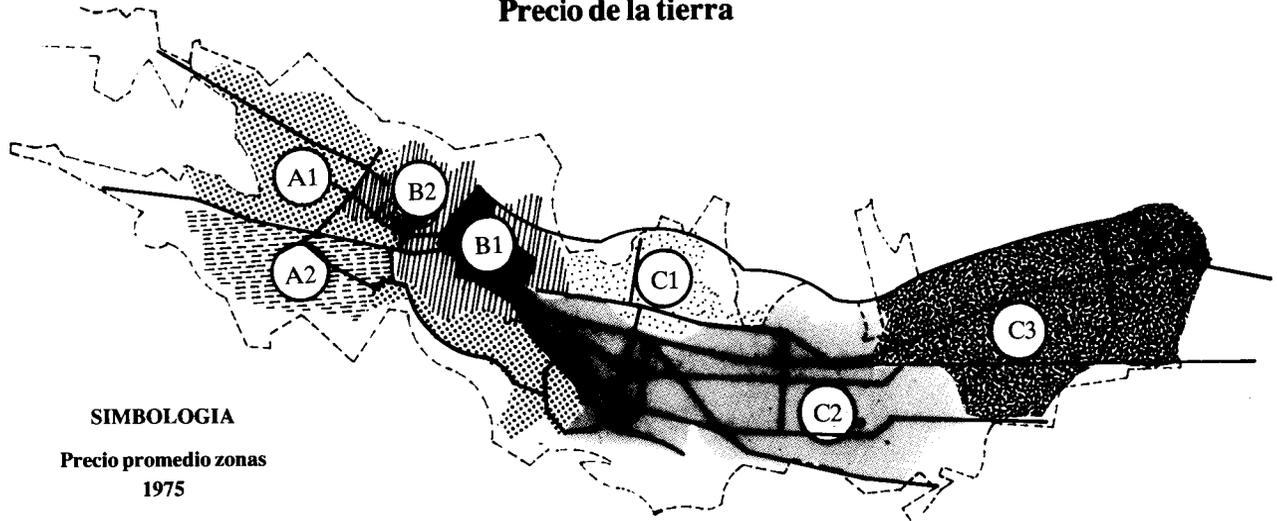
SIMBOLOGIA

Precio promedio por zona (1962)

Zona	Promedio	Zona	Promedio
A1	S/. 65	C1	S/. 410
A2	30	C2	540
B1	600	C3	85
B2	250	C2(p)	150

FUENTE: Investigación Avisos

PLANO N° 6
Zonas de Quito 1975
Precio de la tierra



SIMBOLOGIA

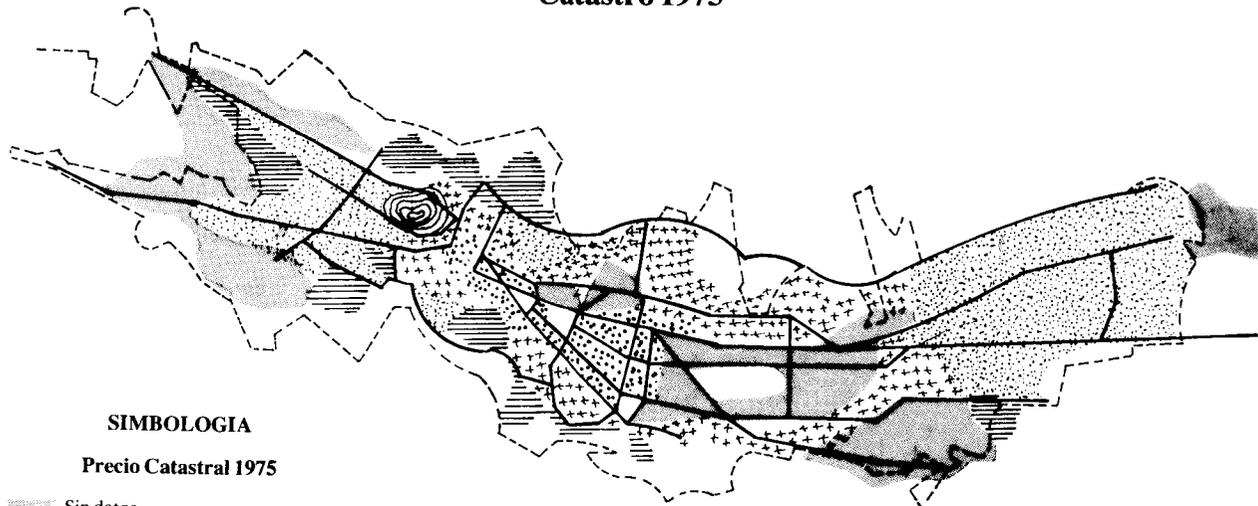
**Precio promedio zonas
 1975**

Zona	Promedio	Zona	Promedio
A1	S/. 300	C1	S/. 950
A2	120	C2	1.500
B1	800	C3	500
B2	350		Submercado

FUENTE: Investigación Avisos

PLANO N° 7

Precio del suelo Catastro 1975



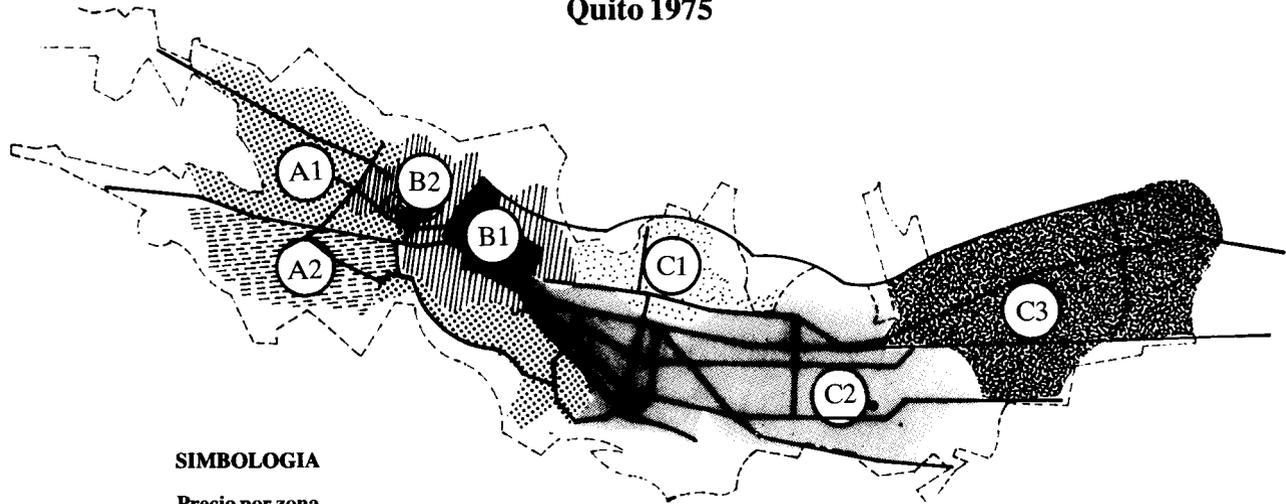
SIMBOLOGIA

Precio Catastral 1975

	Sin datos
	Hasta S/. 150 sucres
	151 - 300
	301 - 600
	601 - 900
	901 - en adelante

FUENTE: Catastro Municipal

PLANO N° 8
Precio catastral por zonas
Quito 1975



SIMBOLOGIA

Precio por zona

	Sucre		Sucre
A1	151 - 300	C1	301 - 600
A2	Hasta 150	C2	601 - 900
B1	600 - 960	C3	151 - 300
B2	301 - 600		

FUENTE: Catastro Municipal, Avisos (zonas)
 ELABORACION: Propia

PLANO N° 9

Sectores al interior de la Zubzona

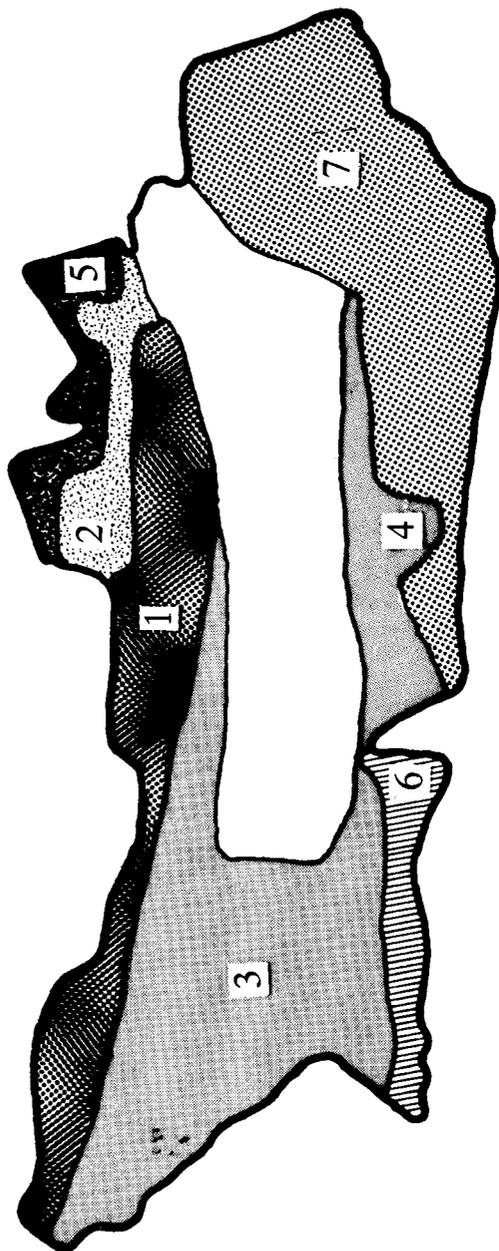
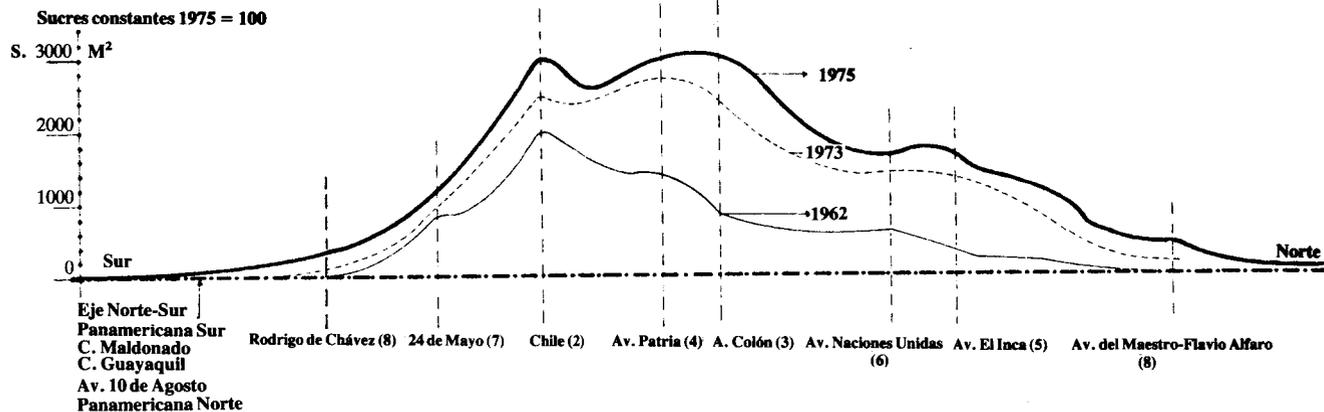


GRAFICO N° 1

Curvas de precio de la tierra en Quito Corte Norte-Sur



FUENTE: Investigación propia

CUADRO N° 7

Variaciones porcentuales del precio de la tierra al interior de la subzona C2, (1962-1975)

Sectores subzona C2	Aumento % (1962-1975)
1. C2 (1-62)	177.8%
2. C2 (2-62)	177.8
P. C2' (p-62)	900.0
3. C2 (3-75)	14.900.0
4. C2 (4-75)	14.900.0
5. C2 (5-75)	14.900.0
6. C2 (6-75)	1.664.0
7. C2 (7-75)	265.8

Fuente: Muestra de avisos (Cuadro N° 8)/Elaboración Autores

Estas variaciones del precio de la tierra se pueden ver más claramente en los perfiles de la ciudad realizados para el efecto.¹⁶

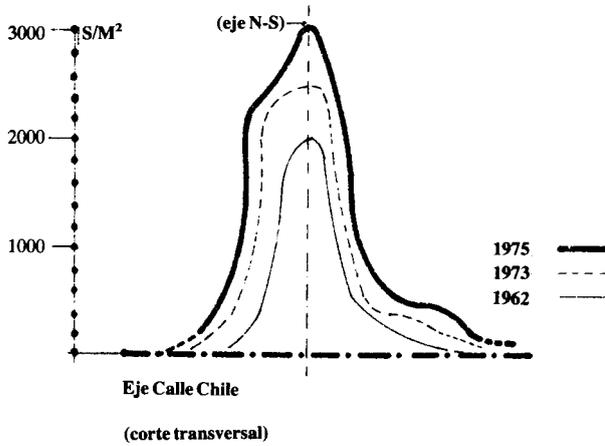
Las cortes nos permiten señalar algunas consideraciones adicionales; la curva de precios muestra como el Centro comparte, en 1975, la primacía de máximos precios con el “nuevo” centro alternativo localizado al Norte, entre La Alameda (Sector Santa Prisca) y la Colón-Orellana. (Ver gráficos N°s 2 y 3).

Según el perfil, las variaciones más altas de los precios se concentran fundamentalmente en la zona comprendida entre las calles Patria, al Sur, y Colón al Norte. (Ver gráfico N° 4).

16. Realizamos cortes de la ciudad sobre los cuales se proyectaron los precios de la tierra de las vías principales y de sus zonas de influencia, tanto en sentido longitudinal (Norte-Sur) como transversal (Este-Oeste).

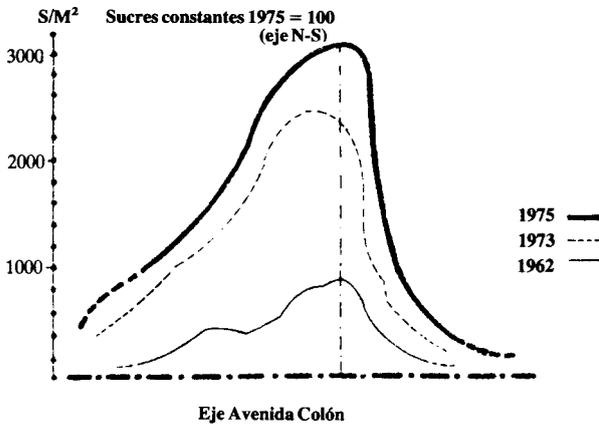
GRAFICO N° 2

Sucres constantes 1975 = 100



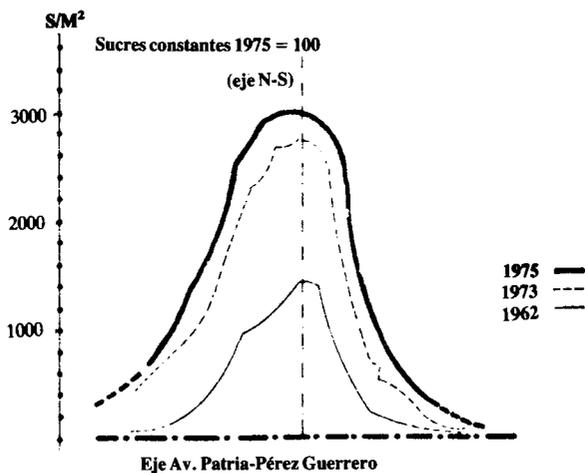
FUENTE: Investigación propia

GRAFICO N° 3



FUENTE: Investigación propia

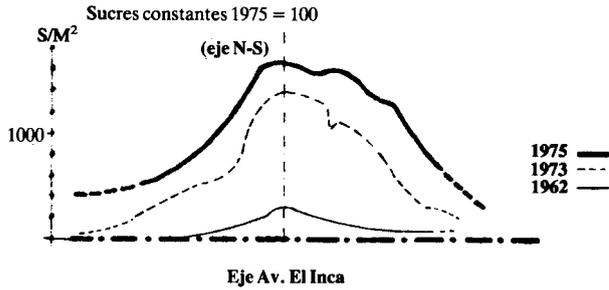
GRAFICO N° 4



FUENTE: Investigación propia

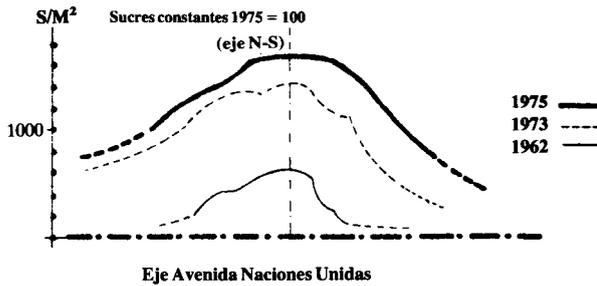
Se produce un descenso violento de los precios desde el Centro (calle Chile) hacia el Sur, mientras que la curva desciende en forma más lenta hacia el Norte; situación que empieza a acentuarse en 1962 y que se consolida en 1973. Las tendencias más significativas que se aprecian en los cortes transversales tienen que ver con la creación de un eje vial y su zona de influencia, (Panamericana Norte-10 de Agosto-Guayaquil-Maldonado-Panamericana Sur), sobre el cual se sitúan los precios más altos, sobre todo en las zonas del Norte en las que “el eje” recibe las mayores inversiones tanto del Municipio como de las empresas privadas. (Ver gráficos N°s 5 y 6).

GRAFICO N° 5



FUENTE: Investigación propia

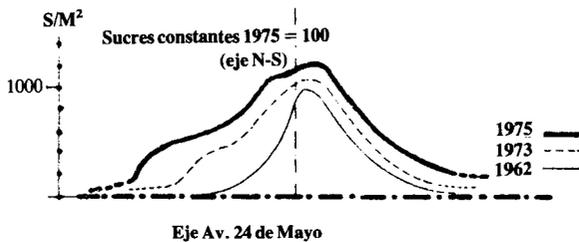
GRAFICO N° 6



FUENTE: Investigación propia

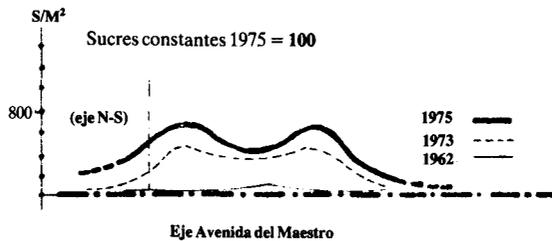
En los cortes Este-Oeste se expresa, en la mayoría de los casos, una tendencia en la que los precios más altos se localizan en torno del eje longitudinal (Norte-Sur) y sus zonas de influencia, para luego decrecer hacia la periferia. No es así el caso de las zonas más alejadas al Centro, tanto al Norte como al Sur, en las que se aprecian precios más altos fuera del eje. (Ver gráficos N^{os} 7 y 8).

GRAFICO N° 7



FUENTE: Investigación propia

GRAFICO N° 8



FUENTE: Investigación propia

El “precio de Quito”

Con el objeto de tener una idea de la magnitud de la renta del suelo en Quito y de sus variaciones cuantificamos el precio total de la tierra en oferta (en 1962 y 1975), considerando el supuesto de que toda el área comprendida dentro de esos límites estuviera de venta tomando en consideración las argumentaciones teóricas realizadas previamente, es decir, que el precio de venta de la tierra es la concreción material de la renta territorial; el siguiente cuadro es el resultado de tal cuantificación:¹⁷

Nota: Aclaraciones al cuadro N° 8

- A. Para los cuadros N°s 8, 9, 10, se toma como base de referencia el plano N° 3, de Subzonas de Quito (1962-1975), realizado con la cuantificación de los precios promedios de la tierra.
- B. En todos los datos en que aparecen los valores en sucres se considera el valor del sucre como constante (1975 = 1.00) de acuerdo al índice de precios al consumidor (índice general I.N.E.).
- C. El área total de Quito (4.813, 1 hás.) excluye todas aquellas zonas de la ciudad que no se “Ofrecen” a través del mercado legal (avisos clasificados).
- D. Los valores totales del “Precio de Quito” son la sumatoria del precio de las zonas de la ciudad, por lo tanto, no se puede distinguir la composición de los precios en los costos por habilitación, vías, servicios, edificaciones, etc., es un dato global.
- E. Por tratarse de un primer intento de cuantificación del precio total de la tierra en Quito, los datos merecen estudios posteriores más detallados, lo que se pretende es tener una idea global del problema.

El “precio de Quito” aumentó en términos absolutos de S/. 6.976 millones a S/. 36.784 millones, entre 1962 y 1975, lo que representa un aumento del orden del 427.5%.¹⁸ Por otra parte, el área urbana (sobre la

17. Tener presentes las Notas Aclaratorias que acompañan al Cuadro y considerar, además, que los precios son promedios de los precios de los terrenos que se ofrecen en venta y que no tienen edificaciones; suponemos, por tanto, que todos los terrenos están sin edificar y que están de venta, absorbiendo los productos del trabajo social que se incorporan directa o indirectamente al suelo.

18. Tener presentes las explicaciones que acompañan al cuadro para el cálculo del aumento y del porcentaje.

CUADRO N° 8

Cuantificación del precio del suelo en Quito (1962-1975)

Zona	Subzona (1)	Area (2)	Prec. prom. tierra			Aumento		Prec. tierra por zona			Aumento	
			1962 (3)	1975 (4)	Prec. m ² (5)	% (6)	1962 (7)	1975 (8)	Prec. zon. (9)	% zona (10)		
a ₁	b1	119.2	600	800	200	33.33	715.2	953.6	238.4			
		119.2					715.2	953.6	238.4	33.33		
b ₂	b2 (x 75)	40	65	350	285	438.5	26	140	114			
	b2 (y 75)	165.2	10	350	340	3.400	16.52	578.2	561.68			
	b2 (z 75)	92	65	350	285	438.5	59.8	322	262.2			
	b2 (1-62) Panecillo	192 28	250	350	100	40	480	672	192			
	Total	517.2					582.32	1.712.2	1.129.88	194		
a ₁	a1 (x 75)	302.6	10	300	290	2.900	30.26	907.8	877.4			
	a1 (y 75)	108	10	300	290	2.900	10.8	324	313.2			
	a1 (1-62)	233.2	65	300	235	361.5	151.58	696.6	545.02			
	a1 (2-62)	144	65	300	235	361.5	93.6	432	338.4			
	Total	787.8					286.24	2.360.4	2.074.16	724.6		
a ₂	a2 (1-62)	188	30	120	90	300	56.4	225.6	169.2			
	a2 (x 75)	216	10	120	110	1.100	21.6	259.2	237.6			
	Total	404					78.0	484.8	406.8	521.5		
c ₁	c1 (x 75)	134	10	950	940	9.400	13.4	1.273.0	1.259.6			
	c1 (1-62)	168	410	950	540	131.7	688.8	1.596.0	907.2			
	Total	302					702.2	2.869.0	2.166.8	308.6		
c ₂	c2 (1-62)	390.4	540	1.500	960	177.8	2.108.16	5.856.0	3.747.84			
	c2 (2-62)	82.4	540	1.500	960	177.8	444.96	1.236.0	791.04			
	c2(p-62)	392	150	1.500	1.350	900	588	5.880.0	5.292.0			
	c2 (3-75)	36	10	1.500	1.490	14.900	3.6	540.0	536.4			
	c2 (4-75)	374	10	1.500	1.490	14.900	37.4	5.610.0	5.572.0			
	c2 (5-75)	52	10	1.500	1.490	14.900	5.2	780.0	774.8			
	c2 (6-75)	56	85	1.500	1.415	1.664.7	47.6	840.0	792.4			
	c2 (7-75)	216	410	1.500	1.090	265.8	885.6	3.240.0	2.354.4			
Total	1.598.8					4.120.52	23.982.0	19.861.48	482			

CONTINUACION CUADRO N° 8

	c3 (1-62)	142.5	85	500	415	488.2	121.125	712.5	591.375	
c ₃	c3 (2-75)	742	50	500	450	900	371.0	3.710.0	3.339.0	
	Aeropt.	200								
	Total	1.084.5					429.125	4.422.5	3.930.75	798.5
Total	Area (75)				Prec. Q. 1962	Prec. Q. 1975		Aumento	% aumento	
Quito			S/.		6.976.6 (13)	36.784.5 (13)		29.807.895		
	4.813.5 Há(12)		\$(11)	250.06		1.318,44		1.068.383	427.25%	

- (1) Subzona: Ver plano N° 4
- (2) Area en hectáreas
- (4) Precio promedio
- (6) Aumento %: (5) x 100 (3) = (6)
- (13) No se considera el desglose de costos incorporados
- (12) No se consideran las áreas de submercados
- (3) Precio promedio en sucres constantes 1975 = 1.00
- (5) Aumento del precio del m² de tierra: (4) - (3) = (5)
- (7) Precio tierra por zona: (2) x (3) = (7) en millones de sucres
- (8) Aumento precio por zona: (2) x (4) = (8) en millones de sucres
- (9) Aumento precio por zona: (8) - (7) = (9) en millones de sucres
- (10) Aumento % precio zona: Tot. (9) x 100 ÷ Tot. (7) = (10)
- (11) Un US (\$) = 27.90 sucres

cual se efectuaron los cálculos) aumentó solamente en 78% en el mismo período; esta relación desequilibrada entre aumentos de precio y área demuestra la importancia que tiene la renta del suelo en el proceso de configuración de la ciudad, por la retención pasiva de ciertas áreas en espera de "mejores precios". (Ver cuadro N° 9 y gráfico N° 6).

CUADRO N° 9

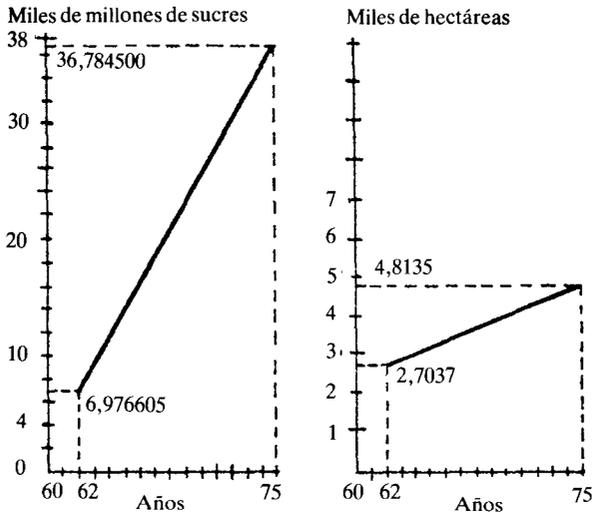
Variaciones totales (1962-1975)

Años	Precio Quito total (S/.)	% aumento	Superficie de Quito (total)	% aumento
1975	36.784.502		4.813	
1962	6.976.605	427.5%	2.703.7	78.03%
Diferencia	29.807.897		2.109.8	

Fuente: Diario El Comercio de Quito (Avisos Clasificados); Muestra de Avisos (Cuadro N° 8)/Elaboración Autores

GRAFICO N° 9

Variaciones totales del precio del suelo en Quito 1962-1975



FUENTE: Cuadro N° 12
ELABORACION Pro pía

Este panorama del total de la ciudad tiene como base la desigual distribución de los precios de la tierra, y por tanto, de sus variaciones. Ya se ha señalado que se trata de un mercado heterogéneo en el cual hay zonas en las que ocurren mayores variaciones que en otras y que además existen zonas y subzonas de precios diferentes; la zona c, por ejemplo, aporta con el 87% en el aumento total (S/.25.959 millones de sucres) y, precisando un poco más, al interior de la zona c, solamente la zona c2 incorpora en tal aumento S/.19.861 millones, el 67% del total. (Ver cuadro N° 10).

Así mismo, y como síntesis de la variación comparativa entre las diversas zonas, se elaboró el siguiente cuadro que muestra el desbalance (ya mencionado) existente entre la zona c2 y el resto de la ciudad.

CUADRO N° 10

Aumento del 'Precio de Quito' porcentaje de participación por zonas subzonas (1962-1975)

Zona	% del total	Subzona	% del total
a	8	a 1	7
		a 2	1
		b 1	1
b	5	b 2	4
		c 1	7
		c 2	67
c	87	c 3	13
			100%
	100%		100%

Fuente: Diario El Comercio de Quito (Avisos Clasificados) Muestra de Avisos (Cuadro N° 8)/Elaboración Autores

CUADRO N° 11

Variación comparativa por zonas (1962-1975)

Zonas	Precios (S./.) ⁽⁷⁾		Area ⁽⁸⁾	
	1975	1962	1975	1962
Zona C2 ⁽¹⁾	23.982.0	4.120.52	1.598.8	920.8
Total zonas C ⁽²⁾	36.784.5	6.976.60	4.813.5	2.703.7
Diferencia ⁽³⁾	12.802.5	2.856.08	3.214.7	1.782.9
% aumento ⁽⁴⁾	53.4%	69.3%	201%	193.6%
% C2 respecto Q. ⁽⁵⁾	62.2%	59.06%	32.2%	34.05%
Complemento Q. ⁽⁶⁾	34.8%	40.94%	67.8%	65.95%

“Notas (1) Ver plano N° 3; (2) valores totales para Quito; (3) = (2) - (1); (4) = (3) × 100 ÷ (1); % (5) = (1) × 100 ÷ (2); (6) Complemento % (5) + (6) = 100%; (7) Precio en millones de sucres (1975 = 100); (8) Superficie en Hás.

Fuente: Diario El Comercio de Quito (Aviso Clasificados), Muestra de Avisos (Cuadro N° 8)/Elaboración Autores

La vivienda

En las variaciones en el valor de los alquileres de viviendas, entre 1962 y 1975, se observan dos situaciones muy claras; por un lado, la tendencia de estabilidad de los precios en la zona b del Centro y, por otro, un considerable aumento en las zonas a y c. En el caso del comportamiento del precio de alquiler en la zona b, esta se explica porque el hacinamiento permite captar rentas diferenciales; Yujnovsky lo explica de la siguiente manera:

“Dada la importancia del factor situación en la renta diferencial, los terrenos céntricos exigen una renta relativamente elevada. Los sectores de bajos ingresos pueden residir en áreas céntricas sólo aumentando el hacinamiento, para poder pagar entre muchos la renta del suelo. Pero ello siempre que el monto (que va a manos del arrendatario) sea por lo menos igual al que se obtendría por renovación; en el caso que así no fuese y sin protección estatal sobrevendría el desalojo”.¹⁹

El aumento del precio de los arriendos en la zona Norte se explica, en cambio, por la “necesidad” de los propietarios de captar mayores rentas, que se generan a partir de: de la inversión de capitales, dotación de infraestructura y equipamiento, baja densidad del uso del suelo, factores ideológicos (status urbano) y precios de monopolio.

En el caso de la zona a (especialmente a2) las variaciones se explican por el cambio de uso del suelo (agrícola a urbano) y por la creciente demanda de viviendas para los grupos populares.

Del cuadro se desprende un hecho curioso, que refuerza el argumento de Yujnovsky; en las zonas b1 y b2 los alquileres de vivienda de 1 y 2 dormitorios disminuyen con respecto a los de 1962²⁰ se puede asumir que ha tenido lugar un proceso de subdivisión de las viviendas para aumentar la capacidad de alojamiento del sector.²¹

19. Yujnovsky, Oscar, op. cit., p. 18.

20. Hay que recordar que los precios de 1962 se calcularon sobre la base del índice del valor del sucre en 1975-1.00.

21. Al respecto en el informe que presenta el Municipio al BID, se puede constatar la dimensión del problema. (Esta obra será citada permanentemente en el Capítulo 3, de esta Sección).

CUADRO N° 12

Valor de los alquileres de vivienda, por subzonas (1962-1975) (Valores en sucres 1975)

Zonas	1962		1975	
	1 y 2	3 y más	1 y 2	3 y más
a1	921	600	1.900	2.600
a2	526	1.052	1.600	2.700
b1	1.578	2.631	1.000	3.000
b2	1.315	1.842	1.000	1.400
c1	1.842	2.631	1.600	3.600
c2	2.668	3.810	4.500	7.575
c3	1.052	1.842	3.000	5.000

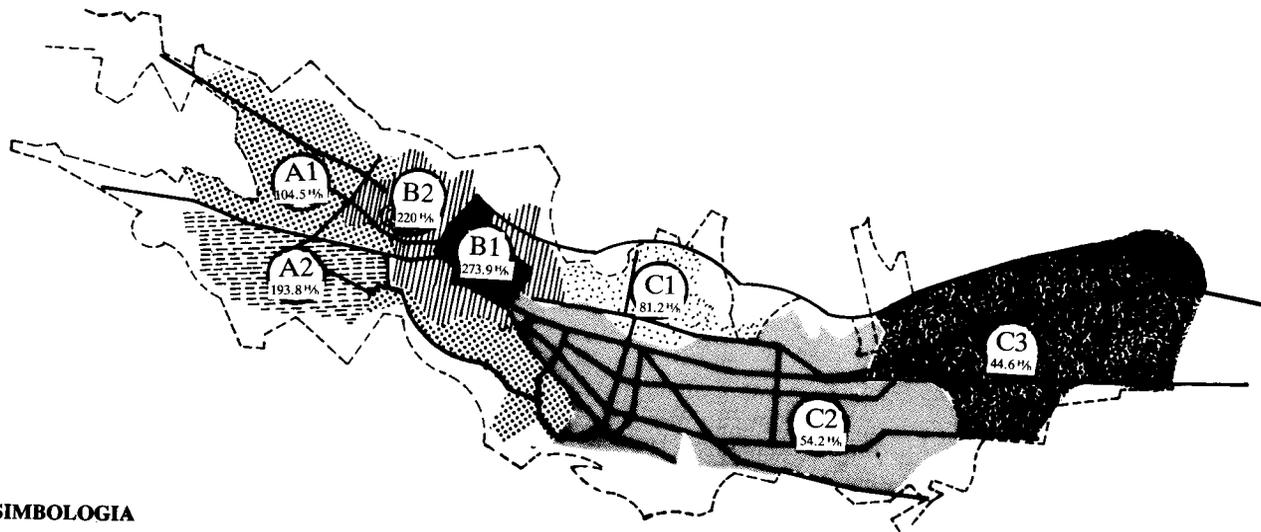
Fuente: Diario El Comercio de Quito (Avisos Clasificados) Elaboración Autores.

c) Tendencias de localización de la población

La localización de la Población de Quito no es homogénea; las tendencias de localización de la población están altamente condicionadas por la renta del suelo y la segregación urbana ya que el carácter restrictivo del mercado de la tierra y la vivienda limita el acceso a grupos sociales definidos por su capacidad económica y status social.

La zona b del centro es la más densamente poblada (230.1 ha./Ha), lo que refuerza planteamientos anteriores. La zona c, en cambio, es la que tiene menor densidad (53.5 ha./Ha. promedio) debido al gran porcentaje de tierras destinadas para recreación y circulación, viviendas dispersas y aisladas, terrenos sin edificar para la especulación y, sobre todo, al impedimento de ocupación que significa el alto precio de la tierra. En el caso de la zona a, en que se localiza la mayoría de la población, la densidad (134.7 hab./Ha.) puede explicarse porque se trata de una zona que, por un lado, tiene un deficiente sistema de servicios e infraestructura y, por otro, por las prácticas constructivas artesanales que impiden un uso intensivo del suelo; además, es una zona en proceso de saturación por la creciente demanda de viviendas para los sectores populares vinculados con la producción industrial de la zona Sur (Ver cuadro N° 13 y plano N° 5).

PLANO N° 10
Densidad de población por sub-zonas
(Censo 1974)



SIMBOLOGIA

H/ha: Habitantes por hectárea

FUENTE: Censo 1974

ELABORACION: Propia

CUADRO N° 13

Densidad de población por zonas (1975)

Zona	Habitantes (a)	Area (Hás)	Densidad (Hab./Hás.) (b)
a	160.508	1.191.8	134.7
b	146.430	636.4	230.1
c	159.659	2.985.3	53.5
Total	466.597	4.813.5	96.93

Fuente: Censo de población 1974/Elaboración Autores.

(a) Población según Censo Nacional 1974.

(b) Area de acuerdo con plano N° 2

Por otro lado, se desprende que cerca de 160.000 habitantes²² se localizan fuera de los límites de las zonas que se vienen analizando; habitan y solucionan el problema de alojamiento a través del *submercado*.

En definitiva, y resumiendo lo que se ha dicho hasta aquí, las alternativas de localización para la mayoría de la población se reducen a: el tugurio central por los bajos alquileres relativos, cercanía a los centros de trabajo y consumo y, por la existencia de ciertos niveles de equipamiento e infraestructura; o, las zonas periféricas, fuera del “mercado legal”, con las características ya mencionadas; o, camuflando su presencia en las zonas del Norte realizando actividades tales como: servicio doméstico, comercial al por menor, artesanías, cuidado de terrenos vacantes y construcciones, etc.

22. Estimación realizada considerando que la población de Quito en 1974 (Censo) era de 622.111 personas y que el cálculo de población dentro del área “en oferta” era de 466.597 habitantes.

CUADRO N° 14

Densidad de población en seis barrios de Quito (1974)

Barrio	Densidad (Hab/Ha)
Centro Histórico	617.3
San Roque	580.2
(Zona media) Sn. Juan	455.7
(Zona baja) Sn. Juan	400.6
La Paz	37.4
Bellavista (El Batán)	24.5

Fuente: Investigación Facultad de Arquitectura y Urbanismo, U. Central, 1975.

La marginalidad urbana y el problema de la vivienda del estrato popular*

Nicanor Jácome Bohórquez

* Artículo publicado en la Serie *Documentos CIUDAD*, N° 4, ed. CIUDAD, Quito, 1980, pp. 13-43.

INTRODUCCION

1. El fenómeno de la marginalidad

1.1 La marginalidad urbana en general

El fenómeno de la marginalidad urbana comenzó a preocupar seriamente a América Latina en la década anterior, tras la constatación de que el crecimiento de los indicadores económicos no necesariamente se traduciría o significaba desarrollo para todas las capas de la población. En efecto, cada vez más un mayor número de familias quedaba al margen de los beneficios económico-sociales que, normalmente, se suponía, debería entrar a participar de dicho incremento económico.

Por otro lado, llamaba la atención el crecimiento inmoderado de las ciudades, sobre todo algunas de ellas, ya sea porque su crecimiento vegetativo elevado o porque terminan convirtiéndose en verdaderos “polos” de atracción de la mano de obra proveniente del agro, a causa de la descomposición de formas económicas no salariales o en franco deterioro. O, también, se expanden por los flujos migratorios provenientes de otras ciudades, a causa de la poca dinámica económica a que, históricamente, han devenido algunas regiones al interior de los propios países, debido a un tipo de desarrollo desequilibrado que parece ser la tónica común de las naciones del continente.

La constitución de un estrato popular compuesto por una gama heterogénea de miembros y en franco proceso de urbanización, significó una serie de nuevas situaciones en las urbes. La primera reviste un carácter eminentemente material, en la medida en que es necesario hacer frente a la provisión de una infraestructura adecuada para los nuevos barrios que

van surgiendo de una manera desordenada (por ejemplo, hay que llevar adelante la disecación de pantanos y manglares, abastecer de agua potable, luz, canalización, construcción, calles, vivienda, centros comunales, etc.), tarea que se ve obligado a encarar el Estado con sus diversas instituciones. La segunda situación reviste un carácter socio-político, en tanto que la población denominada marginal no sólo que está ausente de una participación económica significativa, sino que, además se halla desorganizada social y políticamente, convirtiéndose en determinados momentos críticos, en un grupo inestable y errático en su comportamiento político, con formas altamente explosivas, llegando a ser, por tanto, un motivo de inquietud para los gobiernos por el peligro potencial que estos movimientos espontáneos de pobladores revisten para la estabilidad política, así como un temor de movimientos sociales espontáneos que se lanzan a la invasión de tierras urbanas de propiedad privada o municipal. Todos estos elementos son un indicador de desajustes sociales profundos, no siempre contemplados realísticamente en los planes de desarrollo especialmente en lo que tiene que ver con la dotación de vivienda, etc.

1.2 La constitución del estrato popular

En Ecuador, el estrato popular urbano comienza a constituirse, tras la primera crisis del “crecimiento hacia afuera” en 1920, ésto es, una vez que decae la bonanza de exportación del principal producto: el cacao, que había vinculado al país a la esfera del mercado mundial a fines del siglo pasado. El tipo de desarrollo dependiente, muy sensible respecto del comportamiento de la mayor o menor demanda, así como del nivel de precios del mercado externo, hace que el comportamiento de la variable poblaciones esté muy relacionada con el funcionamiento de esta modalidad económica.

La naturaleza del desarrollo agroexportador que ha experimentado el país, determina que, preferentemente, algunos puertos por donde se realiza la exportación se hayan convertido en verdaderas “bombas de succión”, atrayendo la mano de obra expulsada del campo por la crisis, o, en su defecto, hayan también concentrado aquella migración proveniente de zonas del interior de aquellos grupos que se van deteriorando por una estructura agraria concentradora del recurso tierra, o por una escasa dinamización que obliga a que determinados grupos sociales acudan

a estos centros atraídos por el efecto demostración de obtener mejores salarios, encontrar más oportunidades de empleo, mayor nivel de estabilidad, etc.

El apareamiento del estrato popular urbano es más temprano en la Costa, justamente por ser el puente de unión con el exterior. Desde los años 1920 se constata la afluencia migracional y la composición de un estrato marginal sobre todo en la ciudad de Guayaquil, debido a la restricción del volumen de las exportaciones, que provocó el agravamiento de las condiciones económicas y sociales en que se encontraba un sector importante de la población. El deterioro del campesinado vinculado a la actividad agroexportadora, ya sea de aquellos inscritos en una relación salarial, así como aquellos que se desenvolvían bajo el sistema de “sembraduría”* obligó a migrar a la ciudad en búsqueda de mejores condiciones. En las otras ciudades de la región este fenómeno se dará en las décadas de los años 50 y 60, con el boom de la producción y exportación bananera (merecer citarse ciudades como Quevedo, Milagro, Santo Domingo, Machala, Esmeraldas),¹ que en esta época vieron conformarse en la periferia urbana numerosos barrios bajo situaciones precarias en cuanto al abastecimiento de infraestructura.

En lo que respecta a la Sierra, siempre se caracterizó por concentrar la población desde la época prehispánica, por las condiciones climatológi-

* La sembraduría o redención de cultivos corresponde a una relación de producción que se establecería entre el trabajador directo y el propietario de la tierra, mediante la cual el primero accedía a una parcela de tierra inculca con vocación agrícola (generalmente para siembra de cacao o arroz), debiendo entregar al propietario de la tierra una parte del producto como renta. Para recuperar la tierra, el propietario debía pagar el valor de la plantación realizada por el sembrador, relación no siempre equitativa, porque se trata de imponer un precio bajo.

1. En el período de auge de la exportación de banano, van a ser estas ciudades las que experimentan una tasa de crecimiento por encima del promedio nacional, en el período intercensal 1950-1962. Mientras el crecimiento de la población alcanza a 5.14% en el período, las siguientes ciudades crecen a tasas más altas; Guayaquil 5.89%, Esmeraldas 8.08%, Machala 11.90%, Milagro 6.17%, Quevedo 14.98%, Santo Domingo 7.57%, Pasaje 8.41%. Entre 1962-1974 las ciudades de más de 20.000 habitantes que crecen más rápidamente son: Santo Domingo 14.69%, Machala 7.82%, Quevedo 6.08%. Cuando la tasa media de crecimiento es de 4.47%. Pedro Merlo, Características demográficas de la población de Ecuador y su distribución en el territorio nacional, Quito, Seminario sobre interrelaciones entre las características de la población y el desarrollo. Quito, 1977, p. 21.

cas más benignas. Esta región ha cedido población, que se ha desplazado hacia la Costa desde comienzos del presente siglo. Así, en 1892 la mayoría de habitantes del Ecuador se encontraba en la región de la Sierra (75 por ciento); hacia 1974, con una población siete veces mayor que la de 1892, la distribución geográfica sufre un cambio importante. El hecho más saliente es el aumento de la importancia relativa de la población de la Costa; de 19% en 1892 pasó a 48% en 1974. Por el contrario, la población de la Sierra perdió importancia relativa, al cambiar de 75 al 49% en ese mismo período. Estos centros de la región interandina crecen a un menor ritmo que el promedio general del país, situación que contrasta con ciudades de la Costa.

1.3 El estrato popular en el momento actual

De modo general, el rápido proceso de modernización que ha experimentado el país en los últimos tiempos robustece la importancia del área urbana, tanto en lo que tiene que ver con el número de población, así como con la cantidad de inversiones que se realizan en la misma. En 1962 la mayor parte de la población era rural (64%), esta relación ha variado para 1977, encontrándose que actualmente la mayoría de la población es urbana (57%).

En buena parte, esto se debe a que el país ha entrado en un proceso de industrialización que obliga a variaciones en su estructura con el fin de responder satisfactoriamente a esta nueva dinámica. Bajo esta necesidad, en los últimos años se han experimentado una serie de transformaciones tendientes a racionalizar y optimizar la producción (sobre todo agropecuario), cambios que a la postre terminaron expulsando mano de obra del campo hacia la ciudad, máximo cuando la estructura agraria es rígida, en tanto que concentra la tierra en pocas manos,² polarizando la propiedad entre el minifundio y el latifundio.

La presencia de un número creciente de población en las ciudades especialmente en ciertos centros, acrecentará la problemática, que ya es

2. Sobre este aspecto, es marcada la concentración de tierras; en efecto el 2.2% de explotaciones disponen del 47.9% de las tierras, mientras el 66.8% de unidades productivas apenas poseen el 6.8% del total de la tierra. Ver INEC, II Censo Agropecuario, 1974, resultados provisionales. Quito, 1977.

común a varias otras ciudades latinoamericanas de la necesidad de crear puestos de trabajo estable y con un buen nivel de productividad para los recién llegados o para aquellos de la propia ciudad que se incorporan a la población económicamente activa³, como producto del crecimiento vegetativo.

La solución del problema se vuelve difícil, porque las medidas apropiadas necesariamente tienden a afectar a puntos medulares que constituyen los fundamentos de la heterogeneidad estructural de las sociedades dependientes que, a su vez, es la que genera estos desajustes. Por un lado, el desarrollo industrial está supeditado a utilizar la tecnología que existe en el mercado y ésta es eminentemente ahorradora de mano de obra e intensiva de capital,⁴ implicando un problema en cuanto al sobredimensionamiento de las instalaciones industriales y la baja utilización de la capacidad instalada. Por otro lado, la constatación de la poca capacidad que tiene la ciudad para proveer el empleo suficiente en los otros sectores que no sean el fabril, termina creando “bolsas” de desempleo urbano. Según el Censo de Población de 1974, el desempleo urbano asciende a 4.4%, tasa razonable para los países desarrollados, cuanto más si se tiene en cuenta que en el país ha descendido en los últimos años el desempleo abierto, tendiendo a estabilizarse en una tasa de alrededor del 4% a nivel urbano; sin embargo, “el problema ocupacional básico del país no lo constituye la cesantía, sino el subempleo”.⁵ Este se manifiesta en forma más visible en la pobreza de los habitantes del “suburbio” y “conventillos” de algunas ciudades.

-
3. La población económicamente activa creció entre 1962-1974 a una tasa de 2.6%, cada año se incorporan alrededor de 65.000 personas. En ciertas ramas de naturaleza más urbanas, el crecimiento ha sido más rápido; por ejemplo: Construcción 5.2%, electricidad, gas y agua 5.4%, comercio y finanzas 6.9%; mientras se constata una disminución relativa de la ocupada en agricultura, silvicultura, caza y pesca. Cf., Junta Nacional de Planificación, Indicadores Socio-económicos. Quito, 1978, p. 63.
 4. A pesar de que el producto industrial creció a una tasa media anual equivalente al 8.2% entre 1963 y 1974, tasa superior a la correspondiente a la economía nacional, la misma que en ese período alcanza al 7%, sin embargo, en un espacio de 10 años (1963-1973) se crearon, como promedio, 2.700 empleos anuales en la industria fabril, “lo que apenas representa el 5% de las 65.000 personas que anualmente incrementan la fuerza de trabajo durante el período”. Galo Montaña y Eduardo Wygard, Visión sobre la industria ecuatoriana, COFIEC. Quito, 1975, p. 23.
 5. PREALC, Situación y perspectivas del empleo en Ecuador, Santiago, 1976, p. 2.

Los elementos anotados determinan que se incremente la situación de marginalidad urbana, entendida ésta como el crecimiento de una capa de población que no avanza a tener ingresos, a veces del mínimo vital,⁶ que experimentan mucha dificultad para enrolarse en el mercado de trabajo, no disponen de estabilidad laboral y una gran proporción de los componentes del estrato popular están vinculados a tareas de escasa productividad. Con todo, ésto no quiere decir que estén al “margen” del sistema productivo, sino que, al contrario, cumplen una función dentro de un modelo de desarrollo desequilibrado que determina este tipo de estructuración.

El desarrollo dependiente provoca un crecimiento desigual de los sectores, la tendencia es hacia un mayor crecimiento de los servicios, área en la que, de preferencia, se concentra el subempleo y la marginalidad. Esto es revelador para el país según los datos siguientes:

CRECIMIENTO DE LOS SECTORES DEL PAIS

Sectores	1971	1977
Primario	4.8	- 1.7*
Secundario	14.7	11.5**
Terciario	2.7	7.7

Fuente: JUNAPLA, Indicadores ... Cit.

* Tasa negativa por la disminución de la exportación de petróleo

** Disminuye sensiblemente la construcción

Estos datos resultan un buen indicador, que refleja una tendencia hacia el inflamamiento del sector servicios, en algunos de los cuales se refugia la mano de obra del estrato marginal, aquella que no puede vincularse con el empleo del estrato fabril o, en la misma esfera de los servicios pero con un carácter de estabilidad y de remuneración apropiada.

6. En el caso ecuatoriano hay un 27% de la población que no alcanzó un ingreso del mínimo vital y, por lo tanto, es considerado en estado de marginalidad. Según ésto, 225.200 personas del área urbana no llegan a un ingreso mensual de 40 dólares. JUNAPLA, Indicadores Socio-Económicos. Quito, 1978, p. 67.

Dentro de la nueva conformación ecuatoriana, habría que destacar de manera especial la ciudad de Quito, que se ha convertido en los últimos años en un centro intenso de migraciones⁷ a raíz de las transformaciones que se han operado en el agro tras la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1964, que ha incentivado el desarrollo del capital en el agro, liberando mano de obra campesina. Además, por haber adquirido mayor importancia que antes desde el inicio de la exportación de petróleo (1972) por la fortaleza que la nueva coyuntura económica da al aparato central del Estado asentado en esta ciudad, porque ingresan directamente al fisco las regalías e impuestos petroleros, disminuyendo de esta manera la dependencia económica respecto de los grupos agroexportadores ubicados en la Costa. Puede decirse que a partir de la presente década va a dejarse sentir con fuerza el estrato popular en Quito, pasando de la tugurización, que hasta hace poco ocultaba la presencia de los estratos marginales, hacia el surgimiento de los barrios abiertamente marginales, este proceso ya se ha iniciado.

Un indicador de la nueva tendencia puede ser el de mesurado crecimiento de los estratos ocupacionales bajos en actividades secundarias y terciarias en esta ciudad, que es superior al resto del país.⁸ Este estado es agravado por la elevada concentración de las inversiones públicas en esta ciudad y en otras en desmedro de las áreas rurales.

2. La situación de la vivienda marginal

Algunas Constataciones

El país es uno de aquellos clásicos ejemplos de crecimiento hacia afuera; o sea, una nación en la que el sector externo determina, en gran medida, sus opciones estratégicas del desarrollo. Así, no es difícil ligar la bonanza o penuria de las exportaciones a situaciones de estabilidad o de inestabilidad, tanto económica como social.⁹ Esta modalidad de desarro-

7. En un lapso de 24 años, la ciudad de Quito casi ha triplicado su población pasando de 209.932 habitantes en 1950 a 599.828 en 1974.

8. El cuadro de la página siguiente da una idea al respecto de lo que acontece en la Ciudad de Quito.

9. Eduardo Santos A., "La estructura productiva ecuatoriana y el sector externo", en *Desarrollo Económico y Social: caso ecuatoriano*. Quito, JUNAPLA, 1976, p. 161.

llo incentivó el crecimiento más rápido, en el presente siglo, de algunas ciudades que están ubicadas en la Costa, y esto se puede constatar incluso estadísticamente. En efecto, de acuerdo con el Censo del año 1974, se constata que existen en el país 21 centros urbanos mayores de 20 mil habitantes, de los cuales 13 se encuentran en el litoral y 8 en la Sierra (Ver Anexo N° 1). En los primeros, de preferencia, se puede hablar más directamente de vivienda marginal, por ser más explícito el fenómeno,¹⁰ en los segundos tiene una primacía el tugurio, cuyo detectamiento y estudio en profundidad es complejo y no se han realizado trabajos para todo el país.

ECUADOR: ESTRATOS OCUPACIONALES, 1974 (PORCENTAJES)

Estratos Ocupacionales	País	Quito	Resto urb.
Bajos en actividad secundaria	21.5	24.2	31.6
Bajos en actividad terciaria	6.9	12.4	12.8

Fuente: JUNAPLA, Sección Investigaciones Sociales, La Educación en el Proceso de Modernización del Ecuador, 1977 (mecanografiado)

Basándose en investigaciones realizadas en el estrato popular de algunas ciudades de la Costa del Ecuador, pueden desprenderse ciertas

10. **% de desempleo urbano en algunas provincias, 1974**

Provincias	% de desempleo
Total General	4.4
Esmeraldas	6.3
Manabí	5.4
Guayas	3.9
Los Ríos	5.5
El Oro	4.9

Fuente: JUNAPLA, Indicadores ... Cit.

Incluso la tasa de desempleo es más elevada en las provincias de la Costa, salvando la provincia del Guayas, las otras cuatro provincias del litoral (Esmeraldas, Manabí, Los Ríos y El Oro) tienen tasas superiores al promedio nacional de desempleo urbano, aspecto que es distinto en la Sierra:

apreciaciones sobre la vivienda en las áreas marginales que pueden dar pie para determinadas generalizaciones.

2.1 Barrios marginales y vivienda

Los barrios suburbios (marginales que han ido apareciendo en las ciudades, tienen su origen en ocupaciones ilegales de tierras, frecuentemente de propiedad municipal, bajo la presión de una masa creciente de población presente en la ciudad y carente de habitación, ya sea porque está recién llegada o porque trata de huir de los altos alquileres de los tugurios del centro de la ciudad. Claro está que el propio proceso de urbanización, en estas circunstancias, ha carecido de una sistematización y lo que prima es un crecimiento caótico de las ciudades. Para tener una idea al respecto, conviene señalar que por ejemplo, más del 50% de los habitantes de Guayaquil habitan en los denominados “asentamientos marginales”, hacinándose en el tugurio o convirtiendo el manglar en su vivienda.¹¹

La marcha en pos de la vivienda reviste la modalidad siguiente: una vez que se ha logrado la posesión de la tierra, cada familia procede, en la medida de sus posibilidades, a levantar unas viviendas que, por otro lado, tienen características similares. Se pueden clasificar en dos clases estas viviendas: unas construidas sobre agua, generalmente sobre manglares, y otras que se identifican sobre tierra firme. Los recién llegados, cuando habitan directamente en las zonas de tugurio, construyen la vivienda en el manglar, lo que hace que las casas se asienten sobre pilotes de madera que quedan sumergidos en el agua cuando sube la marea; a su vez, cuando ésta baja, una gruesa capa de lodo aparece bajo las casas, causando serios problemas de salubridad. La tendencia será procurar rellenar el manglar paulatinamente, donde el concurso de las autoridades juega un papel importante. En cambio, las casas que se asientan sobre tierra firme son viviendas que ofrecen mejores condiciones habitacionales y que, incluso, experimentan algunas mejoras a medida que el sitio o barrio comienza a ser incorporado, de alguna manera, en el transcurso

11. Universidad de Guayaquil, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, “Los cerros de Guayaquil, vivienda en el manglar Guayaquil”, XI Congreso de Planificación, 5-10 de Sept., 1976.

del tiempo, con la ciudad, sobre todo mediante la apertura de algunas calles.

En un primer momento, son viviendas carentes de los servicios básicos; posteriormente, a través de presiones de los pobladores sobre las autoridades, es posible alcanzar alguna atención respecto de algún servicio, aunque esto no siempre se llega a realizar. De una encuesta aplicada en las ciudades de Machala en 1973 y en Esmeraldas en 1975, se desprende lo siguiente: en el primer caso, el 44% de los jefes de hogar entrevistados no disponían de los servicios básicos de agua, luz y letrinas,¹² en el segundo caso, el 58% carecía de los mismos servicios.

Esta situación es diversa en la Sierra porque, como no se han conformado aún las barriadas que permiten ubicar “ecológicamente”, de manera importante, la zona marginal, entre otras causas porque no se pueden construir viviendas con materiales perecibles, por las condiciones del clima, lo que cobra importancia es la propalación del tugurio donde, por lo general, hay agua y servicio higiénico para uso común de muchos inquilinos, así como también, por estar dentro de la zona urbana antigua, disponen de alcantarillados. Justamente, de dos investigaciones sobre los estratos populares, realizadas en la Sierra en las ciudades de Cuenca y de Ambato, se desprende que, en la primera, sólo el 4.4% de los jefes de hogar entrevistados declararon no disponer en la vivienda de agua, luz y letrina; a su vez, en el segundo caso, el 10.6% no dispone de los citados servicios.

Para tener una idea más objetiva de las diferencias que acaban de ser establecidas, conviene comparar estos resultados con la información resultante del Censo de Vivienda de 1974, en lo referente al abastecimiento de servicios a nivel urbano; para un total de 486.534 viviendas, se tiene el siguiente resultado: (Ver cuadro N° 1).

De aquí se desprende que en la Costa la carencia de servicios básicos en el estrato popular es más elevada que el porcentaje nacional de viviendas sin servicios. Como se dejó entrever, en gran parte esto se debe a las diferencias que existen entre la predominancia del suburbio respecto del tugurio en la Sierra.

12. JUNAPLA, “El Estrato Popular Urbano Machala-Puerto Bolívar”. Quito, 1976, pp. 88-90.

CUADRO N° 1

Abastecimiento de aguas y servicios básicos de que disponen las viviendas urbanas del país, 1974.

Abastecimiento	Viviendas con servicios	%	Viviendas sin servicios	%
Agua	405.765	83.4	80.769	16.6
Servicio eléctrico	410.011	84.3	76.493	15.7
Servicio higiénico o letrina	408.478	84.0	78.056	16.0
Eliminación de aguas servidas	390.288	80.2	96.246	19.8

Fuente: INEC, II Censo de Vivienda, 1974, Resultados Definitivos, Resumen Nacional.

2.2 Materiales de la vivienda marginal

Por regla general, las viviendas en el sector del estrato popular urbano de la Costa se caracterizan por ser construidas con materiales frágiles pero que, en cambio, tienen la ventaja de ser relativamente baratas y soportan medianamente las condiciones climáticas de la región. De preferencia las viviendas se construyen de caña guadúa o también de madera, tanto las paredes como los pisos, y se utiliza zinc o paja para los techos. En cambio, en la Sierra los materiales son diferentes, pues se requiere una mayor consistencia de los mismos para soportar las condiciones climáticas y atmosféricas. Predomina para las paredes el adobe, bahareque; para la cubierta la teja, y para el piso madera, ladrillo o tierra.

De acuerdo a las encuestas citadas sobre el estrato popular se desprende, por ejemplo, que en la ciudad de Esmeraldas las tres cuartas partes de las viviendas tenían piso de madera y paredes de caña, y cerca de un 50% de techo de paja y el resto de zinc. Salvando este último, el resto son materiales de fácil adquisición en la Costa (salvando la madera, que ha encarecido últimamente) y que, por otro lado, tienen la ventaja de permitir la circulación del aire con mayor facilidad, ayudando a contrarrestar lo cálido del clima.

Debido al carácter deleznable de estos materiales, un alto porcentaje de estas viviendas son desechables. De donde, además de una falta cuantitativa de viviendas, el problema de la vivienda en los estratos marginales es de tipo cualitativo en mayor proporción que en el resto de estratos sociales. El cuadro siguiente da una idea de esta apreciación:

CUADRO N° 2
Viviendas urbanas particulares,
por regiones y por tipos

Regiones	Total	Aceptable	%	Mejorable	%	Desechable	%
Total	486.534	252.112	51.8	173.983	35.8	60.409	12.4
Sierra	232.639	117.519	50.5	112.590	48.4	2.530	1.1
Costa	249.034	132.010	53.1	59.637	23.9	57.387	23.0
Oriente	4.410	2.343	53.2	1.594	36.1	473	10.7
Galápagos	451	270	59.9	162	35.9	19	4.2

Fuente: INEC, II Censo de Vivienda, 1974, Resultados Definitivos, Resumen Nacional.

De acuerdo con la clasificación censal, se consideran viviendas:

- aceptables, las casas, villas y departamentos;
- mejorables, los cuartos en casas de inquilinato y mediaguas;
- desechables, los ranchos, covachas, chozas, otros locales no destinados para vivienda.

La mayor parte de viviendas desechables se hallan ubicadas en la Costa (95%); esto se debe a lo que ya se explicó, por la naturaleza de los materiales empleados en la construcción de la vivienda del estrato popular urbano, mientras en la región interandina las viviendas desechables sólo llegan al 4.2%, en tanto que es superior el porcentaje de viviendas mejorables (48.4%) que en el litoral (23.0%). Resumiendo, se puede decir que alrededor de un 50% de las viviendas del país son aceptables, mientras el resto de la población se reparte en tugurios, barriadas suburbanas y otros tipos de vivienda.

En el caso de la Sierra, de acuerdo a los mismos casos considerados (Cuenca y Ambato) y que podrían generalizarse para la región interandina, los materiales para la construcción de las viviendas del estrato popu-

lar son de naturaleza más consistente y que, por lo mismo, implican un mayor costo que aquellos utilizados en las viviendas edificadas por el estrato popular de la Costa. Los materiales más comunes resultan el adobe, el ladrillo, el baharenque, la teja, la madera.

Una tipología, por supuesto muy general, de los materiales utilizados para el levantamiento de la vivienda del estrato popular urbano de la Sierra, puede ser la siguiente:

- Paredes: promedio del adobe y el baharenque, y en menor escala el ladrillo.
- Cubierta: el material más importante es la teja, y de manera bastante secundaria el zinc y el asbesto.
- Piso: más de la mitad de viviendas poseen piso de madera (entablado); luego, en importancia, dependiendo del sitio, son los pisos de ladrillo o de tierra. La utilización de cemento no se ha extendido mayormente.

Para tener una idea aproximada de la importancia que cada uno de estos materiales tiene, ver Anexos N° 3, 4 y 5.

2.3 Tenencia de la vivienda marginal

Si se observa a nivel nacional la tenencia de la vivienda urbana, se constatan dos grandes modalidades: la propiedad y el arrendamiento. De acuerdo al Censo de 1974, el 40.9% de la vivienda urbana es propia, mientras el 49.2% es arrendada, y el resto cae dentro de la calidad de “anticresis”, “gratuita”, “por servicios”, “otros”.

Es interesante destacar que aquellas viviendas que pueden ser consideradas como afín al estrato popular, por la calidad de los materiales predominantes en la construcción del techo, paredes, piso, en lo que respecta a las modalidades de tenencia reproduce, en términos generales la tenencia que se observa a nivel nacional. Con este propósito se ha elaborado un cuadro, tomando en cuenta esta clase de viviendas únicamente (Ver anexo N° 2); de aquí, se desprende que de estas unidades que pueden caer bajo la denominación de viviendas “mejorables” o “desechables”, el 41.1% son de propiedad privada, mientras que el 48.2% cae dentro del rubro “arrendadas”; el resto pertenece a las otras denominaciones.

Como los datos censales son bastante agregados, para obtener una mayor riqueza sobre este particular se puede acudir a los estudios de caso realizados para desprender algunos elementos de juicio que permitan superar la información estadística general. Por ejemplo, en la ciudad de Guayaquil casi la mitad de los habitantes del “suburbio” (la vivienda que se encuentra sobre tierra seca) son propietarios de su precaria vivienda; el alto porcentaje de los habitantes del tugurio (las tres cuartas partes) son arrendatarios,¹³ mientras un alto porcentaje de quienes viven en terrenos pantanosos (denominada vivienda “flotante”) no consideran que tienen vivienda estable, seguramente porque aspiran a ir al suburbio a localizarse en mejores condiciones habitacionales, transformándose en propietarios de alguna vivienda o, a su vez, que se lleve adelante el relleno del lugar donde habitan actualmente¹⁴.

En otro caso de estudio, la ciudad de Esmeraldas, posiblemente porque las condiciones del suelo hacen que no sea pantanoso como en Guayaquil, y porque las invasiones de tierras se han realizado mejor hacia las partes altas, ha sido más fácil la construcción de las viviendas. En efecto, en la década pasada, tras la crisis que experimenta esta provincia por el decaimiento de la producción y exportación del banano, su capital provincial tuvo que soportar la presión de masas de población que se habían ido concentrando desde los años cincuenta, atraídas por la bonanza bananera. Uno de los principales problemas era el de la vivienda cuya resolución no podía ser enfrentada con éxito por las instituciones estatales, por la dimensión del asunto. La válvula de escape fue la toma de tierras, ampliando violentamente la frontera urbana, con el rápido surgimiento de nuevos barrios que, paulatinamente, se han ido consolidando. Por estas razones se encuentra una situación diversa, en lo que a tenencia se refiere, pues

13. Con todo, cabe señalar que parecería gastarse una nueva tendencia en la ciudad de Guayaquil, sobre el comportamiento del tugurio. Con el auge de las construcciones en el centro de la ciudad, muchos inmuebles han sido o van a ser derrocados, con la consiguiente expulsión de los inquilinos. Las familias desalojadas del centro, por este procedimiento, están encontrando refugio en el suburbio, pero ya no a través de la posesión de una parcela de tierra, sino en calidad de arrendatarios de un espacio de terreno dentro de la posesión de una antigua familia del suburbio. De esta manera, podría estar sucediendo que haya una disminución del tugurio vertical y un incremento del tugurio horizontal, situación que complica aún más el problema de la vivienda en áreas marginales.

14. JUNAPLA, “El estrato popular urbano: Informa de investigación sobre Guayaquil”, p. 73.

el 80% de jefes de familia encuestados resultaron ser propietarios de la vivienda y sólo el 14% arrendatarios; de donde se puede inferir que es menor que en Guayaquil y otras ciudades el peso del tugarío, y debido a que fue, relativamente, más accesible la posesión de tierras, ya que por la menor valorización de las tierras que en Guayaquil y, sobre todo, por el nivel organizativo alto que alcanzó el estrato popular en Esmeraldas a comienzos de la década del sesenta.

Una realidad que merece destacarse es la que tiene que ver con la posesión del suelo en el que se han edificado las viviendas precarias. Lo típico es que un elevado porcentaje resulta ser únicamente posesionario de la tierra, pero no propietario de la misma. Una vez que se estabiliza el asentamiento del nuevo barrio, los municipios intentan cobrar un canon de arrendamiento del suelo, imposición que frecuentemente es resistida por los moradores. El estar en posesión del suelo, sea éste municipal o de propiedad de personas privadas, cuyos predios han sido invadidos, comporta un grave problema de carácter legal y que tiene una incidencia determinante en el problema de la vivienda, cuya solución, por el momento, choca con la estructura legal sobre la que se asienta el fundamento de la propiedad urbana.

La condición de la tenencia de la vivienda en la Sierra resulta ser distinta. Debido al fenómeno anotado de la preponderancia del tugarío entre los sectores marginales, determinado por: el costo elevado de la construcción, el férreo control sobre la propiedad de las tierras de las inmediaciones urbanas, así como la exigua organización del estrato popular, inciden para que la mayor parte de las viviendas sean arrendadas antes que de propiedad de la familia. Esto supone condiciones más duras, por la sujeción de los cánones de arrendamiento, en creciente alza en los últimos años, empeorando la situación ya desmejorada del propio tugarío. Para tener una idea de la modalidad de tenencia predominante, pueden tomarse dos casos donde se han realizado estudios: Cuenca, el 70% de jefes de familia a quienes se entrevistó arrendaban las viviendas, y sólo un 24% era propietario; en otra ciudad, Ambato, el 52.4% de jefes de familia arrendaban la vivienda donde residían actualmente y el 43.7% eran propietarios.

2.4 Condiciones de hacinamiento y promiscuidad de la vivienda marginal

Además de la mala calidad de los materiales, lo más grave resulta ser las condiciones físicas y la distribución del espacio de las viviendas precarias. Al interior se tiende a reproducir una distribución del espacio que reproduce el modelo de vivienda de sectores sociales que disponen de mejores recursos, sobre todo en lo que tiene que ver con el espacio dedicado a la vida social, éste es, la sala de recibo. En muchas viviendas del estrato popular se reserva un espacio para esta actividad, así como se tiende a decorarla con un tipo de muebles que no son ahorradores de espacio; éste atenta aún más a la disposición de un mayor espacio para las otras actividades a ser desarrolladas dentro de la vivienda.

Se constata que, por lo general, las familias de los estratos marginales son numerosas; así de acuerdo con una encuesta sobre vivienda en la ciudad de Guayaquil, se deduce que el tamaño promedio de la familia en el suburbio es de 5.5 personas, que comparadas con el número de habitaciones de que dispone, se concluye que una mayoría vive en situación de hacinamiento y promiscuidad.¹⁵

Tomando como criterio de hacinamiento aquella persona que duerme en una habitación adicionalmente al número aceptable, se obtiene que, por ejemplo, en el caso citado, se ha fijado en dos adultos y un infante como el número óptimo por pieza, de acuerdo a lo cual el 81% de personas residentes en el suburbio están hacinadas.¹⁶ En el caso de la ciudad de Esmeraldas, exceptuando el baño (en caso de que lo tengan) y cocina, el 74.1% de viviendas del estrato popular disponen máximo de dos piezas; en Ambato, igualmente, hasta dos piezas el 73.4% de las viviendas y en Cuenca el 80%.¹⁷

En lo relacionado con la promiscuidad en esta misma ciudad, considerando como tal aquella persona que duerme en la misma habitación de otras de suerte que, en atención a su sexo, edad o estado civil, se limitan mutuamente la privacidad considerada en el medio como requerida, se

15. JUNAPLA, Encuesta de viviendas en Guayaquil, 1970.

16. Ibid.

17. JUNAPLA, Encuesta sobre el estrato popular urbano.

observa que en la zona del suburbio el 65% de habitantes viven en una situación de promiscuidad.¹⁸

3. Vivienda marginal y política

3.1 Enfoque tradicional a la solución del problema

Dentro de la concepción tradicional, la solución del problema de la vivienda está enfocado desde el punto de vista de que el Estado lleve una política social tendiente a facilitar los recursos financieros o a impulsar, a través de sus distintos aparatos institucionales, la construcción de vivienda barata, accesible a la población pobre.

Esta política habitacional implementada por el Estado tiene efectos limitados en el arreglo del problema, pues, de hecho, se inspira en una filosofía que tiende a concebir el potencial beneficiario de esa acción como un “sujeto de crédito” que, en varios plazos, más o menos largos, se compromete a resarcir el préstamo recibido con los intereses respectivos del capital dinero.

Lo que persigue a través de la implementación de una serie de programas, es la elevación del nivel habitacional de la población, especialmente la de bajos ingresos; mejorar la calidad de la vivienda; reducir el hacinamiento; estimular la reparación, ampliación o el mejoramiento de las viviendas deficitarias, y la provisión de servicios de agua potable y de unidades sanitarias domiciliarias.¹⁹ Incluso se llega a sugerir la “participación de los beneficiarios para la solución de su problema de vivienda en términos de trabajo y ahorro”.

La buena intención estatal, aún en el supuesto caso de que tuviera recursos como para poder dedicar una cantidad ingente de estos en vivienda,²⁰ estaría atrapada por las propias determinaciones que fluyen de la conformación estructural de la sociedad. En efecto, los esfuerzos se estrellarían porque, en las actuales circunstancias, los componentes

18. JUNAPLA, Encuesta de vivienda ... cit.

19. Ecuador, Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1973-1977. Quito, 1973, pp. 329-330.

20. En el caso ecuatoriano habría que invertir en la construcción de 483.000 unidades, que constituye a 1975 el déficit cuantitativo de viviendas, y proceder a mejorar 398.000 (29.0%) unidades, que es el déficit cualitativo.

del estrato popular no reúnen las condiciones apropiadas para ser considerados como “sujetos de crédito”, pues carecen de ingresos fijos y seguros, por no tener una estabilidad laboral y por desempeñar actividades de servicios poco productivas, no disponen de las condiciones necesarias para ser tomados en cuenta para los préstamos bancarios. Por otro lado, el hecho de no disponer del título de propiedad de la parcela de tierra, para quienes disponen de una en posesión, hace materialmente imposible que puedan tener acceso al crédito de instituciones particulares, mutualistas e incluso del propio Estado, porque una de las condiciones es la presentación del título de propiedad del suelo como garantía o, en todo caso para ser un posible beneficiario de los programas de vivienda popular.

Por lo mismo, los programas estatales enfocados en el contexto de una conceptualización tradicional no avanzan a beneficiar a la población del estrato marginal, de donde, en la práctica, las políticas estatales resultan coincidir con la orientación de las instituciones mutualistas orientadas a la provisión de viviendas para los sectores medios.

Esta apreciación de la problemática de la vivienda en los sectores populares, es avalada por las propias evaluaciones que se han hecho sobre el desenvolvimiento del Plan Quinquenal de Desarrollo del país. Estas, al tratar sobre la vivienda, afirman que no obstante los logros a que se ha llegado en este campo, sin embargo el beneficio “no cubre a los sectores de bajos ingresos, como lo propone el Plan”. En esta ausencia de atención para la vivienda del estrato popular han tenido que ver, además del factor estructural anotado, otras razones coyunturales, como aquella dificultad que se traduce en “un aumento incontrolado e injustificado de la densidad de ocupación de las áreas residenciales y costos de producción y venta sólo al alcance de los estratos de ingresos medios y altos”.

A este respecto, es ilustrativo señalar que, por ejemplo, en 1977 el Banco Nacional de la Vivienda (BEV) concedió créditos a hogares que tenían un ingreso familiar promedio de 175 dólares mensuales, ingreso del cual está bastante alejada una gran proporción de familias. Haciendo referencia a las encuestas citadas, se obtiene la siguiente realidad de ingresos para los jefes de familia del estrato popular:

INGRESO MENSUAL DE LOS JEFES DE FAMILIA

Ciudades	% de jefes de familia	Ingreso máximo que perciben (dólares p/mes)	Año al que responde la información
Guayaquil	77.0	o 56	1969
Machala	91.7	o 100	1973
Esmeraldas	82.9	o 104	1975
Cuenca	95.7	o 104	1974
Ambato	93.0	o 104	1974

Fuente: JUNAPLA, Encuestas sobre el Estrato Popular Urbano.

Este ingreso de los jefes de familia está distante de la suma promedio a la que extendió préstamos la institución crediticia para vivienda del Estado. Claro está que puede rebajar esta proporción en algo, porque el cuadro refleja ingresos de la familia, pero en todo caso, la variación no destruye la tendencia anotada.²¹ La imposibilidad de alcanzar los préstamos acompaña otros factores que hace difícil que las familias del estrato marginal puedan levantar con su propio esfuerzo sus viviendas. Entre otros, pueden citarse: el alto costo de la vivienda, que para el año 1974 alcanzaban a 48 dólares el metro cuadrado construido por el Banco de la Vivienda; en 1977 se estimaba en 88 dólares, promedio inferior al de las mutualistas o empresas comerciales; el elevado precio que la tierra urbana ha venido alcanzando en la última década que, según una estimación, este rubro fluctúa entre un 30 y un 40% del costo total de la vivienda. A estos factores debería añadirse la permanente inflación de los últimos años, que anula en buena medida alguna posibilidad de ahorro de ciertas capas pobres del estrato medio, empeorando el problema por la creciente y constante elevación de precios de la construcción.

21. En el caso de las mutualistas, en 1977 el metro cuadrado costó 200 dólares, y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cobró a sus afiliados 183 dólares el metro cuadrado.

Esta línea de acción también ha conducido a que la participación organizada de los beneficiarios, en términos de trabajo y ahorro, haya sido reducida y de poca importancia. De manera contradictoria, el ahorro popular fue canalizando mejor hacia el financiamiento de viviendas de los estratos de ingresos medios y altos y, en cierta medida, hacia otras actividades productivas y especulativas. Esto escapa a las buenas intenciones que puedan tener las autoridades, es un problema de fondo que debería ser reconsiderado en su conjunto, mediante las reformas apropiadas que apunten a tocar el meollo del problema de la vivienda marginal; esto supone, claro está, la implementación de una serie de medidas concomitantes, también de carácter estructural, que de una u otra forma afectan a toda la sociedad en su conjunto.

Dentro de una conceptualización de que el desarrollo de la ciudad no es independiente de aquel que se da en el campo, las medidas a tomarse deben recaer en los dos campos. Por un lado, uno de los factores que retiene población en el campo es una distribución apropiada de la tierra para proporcionar la elevación de la productividad, a la vez que se enfrenta de una manera positiva el problema social del campesinado. Por otro lado, en el plazo inmediato, se impone la necesidad de una Ley de Vivienda que racionalice el uso del suelo en la ciudad, afectando al latifundio urbano, pues la monopolización de los solares es uno de los factores más importantes que genera la especulación en el precio de la tierra, así como, también, la Ley debería jerarquizar, con sentido de política social, las inversiones que el Estado realiza en las ciudades. Bajo esta perspectiva debe ser expandida la Ley que estuvo a punto de ser emitida en 1976, pero que fue detenida por la presión de intereses particulares.

3.2 Las necesidades de infraestructura del estrato popular y el control social

La estructura vigente para la posesión del suelo por parte del estrato popular, así como las necesidades de servicios básicos, tiene también sus efectos a nivel de lo político, en el plano nacional y a nivel local.

Como los mecanismos creados por el Estado no resultan ser apropiados para dirigir la dinámica generada por la presencia en la ciudad de las masas marginales, éstas desbordan la acción de los organismos y generan

un comportamiento peculiar de relación directa, no estrictamente con el aparato estatal, sino con determinadas personas que momentáneamente pueden estar desempeñando funciones político-administrativas.

En otros términos, el elevado crecimiento urbano y la imposibilidad de satisfacer las demandas de empleo, infraestructura de servicios, provisión de viviendas, etc., facilitan el surgimiento de un clima apropiado para un tipo de conducción y control social de naturaleza populista, mediante la constitución de una red de intermediaciones que constituyen el tejido de la lógica del funcionamiento político del estrato popular.

Las necesidades inmediatas de los pobladores se canalizan, en buena parte de casos, a través de los comités barriales, que se convierten en organizaciones típicamente reivindicativas frente a las autoridades de turno. En este proceso se genera una estructura de intermediación, pues los dirigentes de los comités barriales, en la medida en que sirvan de puente entre los moradores con fuerzas o personajes extrabarrío, se conviertan en cabeza de puente para la manipulación.

Desde este punto de vista, es muy proclive el desarrollo de una política de clientela, guiada no por una programación sistemática, sino por la conveniencia de ganar en términos personales la influencia sobre la población marginal, que pueda rendir sus frutos como respaldo político a una gestión personal o la captación de una cuota potencial de votación en épocas electorales.

Con esta forma de influencia también empatan posiciones paternalistas, sobre todo cuando las reglas del juego democrático han sido cortadas, que no rompen con los mecanismos que, en la práctica, permiten tener un ascendiente personal sobre estas masas. Lo importante de señalar radica en que la modalidad anotada brota de la propia estructuración en la que se desenvuelve el estrato popular, ésto es, tiene raíces profundas que configuran no sólo la realidad económica del país, sino también el panorama socio-político del mismo.

ANEXO N° 1

Centros urbanos mayores de 20.000 habitantes según el censo de 1974

Población	Habitantes	Población	Habitantes
Guayaquil	(c) 814.064	Loja	(s) 47.268
Quito	(s) 597.133	Quevedo	(c) 43.123
Cuenca	(s) 104.667	Sto. Domingo	(c) 30.487
Ambato	(s) 77.502	Babahoyo	(c) 28.345
Machala	(c) 69.235	La Libertad	(c) 25.069
Manta	(c) 63.514	Tulcán	(c) 24.443
Esmeraldas	(c) 60.132	Chone	(c) 23.618
Portoviejo	(c) 59.404	Alfaro	(c) 23.556
Riobamba	(s) 58.029	Latacunga	(s) 22.106
Ibarra	(s) 53.965	Pasaje	(c) 20.882
Milagro	(c) 53.058	Total	2.299.090

(c) = costa

(s) = sierra

ANEXO N° 2-A

Viviendas particulares ocupadas, por tipo de tenencia, según materiales predominantes en el techo, paredes y piso

Materiales predominantes	Total	Propia	Arrendado	Anticresis	Gratuito	Por servic.	Otros
Techo-piso-paredes							
10	62.698	31.015	25.836	360	4.233	1.012	242
11	7.119	1.512	4.950	51	402	185	19
12	6.844	3.342	2.312	47	743	352	48
19	85.098	27.276	49.775	1.413	5.278	1.069	287
20	12.836	3.436	7.913	172	860	415	40
21	22.065	8.882	9.707	167	2.179	994	136
27	16.692	9.596	5.526	102	1.163	239	66
28	13.854	8.328	3.516	60	1.376	435	139
Total	486.534	198.909	239.232	6.185	28.354	11.896	1.958
Sub-total	227.206	93.387	109.535	2.372	16.234	4.701	977
% respecto del total	46.7	47.0	45.8	38.3	57.3	39.5	50.0

Fuente: INEC, II Censo de Vivienda, 1974, Resultados definitivos, Resumen Nacional.

ANEXO N° 2-B

% de viviendas particulares ocupadas, por tipo de tenencia, según materiales predominantes en el techo, paredes y piso

Materiales predominantes							
Techo-piso-paredes	Total	Propia	Arrendado	Anticresis	Gratuito	Por servic.	Otros
10	100.0	49.5	41.2	0.6	6.8	1.6	0.3
11	100.0	21.2	69.5	0.7	5.7	2.6	0.3
12	100.0	48.8	33.8	0.7	10.9	5.1	0.7
19	100.0	32.0	58.5	1.7	6.2	1.3	0.3
20	100.0	26.8	61.7	1.3	6.2	3.2	0.3
21	100.0	40.2	44.0	0.8	9.9	4.5	0.6
27	100.0	57.5	33.1	0.6	7.0	1.4	0.4
28	100.0	60.1	25.4	0.4	10.0	3.1	1.0
Total	100.0	40.9	49.2	1.3	5.8	2.4	0.4
Sub-total (20-28)	100.0	41.1	48.2	1.0	7.2	2.1	0.4
Promedio	—	42.0	45.9	0.9	7.9	2.9	0.5

Fuente: INEC, II Censo de Vivienda, 1974, Resultados definitivos, Resumen Nacional.

ANEXO N° 3

Materiales de la vivienda del piso del estrato popular urbano: Cuenca y Ambato

Materiales de la vivienda-piso	Cuenca	Ambato
Total	100.0	100.0
Madera	55.2	62.2
Ladrillo	23.3	1.1
Tierra	14.0	26.1
Cemento	4.3	9.2
Otros-mixto	3.1	1.1
Contestación en blanco	0.1	0.3

Fuente: JUNAPLA, Sección Investigaciones Sociales, Encuestas sobre el estrato popular urbano

ANEXO N° 4

Materiales de la vivienda de la cubierta del estrato popular urbano: Cuenca y Ambato

Materiales de la vivienda-cubierta	Cuenca	Ambato
Total	100.0	100.0
Teja	91.6	82.6
Asbesto-cemento	2.8	5.3
Zinc	3.7	9.0
Otros-mixto	1.3	2.8
Contestación en blanco	0.6	0.3

Fuente: JUNAPLA, Sección Investigaciones Sociales, Encuestas sobre el estrato popular urbano

ANEXO N° 5

Materiales de la vivienda de las paredes del estrato popular urbano: Cuenca y Ambato

Materiales de la vivienda-paredes	Cuenca	Ambato
Total	100.0	100.0
Adobe	75.2	21.0
Dahareque	7.4	36.0
Ladrillo	13.5	26.3
Otros-mixto	3.7	17.7
Contestación en blanco	0.2	—

Fuente: JUNAPLA, Sección Investigaciones Sociales, Encuestas sobre el estrato popular urbano

ESPECIFICACION DEL CODIGO DE LOS ANEXOS 2-A Y 2-B

Techo	Paredes	Piso
10 Eternit	Adobe-caña	Entablado
11 Eternit	Adobe-caña	Parquet-ladrillo
12 Eternit	Adobe-caña	Caña-tierra
19 Teja	Adobe-caña	Entablado
20 Teja	Adobe-caña	Parquet-ladrillo
21 Teja	Adobe-caña	Caña-tierra
27 Paja	Adobe-caña	Entablado
28 Paja	Adobe-caña	Caña-tierra

Las organizaciones de pobladores en Quito*

Jorge García

* Artículo publicado en la Revista *Ecuador Debate*, N° 7, Barrios Populares; realidades y problemas, ed. CAAP, Quito, 1985, pp. 175-200. Una visión más completa se puede encontrar en: García, Jorge, *Las Organizaciones Barriales de Quito*, ed. ILDIS-CIUDAD, Quito, 1985.

1. Urbanización y organización barrial en Quito

Con la urbanización de la sociedad nacional, las ciudades se van convirtiendo en los puntos nodales alrededor de los cuales se concentran la producción de la riqueza social y a su apropiación individual por un lado, y por otro, las contradicciones económicas y sociales que surgen en torno a dicha apropiación diferencial.

Quito, durante esta coyuntura, se transforma rápidamente asumiendo una nueva forma urbana: la metropolitana que surge a partir de la combinación desigual de dos fuerzas que se complementan en beneficio del capital: la renovación y la expansión urbanas.

La renovación urbana tiene lugar en las áreas centrales de la ciudad, particularmente en el denominado Centro Histórico, en donde el proceso de reconquista de ciertas ventajas comparativas por el capital, contrasta con la reubicación de sus habitantes, que se ven forzados a compartir la penuria del tugurio con otros vecinos o las carencias y déficit en la periferia de la ciudad.

La dispersión, en cambio, tiene que ver con el explosivo proceso de expansión que define la nueva forma metropolitana; su carácter especulativo obliga a los grupos más pobres de población a localizarse en áreas de renta nula o muy baja y por tanto carentes de todo tipo de infraestructura, equipamiento urbano y servicios en general: de esta forma se constituye la base social sobre la cual se forjan las organizaciones de moradores en los barrios populares consolidados y en las áreas de expansión.

Las contradicciones inherentes al proceso de urbanización y los efectos derivados de la forma de expansión metropolitana que adquiere la ciu-

dad, se agudiza aún más cuando la crisis (externa e interna) golpea duramente a nuestros países. Entonces tiene lugar el apareamiento y desarrollo de las diversas formas orgánicas y de lucha que despliegan los pobladores para defender sus condiciones de vida.

En este sentido, las luchas por conseguir condiciones mínimas de habitabilidad, lograr estabilidad laboral, reivindicar los derechos de la mujer, impedir la destrucción del medio ambiente natural y construido, frenar la agresividad y violencia urbana, reivindicar los derechos humanos, entre otros aspectos, constituyen parte de su cotidianeidad en la ciudad.

Las organizaciones de pobladores, como se puede apreciar en el cuadro N° 1, se consolidan en dos momentos que acompañan al proceso de metropolización de la ciudad; el primero va hasta fines de la década de los setenta y se caracteriza por el crecimiento y desarrollo cuantitativo y cualitativo de diversas formas orgánicas; el segundo, a partir de la década del 80, si bien mantiene las características anotadas para el anterior, se diferencia de éste por el impulso que cobra el proceso de unificación y coordinación entre las diversas organizaciones que venían operando aisladamente.

CUADRO N° 1

Organizaciones que emergen en los barrios populares de Quito, según tipo y años: 1950-1984

Años	Tipo de Organizac.	Organización de base absolutos		Agrupaciones de organización absolutos	
			%		%
1950	— 1959	1	3.9	1	11.1
1960	— 1969	3	11.5	0	0.0
1970	— 1979	7	26.9	2	22.2
1980	— 1984	15	57.7	6	66.6
	Total	26	100.0	9	100.0

Fuente: GARCIA, 1984: 102

Durante el primer momento las organizaciones se van legitimando frente a sus bases, tanto por el carácter contestatario que adquieren fren-

te a los gobiernos dictatoriales que se suceden en estos años, como por su representatividad respecto de los intereses y necesidades de los vecinos que en ella participan.

Al mismo tiempo van perdiendo paulatinamente su carácter funcional para los gobiernos de turno y los políticos que las utilizan como mera masa de maniobra electoral, y pasan a asumir mayores niveles de conciencia y enfrentamiento con el Estado. En términos de las actividades y funciones que cumplen, van pasando de lo socio-festivo a lo reivindicativo, llegando inclusive en algunos casos a cuestionar la propia política urbana municipal; las expresiones más conocidas al respecto, son la experiencia del Comité del Pueblo y las llamadas “jornadas de Abril” de 1978.

Por otro lado, un cierto avance en la conciencia social hace que las organizaciones políticas tradicionales comiencen a perder influencia en los dirigentes de los barrios populares, mientras que la izquierda comienza a descubrir el potencial de organización y de lucha de las familias que viven en estos barrios.

El segundo momento tiene lugar al interior del marco democrático y de crisis que vive el país en estos años; la estrategia de lucha que la organización barrial implementa frente al Estado le permite hacer realidad ciertas demandas planteadas; el éxito las legitima como socialmente válidas (al igual que a las formas de lucha utilizadas) ante la población y hacer reconocer a sus líderes como dirigentes naturales.

Durante esta coyuntura, las organizaciones localizadas en barrios populares crecen notablemente; numéricamente, al constituirse algo más del 50% de las organizaciones que, con y sin personería jurídica aparecen desde 1950 hasta nuestros días¹ y cualitativamente, en términos del avance que experimentan en su conciencia social.

A diferencia del período anterior, en éste se impulsa por parte de las dirigencias vecinales todo un proceso de unificación y centralización del conjunto de manifestaciones orgánicas que hasta hoy había permane-

1. Del total de organizaciones encuestadas (26), el 46.2% tenían personería jurídica, no así el restante 53.8%, ésto a nivel de las organizaciones de base (o de primer grado). En cuanto a las organizaciones que han alcanzado algún nivel de unificación (de segundo grado), la diferencia es mayor, prevaleciendo las que tienen personería jurídica (76.7%) sobre las que carecen de ella (33.5%).

cido aislada. Y aunque este proceso no alcance a presentar un carácter totalmente monolítico, lo concreto es que comienza a producirse una nueva dimensión unificadora, en los diversos sectores de la ciudad y que puede apreciarse en el cuadro N° 1.

El crecimiento acelerado que experimentan los asentamientos populares durante el período anterior y en lo que va de éste, traen apareando una fuerte presión popular por tierra urbana, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en general, aspectos que se convierten en puntos nodales alrededor de los cuales se organizan los moradores.

“Si en la década de los treinta emerge una liga inquilinaria como respuesta a la agresiva política del déficit, en la actualidad se asiste a un proceso acelerado de organización popular en defensa de sus condiciones de vida. Un proceso que rebasa la reivindicación de los costos de arriendo y que cuestiona inclusive el acaparamiento especulativo de tierras (Cooperativa Lucha de los Pobres); que detiene iniciativas nacionales de “reubicación” (Ley del Cinturón Verde); que reivindica la salud (Coordinador Pro-apertura del Hospital del Sur); que lucha contra la carestía de la vida (todas las organizaciones de segundo grado); etc., lo cual nos conduce a pensar que, de ahora en adelante, para bien o para mal de la organización popular, no se podrá prescindir de ellas, dada su magnitud e importancia”. (Carrión, F., 1984: 38).

En este contexto, la acción reivindicativa cobra fuerza, las demandas frente al Estado son canalizadas a través de comisiones para negociar, marchas de protesta contra determinadas medidas que afectan los intereses populares, pliegos petitorios para reivindicar mejores condiciones de vida, acompañados de movilizaciones que presionan para su aceptación, tomas de tierras en áreas de expansión urbana, mitines de solidaridad con otras organizaciones y movilizaciones populares, entre las más conocidas.

De otra parte, si bien es verdad que las organizaciones vecinales han jugado un papel como masas de apoyo electoral, al constituirse en un contingente potencial de votantes electorales ligados a las más diversas tendencias políticas, también lo es el hecho de que se han convertido en actores relevantes dentro de la escena urbana local, en una fuerza social contestaria que reivindica su independencia frente a los aparatos del Estado y que reacciona ante la manipulación de que pretenden hacerlo objeto los partidos políticos.

Todos estos elementos hacen pensar que estamos viviendo un período de transición inconcluso, en el cual se está pasando de la constitución de la organización a la génesis del movimiento vecinal a partir de los barrios populares de Quito.

2. La riqueza del mundo poblacional

Las acciones orgánicas que asume la organización de los pobladores en los barrios populares de Quito son muy diversas.

Se trata de una gran gama de manifestaciones colectivas que han ido cobrando fuerza a medida que el problema de la subsistencia en la ciudad fue experimentando un deterioro paulatino: evidenciado en la continua baja del poder adquisitivo de los ingresos obtenidos por los grupos más pobres de la población.

Comités pro mejoras, clubes sociales-culturales y deportivos, asociaciones, centro de mujeres, juntas vecinales, ligas deportivas, agrupaciones juveniles, cooperativas, sociedades, colonias, comunidades cristianas, comités centrales, federaciones, uniones, coordinadoras, reivindican una serie de mejoras en el nivel de la vida de la población.

Así pertrechados, los moradores despliegan una titánica lucha cotidiana: en unos casos por tierra y vivienda; en otros, por agua, luz, alcantarillado, servicios mínimos de salud, educación, abastecimiento, recolección de basura, vialidad y transporte; también libran esfuerzos por conquistar la igualdad de derechos y posibilidades económicas, sociales y políticas para la mujer; a veces el empeño se centra en la consecución de mejores condiciones físicas para desarrollar las actividades recreativas, deportivas y culturales.

En estos cuatro grandes grupos de necesidades se concentran las principales formas orgánicas que se han multiplicado durante los últimos años a nivel de los barrios populares localizados en áreas consolidadas o de expansión; estas formas son: las cooperativas de vivienda; los comités, federaciones, etc., barriales; los centros y agrupaciones de mujeres y los grupos juveniles.

Las cooperativas de tierra y vivienda

Constituyen una de las formas orgánicas más usuales a través de las cuales los pobladores reivindican sus necesidades de acceder a un pedazo de suelo urbano en el cual desarrollar su hábitat.

Estas agrupaciones surgen normalmente con anterioridad a la consecución de sus dos objetivos principales: la tierra y la vivienda, por lo que una vez que logran su propósito suelen decaer sus niveles de participación y combatividad. En unos casos llegan incluso a desaparecer, pero en otros se transforman en una especie de comités barriales que reivindican equipamiento, infraestructura y servicios para sus asentamientos.

Existen otros casos de cooperativas que por el desarrollo político que han alcanzado sus dirigentes, logran mantenerse a nivel de la escena urbana como frentes de masas que apoyan clientelarmente determinadas tendencias, partidos o fuerzas políticas, con lo cual obtiene algunas de las demandas planteadas por sus asociados.

Los comités, juntas, cabildos, federaciones, uniones, etc., barriales

Constituyen las formas más difundidas y conocidas a nivel de Quito; son agrupaciones que surgen motivadas por demandas en torno a carencias y/o mala calidad de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos en general. Tienen una larga trayectoria de lucha en la ciudad y asumen un gran abanico de formas y denominaciones.

A su interior se diferencian niveles o instancias orgánicas, que van desde las formas más simples (como los comités pro mejoras) hasta las más desarrolladas (como las federaciones), diversidad que se relaciona con los niveles de coordinación y unidad alcanzados, así como con el desarrollo de la conciencia social de sus dirigentes.

Las organizaciones femeninas

La participación de la mujer constituye uno de los puntales sobre los que se levantan las organizaciones cooperativas y barriales; su importancia se vuelve crucial a nivel de las bases, haciéndose menos visible conforme nos acercamos a los puestos directivos.

Esta sistemática exclusión de la mujer en los niveles de decisión, se expresa, por el lado positivo, en la creación de organizaciones femeninas que reivindican igualdad de derechos y oportunidades para los dos sexos, tanto en la esfera social como en la política.

Las organizaciones femeninas cuestionan también el aislamiento de la mujer en la esfera doméstica y reivindican la igualdad en cuanto acceso al mercado de trabajo.

Sin embargo, tanto sus esfuerzos por organizarse, como su participación directa (en organizaciones femeninas o de otra índole), se ven fuertemente cuestionadas, ya sea por el núcleo familiar, para quienes el ir a la calle es asociada con “prostitución”, ya sea desde la perspectiva social, en donde su participación es controlada y coartada (exclusión de niveles directivos).

Tiene lugar entonces una doble situación por la cual lucha y se organiza la mujer en los barrios: por un lado, su explotación en el hogar y en el trabajo y por otro, su exclusión de la esfera social y política.

Las ligas deportivas y los grupos juveniles

Estas organizaciones están compuestas principalmente por la población joven de los barrios populares; su actividad se centra por lo general en el ámbito deportivo y cultural, dándole muy poca importancia a sus posibilidades y potencialidades como organización reivindicativa comprometida con los problemas que experimenta el barrio en el contexto urbano.

En muchas ocasiones estas organizaciones son utilizadas con fines electorales, al constituirse en promotoras de tal o cual candidatura política que ofrece mejorar los espacios deportivos y sus instalaciones o simplemente donar los uniformes para el equipo de fútbol.

Su importancia reside en que canaliza gran parte de la energía de los pobladores jóvenes, sin embargo, no siempre lo hacen dentro de una perspectiva integral y amplia que considere allí los problemas del barrio, poniendo el énfasis únicamente en las actividades deportivas, a las que prácticamente se les deslida de su contenido social.

En síntesis esta gran heterogeneidad de reivindicaciones y de formas orgánicas da cuenta de la riqueza que presenta el mundo poblacional hoy en día.

De este conjunto de manifestaciones organizativas nos vamos a referir únicamente a dos: por un lado, los que utilizan los moradores para reivindicar tierra y vivienda y por otro las que permiten demandar mejores condiciones de vida para los barrios y asentamientos populares en general.

3. Las organizaciones populares barriales y provivienda en Quito

3.1 Características y origen

Hoy en día son múltiples las manifestaciones de inconformidad a través de las cuales, los sectores populares de la ciudad expresan la situación de precariedad a que se encuentran sometidos; su irrupción en la escena urbana es cada vez mayor, “pasaron de ser un dato a un hecho y buscan constituirse como actor”. (Espinoza, 1983: 1) ¿Cómo calificar este fenómeno tan diverso y complejo, que se expresa a través de distintas formas de organización popular? En el caso de Quito se distinguen principalmente dos modalidades organizativas que utilizan los sectores populares para reivindicar mejoras en las condiciones y nivel de vida en general: las “organizaciones reivindicativas barriales” y las “organizaciones reivindicativas provivienda popular”.

Dentro del amplio espectro de organizaciones a las que hemos tipificado como organizaciones reivindicativas barriales, hay que diferenciar, por un lado, aquellas que son representativas de un barrio (comités, juntas pro mejoras, clubes, asociaciones, círculos, centros de madres, etc.); de un grupo de barrios (comités centrales, cabildos, comités parroquiales, etc.); o de un amplio sector de la ciudad (prefederaciones, federaciones, coordinadoras, uniones, etc.); delimitadas dentro del ámbito territorial en el cual operan.

Por otro lado, es necesario diferenciar en términos cualitativos, ya que algunas de ellas como las federaciones, coordinadoras y uniones, van más allá de las simples reivindicaciones inmediatas, llegando a cuestionar—como habíamos señalado anteriormente— la propia política municipi-

pal, e incluso a reivindicar aspectos más universales como son los derechos humanos y la solidaridad internacional.

El funcionamiento legal y formal de las organizaciones reivindicativas barriales es poco difundido; su cobertura, su membresía, sus relacionados con agentes externos y entre sí, así como otros aspectos relacionados con su funcionamiento y estructura en la práctica se establecen de hecho; ello hace que alcancen su legitimación en función de la dinámica de su propia existencia.

En los últimos años la problemática urbana ha concitado el interés de diversos sectores y organismos de la sociedad que, de una u otra manera, han auspiciado la presencia de nuevos agentes externos en los barrios;² ello ha incidido tanto en la potenciación de las organizaciones como en el desarrollo de viejas contradicciones y en la introducción de nuevos tipos de conflictos.

Por otra parte, las organizaciones reivindicativas barriales son entidades abiertas, voluntarias y cíclicas en su funcionamiento; en la mayoría de los casos su accionar se basa en la iniciativa de sus directivos, lo que hace que la participación masiva se presente sólo en ocasiones puntuales, hecho que resta fuerza y permanencia a la organización.

Pese a todos estos problemas, las organizaciones reivindicativas barriales han ido alcanzando en los últimos tiempos, un importante desarrollo cuantitativo y cualitativo que se expresa:

- a) en la apertura de un espacio de legitimación y,
- b) en el desarrollo de unas líneas de centralización y coordinación: uniones, federaciones y coordinadoras. Se introduce así un elemento sin precedentes en la historia de la organización barrial de Quito, que puede constituirse en el germen de un poderoso movimiento barrial.

Como organizaciones reivindicativas Provienda popular se considera a aquellas agrupaciones que aglutinan a los sectores populares alrededor de la demanda por tierra y vivienda, y que adoptan la figura jurídica de precooperativas de vivienda, entre las que se distinguen fundamentalmente dos tipos:

2. En la actualidad es posible detectar en los barrios populares de Quito diversos tipos de agentes externos: estudiantes universitarios, misiones, religiosos, voluntarios extranjeros, funcionarios públicos, promotores de agencias privadas, investigadores, etc.

- a) Las cooperativas o precooperativas creadas y desarrolladas por lotizadores particulares y especuladores inmobiliarios que buscan obtener beneficios económicos a costa de las necesidades de vivienda de grandes sectores de la población, y,
- b) Las cooperativas provivienda popular que son creadas, impulsadas y desarrolladas por los propios sectores populares a través de organizaciones existentes, partidos políticos y dirigentes representativos, con el claro fin de atender las necesidades de tierra y vivienda.

Contrariamente a lo que sucede con las organizaciones reivindicativas barriales, las organizaciones provivienda popular —las cooperativas—, sí tienen un marco jurídico— normativo claramente definido, que regula su estructura y funcionamiento interno, que establece con meridiana claridad los derechos y deberes de sus directivos y socios.

La cooperativa de vivienda como figura legal y como modalidad de organización constituye una de las pocas vías por la cual los sectores populares pueden desarrollar acciones en búsqueda de una solución más estable al problema de la vivienda; para ello se muestran dispuestos a realizar aportes económicos, entregar fuerza de trabajo gratuita, otorgar un respaldo político-electoral a sus dirigentes, e inclusive realizar acciones colectivas, que en algunos casos dan lugar a un verdadero cuestionamiento de los mecanismos que rigen la propiedad del suelo urbano, de los propietarios de la tierra y del mercado inmobiliario.

Todo lo anterior hace factible que la cooperativa logre una base de sustentación, que le permite un funcionamiento estable, un cierto poder de presión sobre los socios; la presencia de funcionarios rentados, la profesionalización de sus dirigentes y la conformación de una estructura financiera, política y administrativa, relativamente sólida.

Por otra parte, las expectativas del acceso de la vivienda —o mejor dicho a uno de sus componentes básicos: la tierra—, el temor a perder sus aportes monetarios y las relaciones “clientelares”³ con los dirigentes, provocan una distorsión en cuanto se refiere a la verdadera fortaleza orgánica y de compromiso social de la organización. En algunos casos esa

3. En opinión de los sectores populares el apoyo político electoral a determinado partido y la fidelidad de un líder se considera un “costo inicial” que deben afrontar los pobres para alcanzar vivienda barata.

distorsión crea una imagen equivocada acerca de la verdadera potencialidad de las organizaciones populares que enfrentan el problema de la vivienda.

Las experiencias indican que, en algunos casos, las cooperativas de vivienda que se iniciaron con sorprendentes niveles de combatividad, de solidaridad, de entrega y de conciencia política, vivieron efímeramente esta primera fase; una vez que se entregaron los lotes, le sobrevino un proceso de apatía, dispersión, individualismo y despolitización que creó el desencanto y la desesperación entre sus dirigentes. Es decir que una vez que los socios de la cooperativa consiguieron la posesión de los lotes, iniciaron la autoconstrucción de la vivienda y accedieron parcialmente a la infraestructura y el equipamiento, su compromiso económico e ideológico para con la organización pasa a ser secundario.

Ahora bien, tanto las organizaciones barriales como las provivienda, asumen características que las diferencian sustantivamente y determinan un desarrollo particular propio a cada una de ellas.

A más de la obvia distinción de las demandas iniciales (la tierra y la vivienda en un caso, fundamentalmente la provisión de servicios y mejoras en el otro), existen otros cinco aspectos que las diferencian y caracterizan:

Su ámbito físico de existencia

Las organizaciones provivienda, al iniciar su gestión con miras a la adquisición de terrenos, así siempre tienen bien definidos los límites físicos de los asentamientos a que se dan origen con su accionar. Por el contrario, las organizaciones barriales se levantan sobre marcos más bien indefinidos, sobre todo en las zonas lindantes entre uno y otro barrio, donde hasta para los mismos moradores muchas veces es confusa la pertenencia a un barrio determinado (en contraste, los sectores centrales tienen una pertenencia clara y en muchas organizaciones es de allí de donde surgen los dirigentes).

La relación económica entre la organización y sus asociados

Uno de los pilares para la saludable existencia de las organizaciones provivienda (existencia en los distintos niveles si se trata de una organiza-

ción popular, solamente en la directiva y en la estructura administrativa si es una cooperativa tradicional) descansa en su poderío económico en las cuotas que, reglamentaria y obligatoriamente, deben abonar los socios para poder seguir perteneciendo a ella y mantener la posibilidad de optar a un lote donde levantar su casa. La magnitud de los fondos así recolectados permiten —a más de la compra de los terrenos— el sostenimiento de una capa de dirigentes— administradores profesionalizados, con los que no es raro que los asociados mantengan relaciones paternalistas, de clara dependencia.

Otra es la situación en las organizaciones barriales, por lo común escasas de fondos, ya que no tiene medios reales para obligar el pago regular de las cuotas de sus vecinos.

El tipo de participación de los asociados

Aunque la afiliación en las organizaciones provivienda es obviamente voluntaria, no ocurre siempre así con la participación en los eventos que ésta realiza. Una de las condiciones para convertirse en propietario, para asegurar las escrituras, etc., es siempre la presencia del socio en los actos de la agrupación. Si bien esto asegura la existencia bastante numerosa a las reuniones, también se presta a distorsiones de importancia, pues en la práctica, es usual que los verdaderos socios —suelen ser los jefes del hogar— envíen como “representantes” a miembros de su familia o parientes cercanos.

Por el contrario, en las organizaciones barriales, donde la participación de los vecinos es enteramente voluntaria, la falta de interés se refleja, inmediatamente en la merma de la asistencia a las reuniones y a los actos que éstas programan.

El tipo de status de los moradores en relación con la tenencia, propiedad y uso de la tierra y la vivienda

En el caso de las organizaciones provivienda es clara la presencia y participación de familias que carecen de tierra y vivienda —son inquilinos— y cuya motivación reivindicativa central es acceder a éstas. En cambio en las organizaciones de carácter barrial las reivindicaciones principa-

les se mueven en torno de la búsqueda de dotación y mejoramiento de la infraestructura y los servicios del barrio; ello es impulsado principalmente por los propietarios de inmuebles que, entre otras cosas, buscan valorizar sus propiedades.

El reconocimiento legal de las organizaciones

Las proviendas por lo general son reconocidas jurídicamente y mantienen una cierta coherencia organizativa.

En cambio, muchas de las organizaciones barriales no necesariamente tienen reconocimiento legal, ni una estructura orgánica muy estable, siendo más abiertas.

3.2 Los pobladores y las organizaciones

En los barrios populares viven sectores sociales que subsisten gracias a una variedad de empleos: encontramos allí obreros fabriles, dependientes de tiendas y almacenes, trabajadores de la construcción, pequeños propietarios de taxis y buses, policías y militares de baja graduación o retirados, empleados de algunas dependencias del gobierno, una gran variedad de trabajadores en servicios, entre los más conocidos.

Sus condiciones laborales son también diversas: unos trabajan en jornadas normales, otros se ven forzados a ampliarlas hasta en un 50%, como ocurre generalmente con los denominados “autoempleos”, mientras que otros más no pueden sino trabajar durante las fracciones de la jornada que la ley estima normal. De acuerdo con ello, también varían sus salarios y las posibilidades que tienen de redondear sus ingresos con entradas adicionales.

De manera general, se puede afirmar que no existen diferencias notables en la composición social de los moradores que participan en organizaciones barriales, de aquellos otros que participan en cooperativas de vivienda. Lo contrario ocurre cuando se analiza el lugar de origen y su participación.

La potencial⁴ base social de las organizaciones barriales es, en buena parte, nativa de la propia ciudad de Quito, por el contrario, en las organizaciones provivienda son mayoritarios los migrantes, incluidos los que han venido desde otros puntos de la propia provincia de Pichincha. En ambos casos, no obstante, es similar la distribución de los lugares de origen de los migrantes: en su conjunto, las provincias que limitan con Pichincha proveen de mayor población a los barrios (si exceptuamos a los habitantes nativos), siguiéndolas en importancia Tungurahua, Carchi y Loja.

El tiempo de residencia de los moradores en el barrio es el segundo aspecto social de importancia que diferencia los asentamientos populares que han desarrollado organizaciones barriales de aquellos otros reunidos en organizaciones provivienda.

En efecto, mientras en las primeras los pobladores muestran una tendencia a permanecer durante muchos años en sus lugares de residencia, en las cooperativas, la mayor parte son pobladores relativamente nuevos.

La causa de esta diversidad es más bien obvia: cuando los barrios populares se consolidan, las formas orgánicas que se generan para representarlos varían. No es que siempre desaparezcan, pero las iniciales organizaciones de tipo cooperativo tienden a perder importancia en tanto las demandas de los moradores se van transformando priorizándose la provisión de servicios por sobre la apropiación de la tierra. De manera que es ilícito afirmar que las cooperativas representan a asentamientos más bien recientes.

Por otro lado, el conocimiento que los moradores tienen de la (s) organización (es) que los representan y a través de las cuales pueden presentar, potenciar y hacer realidad sus demandas, es variado. Una primera instancia de conocimiento es el de la existencia de la organización: y en eso hay niveles bastante altos, igual en las barriales que las provivienda.

Superiores niveles de conocimiento de las organizaciones (su funcionamiento, sus vicisitudes, sus acciones, sus distintas tomas de posición, etc.) implican ya un cierto grado de participación de los moradores en

4. Decimos una base potencial, en la medida que no existe una correspondencia directa entre la población que habita un barrio y la capacidad de reconocimiento que desarrolla, en diversas etapas de su existencia, la organización barrial que dice representarla.

ellas. Y aquí es donde empieza a vislumbrarse que son representados por ella.

Los niveles de participación expresan, a su vez, el grado de interés que las organizaciones despiertan en ellos y la confianza que logren inspirar respecto a sus posibilidades (reales o aparentes) de emprender la solución de lo que los vecinos consideran como sus principales problemas.

Por eso, aunque los moradores sepan de la existencia de la organización, su incorporación efectiva es otra cosa. Las organizaciones barriales son las que más dificultades tienen para lograr la participación de sus representados, en contraste, las organizaciones provivienda captan una amplia participación entre sus asociados.

Sin embargo, también esta participación puede suponerse relativa, pues muchas veces no es constante ni activa y se limita a asistir “sólo a las sesiones”, como dijeron varios de los encuestados.

¿Cuáles son, pues, las causas de niveles tan bajos de integración de los pobladores a las organizaciones reivindicativas, sean estas barriales o provivienda?

En realidad, tanto la participación como la falta de participación son elementos cambiantes que dependen de determinadas conyunturas en que la organización se vuelve necesaria para la consecución de algún fin colectivo. Por lo general, es únicamente entonces cuando la población activa a las organizaciones.

Las organizaciones reivindicativas barriales suelen adquirir una gran representatividad en sus inicios y/o cuando el barrio en su conjunto se siente en peligro o busca la realización de alguna obra de interés más o menos general. Pero, cuando los asentamientos se consolidan y se han conseguido mínimamente los servicios básicos, la unidad primera se desvanece.

Problemas personales, diferencias entre líderes, distinciones que la propia “urbanización” irregular va produciendo en un espacio físico a veces diferenciado desde un inicio, todo ello provoca distanciamientos entre los propietarios. Unos se sienten ya medianamente satisfechos con los adelantos conseguidos; otros se sentirán relegados por la distribución de los beneficios logrados con un concurso colectivo; aún otros empezarán a desconfiar de aquellos que proponen la movilización como arma para

lograr la atención a sus pedidos y preferirán los arreglos amistosos con las autoridades. La organización ya no es igualmente una necesidad para todos y comienza a perder importancia. Muchos moradores descubrirán entonces que les falta tiempo para participar en las fatigosas reuniones de la organización.

Por otra parte, las características de las reivindicaciones que inscribe en sus banderas la vuelven casi naturalmente una organización de propietarios. Los inquilinos no se sienten atraídos ante la perspectiva de aunar esfuerzos para mejorar el barrio, asunto que a los dueños de casa puede resultarles incomprensible, si es que todos viven en el mismo lugar, sin importar si son arrendadores o arrendatarios. Pero la lógica del que paga un alquiler para habitar un cuarto ajeno no tiene fisuras; ellos no son los dueños y saben que cualquier rato tendrán que buscarse una nueva residencia, de manera que todo lo que ayuden a conseguir será en provecho ajeno. Y aquellos que han participado en las luchas, han tenido la ocasión de comprobar amargamente que los resultados de sus esfuerzos terminaron volviéndose en su contra: las mejoras introducidas con su concurso incrementan la renta del suelo de la zona beneficiada y los arriendos subirán proporcionalmente: si no pueden pagar las nuevas tarifas, serán desplazados. Un desplazamiento que, a la larga, puede terminar afectando también a la capa más pobre de propietarios.

Cuando ha transcurrido un importante trecho de su historia, cuando tiene a su haber la consecución de importantes logros, la organización barrial se encuentra con un ámbito de influencia real más bien reducido y con una participación limitada. Participación, que en pocas ocasiones, la deja convertida solamente en la estructura dirigente mientras no aparezca un nuevo acontecimiento que movilice y aglutine nuevamente a los moradores (o, por lo menos, a una parte considerable de ellos).

La participación de los moradores en las organizaciones proviendia es mucho más elevada que la observada en el caso de las barriales. Algunos factores de importancia confluyen a producir este resultado: en primer lugar el hecho de tratarse, mayoritariamente, de organizaciones relativamente nuevas, es decir con demandas aún vigentes para el grueso de la población a la que se remite. En segundo lugar, a los inquilinos aglutinados en las cooperativas con la esperanza de convertirse pronto en propietarios de un terreno, la participación en las actividades planificadas por

la organización se les presenta como parte del costo que deben pagar para tener una casa propia. Un costo que es devengado sin mayores problemas hasta tanto se logran sus objetivos, pero que se vuelve oneroso después. Desde otro punto de vista la organización le es necesaria para obtener el lote, pero empieza a perder importancia y utilidad apenas lo ha conseguido.

Es este punto uno de singular significación para comprender las diferencias halladas en los niveles de participación en distintas organizaciones provivienda: la participación es mayor cuando la organización está naciente o cuando ha conseguido reactivarse, desembarazándose de dirigentes-trafficantes: pero en ambos casos si es que se trata de organizaciones de contenido popular.

Por el contrario, la participación decrece cuando el barrio surgido a través de la organización provivienda comienza a consolidarse.

En ese momento, la inicial cooperativa se enfrenta a una disyuntiva: o se resigna a diluirse y ser relegada, o se transforma, en una organización de tipo barrial, asumiendo todas sus contradicciones, incluida la que produce la presencia de inquilinos.

En cuanto a las cooperativas tradicionales, la participación de sus asociados en ella es sumamente reducida, limitándose por lo general al pago de cuotas y a la asistencia a sesiones semestrales o anuales incluso sin asistir personalmente y contentándose con enviar como representante a algún familiar. Si las cooperativas populares incentivan la presencia activa de sus bases, las tradicionales, en cambio buscan mantenerla siempre en el mínimo nivel posible; pues son encaradas más como un negocio (con no pocas irregularidades en el manejo de fondos, en la venta de los lotes, etc.) de los directivos que como un mecanismo para solucionar o mitigar en algo el problema habitacional de los cooperados (Véase también UNDA, 1984: 160-170).

3.3 Formas de lucha y reconocimiento social

Respecto a las formas de lucha, desplegadas por las diferentes organizaciones barriales y provivienda, lo más importante de señalar es que su actuación se centró, principalmente en las actividades de tipo reivindicativo encaminadas a satisfacer necesidades inmediatas y concretas de los

moradores. Necesidades referidas, por un lado, al consumo en general, tanto individual como colectivo y por otro, a problemas en torno a la defensa de su nivel y calidad de vida.

En el caso de las organizaciones barriales, las formas de lucha se articulan alrededor de tres aspectos fundamentales que los vecinos reivindican frente a las autoridades municipales.

1. Primero, la inexistencia de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, ésto es, la carencia de una infraestructura básica o su insuficiencia en términos de la dotación, mantenimiento y ampliación de las redes de acuerdo con las nuevas necesidades.
2. En segundo término, se hace referencia a la accesibilidad de los moradores a sus lugares de residencia y, tiene que ver fundamentalmente con:
 - a) La necesidad de crear nuevas líneas de buses y/o mejorar la calidad y el servicio de la transportación; y,
 - b) Con la existencia o no de una red vial que facilite el funcionamiento del transporte público y privado en su conjunto, desde y hacia el barrio.
3. El tercer aspecto hace referencia a necesidades ligadas con la falta total o parcial de elementos referidos al llamado equipamiento urbano, es decir, locales escolares y centros especializados en educación técnica; pequeños consultorios médicos y boticas populares orientadas particularmente hacia los pobladores de escasos recursos; espacios verdes, canchas deportivas y zonas recreativas en general debidamente equipadas; tiendas de abastecimiento popular que cuenten con los productos de primera necesidad; incrementos de la vigilancia para velar por la seguridad de los vecinos sobre todo en horas de la noche y madrugada; la casa barrial o un centro comunal que permita desarrollar diferentes tipos de actividades en los barrios; ubicación de baterías sanitarias, lavanderías comunales y casetas telefónicas en los sitios más concurridos; y finalmente, la implementación de un sistema de recolección de basura.

Las modalidades que adoptan las acciones colectivas son diversas, desde la formación de pequeñas comisiones que actúan como interlocutores entre los moradores y el Estado, hasta el despliegue de grandes mo-

vilizaciones como instrumentos de presión para obtener las demandas planteadas.

Las organizaciones provivienda, articulan sus formas de lucha más bien en torno a la demanda de tierra y vivienda, al menos en sus primeras etapas y en general, utilizan formas de lucha similares a las ya mencionadas, esto es, desde comisiones para gestionar con los dueños de las tierras y con las instituciones de gobierno, hasta marchas combativas para presionar un acuerdo favorable respecto a la adquisición de las tierras, ya sea contra el Estado o los propietarios territoriales.

En general durante la década pasada y lo que va de ésta, el envío de misivas o emisarios para negociar con las autoridades, las marchas de protesta contra el alto costo de la vida; los mitines y pronunciamientos en torno a los problemas surgidos por la falta de abastecimiento y subida de los artículos de primera necesidad; los actos de solidaridad con otras organizaciones populares y frentes de lucha; las movilizaciones para solicitar cierta infraestructura básica y equipamiento urbano; hasta protestas o manifestaciones ante la continua alza en las tarifas de transporte urbano y las movilizaciones para la toma de tierras, son formas a través de las cuales los sectores populares obtienen algunas de sus reivindicaciones más sentidas y expresan su disconformidad con el estado de cosas vigentes.

Esta posibilidad real de obtener respuestas a los problemas ha permitido que las organizaciones en general se vayan legitimando frente a sus bases. Las diferentes formas de lucha se han valorizado socialmente y por ello los moradores participan en ellas como protagonistas. Esto ha permitido además, que el proceso de centralización que se viene gestando hace algunos años atrás, tenga una base y un sustento real.

El proceso de reconocimiento y valorización de las diferentes formas de lucha desplegadas por los moradores y sus organizaciones se encuentran estrechamente vinculados a la coyuntura económica y física que vive el país a partir de finales de la década pasada. Si bien ya a principios de la década del setenta la organización popular, a la que nos estamos refiriendo, inicia un proceso de crecimiento y desarrollo cuantitativo diferente al que presentó en períodos anteriores, va a ser principalmente a partir de 1979, con la profundización de la crisis económica y el inicio del período democrático, que tanto las organizaciones reivindicativas y provivienda como sus formas de lucha cobren fuerza, se desarrollen y fortalezcan.

Esta relación muy estrecha entre coyuntura económico-política y formas de lucha, es muy importante tenerla presente, sobre todo en términos de ir reacondicionando las modalidades que asume la acción colectiva organizada a las nuevas situaciones generadas a partir de cambios en la orientación económica y política de los gobiernos; concretamente, en el caso ecuatoriano, al período que se avecina. Período en el cual la economía va a quedar sujeta a las libres fuerzas del mercado y la dirección política del Estado va a estar manejada por los partidos de la derecha; es muy probable que su política frente a los sectores populares y sus organizaciones los obligue a cambiar las modalidades de lucha que hasta hoy venían siendo reconocidas como válidas (viables) por los moradores.

En este sentido, hoy más que nunca, es indispensable que todos quienes nos sentimos comprometidos en preservar y reproducir los espacios democráticos, entremos en una etapa de reflexión, estudio e investigación que impida que la acción colectiva se desvalorice en la situación actual y en el futuro inmediato.

3.4 Relación con el estado

Durante la década del 79, con regímenes de tipo dictatorial, tanto el Estado a nivel nacional, como el aparato municipal, prácticamente se desentienden de los problemas que afectan a los moradores de los barrios populares, su acción se limita a permanecer indiferentes, no hacer nada. Esta actitud conduce a la emergencia y consolidación de algunas organizaciones de moradores y en especial de una de las organizaciones vivienda que durante toda esta década reivindica las necesidades de los vecinos sin casa, expresa su rechazo a las dictaduras y establece un tipo de relación más bien conflictivo con las instituciones del gobierno: es el Comité del Pueblo.

Posteriormente, a medida que las dictaduras se van desgastando y que se comienza a hablar del regreso a la democracia (hecho que tiene lugar en 1979), el comité va entrando paulatinamente.

Todo lo anterior hace factible que la cooperativa logre una base de sustentación, que le permite un funcionamiento estable, un cierto poder de presión sobre los socios, la presencia de funcionarios rentados, la pro-

fesionalización de sus dirigentes y la conformación de una estructura financiera, política y administrativa, relativamente sólida.

Pero el proceso experimentado por el Comité del Pueblo no es generalizable para el conjunto de las organizaciones de moradores, la tendencia general es más bien a lograr un mayor crecimiento y desarrollo a medida que se inicia el proceso democrático, enmarcado en una situación de crisis que tiende a profundizarse.

Lo que interesa recalcar de todo esto es la relación que existe entre el comportamiento de las organizaciones de moradores y la coyuntura económico-política, esto es como el paso de un tipo de régimen a otro dentro de un contexto de crisis permite, por un lado, la desmovilización e integración de los conflictos a la lógica capitalista del Estado y, por otro, el desarrollo y crecimiento cuantitativo y cualitativo de conjunto de organizaciones de moradores.

En el nuevo período, la acción municipal va a encaminarse a promover una política de negociación de tipo clientelar y de dominación de estos grupos sociales organizados.

Se ha transitado así “desde la negación de los mismos con Sixto Durán, pasando por el reconocimiento parcial con Alvaro Pérez, para llegar al intento de integración populista con Gustavo Herdoíza. Tal situación nos está evidenciando también que, de ahora en adelante, la gestión municipal no podrá realizarse sin tomar a estos sectores sociales” (Carrión, F., 1984: 32).

Se abre por tanto un nuevo tipo de relación entre las organizaciones vecinales y el Estado, caracterizado por la generación de un espacio de negociación de mayor flexibilidad y posibilidades de entendimiento, el reconocimiento explícito que el Municipio hace de estos sectores populares organizados, abre nuevas puertas que habían permanecido cerradas durante toda la década pasada, los vecinos tienen ahora más libertad para reivindicar sus necesidades y sobre todo existen algunas respuestas positivas a estas demandas por parte de diferentes instituciones del gobierno.

De manera global, podemos decir que el Estado ha adoptado diferentes comportamientos con respecto a las organizaciones y a las acciones colectivas desplegadas por los moradores. Por un lado, una actitud de tolerancia frente a las diferentes formas de lucha, como movilizaciones,

marchas, mitines, tomas de tierra, etc., lo que da a las organizaciones y a estas modalidades de acción legitimidad frente a sus bases, al mismo tiempo, ello conduce a que las organizaciones adopten una posición de expectativa más que de beligerancia frente al Estado.

Por otro lado, una actitud de aceptación hacia ciertas iniciativas orgánicas y de acción provenientes de los sectores populares, lo que conduce en algunos casos, a una participación directa en el aparato del Estado o en algunas de sus instituciones, a través de representantes que facilitarían la obtención de ciertas demandas.

Finalmente, y sobre todo en los últimos meses del anterior gobierno, se ha fortalecido una actitud de negación de las reivindicaciones y acciones colectivas de los moradores, sobre todo de aquellas que tienen relación con la toma de tierra y viviendas de propiedad estatal, lo que ha derivado en acciones represivas y por tanto de exclusión respecto a determinadas necesidades sentidas por los vecinos de los barrios populares de Quito.

A su vez, la visión que tienen los moradores, y algunos dirigentes de organizaciones de base sobre el Estado, es totalmente utilitaria, paternalista y en forma populista; esperan que el Estado, sus instituciones, el Municipio o alguno de sus máximos representantes, les “ayuden” a solucionar sus problemas, que “se acuerden de los pobres” y que “les den una casa barrial y una cancha de voleibol”.

Las organizaciones de moradores que han alcanzado cierto nivel de centralización, tienen una visión diferente, mucho más madura y política del tipo de relación que se debe mantener con el Estado, existen fundamentalmente dos posiciones al respecto, según se evidenció en las encuestas realizadas a sus dirigentes.

La primera, plantea que las organizaciones vecinales deben mantener estrechas relaciones de colaboración con el Estado, es decir que se debería promover una cierta integración de lo barrial en la gestión estatal; inclusive lo deseable sería que cada organización tenga sus propios representantes en las diferentes instancias de gobierno, que se institucionalicen los canales de participación popular y que se dé una forma legal a esta inquietud. Esta posición es minoritaria.

La segunda corriente es de la opinión de mantener una independencia total frente al Estado, de que no hay que supeditarse a los condicionamientos del gobierno y sostener más bien una relación de exigencia, pero de acuerdos coyunturales, de tal manera que se puede mantener un control y una fiscalización permanentes sobre los recursos destinados a los barrios populares, y que se pueden aprovechar determinados espacios de apertura para consolidar las organizaciones de moradores.

Dentro de esta relación diversa que mantienen las organizaciones con el Estado, existe un agente que en un gran número de casos pasa a jugar un papel central, este es el partido político. A nivel del movimiento vecinal en Quito, se detecta la presencia de múltiples partidos, de las más diversas tendencias, desde los partidos de la derecha pasando por los de centro, hasta los representantes de la izquierda; este volcarse sobre los barrios tiene lugar especialmente en momentos preelectorales como los que acabamos de tener; una vez que la euforia pasa, se produce un reflujó en las actividades que realizan los militantes de los distintos partidos.

La gran mayoría de estos partidos concentra su acción en captar tanto a las organizaciones como a los pobladores que participan en ellas con fines principalmente electorales; promueven una relación de tipo clientelar, de la cual generalmente salen beneficiados pues, a través del apoyo popular, consiguen alguna representatividad al interior del Estado. Son muy pocos los partidos que se proponen un trabajo serio al interior de los barrios, que vaya más allá de esta visión utilitaria clientelar, que se proponga desarrollar el movimiento vecinal dentro de una perspectiva más amplia de transformación social.

3.5 El paso de la organización al movimiento

En los últimos años, tanto las organizaciones barriales como las viviendas populares se han multiplicado por doquier. Paralelamente con ello se ha iniciado un proceso de agrupación que se expresa en la conformación de comités centrales, coordinadoras, uniones y federaciones. Todo lo cual ha significado aunar y potenciar los esfuerzos de los organismos de base.

Estos primeros esfuerzos de coordinación han posibilitado un cierto cuestionamiento a los dirigentes tradicionales —verdaderos caciques ba-

riales— que en algunos casos han sido reemplazados por una nueva generación de líderes.

Así mismo, las organizaciones entran en una etapa de cuestionamiento a la Política Municipal relacionado con la preservación de áreas verdes, infraestructura y equipamiento urbano, asumiendo un rol más activo en la coyuntura.

CUADRO N° 2

Organismos centralizadores de las agrupaciones reivindicativas barriales que se han dado en Quito en las últimas décadas

Nombre	Fecha de fundación	Personería jurídica
1. Asociación de Barrios de la zona Sur	1953	1954
2. Comité del Pueblo	1971	1972
3. Cooperativa Mariscal Sucre	1975	1979
4. Federación de Barrios del Sur-Oriente	1981	1981
5. Prefederación de Barrios del Sur-Occidente	1981	(*)
6. Coordinadora de Organizaciones del Sur	1981	(*)
7. Unión de Organizaciones Barriales de Quito (U.O.B.Q.)	1982	(*)
8. Comité de Lucha de los Pobres	1982	1982
9. Federación de Barrios del Nor-Occidente	1983	1984
10. Federación de Barrios Marginados de Pichincha	1984	(*)

* Ninguna de ellas tiene personería jurídica, en ciertos casos están en trámite.

Fuente: Encuesta, CIUDAD (1984)

ELABORACION: Equipo de trabajo

Igualmente, las reivindicaciones experimentan mayores niveles de desarrollo pues, a más de las demandas por infraestructura, equipamiento urbano y accesibilidad, se plantean nuevas reivindicaciones relacionadas con el abastecimiento, capacitación, políticas educativas y de salud.

Sin embargo, pese a estos cambios que se producen en la organización barrial, en la actualidad aún prevalecen ciertas prácticas que limitan seriamente una participación más amplia e impiden expandir su capacidad de convocatoria y movilización.

En todo caso, los aires renovadores y la dinámica actual nos permiten pensar que se están desarrollando los gérmenes de lo que puede ser un movimiento vecinal de tipo popular en Quito.

Se perfila la existencia de un nuevo agente urbano, de una nueva fuerza social: el movimiento de Moradores en los barrios populares; alimentado por los nuevos estilos que van asumiendo las organizaciones de vecinos, las mismas que, interviniendo a partir de sus propias bases, construyen un camino que, a más de posibilitar el mejoramiento de su nivel y calidad de vida en general, hace factible su articulación con otras organizaciones similares.

La posibilidad de llegar a concretar estos lazos de unidad en un fuerte y sólido movimiento vecinal, depende entonces en gran parte de la forma como se piensa lo vecinal, del rol que se le asigne en el futuro y de los pasos concretos que demos para poner en práctica esta concepción: "... la lucha por reivindicaciones debe estar ligada a la lucha general del pueblo por la transformación de la sociedad, pues la formación de nuestros propios barrios y el estado en que se mantiene, son consecuencia de la estructura socio-económica dominante en el país". (U.S.B.Q.: Noticiero Barrial, 1984, N° 1:5).

4. Conclusiones

Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito constituyen expresiones orgánicas que utilizan los sectores populares para reivindicar mejoras en su condición y nivel de vida.

En el caso de Quito, se distinguen principalmente dos modalidades organizativas a través de las cuales los sectores populares urbanos manifiestan sus requerimientos: las organizaciones reivindicativas barriales y las organizaciones reivindicativas provivienda popular.

Las organizaciones reivindicativas barriales y provivienda de tipo popular surgen y se desarrollan de manera particular a partir de la década del sesenta, entrando en una etapa de rápido crecimiento y consolidación a medida que la crisis económica y social se va profundizando y que tiene lugar el proceso de democratización en el país. En esta coyuntura de crisis y democracia, los sectores populares urbanos organizados van desarro-

llando mayores niveles de conciencia y buscan constituirse en un actor relevante de la escena urbana.

Se pueden diferenciar dos momentos a partir de los cuales se va constituyendo el movimiento vecinal en Quito: un primer período de acumulación de fuerzas, de crecimiento y desarrollo de las organizaciones vecinales; y un segundo período, de consolidación de las organizaciones y de génesis del movimiento vecinal a partir de los barrios populares ubicados en áreas de expansión, etapa que la estamos viviendo estos años y que, a diferencia de la anterior se caracteriza por la multiplicación de esfuerzos encaminados a la unificación y centralización de las organizaciones, con miras a posibilitar el paso de la organización al movimiento.

En este segundo período, tiene lugar, entonces, el nacimiento de una nueva fuerza social, de un nuevo agente urbano, que al tiempo que reclama un espacio político en la escena urbana, permite a las organizaciones ir superando paulatinamente el problema de la permanencia y la continuidad en el ámbito urbano.

Durante los últimos años las organizaciones de moradores han venido articulando sus demandas en torno a tres tipos de problemas considerados como fundamentales: tierra y vivienda; infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; accesibilidad y transporte. Para obtener dichas demandas, las organizaciones emprenden acciones de orden colectivo que van desde las formas más primarias como son la formación de comisiones para negociar con las autoridades, hasta las más combativas.

Estas diversas modalidades de lucha adoptadas por los sectores populares organizados en años recientes, les han permitido, por un lado, obtener algunas de las demandas planteadas al Estado y por otro, la consolidación de algunos dirigentes naturales junto con la legitimación de la organización y las diferentes formas de lucha ante la población.

El proceso de reconocimiento y valorización de las organizaciones y sus formas de lucha, está relacionado con la coyuntura económica y social que vive el país en estos años, igualmente, con el avance experimentado por algunos pobladores y dirigentes vecinales a nivel de la conciencia social.

En cuanto a la relación con el Estado, hay que señalar que éste ha adoptado tres actitudes con relación al surgimiento de las organizaciones

poblacionales en este período: una primera de tolerancia, que conduce a las organizaciones a mantener una posición de expectativa frente al Estado; una segunda de aceptación, que deriva en un proceso paulatino de integración de la organización al aparato del Estado; y finalmente de negociación, que ha llevado a acciones de tipo represivo, sobre todo con respecto a la toma de tierras.

A su vez, al interior de las organizaciones poblacionales se manifiestan dos tendencias respecto al tipo de relaciones que se deben mantener con el Estado. Una corriente minoritaria mantiene que se debe promover una creciente interrelación con el Estado, incluso, en la medida de lo posible, propender a integrarse en él. La segunda corriente, mayoritaria, sostiene que es necesario guardar una independencia absoluta frente al Estado, que la organización no debe someterse a sus condiciones y por el contrario ha de mantener una relación de exigencia permanente.

Es sobre la base de estas organizaciones que surge durante las últimas décadas en los barrios populares de Quito, que se está constituyendo el movimiento vecinal, el cual, junto al movimiento obrero, campesino y estudiantil, entre otros, conforman el gran abanico que define al movimiento popular.

La política urbana del Municipio de Quito*

Fernando Carrión

* Fragmento publicado en: Carrión, Fernando; "Crisis y Política Urbana" Ed. El Conejo-CIUDAD, Quito 1987, pp. 141-174.

La política del Municipio de Quito

El actual proceso de transformación de Quito, que **finalmente desemboca** en una nueva forma de organización territorial: la metropolitana (Cfr. Carrión, F., 1984c), se origina, históricamente, en la coyuntura petrolera de los años setenta, cuando el Estado y las fuerzas sociales involucradas logran consolidarse; lo que posibilita sobre todo al Municipio, **emprender una política urbana concertada** a través de sus instrumentos fundamentales: la generación de “capital físico”, la realización de planes urbanos y la gestión económico-financiera.

Teóricamente, el municipio ecuatoriano forma parte de la base más descentralizada de la administración pública nacional (Avila, 1973), subordinado al orden político constitucional,¹ con autoridad para administrar y regir los intereses cantonales bajo las normas y órganos de gobierno establecidos por la ley² y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades tales como la provisión de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, educación, etc., así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas, entre otras.³

1. Nos referimos básicamente a los artículos 120 a 124 de la Constitución Política del Ecuador.
2. Art. 1 “El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales. El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales”. (LRM: 1976).
3. Art. 12 “(...) Los fines esenciales del Municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes: 1. Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; 2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del Cantón y sus áreas urbanas; y 3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la con-

La realidad actual desdice de esta situación, que históricamente ha sido superada entre otras cosas por la magnitud y complejidad de los problemas generados por la crisis urbana, por la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y de la sociedad civil, por el agudo proceso de urbanización que se vive, por la propia caducidad de las estructuras municipales. De allí que en la gestión de la ciudad se perciba cada vez más la ingerencia de nuevas entidades y órganos del Estado, diluyendo lo que privativamente era competencia municipal. No obstante, correlativa y paradójicamente, esta crisis municipal se acentúa en momentos de auge económico (de exportaciones petroleras y como consecuencia de su conversión en principal agente urbano) y se muestra de cuerpo entero dentro de la crisis económica que se vive desde los primeros años de la década de los ochenta.

En este contexto global el Municipio de Quito (en general la mayoría de municipio del país) aceleró y multiplicó sus ritmos y formas de actuación en la ciudad: produjo el mayor volumen de obra nunca antes realizada (ello explica el análisis que hacemos del “capital físico”), formuló el mayor número de planes directores jamás emprendidos (por eso el análisis que hacemos de ellos) y, consecuentemente, realizó una inversión desconocida para la ciudad (el énfasis en la parte económica tiene en ello su razón). En esta sección nos proponemos mostrar algunos de los elementos contenidos en esta agresiva política urbana.

1. La producción de “capital físico”: agua potable y vialidad

La década del setenta está asignada por la realización de grandes obras, mientras que la del ochenta, con el advenimiento del régimen de-

fraternidad de los asociadas, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación.

Art. 15. “Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes: 1. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado; 2. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, parques, plazas y demás espacios públicos; 3. Recolección, procesamiento o utilización de residuos; 4. Dotación y mantenimiento de alumbrado público; 5. Control de alimentos, formas de elaboración, manipuleo y expendio de víveres; 6. Ejercicio de la política de moralidad y buenas costumbres; 7. Control de construcciones; 8. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; 9. Servicios de cementerios; 10. Fomento del turismo; y 11. Servicio de mataderos y plazas de mercados”. (LRM: 1976).

mocrático formal, se caracteriza, más bien, por la ejecución de un conjunto diversificado de pequeñas obras. Lo primero es explicable por las posibilidades legales⁴ y económicas (el petróleo significa un aval) que la dictadura militar (1972-79) otorga al Municipio de Quito para permitir la penetración del capital financiero internacional (lógica económica). Lo segundo, en cambio por el advenimiento de las prácticas políticas que introduce la democracia formal: el clientelismo (lógica política) tiende a convertirse en la forma dominante de relación con la sociedad civil; pero también porque la herencia del déficit fiscal municipal y el arrastre de las obras mayores, deja un reducido margen para emprender nuevas realizaciones de magnitud, no se diga de un nuevo tipo de conducción municipal.

Ilustrando la afirmación: es interesante señalar que rara vez se cumplieron los plazos estipulados contractualmente para la ejecución de las obras, ni, consecuentemente, con los montos establecidos; por el contrario, el alargamiento del tiempo previsto inicialmente, más otros mecanismos utilizados por las empresas, se convirtieron en fuentes continuas de renegociación global de los contratos. Ejemplos, de algunos de los casos más significativos por sus características y magnitud son: las obras de los túneles de San Juan, El Placer y San Diego⁵ y del “terminal terrestre” de El Cumandá⁶, para no señalar otros que hasta la actualidad no pueden

-
4. En esta coyuntura se ve realizar una serie de contratos de financiamiento, construcción, importaciones, etc. amparados en decretos supremos, en leyes de emergencia, en ordenanzas de excepción, en figuras “legales” como la denominada de “llave en mano”, etc.
 5. La obra de los túneles se inicia en 1974 y se concluye “políticamente” cuando el alcalde Durán Ballén se lanza de candidato a la presidencia de la República en 1978. Sus costos se incrementan desde los 177 millones de sucres cuando se licita la obra, hasta los 835 millones cuando se la termina. Es decir que en cuatro años, cuando debió haber sido en 26 meses, se incrementó el costo en más de cinco veces. La obra fue financiada principalmente a través de un préstamo concedido por el Wells Fargo Bank y en su construcción participó un consorcio compuesto por una firma nacional, Comintrac, una italiana, Appalti y otra argentina Techint.
 6. La construcción del “terminal terrestre de El Cumandá” se contrató en 1977 con la compañía israelí Solel Boneh International Ltd. a un monto de 335 millones de sucres; se concluyó en 1986 a 1.200 millones de sucres. Es decir en 9 años, cuando debió ser en menos de tres, se cuadruplicó el costo inicialmente previsto. El financiamiento otorgado por el International Bank Shares, fue gestionado y obtenido directamente por el gobierno israelí. Fue posible gracias a la garantía que ofreció la Junta Militar de aquel entonces.

ser concluidos y con el peligro real de paralizarse indefinidamente (v. gr. Avenida Oriental, proyecto Mica-Tambo de agua potable, parqueaderos como el de El Tejar, etc.).

No es nada raro apreciar la fuerte continuidad que impone la política impulsada en la alcaldía de Durán Ballén al conjunto de las siguientes, al punto de que las administraciones entrantes se ven estructuralmente impedidas de desarrollar autónomamente sus objetivos; y, lo que es más, en el marco de la crisis económica y urbana, incapacitado de detener el agudo proceso de descapitalización que, impuesto por las características de las obras realizadas, se expresa al menos en las siguientes modalidades:

- a) Porque el mantenimiento de las obras se hace cada vez más difícil dado el alto costo que implica, sobre todo en un momento de crisis económica y de ofensiva del gobierno central contra los organismos seccionales, lo cual redundará en el hecho de que la vida útil y el servicio que prestan se reduzca significativamente (v. gr. los túneles y el mercado mayorista);
- b) Porque existe un conjunto importante de obras que quedaron inconclusas, siendo posteriormente presas de la inclemencia de la naturaleza o de su uso social en condiciones adversas (v. gr. la Avenida Oriental y el terminal terrestre);
- c) Porque dada la improvisación con que se diseñaron y construyeron muchas de las obras, la realización de nuevas ha implicado, de alguna manera, incidir negativamente en las anteriores (v. gr. las obras de pavimentación y las avenidas periféricas).

La realización de estas obras influyen en la vida de las administraciones municipales inmediatas, y también, por esta vía se logra influir en la nueva conformación urbana de la ciudad y, en la refuncionalización estructural del Municipio, en cuanto, que sus atribuciones y competencias se redefinen sustancialmente⁷.

7. En lo que va de este siglo, existen dos momentos históricos en los que las competencias y atribuciones del Municipio de Quito se redefinen: la primera, a principios del siglo cuando el Municipio se "urbaniza" gracias al proceso de desplazamiento de la clase terrateniente del "poder central" por la burguesía comercial y su consecuente modernización, dando lugar, de esta manera, a la creación de su fracción urbana y, por tanto, a situarse en su ámbito natural de expresión: el "poder local". La segunda, cuando el Municipio tiende a "sectorizarse" debido, por un lado, al proceso de centralización que sigue el Estado modernizado desde la década de los sesenta, y por otro lado, gracias a la concentración de sus inversiones en determinados rubros.

Si bien el tamaño de las obras realizadas es un factor explicativo fundamental, no es menos cierto que también lo son las prioridades asignadas en las inversiones (tipo o clase de obra), la ubicación, la funcionalidad y las modalidades usadas en el financiamiento, producción y distribución de las mismas. El conjunto del “capital físico” (Cfr. O’Connor, 1981) entendido en la primera parte del período en estudio se concentra principalmente en las obras de vialidad⁸ y de agua potable⁹ lo cual ha significado, en términos del conjunto de la inversión real ejecutada por el Municipio, una concentración del gasto en el orden del 75% de los egresos presupuestados entre 1970 y 1978.

Pero, ¿por qué en agua potable y vialidad? Primero, porque estas inversiones permiten (independiente de las características intrínsecas que tienen como medios de consumo colectivo y condiciones generales de la producción y lo que ello significa) estructurar una política explícita de tierras tendiente al fraccionamiento del suelo urbano en la periferia (expansión urbana) y de concentración en la centralidad urbana (renovación urbana). Son obras que posibilitan desarrollar los procesos de constitución-habilitación del suelo urbano, sobre la base de una redefinición de la propiedad inmobiliaria. Permiten, además, ejecutar proyectos de gran envergadura, con cuantiosas inversiones sólo factibles de obtenerlas en el mercado internacional de capitales, donde el capital financiero impone sus condiciones señalando desde el tipo de obra que deberá realizarse hasta las formas y modalidades de pago.

El agua potable, además de ser un servicio indispensable para la sobrevivencia humana, es en Quito uno de los factores fundamentales para determinar el perímetro urbano. El nivel de la cota de agua es el que defi-

8. “Uno de los mayores programas llevados a cabo por esta administración por intermedio de la Dirección de Obras Públicas, y en su género el de mayor envergadura, jamás abordado por Municipios anteriores, ha sido indudablemente el aspecto viario, no sólo en lo que se refiere a la apertura de nuevas vías, facilidades de tránsito, pasos a desnivel, túneles, puentes, etc., sino, y sobre todo, en la atención al problema de la pavimentación y repavimentación de la ciudad”. (Durán Ballén, 1978, 13)
9. “La ineludible necesidad de enfrentar el crecimiento de la ciudad en dimensión y población, hizo que la Municipalidad de Quito enfrente con la más absoluta prioridad la dotación de los servicios de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, obras que están a la vista en lo que ha sido realizable hasta el momento y que siguen adelante como lo estamos haciendo ahora”. “En apenas seis años de vida de la ciudad (la ciudad ya cumplió 442 años, con legítimo orgullo ancestral), se hizo el 66% de dotación de agua potable”. (Carta Municipal N° 2, 1975 y N° 7, 1977).

ne los límites de la ciudad, no sólo porque señala los ámbitos del servicio, sino también porque establece las fronteras entre la denominada “ciudad legal” y la “ilegal” o “clandestina”, y es a partir de ella que se estructuran las relaciones clientelares con los barrios populares nacidos en la última década.

El mayor caudal de agua potable produce un incremento de la cota de servicio y, en términos espaciales, un incremento de la superficie urbana por la potencialidad de otorgarlo. La ciudad crece por artificios técnicos y no por requerimientos sociales reales. Si nos fijamos en el hecho de que el abastecimiento de agua potable de la ciudad pasó de 1200 lps en 1970 a 3300 en 1978 (es decir, el 275%), similar al que experimentó el suelo urbano (tuvo un incremento del 215%), podremos convenir que, por la correlación que presentan, allí reside buena parte de la explicación del crecimiento especulativo del área de la ciudad (básicamente de las áreas especulativas o “vacantes”).

Si bien la ciudad tiene un déficit global de abastecimiento de agua, no es menos cierto que es en su distribución donde se localiza la mayor gravedad del problema. Al menos tres situaciones pueden ilustrar la afirmación:

1. Según estimaciones realizadas por la Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP), los sectores sociales de ingresos más bajos (que representan el 45% de la población) consumen un promedio de 120 lts/hab/día, mientras que los sectores de más altos recursos económicos (el 15% de la población) lo hacen en razón de 353 lts/hab/día. Pero el asunto no queda allí: un 20% de la población se encuentra fuera o al margen de la red del servicio (Plan Quito, 1980). Al contrario, esto no significa que, por el mero hecho de que las redes pasen por una zona determinada, la población allí residente acceda al “servicio”. Es el caso de los tugurios, en los que, a pesar del incremento de su densidad poblacional, el caudal se mantiene inalterable lo que ha conducido a que descienda la capacidad de consumo per cápita.
2. De la relación producción-consumo de agua potable, que se observa en el cuadro N° 1, podemos concluir que el 38.15% del agua potable que llegó a la ciudad, entre 1968-78, se “desperdició” y, lo que es más grave aún, que este porcentaje presenta una tendencia creciente en los últimos años, justamente a partir de la terminación del sistema de Pita-Tambo.

3. Existe un grado muy alto de subfacturación por parte, principalmente, de los consumos no residenciales (industria, comercio) producto de una “medición presuntiva” surgida de la ausencia de medidores¹⁰ y de generalización de la calificación como consumo doméstico a la mayoría de las conexiones¹¹. Ello significa que la recuperación del grueso de la inversión recae sobre el conjunto de la población, a través del mecanismo de las “conexiones” que, en última instancia, representa un sistema tarifario regresivo que beneficia al capital industrial y comercial¹².

Sin embargo de ello, la prioridad de la acción municipal en materia de agua potable se dirigió hacia la incorporación de nuevos caudales y muy poco hacia la mejor distribución del mismo. El proyecto central denominado PITA-TAMBO, según el propio Alcalde Durán Ballén significó una inversión de más de seis mil seiscientos millones de sucres (1978) y tuvo, como ha sido la tónica general, más de una década de retraso en su ejecución. El financiamiento provino fundamentalmente del Banco Interamericano de Desarrollo, en los estudios participaron empresas internacionales (v. gr. Camp Dresser y McKee Inc.) en asocio con nacionales (v. gr. Consultores Asociados Ecuatorianos Cía. Ltda.) y, en la construcción, compañías internacionales tales como Harold Smith, Harbert Construction Corporation, C.C. Boher y nacionales.

La “vialidad tiene una cualidad complementaria al agua potable, pues si esta lo que consigue es potenciar la urbanización de la tierra, la vialidad la habilita como suelo urbano. En otras palabras, las obras de agua potable, por la ubicuidad con que finalmente se expresan, permiten la constitución de la tierra rural, en urbana mientras que la vialidad, por la ubicación concreta que tiene en la ciudad, logra habilitar la tierra urbana en suelo urbano¹³.”

-
10. Entre 1968 y 1978 existe un promedio de conexiones sin medidor del orden del 49.1%, y durante los dos últimos años de 66.5%.
 11. Mientras las conexiones y el consumo doméstico crecen significativamente, se tiene un correlativo decrecimiento a nivel de las conexiones y consumos, tanto industriales como comerciales.
 12. Este sistema tarifario no es otra cosa más que una de las formas concretas que adopta el sistema de clases, pues lo que en última instancia expresa es la lógica general subyacente en la función del Estado para permitir la acumulación capitalista: socialización de costos y apropiación privada de beneficios.
 13. Concomitantemente a la expansión del valor de uso complejo derivado del proceso urbano global, se constituye la tierra como urbana y lo hace al momento en que cambia

CUADRO N° 1

Evolución del desperdicio del agua potable en Quito

Año	Total Producción	Total Consumo	Total Desperdicio	% Desperdicio
1968	2.751.392	1.733.727	1.017.665	36.99
1969	2.939.938	1.875.959	1.063.979	36.19
1970	3.162.282	2.043.538	1.118.744	35.38
1971	3.178.410	2.197.414	980.996	30.86
1972	3.371.277	2.299.999	1.072.277	31.81
1973	3.390.845	2.437.546	953.299	28.11
1974	4.002.057	2.728.510	1.273.547	31.82
1975	4.608.495	3.010.451	1.598.044	34.68
1976				
1977	5.794.295	2.900.789	2.893.506	49.94
1978	6.587.180	3.382.416	3.204.764	48.15
	39.786.171	24.609.350	15.176.821	38.15

Fuente: EMAP, Estudios de la segunda etapa y diseños preliminares para el sistema de agua potable para Quito.

Informe final. Vol. II, Quito, 1981, mimeo.

Elaboración: Propia.

El caso de la vialidad es similar al del agua potable; por cuanto las inversiones no se dirigieron a resolver los problemas centrales, agravando, de esta manera, su problemática. A pesar de la exigencia de una ciudad como Quito, con un proceso de crecimiento y complejidad sostenido, no se hizo nada por encontrar la interrelación y articulación de sus actividades, personas, etc. (esta es la función primordial de la vialidad y el transporte). Más bien con las obras de vialidad lo que se logró fue ampliar la brecha social y desarticular el conjunto urbano bajo nuevas formas de segregación urbana.

su esencia: cuando deja de ser elemento fundamental para la producción que era en la agricultura para convertirse en soporte material de procesos sociales más generales y en una de las condiciones objetivas requeridas para que el proceso de trabajo acontezca (Marx, 1980). De esta manera, mientras la tierra urbana se constituye por la acción indirecta de la valorización emprendida por el capital social global, el suelo urbano lo hace gracias al proceso de habilitación impulsado por la inversión de ciertos capitales particulares.

Las obras de vialidad permiten, por un lado, una alianza entre los empresarios del transporte y los propietarios de la tierra, sobre la base del aumento del precio de la tierra y de la compra de terrenos, a la manera de una transferencia de capitales de los primeros a los segundos, y también como mecanismos para sortear, individualmente, la crisis que asola al sector del transporte, y, por otro lado, implantar un transporte altamente polarizado que reproduce la segregación urbana y la redefine totalmente: la vialidad produce una marcada diferenciación social entre el transporte para los sectores de altos ingresos, realizado en automóvil individual y en infraestructura de alta calidad localizada en las zonas residenciales, y para los sectores de bajos ingresos, realizado sobre la base de movilización colectiva, altamente deficitaria y de mala calidad.

Una concepción de la vialidad como la descrita proviene, también, de la necesidad de generar un espacio de realización para el incremento sin precedentes y altamente desigual del parque automotor. Su crecimiento, tal como se describe en el cuadro siguiente, es del 403% entre 1970 y 1980. Llama igualmente la atención el comportamiento diametralmente opuesto del parque automotor privado respecto del colectivo; al punto de que existe disminución de las unidades de transporte colectivo.

CUADRO N° 2
Evolución del parque automotor en Quito
(1970-1980)

Años	N° Vehículos	
	ABS.	%
1955	6.000	33.50
1960	6.406	35.77
1965	10.248	57.22
1970	17.908	100.0
1975	39.788	222.18
1980	90.178	503.56

Fuente: Plan Quito, 1984.

La obra de vialidad expresa esta situación: diseño y construcción de obras destinadas principalmente a la circulación del transporte individual

privado, tales como playas de estacionamiento, desarrollo de vías periféricas no aptas para transporte colectivo, ampliación y diseño de vías. Este conjunto de obras puede describirse mediante cuatro tipos de acciones urbanas.

- a) La construcción de obras puntuales que servirán para actividades complementarias a la circulación de personas: terminal terrestre (provisional y definitivo), estacionamiento, talleres municipales, plantas de pavimentación, entre otras.
- b) La construcción de una vía periférica a la ciudad de 71 kilómetros (Av. Oriental y Occidental) que descongestione el tránsito central, integre las zonas Sur y Norte y, principalmente, busque “definir de una vez por todas la periferia de la ciudad”... (Durán Ballén, 1978). Luego de más de 13 años desde que se iniciara su construcción, aún se encuentra inconclusa. Sin embargo, el sólo hecho de conocerse el proyecto, y mucho más, conforme este iba desarrollándose, ha servido para producir una expansión urbana sin precedentes¹⁴ y una elevación especulativa de los precios del suelo tanto en el centro como en la periferia.
- c) La construcción de vías troncales, básicamente longitudinales y de Norte a Sur, sobre la base de las vías ya existentes. Estas obras contemplan ensanchamientos, repavimentación, rediseño de flujos, construcción de “facilidades” (sic) de tránsito como señalización, intercambiadores, pasos a desnivel, etc. Así tenemos, tal como se describe en el Plano siguiente, el recorrido de las vías: 1. en el Norte, 12 de Octubre-Gran Colombia, Seis de Diciembre, Amazonas, América (estas tres últimas que se conducen exclusivamente en el Norte) y la Av. 10 de Agosto-Pichincha que va desde el Norte, bordeando el Centro Histórico de Quito, hacia la autopista a los Chillos. Es decir, serán acciones inscritas en el Norte y para el Norte, lugar que quedará definido hacia el futuro para el uso exclusivo del automóvil privado y de la gente que pueda tener acceso a él. 2. En el Sur, básicamente serán vías que conduzcan al centro: Bahía y Maldonado.
- d) Luego se tiene un conjunto de vías que se integran con las periféricas y troncales, así como una política de pavimentación y repavimenta-

14. Durante la década del 70 se incrementó el perímetro urbano de la ciudad en más del 380%. De alguna manera, “definir el perímetro” era sinónimo de ampliación indiscriminada del área urbana de Quito.

PLANO N° 1
Infraestructura vial
de Quito (1985)



SIMBOLOGIA	
	Vías
	Límite censal
FUENTE: Censo 1982	

ción de la ciudad. Para ilustrar la magnitud de estas últimas, se puede señalar que entre 1970 y 1978 se contrataron 4'708.800 m² y se pavimentaron 1'878.032 m², cifra superior a lo realizado en los 31 años anteriores. En los últimos siete meses de la gestión de Durán Ballén se pavimentó a un ritmo superior a los 79.000 m² de promedio mensual, justamente cuando se produce un cambio en la estrategia de política urbana, por el proceso de redemocratización que vive el país y la inserción de Durán Ballén como candidato a la Presidencia de la República.

Del análisis realizado, se pueden resaltar algunos elementos importantes: en la ejecución de las acciones de urbanismo se mantiene el mismo esquema de participación del capital internacional, ésto es, su hegemonía a lo largo del proceso productivo, lo cual nos conduce a pensar que, bajo ningún punto de vista, el Municipio puede ser considerado el realizador de las obras, como tampoco su gestor o promotor. Su papel se reduce a buscar letimidad para su condición de "representante de la comunidad",¹⁵ mientras, en realidad, es un intermediario entre fracciones de capital (ya que existe una participación mayoritaria del capital privado).

Por las características y modalidades de las obras el Municipio, a la par pierde el control sobre ellas, lo pierde también, por esta vía, sobre las posibilidades de gestión urbana y de manejo del conjunto de la ciudad. Es decir, que el Municipio queda a merced de las empresas constructoras, financieras, fiscalizadoras, etc. y sin capacidad de exigir lo que legalmente establecen las licitaciones y contratos... Es que las empresas van imponiendo las condiciones sobre la marcha del proceso; ésto es, principalmente, costos de producción, plazos de ejecución y calidad constructiva.

De igual manera, el capital de préstamo, a la par que financia sólo obras de gran envergadura y que no representan competencia al capital privado, también señala las especificaciones de las obras, en las cuales nunca faltan el tipo de tecnología a utilizarse, las formas y modalidades de recuperación de la inversión, las empresas constructoras, etc., con lo cual buscan controlar el conjunto de ciclo del capital y, por este medio, la ciudad y su administración.

15. ... el interés comunitario no se reconoce por lo que es; una clase capaz de disfrazar su interés particular como el "bien general" y promoverlo a través de los órganos del Estado". Ollman, 1981: 313.

Los efectos producidos por este tipo de inversión evidencian, una vez más, el grado de irracionalidad del desarrollo urbano impulsado en nuestra ciudad. Nunca antes Quito había tenido los problemas que tiene ahora y, lo que es más, justamente en los rubros donde se realizaron las mayores inversiones, estos es: en agua potable y transporte. ¿Por qué? Su explicación involucra el tipo de política urbana instrumentada, donde se privilegia la ganancia capitalista (el “autofinanciamiento de los proyectos”) por sobre los beneficios sociales y a la lógica general del proceso urbano, que deviene, a su vez, en la búsqueda del beneficio individual que guía la acción de los agentes urbanos principales: el promotor inmobiliario (rentista de la tierra y capital de la construcción), el capital financiero y el capital comercial.

2. La formación y manejo de la crisis fiscal: los presupuestos municipales

Durante la década del setenta los fondos presupuestarios de los municipios del país se han incrementado significativamente; si bien este hecho se puede generalizar a la mayoría de los municipios ecuatorianos su impacto ha sido diferente en los casos de los cantones de Quito y Guayaquil. Las características de la Ley de Régimen Municipal vigente (que no reconoce la heterogeneidad del municipio ecuatoriano ni las modalidades concentradoras y excluyentes del proceso de urbanización nacional) introducen notables desequilibrios y desigualdades a todo nivel, al punto de que las transferencias de dinero desde el gobierno central a las administraciones locales terminan por diluirse, ampliándose las distancias entre las ciudades primadas y las inferiores y, lo que es más, la acción estatal, por su modalidad, se convierte en un factor regresivo adicional (Cfr. Carrión, F., 1985).

Paralelamente se presenta otra forma de concentración, diferente a la anterior de carácter territorial, a nivel del Estado: los ingresos municipales tienden a participar en una proporción menor en el conjunto de los recursos estatales, poniéndose de manifiesto el carácter centralizador que tiene la lógica de desarrollo capitalista de la urbanización nacional y, además, la manera como se profundizan las disparidades y desigualdades regionales desde el mismo Estado.

El Presupuesto Global del Municipio de Quito sigue esta tendencia de carácter nacional pero, a partir de la década de los años sesenta, con un crecimiento de sus ingresos diferente a lo que había ocurrido en períodos anteriores, cuando los recursos propios (impuestos prediales principalmente) eran la fuente fundamental de financiamiento. Ahora el crecimiento se realiza gracias al aumento de todos los rubros de ingresos; el énfasis principal aparece situado en las fuentes externas: empréstitos y transferencias.

Históricamente, esta situación sienta sus bases “tecno-legales” en los años sesenta cuando, en el marco de las transformaciones de la sociedad nacional, se introducen cambios en las “técnicas” de contabilidad en materia presupuestaria (Cfr. Ley de Régimen Municipal, 1967); se pasa del tradicional presupuesto por programas, quedando abierto el camino para la posterior llegada de los préstamos internacionales, fuente principal del crecimiento presupuestario municipal. Según O. Connor (1981, 105), los presupuestos por partidos clasifican los gastos según los artículos que hay que adquirir, mientras que los programas los clasifican de acuerdo al rendimiento que producirá una determinada inversión. De esta manera, queda un instrumento de eficiencia económica para que, a partir de 1974 y con la garantía que significa el petróleo, los recursos externos incrementen copiosamente las arcas fiscales.

Entre 1970 y 1978 el presupuesto capitalino crece a una tasa del 6.7% (de 569 a 961 millones de sucres reales). Comparando el comportamiento del presupuesto con la dinámica poblacional que se observa en el mismo período, se concluye que hubo mayor cantidad de recursos económicos presupuestados por persona (20% más per cápita). En otras palabras, y apoyándonos en el cuadro N° 3, hubo condiciones mucho más ventajosas para resolver los problemas del conjunto de la población.

El crecimiento del Presupuesto Global¹⁶, tal como se observa, no presenta una evolución lineal regular, se caracteriza, más bien, por tener varios puntos de inflexión que merecen ser destacados. El primero, referido a las coyunturas económico-políticas que vive el país, y el segundo, a las nuevas características que va asumiendo la estructura interna del

16. Es interesante remarcar el hecho de que los efectos del auge económico petrolero tardaron en manifestarse a un lapso superior al que necesitó la crisis de los años ochenta, que se presentó de manera inmediata.

CUADRO N° 3

Evolución del presupuesto global del Municipio de Quito y su relación con el crecimiento poblacional (1970-78)

Años	Suces corrientes presupuestados		Población		Suces reales presupuestados		Suces reales presupuestados por Há.	
	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%
1970	569.479	100.0	528	100.0	569.479	100.0	1.078.5	100.0
1971	754.358	132.5	551	104.4	698.478	122.6	1.267.6	117.5
1972	751.412	131.9	575	108.4	642.237	112.8	1.116.9	103.6
1973	726.297	127.5	600	113.6	550.224	96.5	917.0	85.0
1974	1.131.975	198.8	626	118.5	694.460	121.9	1.109.4	102.9
1975	1.472.791	258.6	654	123.8	783.398	137.6	1.197.8	111.1
1976	2.084.415	366.0	682	129.2	1.002.124	175.9	1.469.4	136.2
1977	1.834.102	322.1	712	134.8	780.463	137.0	1.096.2	101.6
1978	2.520.256	442.5	743	140.7	961.927	168.9	1.294.6	120.0
Tot.	11.845.085				6.682.790			

Fuente: Municipio de Quito, ordenanza de presupuestos, Vol. 1970 a 1978; INEC, índice precios al consumidor, N° 339 agosto de 1981. Quito, pp. 5; INEC, proyección de la población del Ecuador por áreas urbanas y rural por provincias y cantones, Quito.

Municipio, producto, precisamente, de las condiciones en que crece el presupuesto municipal.

Un ejemplo muy singular es el referido a los saldos; su comportamiento, más político que económico, nos muestra un manejo del presupuesto con fuerte influencia de la coyuntura. Este rubro expresa la necesidad que tiene el Concejo Municipal de contar con un recurso marginal sin destino fijo y sin control político de tal manera que le permita tener una capacidad autónoma de negociación, los saldos son la partida del clientelismo corto placista que exige la democracia formal restituida.

En efecto: en la evolución del presupuesto municipal se puede hacer un primer corte cronológico a partir del año 1974, momento desde el cual se empiezan a sentir los efectos económicos derivados de la explotación petrolera iniciada en 1972 en el marco de la dictadura militar (1972-79). Es decir que el incremento de los recursos municipales no proviene del aumento de sus recursos sino, por el contrario, de fuentes de financia-

miento externas logradas en el marco de una coyuntura económica favorable.

El crecimiento de los recursos municipales bajo esta modalidad exógena, y por las características que presentan, nos ayuda a comprender un segundo factor: por la magnitud y el destino que tienen, impactan decisivamente, positiva o negativamente, en cada uno de los presupuestos parciales que contiene el Presupuesto Global, así como también en los rubros principales de donde provienen. En ese sentido, por ejemplo, una variación en los presupuestos del Fondo General o de la Empresa Municipal de Agua Potable significará una variación sustancial en el Presupuesto Global, dado que conjuntamente significan el 83% de los ingresos totales. Igual ocurre con las fuentes de ingresos provenientes de los aportes y transferencias y de empréstitos, ya que los dos tienen una participación cercana al 50% en el Presupuesto Global.

El destino de los recursos externos al Municipio tendrá un efecto sustancial en su organización interna, así como en la explicación de los puntos de inflexión que se observan en la evolución del Presupuesto Global. El incremento del Presupuesto de la Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP) marca el crecimiento de los años 1971 y 1976; el aumento del Fondo General el de 1978 y el alza de 1974 se explica por los dos presupuestos parciales anteriores. De manera correlativa, el incremento de los empréstitos explican los crecimientos de 1971 y 1974, el de los aportes y transferencias el de 1978 y la creciente participación de la suma de los dos el de 1976. También los puntos de inflexión negativos se explican por el comportamiento de estos factores, pero de manera inversa. Es decir, existe una gran interrelación entre las fuentes de ingresos y sus destinos a ciertos presupuestos parciales y a determinados rubros de egresos.

Esta modalidad del crecimiento de las arcas fiscales del Cabildo quiteño evidencia un problema que desde la década del sesenta, con el proceso de modernización capitalista que se impulsa, comienza a incubarse y que, con la inyección de recursos económicos provenientes de la comercialización petrolera, se evidencia de cuerpo entero: la formación de una profunda crisis fiscal en el municipio quiteño; que ahora muestra su real dimensión en el contexto de la crisis económica en la que está sumido el país. Este fenómeno dista mucho de ser coyuntural, asumiendo, más bien, por sus características, magnitud y cualidades, una condición estructural.

CUADRO N° 4

Evolución del gasto total del Municipio de Quito según la fuente de ingresos: 1970-1978) (en miles de sucres reales)

Años	Gasto total			Recursos propios			Recursos externos*		
	Absoluto	%	%	Absoluto	%	%	Absoluto	%	%
1970	469.479	100	100	361.610	63.5	100	207.869	36.5	100
1971	698.478	100	122.6	364.660	52.2	100.8	333.818	47.8	160.6
1972	642.237	100	112.8	370.917	57.6	102.6	271.320	42.3	130.5
1973	550.224	100	96.6	341.149	62.0	94.3	209.075	38.0	100.6
1974	694.460	100	121.9	284.396	40.9	78.6	410.064	59.1	197.3
1975	783.398	100	137.5	380.680	48.6	105.3	402.718	51.4	193.7
1976	1.002.924	100	175.9	414.946	41.4	114.7	587.178	58.6	282.5
1977	780.463	100	137.0	461.843	59.2	127.7	318.620	40.8	153.3
1978	961.927	100	168.9	411.884	42.8	113.9	550.043	57.2	264.6
Total	6.682.790	100		3.342.085	50.7		329.705	49.3	

* Corresponde exclusivamente a los rubros: aportes y transferencias y empréstitos.

Fuente: Ordenanzas de Presupuestos de 1970 a 1978.

Elaboración: Propia.

La recurrente incapacidad que muestra el Cabildo para cubrir con sus propios recursos la magnitud del gasto en que incurre es significativa; a tal punto que, el crecimiento ilimitado del déficit presupuestario municipal (brecha entre ingresos y gastos) se ha revelado en uno de los aspectos fundamentales de expresión de la crisis de sus finanzas. El Presupuesto Global del Municipio creció entre 1970 y 1978 en un 68.9%, debido, casi exclusivamente, al incremento de los recursos externos. Así, mientras los ingresos propios crecieron a un promedio anual del 1.5%, los que provienen de las fuentes foráneas lo hicieron en el 18.3%. Ello es factible porque los recursos propios tienen sus bases económico-legales fijas y carecen de flexibilidad. En cambio los recursos externos van a depender de prerrogativas coyunturales, donde obviamente la fuerza que tenga el municipio y la importancia que el poder central le asigne serán aspectos fundamentales dentro del reparto del auge o de la crisis.

Las manifestaciones que producen los recursos externos en el presupuesto están en estrecha relación con sus características, su magnitud y su destino. Para ilustrar su peso cuantitativo, basta señalar algunas cifras: la mitad de los ingresos presupuestados entre 1970 y 1978 corresponde a fuentes externas (49.3%). De este monto, el 40% proviene de los apor-

tes y transferencias del gobierno central y el restante 60% a los empréstitos, cerca del 90% de estos empréstitos fueron otorgados por entidades crediticias extranjeras; y, finalmente, de estos, cerca del 70% fueron concedidos por una sola fuente financiera: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Cuadro N° 5).

CUADRO N° 5

Origen del crédito por fuentes financieras y destino según presupuestos parciales 1970-1978 (sucres reales a 1970)

	Fondo general	EMAP	EMDU	EMA	Total	%
1) BID		997.573	238.151	63.532	1.299.257	67.29
2) Wells Fargo	123.608				123.608	6.40
3) Libra Bank	194.656	22.900			217.557	11.26
4) City Bank	46.238				46.238	2.39
5) Banco Popular	10.638				40.638	0.55
6) IESS	91.706				91.706	4.74
7) FONADE	41.676		19.254		60.930	3.16
8) FODEM	11.930				11.930	0.63
9) FONAPRE		4.975			4.975	0.25
10) Banco Central		19.230			19.230	1.00
11) Otros	21.547	21.287	3.533		46.368	2.39
Total	542.002	1.065.967	260.940	63.532	1.932.442	100.00

Fuente: Ordenanzas de Presupuestos Municipales, 1970-1978.

Elaboración: Propia.

El BID sólo ha concedido préstamos a las empresas municipales (y no al Fondo General que es el ámbito privilegiado de acción del Concejo Municipal), siendo la EMAP la principal beneficiaria con el 77%, siguiéndole a gran distancia las Empresas Municipales de Desarrollo Urbano (EMDU) con el 18; y de Alcantarillado con el 5%. Las empresas municipales concentran el 72% del total del crédito concedido, siendo también la EMAP la que se beneficia con el mayor volumen (55%). Esta preferencia del crédito por las empresas tiene su punto culminante cuando el BID, sin ningún escrúpulo, exige la constitución de la EMDU como

condición para otorgar un préstamo en 1975 (nos referimos al préstamo 364-SF/ec),¹⁷ con ello no sólo que se duplican las funciones anteriormente exclusivas de los departamentos de obras públicas y planificación del municipio, sino que, desde el exterior se modifica la estructura del Cabildo, la administración urbana y, consecuentemente, la ciudad.

La preferencia del financiamiento extranjero por las empresas municipales se explica por la necesidad de las financieras de dotar a la operación de sus capitales de una cierta independencia administrativa y financiera que garantice el control del proceso, al mismo tiempo que mejorar las posibilidades de recuperar la inversión realizada. Esta necesidad del capital financiero internacional encuentra asidero en la definición de Empresa Pública Municipal contenida en el Art. 197 de la LRM, que es muy explícita: “La Empresa Pública Municipal es una entidad creada por ordenanzas, con personería jurídica y AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y PATRIMONIAL QUE OPERA SOBRE BASES COMERCIALES y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobra una tasa o un precio”. (Subrayado propio).

Si bien los empréstitos son el rubro cuantitativo (28.9%) y cualitativo más importante, no es menos cierto que los aportes y transferencias tienen también su peso significativo (20.3%). De todas maneras, por la gran relación que tienen, el análisis no puede hacerse aisladamente uno de otro. Los aportes y transferencias son el mecanismo de traspaso de los ingresos petroleros del gobierno central al local, constituyéndose en el flujo económico que paga una buena parte de los empréstitos obtenidos. Es que, tras este rubro, el petróleo se presenta como lo que es: una garantía para el endeudamiento agresivo. En estricto sentido, el petróleo tiene directo impacto en el presupuesto recién en 1976 y no antes, como era de suponerse¹⁸. Pero lo más importante es el nuevo rol que desempeña el Municipio de Quito, en el sentido de que prácticamente se convierte en un intermediario entre el gobierno central y el capital financiero internacional.

17. Cfr. Ordenanzas N° 1613 que fuera aprobada por el I. Concejo de Quito en 1978, para la constitución de EMDU, así como la Ordenanza de presupuestos de la EMDU, para los ejercicios económicos desde 1975 en adelante.

18. En el presupuesto del Municipio, se siente primero la presencia de los ingresos por empréstitos y luego, cuando el tiempo de gracia otorgado por ellos se consumó (dos años después), los aportes y transferencias entran en la escena financiera, con lo cual se evidencia el rol que ellos cumplen y el papel al que el municipio se reduce.

Esta primera aproximación nos permite extraer, al menos, las siguientes conclusiones: en primer lugar, que los caudales foráneos que incrementan el presupuesto —sobre todo desde 1974, cuando se siente el boom petrolero a nivel local— no logran en lo más mínimo potenciar los recursos propios del Municipio. El crecimiento relativo de los recursos propios que se observa a partir de 1976 se explica, no por la lógica del reciclaje de las inversiones realizadas sino, más bien, por la venta del patrimonio municipal o, lo que es lo mismo, por un acelerado proceso de descapitalización, y está en estrecha relación con las nuevas necesidades de servicio de la deuda.

Los recursos propios no se potencian porque: a) la política de subsidio a los terratenientes urbanos y capital de promoción inmobiliario, se traduce en la no actualización del impuesto predial; b) las inversiones fueron “autofinanciables” en la medida en que fueron pagadas en gran parte por el petróleo; c) las bases legales sobre las cuales descansan las posibilidades de recaudación económica son fijas mientras sus gastos son flexibles; d) gran parte de las inversiones no se las puede recaudar porque existe una política deliberada de subsidio al capital (Cfr. política de tarifas de agua potable) y cuando ello no es total, una buena parte de lo que se debería recaudar como tarifa, tasa, precio o impuesto municipales es cobrado directamente por el gobierno central.

En segundo lugar, estamos en condiciones de afirmar que el DEFICIT FISCAL MUNICIPAL se origina, paradójicamente, en el sobre-dimensionamiento del gasto presionado por los recursos externos, desprendiéndose, entonces, que los recursos externos no financian el déficit presupuestario sino que, por el contrario, lo crean y lo desarrollan. La posibilidad de resolver, o disminuir al menos, el déficit municipal pasa necesariamente por la modificación de la incapacidad estructural que expresa el Municipio para financiar sus arcas fiscales, lo cual implica entre otros aspectos, redefinir su relación con el poder central y no, como se ha venido haciendo, implantar la política del denominado “autofinanciamiento de los proyectos”¹⁹.

19. Esta figura del “autofinanciamiento de los proyectos” es el equivalente municipal de las tan manidas nociones utilizadas por el neoliberalismo de los precios políticos, eliminación de subsidios, precios reales, etc.

Esta lógica proviene de la puesta en práctica del denominado “endeudamiento agresivo” que Sixto Durán Ballén, Alcalde de Quito 1972-1979, justifica en términos de que “... si es para una actividad retributiva, en buena hora pedimos el empréstito; un empréstito para gastos fungibles, eso sería de criticar; pero si un empréstito es para una obra autofinanciable, es un sano principio recurrir al mismo (...). Este ha sido el criterio que ha guiado nuestras gestiones y la consecuente obtención de créditos. Todos estos préstamos obtenidos han sido para proyectos autofinanciados”. (Durán Ballén; 1978, 37).

El autofinanciamiento de los proyectos, por las características que tiene, conduce a una política urbano-financiera concentradora y excluyente sustentada en una concepción económico tributaria que contiene, a grosso modo, los siguientes elementos: que la tributación no limite los incentivos para la oferta e inversión de capitales, que la deuda municipal sea un componente adicional de la deuda pública nacional y que los gastos de inversión realizados por la municipalidad aparezcan como formas particulares de inversión privada. Es decir, que cada vez se produce un nivel mayor de socialización de los costos de producción, mientras que la apropiación de los beneficios se privatiza: crisis fiscal, por el crecimiento de la brecha entre ingresos y egresos.

Los recursos externos —por magnitud y características²⁰ son el factor fundamental para la comprensión de los cambios que se operan en la naturaleza del Municipio de Quito. El flujo copioso de los recursos foráneos al Cabildo impulsan aceleradamente una “modernización” capitalista del aparato municipal, verificable por lo menos en tres aspectos interrelacionados:

Primero, en la transformación del aparato municipal sustentada en una nueva división técnica del trabajo que tiende a fortalecer las empresas municipales por encima de las comisiones, departamentos, tradicionales ámbitos de influencia directa del Concejo Municipal. Este cambio no se producirá exclusivamente por la búsqueda de racionalidad y eficiencia económicas, sino también por la necesidad de presentar al Muni-

20. Cada uno de los préstamos fija las normas que la municipalidad deberá seguir el cumplimiento de sus obligaciones: mecanismos de recaudación para el pago de la deuda (incremento de tarifas, tasas, precios); tipos de obras a realizarse; formas de administración de los créditos, etc.

cipio con una imagen tecnocrática alejada del mundo de la política. Es decir, de eliminar el referente político de la reivindicación y, por tanto, transformar a la población de ciudadanos en consumidores, con todo lo que ello supone.

Segundo, la política urbana municipal estructurada a partir de la nueva racionalidad económica, termina por modificar la naturaleza interna del Cabildo capitalino: de la acción dirigida a “satisfacer las necesidades colectivas del vecindario” se pasa a la búsqueda de beneficio capitalista. En otras palabras, a dejar de lado su carácter de servicio comunal y desarrollar una gestión bajo principios generales de la lógica empresarial privada.

En *Tercer* lugar, la “autonomía municipal” queda sepultada definitivamente, tal como se percibe en las siguientes consecuencias fundamentales: la importancia que han cobrado las empresas municipales ha significado en la práctica un desplazamiento del poder desde el Concejo Municipal (organismo nombrado por los vecinos de la ciudad) hacia los directorios de las empresas, que tienen un origen diferente²¹. En otras palabras, la soberanía popular ejercida mediante el sufragio, que es la fuente y el origen de la autonomía municipal, ha sido mediatizada: no son los representantes de la ciudadanía los que tienen el control y la gestión de un tipo de ciudad por la cual éste votó, sino que son los “técnicos” con su conocimiento “neutro”, que permanecen en sus cargos indefinidamente, que provienen de la aceptación dada por el capital financiero, los que deciden los derroteros que tomará la ciudad. El predominio de los técnicos a través

21. “Art. 198. Cada empresa pública municipal tendrá un Directorio integrado en la forma y por el número de miembros que disponga la ordenanza que le dé origen. Formarán parte del Directorio por lo menos un edil y un funcionario de la administración municipal en representación del Concejo y del Alcalde del Presidente del Concejo respectivamente.

Art. 199. En la elección de los miembros del Directorio se tendrá en cuenta que estos reúnan condiciones mínimas de versación en la materia correspondiente al campo de servicio de la empresa y que, en lo posible, representen los diversos intereses relacionados con el respectivo servicio y con los usuarios del mismo.

Art. 207. Cuando se constituyan empresas de economía mixta, cualquiera sea la proporción de los capitales municipales y privados, la mayoría del Directorio corresponderá al capital privado; la presidencia será ejercida por un representante de la Municipalidad y tendrá derecho a veto sobre las decisiones del Directorio en toda cuestión que, a su juicio, afecte el interés público o que contrarie las políticas y metas establecidas por el Concejo”.

de las empresas, no es otra cosa que una forma de dominación del capital financiero internacional en la producción del “capital físico” y, por su intermedio, del valor de uso complejo que significa la ciudad para el capital. Como se puede colegir de lo dicho hasta aquí, la autonomía municipal también se ve restringida por las determinaciones que introduce el capital financiero internacional.

La autonomía municipal se limita, además, por vía de la subordinación del municipio al gobierno central. Esta manifestación se expresa en el proceso de redefinición de las relaciones entre el poder local y el central, principalmente a través del proceso de reconstitución de las competencias (ámbitos de poder): por la pérdida de las exclusivas, por la presencia cada vez mayor de concurrentes y por la concentración de otras en el poder central. El hecho de que el Municipio depende de los aportes y transferencias para realizar obra, determina que se hayan generalizado al interior del Estado las prácticas clientelares de relación entre los distintos órganos del Estado y, también, que se haya producido un proceso de centralización de fondos en el vértice mayor del Estado.

Sistematizando, las políticas urbano-financieras del Municipio quiteño, se puede desagregarlas en los siguientes componentes principales: a) EN TERMINOS ECONOMICOS, introduce la lógica de la rentabilidad de la inversión, o, dicho de otro modo, la realización de ciertas obras en ciertos lugares de tal manera que permita recuperar, en el menor tiempo posible, la inversión realizada, con lo cual se cambia el contenido y naturaleza del municipio: de la dotación de servicios a la obtención de beneficios de tipo empresarial, b) EN TERMINOS TERRITORIALES, consolida una nueva forma de organización territorial que expresa un nivel más extremo y más complejo de segregación urbana y c) EN TERMINOS POLITICO-SOCIALES, define el proceso clientelar de relación al interior del Estado y de dominación hacia los sectores populares, que ha ido desde la negación de ellos (ilegales, clandestinos) durante la administración de Durán Ballén, y ha pasado por su reconocimiento parcial (periféricos, espontáneos) con Alvaro Pérez, para llegar al intento de integración populista (marginales) con Gustavo Herdoíza.

Esta nueva naturaleza y contenido que presenta el municipio se convierte en uno de los factores principales de su actual crisis. Lo es en la medida en que encuentra su límite cuando la capacidad de respuesta al-

canzada por el conjunto del Estado ecuatoriano en el período petrolero se agota; con esto su acción y su política se hace más agresiva, selectiva e insuficiente, sobre todo en momentos en que la ciudad nos muestra crecientes manifestaciones de crisis urbanas, agudización de las contradicciones sociales y el florecimiento de conflicto a todo nivel.

La nueva forma de organización territorial, que conjuga una topografía complicada para los usos urbanos con un desarrollo urbano altamente especulativo, determina límites a la acción municipal y aporta mayores componentes a su crisis. La dotación de los servicios y equipamientos colectivos es cada vez más cara y difícil, no sólo por el incremento inflacionario de los precios, por las dificultades técnicas y los bajos rendimientos por persona que se obtiene, sino también por la gran restricción de la demanda que se observa; todo esto, obviamente, conduce al incremento de los costos y a la disminución de las recaudaciones.

El problema del Municipio de Quito es de tipo estructural y termina por hacer crisis: la tendencia creciente hacia el incremento de los gastos sobre los medios para financiarlos, que conduce a una aguda desarticulación de los ingresos propios del municipio respecto a la estructura del gasto, vía la penetración de recursos exógenos al cabildo. El problema se agrava aún más con la crisis fiscal del Estado ecuatoriano y con el fortalecimiento que se observa de los organismos estatales no constituidos a través de la voluntad del sufragio (empresas, unidades ejecutoras, institutos). La devaluación, la inflación, la renegociación de la deuda externa, añaden nuevos y más complejos problemas a la crisis fiscal del municipio, al punto que su deuda, en la actualidad, es superior al Presupuesto Global de los últimos tres años, mientras que en 1979 era superior a la sumatoria de los dos últimos años.

La crisis económica en que se debate el Municipio de Quito va conduciendo a la pérdida de su letimidad política y administrativa, al punto de que tendencialmente se podría pensar que el Cabildo va convirtiéndose aceleradamente en una estructura política cerrada con ámbito exclusivo a su administración interna.

Lentamente va perdiendo las atribuciones inicialmente consagradas en la Ley de Régimen Municipal diluyendo sus cualidades de accesibilidad y permeabilidad a los sectores populares.

3. La política de planificación urbana: los planes urbanos

Teniendo en cuenta la diferenciación establecida por Castells (1980; 328) entre planificación y planes de urbanismo, nos limitaremos a realizar un análisis de los segundos, por cuanto éstos, además, de ser “textos ideológicos que expresan una toma de posición urbanística”, son también documentos jurídicos y políticos; por cuanto, siguiendo a Preteceille (1974), “opera una definición jurídica de las condiciones en que los diferentes agentes sociales pueden apropiarse del suelo urbano” y, por tanto resultado de la concertación de la hegemonía en el poder.

Pero también nos interesan en tanto que las acciones de urbanismo analizadas (las obras) no se expresan como si resultaran de una acción planificada o de un plan específico. Por el contrario, la política de obras es un conjunto desarticulado de acciones que no tienen siquiera, como ya vimos, relación dentro del sector (v. gr. la vialidad) en el cual se realizan, peor aún en el conjunto de la ciudad. Es por ello que los planes urbanos cumplen un rol adicional independiente, que no tiene relación con las restantes acciones de urbanismo; pero que tiene ciertas especificidades que obligan a detenerse un momento para analizarlas.

En la política de “planificación urbana”, los planes urbanos han sido uno de los instrumentos fundamentales del accionar municipal en estos últimos años; basta señalar que en 1967 se aprueba uno, otro en 1973 y último en 1980. Esta constatación le convierte a Quito, paradójicamente en una de las ciudades más planificadas de América Latina y, con seguridad absoluta del Ecuador. Tal situación no es casual y tiene que ver con los procesos de transformación que viven la ciudad y el municipio.

Los planes de alguna manera, son el referente a partir del cual se establece la concertación social que proviene de la constitución de una nueva hegemonía al interior del Cabildo (“poder local”). Se presentan más como una necesidad de señalar las políticas sobre las cuales descansa la concertación que como una necesidad real de dirigir el desarrollo futuro de la ciudad; y juegan el papel de legitimadores de la acción “técnica-neutral” con la cual se presenta el “poder local” hacia el conjunto de la sociedad civil. Pero también son fruto de la necesidad de ir legitimando, a posteriori, el proceso de transformaciones que se va operando en la ciudad y en su administración. Los “planes-libro” se presentan como pro-

puestas que expresan una toma de posición respecto del tipo de ciudad deseada, sobre la base de los acuerdos a los que arriban ciertos sectores dominantes, moldeados con una fundamentación técnica que hace presentar los intereses y necesidades particulares como si fueran los del conjunto de la comunidad.

El contenido de los planes nos revela el proceso de transformación del municipio en los términos que hemos venido analizando: su refuncionalización en base a competencias restringidas y sustentadas en manejos empresariales. Es decir, una gestión municipal de ciertos capitales particulares con intereses específicos (Cfr. O'Connor, 1981), estructurada a partir de la redefinición de las relaciones entre el poder local y el central conducente a que el Municipio de Quito se encargue de la constitución, habilitación y distribución de la tierra y del suelo urbanos, así como de la generación marginal de ciertos servicios.

En conjunto los planes presentan un marcado énfasis en lo físico, en el espacio, como objeto y objetivo de la concertación. De allí que lo medular de ellos es la determinación del perímetro urbano, el señalamiento de los ámbitos circunscritos a las distintas actividades económicas (zonificación), los tipos de urbanización y construcciones posibles, la reglamentación y condiciones de la edificación, ubicación de los equipamientos. En última instancia, lo que nos están mostrando es la intención fundamental de conciliar intereses de las distintas fracciones de capital por la apropiación del espacio urbano en su sentido más amplio.

El plan de 1967 se concibe en el marco histórico referencial del avance del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y de la modernización global de la sociedad nacional en el contexto de las propuestas de la Alianza para el Progreso. Las nuevas formas de inversión capitalista, entre las cuales se presentan la construcción, el comercio y, en menor medida la industria, plantean al municipio la necesidad simultánea de diversificar y homogenizar el uso del suelo acorde a sus requerimientos. A este Plan se lo puede considerar el punto de partida de la concertación social terrateniente-capital de la construcción: por primera vez se propone una política de tierras de manera expresa, a través del denominado "Plan general de uso de la tierra" que, bajo la rigidez y flexibilidad característica de todos estos planes (ese es el ámbito de la concertación), se regula la distribución del suelo urbano entre las distintas fracciones de

capital (zonificación) logrando liberar el obstáculo que significa la propiedad de la tierra para el capital de promoción, sin que el capital ni el terrateniente se vean perjudicados.

Para 1973 el denominado “Plan de Area Metropolitana de Quito” introduce algunas modificaciones que tienen que ver con la concepción regional del desarrollo de la ciudad sobre la base de su “declaración” como metropolitana, requisito indispensable para ser considerada como “sujeto de crédito” por parte de la banca internacional. Dentro de esta “concepción regional” sobresale el interés por la delimitación del ámbito inmerso en el AREA metropolitana, así como también una suigéneris propuesta de “desconcentración” industrial, basada en menor medida en la reubicación de la exigua industria existente que en el impulso a la creación de ciertas condiciones generales de la producción en la periferia para el establecimiento fabril (fábricas caracterizadas por su alta composición orgánica de capital o capitales extranjeros y concebidas fundamentalmente dentro del esquema del mercado subregional andino). Planteamiento que se complementa con el desarrollo de “ciudades satélites” y centros de absorción de población que, más bien, representan la posibilidad de reclutamiento de fuerza de trabajo para la industria en condiciones más ventajosas aún que las existentes en Quito. Finalmente, se redondea con una propuesta de tráfico y transporte que busca una articulación de los polos industriales del Norte y del Sur de Quito, que permita la movilidad de las mercancías, que facilite el goce de las “economías externas” y que contribuya a evadir las “deseconomías de aglomeración” que genera la ciudad.

En última instancia, lo que muestra el Plan de 1973 es el interés manifiesto de la administración municipal por la apertura hacia el capital financiero internacional, sea bajo la forma de préstamos o como inversión de capitales. De esta manera, el “libro-plan” (ya ni siquiera plan-libro) de 1980 resulta ser la consecuencia directa del de 1973; en el sentido de que resulta ser la expresión o la puesta en práctica de la nueva municipalidad.

El Plan de 1980 nos presenta al municipio empresarial de cuerpo entero: un diagnóstico construido sobre la base de la recopilación de distintos estudios de prefactibilidad elaborados por cada una de las dependencias municipales (principalmente la de Agua potable) y las propuestas

centrales de densificar la ciudad y de racionalizar las iniciativas de uso de suelo hechas en 1967 y de la implantación metropolitana de 1973.

Reproducción de la fuerza de trabajo*
Entre la fábrica y la ciudad*

J.P. Pérez Sainz

* Fragmento publicado en el libro "Entre la fábrica y la ciudad", Ed. El Conejo, 1985, pp. 51-80.

Reproducción de la fuerza de trabajo

El proceso de reproducción de la fuerza de trabajo se materializa, por excelencia, en la unidad doméstica lugar donde centraremos nuestro estudio y en profundidad. En el presente capítulo analizaremos ocho casos de estudio que fueron seleccionados a partir de los resultados de la encuesta realizada.¹

En primer lugar, abordamos la estructuración del propio ámbito de la reproducción para ver cómo se relacionan dentro de cada unidad doméstica, familia y lo que denominamos unidad económica de reproducción. En un segundo apartado analizaremos las diversas modalidades de consumo. Finalmente, intentaremos descifrar la lógica subyacente de las distintas prácticas y comportamientos conducentes a la reproducción material de la fuerza de trabajo, para identificar las estrategias de supervivencia y lograr la comprensión del proceso reproductivo en cada caso como de sus elementos comunes.

1. Familia y unidad económica de reproducción

La composición detallada de cada una de las unidades domésticas seleccionadas puede observarse en el cuadro 1. Un primer aspecto que nos parece importante analizar es los tipos de familias que corresponden a tales espacios de co-residencia así como las unidades económicas de reproducción que se constituyen.² Como se puede ver predomina clara-

1. Los criterios de selección de estos casos de estudio se pueden encontrar en el anexo metodológico.

2. Aclaremos términos. La unidad doméstica se define por el criterio de co-residencia. Por su parte, la familia remite a procesos biológicos (procreación y sexualidad) y a lazos de

CUADRO N° 1

Composición de las unidades domésticas según parentesco, edad y ocupación

Unidad doméstica	Parentesco	Edad	Ocupación
A (Carlos)	—	29 años	asalariado
	esposa	19 años	sólo QQDD
	hija	1 año	—
	hija	2 meses	—
	cuñada	17 años	sólo estudiante
B (Edgar)	—	33 años	asalariado
	esposa	28 años	sólo QQDD
	hija	3 años	—
	hija	2 meses	—
C (Luis)	—	27 años	asalariado
	esposa	25 años	sólo QQDD
	madre	67 años	trab. por cta. prop.
	hermana	38 años	sólo QQDD
	hermana	37 años	asalariada
	hermano	23 años	asalariado
	hermana	19 años	sólo estudiante
	sobrino	9 años	sólo estudiante
sobrino	9 años	sólo estudiante	
D María	—	43 años	asalariada
	esposo	42 años	asalariado
	hijo	20 años	asalariado

parentesco en el sentido definido por Jelin (1982, p. 10). En cuanto a lo que denominamos unidad económica de reproducción, por ella se entiende el grupo de personas que comparten la gran parte del consumo y organizan, conjuntamente, los distintos recursos a su alcance (especialmente su fuerza de trabajo) para garantizar su reproducción material. (Añadamos que no nos satisface, plenamente, el adjetivo “económica” ya que sugiere que sólo se trata de recursos monetarios o de consumo realizado a través del mercado pero no hemos encontrado otro mejor). Por lo tanto, no seguimos la definición de unidad doméstica de Schminck que incluye no sólo el criterio de co-residencia sino también el consumo y el de organización de recursos (Schminck: 1984, p. 89). Pensamos que es más operativo limitar este término a la dimensión de co-residencia y reservar los otros dos criterios para el de unidad económica. Debemos agradecer esta distinción a Andrés Guerrero.

CONTINUACION CUADRO N° 1

Unidad doméstica	Parentesco	Edad	Ocupación
	hijo	19 años	serv. militar
	hija	17 años	sólo estudiante
	hijo	14 años	sólo estudiante
	hija	12 años	sólo estudiante
E (Edmundo)	—	25 años	asalariado
	madre	69 años	trab. por cta. prop.
	hermano	31 años	trab. por cta. prop.
	hermano	23 años	sólo estudiante
	hermano	20 años	sólo estudiante
F (Manuel)	—	38 años	asalariado
	esposa	34 años	sólo QQDD
	hija	16 años	sólo estudiante
	hijo	14 años	sólo estudiante
	hija	13 años	sólo estudiante
	hija	8 años	sólo estudiante
	hijo	6 meses	—
G (Santiago)	—	48 años	asalariado
	esposa	46 años	trab. por cta. prop.
	suegro	74 años	—
	suegra	64 años	sólo QQDD
	cuñado	48 años	asalariado
	concuñada	38 años	sólo QQDD
	cuñada	32 años	propietaria
	cuñada	28 años	sólo estudiante
	sobrino	18 años	sólo estudiante
	sobrino	16 años	sólo estudiante
	sobrino	15 años	sólo estudiante
	sobrino	13 años	sólo estudiante
	sobrino	10 años	sólo estudiante
H (Bolívar)	—	28 años	asal. y trab. x cta. p.
	esposa	29 años	trab. por cta. propia
	hija	9 años	sólo estudiante
	hija	7 años	sólo estudiante
	hijo	5 años	—
	hijo	3 años	—

Fuente: Investigación realizada.

mente el tipo de familia nuclear. Los casos A, B, D, F y H son completos (en el caso de A hay un miembro agregado) mientras que el de E es incompleto. En cuanto a C y G, nos encontramos con familias ampliadas. En el primero, tenemos un núcleo completo (Luis y su esposa) y dos incompletos (la madre con las dos hermanas menores y el otro hermano y, la hermana mayor con sus dos hijos, sobrinos de Luis).³ En el caso de G existen también tres núcleos, pero todos completos: Santiago y su esposa; su suegro con su mujer (madrastra de la esposa de Santiago) con las dos hijas (hermanastras de ésta); y el cuñado con su esposa y sus hijos. En todas las situaciones excepto en G y H, coinciden familia (y por tanto unidad doméstica) con lo que denominamos unidad económica. Sin embargo hay que hacer tres puntualizaciones. En el caso de A, la cuñada de Carlos recibe, de hermanas suyas, ayuda para sus estudios, pero el resto del consumo lo realiza en el hogar de Carlos que es, además, donde reside. En el mismo sentido hay que señalar la ayuda monetaria que recibe la familia E por parte de un hermano de Edmundo, militar reside en Loja. Segundo, en el caso de C no se cumple, estrictamente, el criterio de co-residencia ya que al casarse Luis, por falta de espacio, tuvo que alquilar una pieza. Pero, la misma que se encuentra cercana a la casa de su madre, sólo la utilizan para dormir ya que el resto del tiempo lo pasan en el hogar materno donde realizan la gran parte del consumo, en especial la alimentación. Además, Luis contribuye con sus ingresos a esta unidad doméstica, por lo que se puede decir que es en ella donde lleva a cabo su reproducción cotidiana y la de su esposa. Y tercero, hay dos casos de ayudas familiares fuera de la unidad doméstica correspondiente. En el mismo caso de C, la hermana de Luis, que se encarga del trabajo doméstico, cuida también a dos sobrinos de otra hermana que, tanto ella como el marido, trabajan. Esta es una ayuda sin reciprocidad aparente. Igual parece ser el caso en E, donde se apoya con alimentos a una hermana de Edmundo, separada, que vive fuera del hogar materno.

Los caso G y H son más complejos. En cuanto a G hay que señalar varios hechos. En la actualidad Santiago y su esposa viven, temporalmente, en una pieza ya que están haciendo mejoras en la casa del suegro a la que regresarán una vez finalizados tales trabajos. En tal casa, en la que

3. Obviamente, los nombres utilizados son ficticios. Añadamos que los parentescos se relacionan al (a la) obrero (a) seleccionado (a) de muestra.

han habitado desde que se casaron —hace unos veinticinco años— cada núcleo familiar ha manejado, de manera independiente, sus recursos así como sus actividades de consumo. (Por ejemplo, se cocina aparte, hay tres contadores de luz, etc.). Se puede decir que han existido tres unidades económicas dentro de esa familia ampliada. Sin embargo, esto no ha impedido el desarrollo de relaciones de apoyo y solidaridad entre las mismas. Así, en el caso de Santiago y su esposa, han ayudado, en los estudios y en gastos de salud, a dos sobrinos y la esposa de Santiago nos informaba que ha confeccionado ropa a sus hermanastras. Esta red familiar se ha visto activada desde hace cuatro años debido a una grave enfermedad del suegro de Santiago que le supuso dejar de trabajar como contratista de obras. En ese momento las otras dos unidades económicas, especialmente la de Santiago, se volcaron a ayudar a la tercera. El cuñado asumió el pago del agua, mientras que Santiago y su esposa, han contribuido a la alimentación de ese núcleo, a la educación de la cuñada menor y han ayudado a la cuñada mayor en la instalación de su farmacia mediante la obtención de préstamos. El hecho que esta cuñada esté, en la actualidad, establecida económicamente y genere ingresos suficientes ha llevado a que Santiago y su esposa hayan planteado la redefinición de sus ayudas. Es decir, se está operando una desactivación de la red familiar sin que esto suponga su desaparición.

En cuanto al caso H, hay que señalar que desde hace unos pocos meses Bolívar instaló, junto a su hermano, una pequeña panadería. Llamaron a un tercer hermano, de oficio panadero, para que viniera de Loja a Quito y se incorporara al negocio familiar. En la actualidad, en la panadería trabajan estos dos hermanos (que son los que hacen el pan), la esposa de Bolívar (que despacha) y éste (en su tiempo libre). La panadería está contigua a la vivienda de Bolívar y su esposa cocina también para sus cuñados pero éstos viven en otros lugares, en sendas piezas arrendadas. No se puede decir que están incorporados a la unidad doméstica de Bolívar, sin embargo, pensamos que hasta cierto punto, constiituyen con él y su familia una misma unidad económica. En este caso al contrario del de G, tenemos una unidad económica que rebasa la doméstica.

Otro aspecto importante del cuadro 1 se relaciona con el momento del ciclo vital de las familias. Como se puede observar, analizando las edades de los distintos miembros de cada unidad doméstica, tenemos cuatro

casos (A, B, F y H) que se encuentran en la fase de procreación. Respecto a F se puede decir que se aproxima a la fase de madurez mientras que en los otros tres (excluyendo el miembro agregado en A) se encuentran más bien en un momento inicial. D y E, por el contrario, están en la fase de la madurez, acercándose en el último caso a la desintegración. De las dos familias restantes (C y G) por su carácter de ampliadas, sólo tiene sentido hablar de ciclo vital a nivel de cada núcleo. En este sentido, como se puede ver, dentro de cada una de estas dos unidades domésticas se conjugan diferentes fases y momentos de tal ciclo.

Finalmente, en relación a este cuadro, queremos formular algunas observaciones sobre las ocupaciones de los distintos miembros de tales unidades. En primer lugar, hay que resaltar el caso de Bolívar que no está, únicamente, sometido a relaciones salariales sino que se encuentran en una situación de proletarización relativa individual. (También éste es el caso, no reflejado en dicho cuadro, de Manuel que está inmerso en relaciones rentistas a través del arrendamiento de piezas en su vivienda, y era el de Santiago, hasta hace unos meses, puesto que trabajaba por cuenta propia como tejedor, colaborando con la esposa que se desempeña como cosedora en su casa). Segundo, en cuanto a otros miembros con trabajos, socialmente reconocidos, queda claro que priman las categorías de asalariados y la de trabajadores por cuenta propia como habían mostrado los resultados de la encuesta. (Hay un sólo caso de propietaria que corresponde a la cuñada de Santiago que, como ya mencionamos, posee una farmacia). En cuanto a los asalariados, con excepción del hijo de María que trabaja para el Estado, todos corresponden a relaciones con capitales particulares.⁴ La situación es más heterogénea en los casos de trabajo por cuenta propia. La madre de Luis es vendedora de mote en la plaza de San Francisco, oficio que desempeña desde hace 40 años. Por su parte, la madre de Edmundo vende ropa (nueva y usada) en el mercado Central Técnico y una vez a la semana en Saquisilí. Su hijo, hermano de Edmundo, es pintor pero trabaja de manera irregular. La esposa de Santiago labora en la casa donde posee una máquina cosedora y la de Bolívar, como ya hemos mencionado, despacha en la panadería de la familia. En cuanto

4. Interesante es el caso de Luis ya que los otros hermanos que trabajan como asalariados son también obreros textiles al igual que el padre, ya desaparecido; o sea, es un caso con tradición proletaria y en el mismo ramo.

a las personas consideradas como “inactivas”, se observa que las categorías predominantes son las de “solo estudiantes” y “sólo quehaceres domésticos”. En relación a esta segunda categoría aprovechamos para hacer unas breves observaciones sobre el trabajo doméstico. Pudimos constatar, como era de suponer, que la realización de este tipo de actividades tienen una clara connotación de género. Son las mujeres quienes, fundamentalmente, las ejecutan: esposa (A, B, D, F, G y H), madre (E) o hermana (C). En algunos casos, las hijas colaboran como sucede en D, E y F. Aunque a veces, suele darse participación de hombres en estas tareas, no suele ser significativa. La excepción es la de los casos A y B, donde hay que resaltar que en ambas situaciones las respectivas esposas han dado a luz, reciénamente, y por tanto, ha existido un condicionamiento objetivo para que tanto Carlos como Edgar se vieran más involucrados en la realización del trabajo doméstico. En general se puede decir que las mujeres, no sólo por la realización de este tipo de trabajo ocupan un lugar central en el proceso reproductivo.⁵

2. Modos de consumo

Otro aspecto fundamental de la reproducción material de la fuerza de trabajo tiene que ver con las modalidades de consumo que se establecen en la consecución de bienes y servicios para satisfacer las necesidades reproductivas. Nos hemos reducido a aquellas necesidades que consideramos básicas: alimentación, vestimenta y calzado, vivienda, salud y educación.

La alimentación, como era de esperar, es el gasto con mayor peso en el presupuesto familiar ya que supone un promedio del 57.4% de total de los ingresos. Por otro lado, la clasificación de víveres según el período de compra (diarios, semanales o más que semanales) nos sirve para identificar las relaciones de consumo. Así, en el caso de alimentos diarios (pan, leche, colas) las compras se hacen, por casi todas las unidades domésticas, en tiendas cercanas. (Hay sólo dos casos donde la provisión de leche se obtiene de camionetas repartidoras). En cuanto a compras semanales,

5. Esta importancia ha sido también reseñada en un estudio sobre estrategias de sobrevivencia en un barrio “marginal” de Quito. Véase Raichtaler (1983).

que normalmente incluyen alimentos como verduras, carne, frutas, etc., se realizan en todos los hogares estudiados en mercados o ferias del barrio. Es en relación a alimentos más duraderos (arroz, aceite, azúcar, etc.), cuyas compras suelen hacerse en un plazo más largo, que el lugar de obtención es más diverso: mercado mayorista, bodegas, comisariato de la empresa, ENPROVIT (Empresa Nacional de Productos Vitales), etc.

Encontramos dos casos donde se realizan actividades de autosubsistencia referidas a la alimentación. En la unidad doméstica D se crían gallinas cuyo cuidado está a cargo de los hijos menores. También en el caso de F, hay gallinas además de una vaca pero que aún no produce leche. La esposa de Manuel cuida de las aves y en cuanto a la vaquilla, se turna con una vecina que tiene tres vacas. Además en esta unidad doméstica se cultiva maíz y papas. (Este es el único caso de localización de un espacio que aún mantiene su carácter rural). En este sentido de autosubsistencia, mencionemos también a Bolívar cuyo aprovisionamiento de pan proviene, obviamente, de su propio negocio. Por otro lado, se detectaron dos situaciones en las que se reciben ayuda alimenticia. Carlos suele visitar cada dos meses a su padre en Santo Domingo de los Colorados, el cual le obsequia productos agrícolas, especialmente frutas. Por su parte, Edgar recibe eventualmente ayuda alimenticia de su madre.

En cuanto a la vestimenta quedó patente la importancia de las actividades de autoconfección. La esposa y la cuñada de Carlos, que estudia corte y confección, hacen la ropa para las niñas. Igualmente la esposa de Edgar, que antes de su último embarazo trabajaba como costurera, confecciona la ropa para ella misma y para sus dos hijas. Una hermana de Luis, que trabaja como obrera textil y que estudió costura, cose para la madre, las dos hermanas y, a veces, para sus dos sobrinos que residen con ella. También la esposa de Bolívar confecciona para la familia, especialmente para sus hijos. Sin embargo, la esposa de Santiago, a pesar de poseer una máquina cosedora, no hace ropa ni para su marido ni para ella misma, sólo para sus hermanastras como ya señalamos. Por lo tanto, notamos que esta necesidad reproductiva tiende a satisfacerse, de manera significativa, en el ámbito de la autosubsistencia.

Con gran frecuencia se contrata sastres para la confección de vestidos, mientras que pocas veces se acude donde las costureras. En cuanto a prendas confeccionadas, el lugar claramente predilecto para su compra

es el mercado de la calle Ipiales⁶. Es también en este lugar donde se compra la gran parte del calzado. En relación a este rubro hay que mencionar los casos correspondientes a la empresa A, donde debido a un convenio entre el sindicato y la empresa de calzado Bunky y que posibilita la compra a plazos, se suele obtener el calzado directamente de esta fábrica. Por lo tanto, observamos que tanto en el caso de la alimentación como de la vestimenta y el calzado, no predomina un modo de consumo de masa y que, por consiguiente, la satisfacción de estas necesidades reproductivas tienen lugar en otros ámbitos además del de intercambio generalizado⁷.

La siguiente dimensión de la reproducción material de la fuerza de trabajo que queremos analizar es la de la vivienda. El cuadro 2 resume las principales características de las mismas. Como se puede observar existen dos tipos de viviendas: las piezas arrendadas y las casas unifamiliares propias⁸. El único caso especial es el E, pero al respecto hay que señalar que Edmundo ha pedido que se le descuente parte de su sueldo para invertirlos en una cuenta de ahorro con el fin de obtener, en el futuro vivienda propia. (Este arreglo está contemplado en el convenio colectivo de la empresa donde trabaja Edmundo). Excluyendo este caso, tenemos que el promedio del peso de este rubro en el total de los ingresos es de 13.4%.

En relación a los casos de piezas arrendadas, la distribución del espacio suele ser similar: una pieza sirve como cocina, comedor y sala de estar y la otra, como dormitorio. En los tres casos detectados, se comparte el baño con otros inquilinos que viven en el mismo patio. Esta proximidad física no implica siempre relaciones de vecindad intensas. Carlos suele intercambiar herramientas con sus vecinos para trabajos caseros y comparte con ellos los alimentos que trae de Santo Domingo, a los que hicimos referencia. Bolívar intercambia también herramientas con sus vecinos e infor-

6. En cuanto a prendas confeccionadas, el caso de E es particular ya que por el trabajo de la madre de Edmundo, ésta consigue ropa para su familia a través de su negocio.

7. Estas conclusiones son similares a las que llegamos en un estudio anterior (Pérez Sáinz: 1984b, pp. 36-37).

8. La calidad de la vivienda no varía mayormente con el tipo y forma de tenencia. Las únicas excepciones son los casos C (que es la casa más antigua) y B (que es la de construcción más precaria). En relación a la vivienda de Edgar resulta curioso el contraste de su exterior con el interior ya que es una de las casas con mejor mobiliario.

CUADRO N° 2

Características de la vivienda

Unidad doméstica	Tipo	Forma de tenencia	Calidad	Servicios
A	piezas	arrendada	concreto y ladrillo	agua potable, electricidad baño compartido
B	piezas	arrendada	madera y cartón	agua potable, electricidad baño compartido
C	unifamiliar	propia	adobe, concreto y ladrillo	agua potable, electricidad
D	unifamiliar	propia	adobe, concreto y ladrillo	agua potable, electricidad
E	departamento	anticresis	ladrillo y madera	agua potable, electricidad baño compartido
F	unifamiliar	propia	concreto y ladrillo	agua potable, electricidad baño compartido
G	unifamiliar	propia	concreto y ladrillo	agua potable, electricidad
H	piezas	arrendada	concreto y ladrillo	agua potable, electricidad baño compartido

Fuente: Investigación realizada.

mó que suelen prestarse dinero. En cambio, en el caso de Edgar tales relaciones son mínimas. Igualmente, en los casos de vivienda unifamiliar propia, las relaciones de vecindad varían. Son casi inexistentes en C y también en G, caso este último donde estas relaciones se reducen a los hermanos del suegro que habitan en la misma vecindad⁹. En cuanto a Manuel, nos mencionaba que, anteriormente, existían vínculos no sólo con los vecinos sino a nivel barrial. Su barrio es de reciente formación, y como suele suceder en este tipo de situaciones, la obtención de servicios básicos conlleva acciones conjuntas de los pobladores. Sin embargo, esta dinámica

9. Recordemos que Santiago y su esposa viven, en la actualidad, en una pieza arrendada muy cercana a la casa del suegro. Debido al poco tiempo que llevan ahí (menos de un mes) y por su carácter de transitoriedad, no han establecido mayores relaciones con los vecinos del patio donde viven. Los datos de esta unidad doméstica, reflejados en el cuadro 2, se refieren a la vivienda del suegro. Añadamos que en la pieza que ocupan Santiago y su esposa, cocinan, duermen y tienen la máquina cosedora como la tejedora (inutilizada hoy en día) con la que solía trabajar Santiago en su tiempo libre. Aunque en el patio hay un baño para los vecinos, Santiago y su esposa utilizan los servicios de la casa del suegro.

se ha debilitado y Manuel se limita, en la actualidad, al intercambio de herramientas con algunos vecinos. Por el contrario, el caso donde parece que existe una fuerte solidaridad vecinal es el D. María comentaba que esta solidaridad no sólo se da en momentos de calamidad y desgracias (enfermedades, muertes, etc.) sino cotidianamente a través de intercambios de alimentos, préstamos de dinero, etc. Es decir, pensamos que en esta situación se puede hablar de una red vecinal, suficientemente, estructurada.

Finalmente en relación a esta dimensión reproductiva, nos parece oportuno mencionar que en dos casos se está procediendo a la ampliación de la vivienda. En D se está construyendo la planta superior y parece que su utilización será para la propia familia. En cambio en el otro caso responde a la finalidad de obtener ingresos adicionales. Ya mencionamos que Manuel arrienda, en la actualidad, dos piezas. Las tres suplementarias que está él mismo construyendo, piensa también alquilarlas¹⁰. En este caso, es claro que la vivienda cumple, también, una función generadora de ingresos. Pero en general, en las situaciones de propiedad, la vivienda significa más que un lugar para vivir. Nuestra impresión es que se erige, también en uno de los referentes de identidad de estas familias y de los miembros que las integran.

Por último queremos considerar dos necesidades reproductivas donde el Estado tiene una incidencia importante: la salud y la educación. En cuanto a la primera hay que señalar que la casi totalidad de los trabajadores asalariados de estas unidades domésticas utilizan los servicios del IESS o de otra institución estatal. El resto de los miembros tienden, en mayor proporción, a acudir a médicos privados. (Los precios de las consultas varían de S/. 150 a S/. 400). Sin embargo también son significativos los casos que utilizan los servicios de los sub-centros de salud. (Sólo se detectó un caso de uso de medicina tradicional). Obviamente, las prácticas de automedicación son generalizadas y frecuentes. En cuanto a la educación hay que señalar, en primer lugar, que ninguno (a) de los ocho obreros seleccionados estaban cursando algún tipo de estudio en el momento de la realización de esta fase de la investigación, con la excepción

10. En relación a esta construcción hay que señalar la existencia de una red familiar: el padre de Manuel le ha prestado dinero para materiales y un hermano suyo le ayuda con trabajo.

de María que asistía a un curso de formación sindical para mujeres en esos días. En cuanto a otros miembros, como se puede observar en el cuadro 1, son los más jóvenes los que se hallan inmersos en la categoría de estudiantes. Hay dos casos de estudios universitarios (que reflejan intentos de promoción social) y otros dos de estudio especial, el resto están cursando la primaria o la secundaria. En relación a éstos, tenemos que alrededor de un 80% asisten a escuelas o colegios fiscales. Por lo tanto, se puede detectar que en relación a estas dos dimensiones de la reproducción de la fuerza de trabajo, la intervención estatal parece ser significativa¹¹.

3. Estrategias de reproducción

Pensamos que es necesario la cuantificación de los ingresos (obviamente monetarios) de cada unidad económica para poder abordar, a continuación, la identificación de las estrategias de sobrevivencia que, como ya mencionamos, nos permitirá tener una visión de este proceso en cada caso como identificar sus elementos comunes. En este sentido, el cuadro 3 muestra estos ingresos por unidad económica¹². Del mismo cabe resaltar varios hechos. Primero, hay tres casos (A, B y D) en los que el salario es el único ingreso monetario. Los dos primeros corresponden a situaciones de salario familiar, en términos de ingresos únicamente monetarios, mientras que en el otro se trata de varios salarios. Estas son unidades, plenamente, sumergidas en relaciones salariales en lo que se refiere a este aspecto reproductivo. Segundo, en todos los casos, el salario es el principal ingreso y, por tanto, tiene un peso determinante. Sólo en la situación de Bolívar, esta preeminencia se ve contrarrestada por la importancia de

11. Esta conclusión es, sin embargo, distinta de la que llegamos en un estudio anterior donde la deficiencia de los servicios públicos en estos campos, llevaban a un mayor uso de servicios privados tanto en el campo de la salud como de la educación. (Pérez Sáinz: 1984b, p.38).

12. Aclaremos el caso especial de H. Dijimos que Bolívar con su familia y con sus dos hermanos conformaban, hasta cierto punto, una unidad económica ya que organizan conjuntamente sus recursos (en concreto en torno a la panadería) y comparten la alimentación. Sin embargo otros rubros del consumo se realizan de manera separada. O sea, no hay una unidad económica plenamente constituida. Debido a este hecho y a las dificultades en la obtención de información que tuvimos en este caso, hemos creído más prudente considerar sólo a Bolívar y a su familia como unidad económica.

CUADRO N° 3

Ingresos monetarios mensuales de las unidades económicas según tipo y monto (Suces)

Unidad doméstica	Salario	Por trabajo cta. prop.	Arriendo	Transferen. estatales	Otros	Total
A	7.730	—	—	—	—	7.700
B	8.200	—	—	—	—	8.200
C	24.700	4.000	—	1.500	—	30.200
D	32.500	—	—	—	—	32.500
E	8.000	3.500	—	3.200	1.000	15.700
F	10.470	—	1.200	—	—	11.670
G	9.180	2.000	—	—	—	11.180
H	9.290	8.000	—	—	—	17.290

Fuente: Investigación realizada

los ingresos que obtiene en la panadería. En cuanto a C y E, hay que resaltar que las transferencias estatales constituyen un “salario indirecto”. (Añadamos que estos casos corresponden a pensiones que se otorgan a viudas y algunos hijos por la muerte del respectivo esposo y padre. Por su parte, la categoría de “otros” refleja la ayuda monetaria de un hermano de Edmundo a la que ya hicimos referencia). Tercero, desde un punto de vista más cualitativo, hay que mencionar que la mayoría de los casos de ingresos por trabajo, representan situaciones laborales bastante consolidadas. En el caso de trabajo asalariado el promedio de existencia de la presente ocupación es de ocho años y medio, número que se eleva a casi quince para las situaciones de trabajo por cuenta propia. Finalmente, es interesante señalar, en relación a este aspecto, que el ingreso mensual por persona es de S/. 2.988,2. Ahora, según estimaciones realizadas a mediados de 1984, el costo mensual por persona de una canasta básica normativa era de S/. 3.808,3 (Labastida y Vos: 1984, p. 41). Es decir, hay un déficit de unos S/. 800 que, en la realidad, es mayor ya que habría que añadir el impacto inflacionario de los meses transcurridos¹³. Por tanto, vemos que ni incluso dentro de este grupo de trabajadores, que normalmente se les considera como “privilegiados” por su empleo estable y remuneraciones regulares, se puede garantizar las condiciones mínimas de subsisten-

13. Esta fase de la investigación se llevó a cabo en los tres primeros meses de 1985.

cia. Esto nos da una idea de la amplitud y profundidad de los estragos sociales de la actual crisis.

Con esta información, así como con las expuestas en los apartados anteriores, podemos intentar la identificación de las estrategias de reproducción de cada unidad económica¹⁴. El cuadro 4 recoge la información más relevante al respecto. Pensamos que antes de formular algunas observaciones de carácter global, nos parece oportuno analizar por separado la estrategia de sobrevivencia de cada unidad.

CUADRO N° 4
Estrategias de reproducción

Unidad económica	N°. de miembr. de la unidad	N°. de perceptrs. de ingresos	Monto tot. de ingresos	% gtos. sobre ingrs.			Actividades de autosubsistencia	Ayudas
				Alimentac.	Viviend.	Préstamos		
A	5	1	7.730	51.4	28.5	—	Autoconfec.	Alimentos
B	4	1	8.200	52.4	19.1	36.6	Autoconfec.	Alimentos
C	9	4	30.200	56.9	12.1	—	Autoconfec.	—
D	7	3	32.500	31.7	3.8	38.5	Cría animales	—
E	5	5	15.700	73.1	0.9	17.8	—	Monetaria
F	7	1	11.670	75.4	8.1	14.2	Cultv., cría de animales	Monet. y labor. para amplc. vivd.
G	2	2	11.180	62.2	10.7	—	—	—
H	6	2	17.290	55.9	11.6	7.3	Autoconfec.	—

Fuente: Investigación realizada.

El caso A es el de menor ingreso y con una de las relaciones entre miembros perceptores de ingresos y tamaño de la unidad económica más desfavorable. Sin embargo, a pesar de ser el caso donde el peso de la vivienda en el presupuesto familiar es mayor, parece ser una unidad económicamente desahogada ya que queda un quinto de los ingresos para otros gastos¹⁵. Esto se debe a que no existe endeudamiento pero también al

14. Es sabido que el término “estrategia” ha sido criticado por implicar cierta conciencia de “objetivos”, “medios”, “plazos”, etc., así como por suponer la posibilidad de elección sobre opciones por parte de las unidades reproductivas (Torrado; 1981, p. 206; Schmink: 1984, p. 95). Aunque estamos de acuerdo con estas críticas, sin embargo pensamos que si se puede hablar de estrategias como la lógica subyacente en los distintos comportamientos conducentes a la reproducción de la fuerza de trabajo, tal como lo ha expresado Borsotti (1981, p. 184).

15. Advirtamos que la información cuantitativa debe ser tomada con cuidado. En algunos casos, especialmente con los datos relacionados con ingresos y alimentación, tuvimos que recalcular las cantidades con la ayuda de informantes claves.

poco gasto en alimentación. Así, comparando esta familia con otras equivalentes, desde el punto de vista de su ubicación en el ciclo vital, encontramos que en A, tal gasto por persona es de sólo S/. 794.6 mensuales, mientras que en E, F y H es de S/. 1.074,2, S/. 1.257,0 y S/. 1.610,0, respectivamente. Es sin duda el caso donde la alimentación es más deficitaria. Por su parte, la unidad de Edgar, que es similar a la anterior pero que obtiene mayores ingresos —además de gastar relativamente menos en vivienda— se encuentra en una situación de desahorro. La principal causa radica en el alto nivel de endeudamiento debido a gastos extras por el nacimiento de la segunda hija y por la compra de mobiliario.

La unidad C es la que proyecta la imagen de mayor desahogo económico y parece tener una estrategia de reproducción sólidamente estructurada. Sin embargo esta solidez puede resquebrajarse en un futuro próximo ya que la esposa de Luis, originaria de Loja, está pensando traer a Quito a sus padres, afectados por la sequía que padece en la actualidad esa provincia. Es decir, se tendría que redefinir la estrategia de reproducción en caso de tal incorporación. En cuanto a D, que como unidad económica tiene características similares, posee en la actualidad un nivel de endeudamiento muy alto, de hecho el más elevado de todos los casos considerados. Los préstamos contraídos están siendo utilizados para la ampliación de la vivienda a la que ya hicimos referencia. Esto repercute en el nivel de la alimentación, rubro en el que no se gasta mucho dinero¹⁶. De hecho, María nos comentó que sus hijos menores tenían un bajo rendimiento escolar y que sospechaba que era debido a insuficiente alimentación. Este énfasis en la vivienda hace pensar que este recurso puede jugar, en el futuro, un papel central en la estrategia de reproducción. Parece que no hay intenciones de arrendar piezas pero se puede sospechar que tal ampliación puede servir para retener a los hijos mayores en el hogar paterno, transformando a la actual unidad doméstica en una familia extensa, evitando así su desintegración.

E es un caso donde todos los miembros son perceptores de ingresos. Esto se debe a que los dos hermanos menores de Edmundo, a pesar de ser únicamente estudiantes, perciben pensiones de montepío. Como se

16. Comparándole con E, familia más o menos similar, encontramos que el gasto en alimentación por persona, en ésta es de S/. 2.292,0 mientras que en C de sólo S/. 1.471,8.

puede observar es uno de los casos donde la alimentación tiene gran peso, hecho que se posibilita por el bajo gasto en vivienda. Sin embargo al respecto hay que recordar, que la forma de tenencia es por anticresis. Esta supone que esta familia no está haciendo uso de S/. 120.000 (monto de la misma), cantidad que, a su vez, se ve sometida a la erosión de la inflación. En este caso, también la vivienda aparece como un elemento importante en el futuro del proceso reproductivo de esta unidad. Añadamos dos hechos más. Edmundo es el principal soporte económico de su familia ya que su hermano mayor contribuye financieramente con poco y de manera irregular. (Es por esta razón que se recibe una ayuda monetaria de otro hermano). Y, se vislumbra un intento de promoción social a través del hermano pequeño que cursa estudios universitarios.

La unidad F es otra que se encuentra en situación de desahorro. (La alimentación, la vivienda y el pago de préstamos absorben la casi totalidad de los ingresos monetarios generados). A pesar de la diversificación de recursos, esta situación se debe, a nuestro entender, a que la proporción perceptores de ingreso-tamaño de la unidad económica es la más desfavorable. La ampliación de la vivienda, con el explícito propósito de conseguir ingresos adicionales mediante arriendo, muestra la necesidad de más recursos para afrontar la actual situación. Por el contrario G, es una unidad que no presenta mayores problemas para garantizar su reproducción debido a su reducido tamaño y a la obtención de ingresos suficientes por los dos miembros. A pesar de que, desde hace poco, están incurriendo en gastos de vivienda, se constata una situación desahogada. Ahora, como señalamos en el primer apartado, esta unidad se halla sumergida en el seno de una familia extensa donde, hasta casi el momento de realización del estudio, había una red de solidaridad activada y en la que Santiago y su esposa jugaban un papel fundamental en el apoyo de uno de los otros núcleos. Dentro de esta familia no sólo se ha diseñado una estrategia de sobrevivencia (problema que se agudizó con la enfermedad e incapacitación del suegro de Santiago) sino también de promoción social que ya ha comenzado a dar sus frutos. Recordemos que una cuñada posee una farmacia que empieza a ser rentable, lo que supone un incremento sustancial de ingresos. Además, la otra cuñada cursa estudios universitarios y los sobrinos asisten a colegios privados, demostrando los intentos de esta familia por cambiar su ubicación social.

También la estrategia en H muestra intencionalidad en el mismo sentido, y en concreto de acelerar el proceso de desproletarización relativa al que se halla sometido Bolívar. En este caso es obvio que el eje de la estrategia de reproducción de esta familia y de la unidad económica a la que pertenece (y que incorpora, parcialmente, a los dos hermanos), lo constituye el pequeño negocio familiar. Bolívar nos comentaba los esfuerzos por ahorrar con el fin de ir consolidando la panadería. Añadamos que el endeudamiento (cuyo nivel real es mayor ya que Bolívar consiguió un préstamo de vecinos que no está pagando de manera regular) de esta unidad está relacionado con el negocio familiar.

De este mismo cuadro se constatan, también, varios fenómenos generales. En primer lugar, la importancia de los recursos no monetarios (ayudas y actividades de autosubsistencia). De hecho, excepto en un sólo caso, todos utilizan este tipo de recursos. En cuanto a las actividades de autosubsistencia se confirman los resultados de la encuesta tanto en relación a su amplitud (aún más enfatizada en los casos de estudio) como a la importancia de la autoconfección. Por su parte, la relevancia de las ayudas queda mostrada confirmándose así su subvaloración en la encuesta. Aún más, la información de este cuadro se limita a ayudas familiares pero hemos visto como, a nivel vecinal sobre todo, hay también redes de apoyo y solidaridad. Segundo, se observa la necesidad de recurrir a préstamos, hecho que demuestra las dificultades en cubrir los gastos monetarios. Y en tercer lugar, se puede decir que se perciben dos situaciones contrastantes. Por un lado tenemos los casos de A y B que se encuentran en un estadio, más bien precario, en el que se está intentando definir la estrategia de reproducción. C y G muestran una situación donde el proceso reproductivo está bastante consolidado. (Los otros casos corresponden a situaciones intermedias: F y H intentando consolidar sus respectivas estrategias de sobrevivencia y E y D, redefiniéndolas). Lo interesante a resaltar es que las situaciones precarias corresponden a casos con un sólo recurso monetario (en concreto el salario), de familia nuclear en el inicio de su ciclo y arrendatarias. Por el contrario, los casos consolidados tienen recursos diversificados, son familias extensas (hecho que en sí constituye una estrategia de sobrevivencia) y propietarias de vivienda. A partir de este análisis, se podría pensar que la diversificación de recursos relativizando el peso del salario, la mayor inserción en el espacio urbano mediante la propiedad de la vivienda y la inclusión en una familia extensa, permitirían

estrategias de reproducción más estructuradas. Por el contrario, la dependencia única del salario, la familia nuclear en su inicio y la débil integración urbana, crean un marco frágil y precario para el proceso de reproducción material de la fuerza de trabajo.

Conclusiones

A través de este trabajo ha quedado suficientemente esclarecido que en el caso de la clase obrera ecuatoriana no se puede hablar de correspondencia entre los momentos de uso, intercambio y reproducción de su fuerza de trabajo. La esfera reproductiva no es un mero apéndice de la fábrica como sucede en otras sociedades donde sí se da tal correspondencia y la lógica del control de la capacidad laboral por el capital, impuesta en el proceso laboral, se proyecta suficientemente a otras esferas sociales. Esta situación corresponde al modelo fordista cuya implantación más exitosa se ha logrado en los países capitalistas avanzados después de la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo del capitalismo tardío.

El fenómeno fordista consiste, en primera instancia, en una modalidad de subsunción real del trabajo en el capital, basada en la aplicación de los principios tayloristas de organización laboral a la producción en masa. Supone una parcelización máxima de las tareas laborales coordinadas entre sí (dando lugar a la constitución más desarrollada del denominado obrero colectivo) en torno a un proceso productivo configurado como flujo (la cadena de montaje) (Pérez Sáinz: 1985, pp. 33-36). El control de la fuerza de trabajo no se limita a la fábrica sino que se proyecta, como hemos dicho, a otras esferas constituyendo un modelo de integración societal. En el mercado laboral este fenómeno fordista se expresa en concesiones importantes a la clase obrera (fundamentalmente, estabilidad de empleo e indexación salarial), que se materializan en la institución del contrato colectivo, a cambio de la aceptación por parte de los trabajadores del orden disciplinario que supone el fordismo al interior de la fábrica. En cuanto a lo estatal, este modelo implica (además del reforzamiento y constitución de formas políticas de la relación capital como la ciudadanía, el clientelismo o el corporatismo) la configuración del llamado Estado benefactor con una amplia intervención pública en la reproducción de la fuerza de trabajo, supliendo así las deficiencias de los capitales particulares al respecto. El modelo fordista también engloba lo es-

pacial (urbano) y lo doméstico. En cuanto a lo primero (además de una extensa provisión de medios colectivos de consumo o de condiciones generales de subsistencia), el acceso a la vivienda propia permite toda una redefinición de la movilidad de la fuerza de trabajo con múltiples consecuencias para su gestión por parte del capital. Y en relación a lo doméstico, la existencia de un salario familiar posibilita la implantación de una división social del trabajo en base a criterios de género (la conocida separación: los hombres en la fábrica y las mujeres en el hogar), instaurando un control del trabajo doméstico en base a la dependencia salarial. Además, se mercantiliza hasta un alto grado las necesidades reproductivas sometiendo la unidad doméstica a un modo de consumo de masa. Es decir, el fordismo constituye un modelo de fuerte integración societal donde existe correspondencia entre los momentos del uso, intercambio y reproducción de la fuerza de trabajo asalariada. Por lo tanto, la clase obrera que se constituye en un orden social así corresponde a la imagen tradicional de trabajadores plenamente proletarizados. En este sentido, no estamos más ante una abstracción sino ante un sujeto histórico concreto.

Justamente, esta lógica estaba implícita en el proceso de valorización del modelo industrializador por sustitución de importaciones, como el existente en el caso ecuatoriano. Sin embargo, la existencia no generalizada de un salario familiar, como ha quedado demostrado de manera inequívoca en el presente trabajo, a impedido que esta lógica de control de la fuerza de trabajo se proyecte suficientemente desde la fábrica a otras esferas, especialmente a la doméstica y a la espacial (urbana). Este problema de la insuficiencia salarial es producto, como hemos señalado en la introducción, de las contradicciones de esta modalidad de valorización que tiende a que la capacidad laboral sea remunerada por debajo de su valor de cambio. En un trabajo anterior hemos argumentado que este proceso de valorización se caracteriza por una presión permanente al descenso de la tasa de ganancia. El incremento de la composición orgánica del capital originado en la importación de capital fijo obsoleto transferido desde las economías capitalistas avanzadas) no conlleva un sustancial aumento de la tasa de plusvalor. Esto se debe a que el progreso técnico tiende a concentrarse, primordialmente en el departamento productor de medios de consumo suntuario y no de consumo necesario. No hay suficiente desvalorización efectiva de la fuerza de trabajo debido al carácter concentrador de la distribución de ingresos en el marco del capitalismo

periférico. Una de las posibles contratendencias a este descenso de la tasa de ganancia consiste, justamente, en remunerar a la capacidad laboral por debajo de su valor de cambio para obtener así una mayor tasa de plusvalor. Es decir, un proceso de industrialización como el ecuatoriano se viabiliza, entre otras causas, mediante la no generalización de un salario familiar (Pérez Sáinz: 1984b, pp. 41-42).

Por otro lado, la dependencia respecto de la importación de capital fijo, característico de este tipo de industrialización, ha imposibilitado una acumulación sostenida que induzca una proletarización generalizada en toda la sociedad. Es de sobra conocido que el ámbito de las relaciones salariales en una sociedad como la ecuatoriana, es reducido y que en los espacios urbanos se aglomeran distintos tipos de trabajadores. Esta heterogeneidad del mercado laboral urbano es la que tiende a reflejarse en la composición de los ingresos domésticos, incluso en el seno de las familias que se califican como “obreras”.

Estas reflexiones nos permiten entender las razones del “obrerismo” que señalábamos en la introducción. El tipo de industrialización imperante ha creado la falsa imagen de que se habían configurado relaciones salariales suficientemente desarrolladas que han permitido pensar en una clase obrera plenamente proletarizada. El movimiento sindical también ha sido víctima de la ilusión de la “modernización”. Por el contrario, a través de este trabajo, hemos visto que el proceso reproductivo de los obreros ecuatorianos no depende únicamente del salario. Es un proceso heterogéneo donde inciden varios determinantes. Esta heterogeneidad supone la presencia no sólo de relaciones mercantiles, otras que la salarial, sino también de otro tipo junto al imprescindible trabajo doméstico. Hemos visto, a través de esta investigación, la importancia de las actividades de auto-subsistencia que confieren a la unidad doméstica cierta base y dinámica productiva. En este sentido hay que decir que en tal unidad no se reproducen sólo valores de uso sino que también se producen. Por otra parte, ha quedado claramente mostrada la incidencia de las redes de apoyo y solidaridad. Es conocida la importancia de las mismas en la sobrevivencia de los denominados “marginales urbanos” (Lomnitz: 1975, pp. 140 y ss). El presente estudio ha mostrado que, en una situación como la ecuatoriana, son un elemento imprescindible para la reproducción de la fuerza de trabajo asalariada industrial.

En el caso ecuatoriano no estamos ante una clase obrera que se la pueda calificar de fordista, en toda la extensión de término. Se la puede considerar como tal, hasta cierto punto, en relación al uso e intercambio de su capacidad laboral pero no respecto al momento reproductivo. En otras palabras, es una clase obrera que no ha sido plenamente proletarizada en el sentido que hemos utilizado este concepto a lo largo de este texto. No como un proceso reducido al ámbito de lo mercantil y considerando de manera individual al (a la) obrero (a), sino como una estrategia del capital que persigue desposeer a los trabajadores y a sus respectivas unidades domésticas de medios de producción y de subsistencia para someterlos a la dependencia salarial. Estrategia que supone un control de la fuerza de trabajo que va más allá de la esfera económica, proyectándose a otros ámbitos sociales.

Esta discontinuidad en los momentos de existencia de la capacidad laboral asalariada sugiere que la clase obrera ecuatoriana no tiene una identidad única. La inserción de los obreros en distintas esferas, que no se corresponden, supone que la definición de este conjunto de agentes sociales es necesariamente múltiple. Además de la identidad alcanzada en la fábrica, en tanto que trabajadores socialmente reconocidos, el ámbito doméstico permite también la adquisición de identidad, especialmente, en relación a la dimensión familiar donde redes de apoyo y solidaridad, basadas en el parentesco, trascienden la nuclearización que se trata de imponer desde el mercado. Igualmente, sucede con lo espacial. Como hemos dicho, la vivienda es mucho más que un simple hábitat. Junto a este tipo de identidad, más bien individualizada, que se puede lograr respecto a la vivienda, el barrio permite el desarrollo de identidades colectivas. Es decir, en la esfera reproductiva los obreros pueden constituir diversas identidades que, de hecho, juegan un papel compensador respecto de los fenómenos de insuficiencia salarial y proletarización parcial que son manifestaciones de exclusión económica. Esto sugiere la necesidad de redefinir el concepto de clase obrera en el sentido de incorporar estas identidades surgidas de las prácticas reproductivas. Así, no se entendería la naturaleza de los obreros fabriles, meramente, por su supeditación al capital (como explotados, alienados, etc.) sino que se enfatizaría también elementos positivos de identidad constitutivos de tal naturaleza.

A partir de estas reflexiones, se entiende mejor lo que hemos afirmado en un trabajo anterior, que ciertos comportamientos y orientaciones

de la clase obrera ecuatoriana (como los políticos) están más bien determinados por la ciudad (entendida, en un sentido amplio, como espacio de la reproducción) que por la fábrica y el mundo de la producción (Pérez Sáinz: 1985, p. 190). Esto supone que el campo de la acción sindical, tal como se ha definido hasta hoy en día, no cubre todos los momentos de existencia social de los trabajadores asalariados. En concreto deja fuera la esfera reproductiva que, justamente, con la presente crisis se ve revalorizada. La precariedad que adquieren las formas mercantiles (inseguridad laboral, deterioro del nivel real de los salarios con el impacto inflacionario) en el momento actual hace que el hogar, el barrio, se conviertan en lugares de refugio. De hecho, el que no se haya conformado, plenamente, un modelo fordista con la rigidez que supone su férrea integración, permite cierta flexibilidad a los trabajadores para afrontar la crisis. En este sentido, somos de la opinión que si el movimiento sindical ecuatoriano afronta la actual crisis limitándose a su tradicional espacio de acción y lucha, es una batalla perdida. La trinchera donde se puede acumular fuerzas está más allá de la fábrica.

Pero, no queremos concluir dando la impresión que estamos sobredimensionando la esfera reproductiva. Aunque en los ámbitos de lo doméstico y lo espacial (urbano) la ingerencia del capital parece ser menor (que, por ejemplo, en lo mercantil y lo estatal), esto no significa que éste está totalmente ausente de los mismos. Aún más, estas esferas no son plenamente autónomas del orden capitalista que rige a la sociedad ecuatoriana. Así, aunque no exista un salario familiar y sea innegable el papel clave que juega la mujer en las estrategias de sobrevivencia, la dominación de género persiste en el seno de la clase obrera y de los sectores populares en general. También es conocido que en los barrios populares tienden a reproducirse, internamente, los patrones de segregación espacial que se da a nivel global de la ciudad. Igualmente, hay que señalar que aunque en esta esfera reproductiva es posible la producción de valores de uso para contrarrestar la destrucción de valores de cambio que conlleva toda la crisis, tampoco tales posibilidades son ilimitadas. Nuestro énfasis en el momento reproductivo no busca erigirlo en el único espacio de lucha, sino relativizar la exclusividad que se ha otorgado a otros ámbitos, y en concreto a la fábrica. Es decir, lo que perseguimos es la crítica del “obrerismo” que, en la actual situación de crisis, puede llevar a la parálisis del movimiento sindical sino reconoce que la existencia de la clase obrera ecuatoriana se despliega entre la fábrica y la ciudad.

**El problema de la vivienda en América Latina:
El caso de Guayaquil***

**Alfredo Rodríguez
Gaitán Villavicencio**

* Artículo publicado en: "Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina", compilado por Emilio Pradilla, ed. UAM-X, México, 1982.

Introducción

La existencia de enormes áreas de viviendas precarias y deterioradas es un fenómeno común que caracteriza el paisaje urbano de las grandes ciudades de América Latina: es el resultado concreto y la respuesta visible del empobrecimiento paulatino al que se halla sometida la fuerza de trabajo por el proceso de acumulación capitalista.

Si bien la matriz de acumulación capitalista dependiente es común a todas las formaciones sociales latinoamericanas (exceptuando a Cuba desde 1959), en el pasado y aún hoy subsisten grandes diferencias (por el carácter desigual y combinado del desarrollo del capitalismo a escala mundial) en cuanto se refiere al desarrollo de las fuerzas productivas y a los procesos de acumulación. Estas diferencias entre formaciones sociales determinan que el contexto en el cual se plantea el problema de la vivienda no sea siempre similar; que los tipos de luchas por la vivienda y el consumo urbano, así como los tipos de alianzas entre clases y sectores de clase varíen; y que las políticas que los Estados hayan planteado difieran (dentro del rasgo común de mantención y reproducción del sistema).

Teniendo en cuenta estas diferencias, hemos considerado importante presentar como un aporte a la discusión sobre el problema de la vivienda en América Latina, el caso de una ciudad en particular: Guayaquil. Si bien se trata de un caso particular en una formación social específica, tiene la característica de permitir apreciar con extrema claridad, entre otros, cuatro puntos que nos parecen centrales.

- a) La historia de la conformación de las áreas de viviendas precarias y deterioradas de la ciudad permite visualizar con singular nitidez la vincu-

lación del problema de estas áreas (problema de la vivienda y de la reproducción de la fuerza de trabajo) con la forma específica de inserción de nuestra formación social en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial.

- b) Permite apreciar cómo, tanto la actividad agroexportadora y la posterior industrialización pro sustitución de importaciones —ambas articuladas por el capital imperialista—, han significado y significan necesariamente un empobrecimiento de la fuerza de trabajo.
- c) Señala con claridad cómo, cuándo la vivienda es una mercancía que se produce con el fin de valorizar un capital invertido (ley básica de la producción capitalista) necesariamente excluye a los sectores explotados, y aún más, cómo las soluciones precarias a las cuales se ven estos sectores obligados a recurrir para solucionar su problema habitacional (suburbio y tugurio) son a su vez, en el conjunto del área urbana, nuevas formas (directas o indirectas) de captación de beneficios por parte de las diferentes fracciones de la clase dominante.
- d) Muestra, finalmente, cuál es el destino de las luchas reivindicativas urbanas cuando éstas no están articuladas al proyecto histórico de la clase obrera:
 - 1) son manipuladas en beneficio de los intereses de los sectores hegemónicos de la burguesía (caso de 1922);
 - 2) desembocan el espontaneísmo populista (caso de 1959);
 - 3) son objeto de control político e ideológico y se transforman en instrumentos de desmovilización y control social (caso de 1960, en adelante).

En este sentido, el caso de la ciudad de Guayaquil resulta importante al indicar con claridad que la lucha por la vivienda y en consumo urbano en nuestros países no es independiente de la lucha anticapitalista y antimperialista. Señala que las modalidades de “desarrollo” vigentes sólo tienden a profundizar el problema, que no hay situaciones “marginales” y que incluso las formas más precarias de la única forma posible de la lucha es la articulación progresiva de las demandas urbanas con el proyecto histórico de la clase obrera, que es la revolución socialista.

I. Orígenes del problema de la vivienda en Guayaquil

1. Origen del suburbio 1900-1950

El origen del suburbio y de las áreas tugurizadas de Guayaquil no es tan remoto como lo suponen algunos autores¹, cuando señalan que desde casi la misma fundación de la ciudad se puede observar un paisaje urbano similar al actual, con la presencia de covachas miserables localizadas en la periferia de la ciudad. En nuestra opinión esa es una formulación errada del actual problema urbano y que tras la imagen de que se trata de un problema tradicional de la ciudad se esconden las causas recientes y actuales.

El suburbio y las áreas tugurizadas de Guayaquil son una consecuencia concreta, a nivel urbano, del desarrollo del capitalismo y del impacto que tuvo la crisis mundial del mismo en la agricultura de la costa ecuatoriana. Esta crisis selló las dificultades que ya se venían experimentando desde 1920 en adelante, en la realización de la producción agroexportadora, como resultado del descenso de las actividades agroexportadoras, que habían sido el elemento dinámico de la economía ecuatoriana. Un doble proceso ocurre en Guayaquil: por una parte decaen las actividades productivas y de servicios y por otra, grandes contingentes de fuerza de trabajo agrícola migran hacia la ciudad. Estas masas urbanas empobrecidas dan origen al actual suburbio, que sólo formalmente guarda alguna relación con lo que se puede observar en el pasado, pero que tanto por la magnitud del fenómeno urbano, como por sus causas es totalmente diferente.

A. Explotación Cacaotera

La historia del suburbio guayaquileño es la historia del desarrollo de las relaciones de producción capitalista en el agro del litoral y está estrechamente vinculada con los cambios de las formas de producción en el mercado internacional sólo muy recientemente con el aún incipiente desarrollo industrial sustitutivo de importaciones de base urbana.²

1. Véase, por ejemplo: Estrada Icaza, Julio: "Desarrollo Histórico del Suburbio Guayaquileño". Revista del Archivo Histórico de Guayas, N° 3, junio de 1973, pp. 14-26.

2. Sobre el desarrollo del capitalismo en la región litoral del Ecuador, véase Cueva, Agustín: "El proceso de dominación política en el Ecuador". Ediciones Crítica, Quito, 1973. Cuví, Pablo: "Velasco Ibarra: El último caudillo de la oligarquía", Ed. Instituto de In-

A fines del siglo pasado, la región de la costa experimenta un crecimiento económico importante al aumentar notablemente la explotación y exportación del cacao.

Hay un gran aumento de población, ya que se produce fuertes flujos de fuerza de trabajo desde las zonas agrícolas menos dinámicas hacia las zonas de explotación cacaotera, se trata de movimientos campo-campo de tipo interregional, a la vez que comienza un crecimiento de la población de Guayaquil.

El poder de la burguesía agroexportadora se consolida a través de la Revolución Liberal, lo cual permite conquistar la hegemonía del poder político. Es el comienzo del siglo. Se amplían las actividades comerciales y financieras de la ciudad. Guayaquil es el centro del capitalismo financiero y comercial del país.

La importancia creciente que va adquiriendo la ciudad como centro nacional y regional de la realización agroexportadora, de las actividades de importación y finanzas dio origen a una diversificación de las actividades urbanas. Comienzan a aparecer algunas actividades industriales y manufacturas vinculadas a los bienes de consumo inmediato que requiere la población urbana: alimentos, textiles, cueros; se amplían los servicios urbanos: transporte, gas, luz eléctrica; la actividad portuaria se intensifica, etc. Es el momento en que surge en la escena urbana la clase obrera. El proletariado guayaquileño nace y se organiza en los primeros años de este siglo a partir de las actividades que en la ciudad había impulsado la exportación de los productos agrícolas: los estibadores, los vaporines, los trabajadores del ferrocarril, de los tranvías urbanos, del gas, luz eléctrica, etc.

La bonanza económica de la costa, que había impulsado el crecimiento e importancia de Guayaquil, comienza a decaer hacia 1920. La explotación cacaotera se vio súbitamente disminuida por plagas que azotan las plantaciones, por el surgimiento de nuevas áreas competitivas en África Occidental y por el descenso de los precios en el mercado interna-

vesgaciones Económicas, Quito, 1977. Velasco, Fernando: "El modelo agroexportador ecuatoriano". Serie Cuadernos N° 1, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central del Ecuador, Quito, 1975. Peñaherrera, Alberto y otros: "Marginalidad y miseria urbana". Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Guayaquil, 1976.

cional. La fuerza de trabajo que antes se desplazaba de y hacia áreas de explotación agrícola, comienza a fluir hacia Guayaquil. La situación general de la ciudad se agravó, “en Guayaquil reinaba el espectro del hambre, salarios estancados, precios altos, miseria, el torrente de migrantes —provenientes de las plantaciones— engrosaba los ríos de angustia y de tensión social³”.

La disminución de las exportaciones, tanto en volumen físico como en precios unitarios, desata una lucha interburguesa entre las fracciones exportadora e importadora, y en medio de esa lucha surge por primera vez la protesta popular conducida por la naciente clase obrera, en defensa de sus condiciones de vida. La ciudad comienza a ser un nuevo escenario de la lucha de clases, la protesta popular es reprimida y el 15 de noviembre de 1922 mueren cientos de trabajadores⁴.

La crisis mundial del año 29 reforzó definitivamente el retroceso económico que se venía experimentando en el litoral y la agricultura de exportación —explotación del cacao— sufrió un golpe definitivo. Quienes sufrieron en forma más directa los efectos de la crisis fueron el proletariado agrícola que se había ido formando en las haciendas y plantaciones cacaoteras de la costa y el sector de pequeños productores independientes. Los trabajadores agrícolas perdieron sus empleos, vieron reducidos sus salarios, los pequeños productores liquidados.

B. Conformación del suburbio

Se inicia a comienzos de los años treinta un fuerte flujo migratorio hacia los centros urbanos, sobre todo hacia Guayaquil. Agustín Cueva analizando el súbito aumento de la tasa de crecimiento de la ciudad, en esa época, señala que se trata prácticamente de un éxodo rural y de una transferencia de la desocupación rural a la ciudad⁵.

3. Moreano, Alejandro: “Capitalismo y lucha de clase en la primera mitad del siglo XIX en Ecuador: pasado y presente”. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador, Quito, 1976, pp. 163-164.

4. Ver: Capelo Cabello, Alejo: “15 de Noviembre de 1922, una jornada sangrienta”. Departamento de Publicaciones de la Universidad de Guayaquil, Asociación Escuela de Derecho, 1973. Muñoz Vicuña, Elías: “15 de noviembre de 1922”. Reproducida por el Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil, 1977.

5. Cueva, Agustín: Op. cit. p. 85.

Pero la situación en las ciudades, y en Guayaquil en particular, no era mejor. La crisis al golpear a la agricultura de exportación afectó directamente al eje de las actividades urbanas, ya que al no existir prácticamente actividades manufactureras o industriales, toda la economía urbana estaba estructurada en torno a las actividades de exportación, al comercio de importaciones y a las transacciones financieras. Así fue como todos los sectores de la fuerza de trabajo que estaban ligados a esas actividades, “los vendedores ambulantes, peones de obra, cargadores, estibadores y en general, todos aquellos vendedores de bienes ocasionales que constituyen la mayoría de la población pobre, o cayeron pura y llanamente en la desocupación o vieron reducidos sus ingresos y campo de actividad de manera considerable⁶”.

Comienza así, en la primera mitad de los años treinta, a conformarse de manera definitiva el subproletariado guayaquileño, por una “transferencia de la pobreza y desocupación rural a la ciudad”, y por el empobrecimiento de la fuerza de trabajo urbano; ambos procesos están directamente relacionados con los efectos de la depresión mundial del capitalismo del año 29, que en el caso de la costa ecuatoriana no hizo otra cosa que reforzar una situación que se había iniciado con la declinación del cacao.

De esta época datan los barrios más antiguos del actual suburbio guayaquileño, es, por ejemplo, el caso del barrio Garay que se estableció en lo que era la isla San José. Hasta ese momento, el crecimiento de la población urbana había sido relativamente lento y si bien existían viviendas precarias y deterioradas en la periferia de la ciudad, el proceso de expansión urbana se había caracterizado por una progresiva sustitución de inmuebles, es decir, que a medida que el área urbana se iba extendiendo, las viviendas precarias se iban trasladando, manteniéndose siempre periféricas y en los solares desalojados se edifican inmuebles de mejor calidad⁷. Pero cuando comenzó un violento y sostenido aumento de la población urbana, conjuntamente con la aparición de un creciente subproletariado, es decir, una amplia capa de la fuerza de trabajo urbana con muy restringidos recursos, esas formas paulatinas de sustitución y desplazamiento se vieron superadas por la magnitud que comenzaron a adquirir las zonas de invasiones y de tugurios. Ya no se trataba de unos cuantos ranchos disemi-

6. Ibid, p. 85.

7. Estrada Icaza, Op. cit., p. 23.

nados en la sabana o en los manglares, sino, a partir de ese momento, de un nuevo hecho social que comprende a la mayoría de la población de la ciudad, lo cual lo diferencia de las posibles coincidencias formales con asentamientos periféricos de la ciudad del pasado. Además, el nuevo fenómeno urbano tiene un carácter de clase muy diferente, no se trata ahora como en el pasado de grupos sometidos a relaciones precapitalistas, como sería el caso de los asentamientos periféricos en siglos anteriores (asentamientos indígenas, negros, etc.), sino la localización de un importante sector de la población urbana que por la intensificación de las relaciones de producción capitalista y por las mismas limitaciones de éstas en una formación social capitalista dependiente, se insertan débil e inestablemente en el aparato productivo y de servicios urbanos.

2. Período actual 1950-1978

A. Explotación bananera

Los efectos de la crisis del año 29 y de los treinta, fueron de distinto orden en los diferentes países latinoamericanos. En aquellos en los cuales el proceso de industrialización por sustitución de importaciones ya había comenzado, la burguesía industrial que ya había iniciado un proceso de acumulación aprovecha el relativo aislacionismo que se produce respecto a los centros imperialistas para desarrollar sus actividades. Surge un nuevo proyecto político: el populismo. La burguesía industrial busca el apoyo de la clase obrera y del subproletariado urbano y juntos toman el poder político. Esta época significó, en aquellos países en los cuales hubo regímenes populistas, avances democráticos y de los niveles de vida de las masas populares... No fue el caso del Ecuador: por una parte, la burguesía industrial y la clase obrera eran muy débiles; por otra, la temprana crisis del cacao había impedido alcanzar un nivel de acumulación que permitiera aprovechar la crisis mundial. La clase dominante articula en este período el caudillismo velazquista, que no fue otra cosa que la alianza entre sectores oligárquicos agroexportadores y comerciales, con el subproletariado urbano.

La depresión se extendió por un largo período en la costa del país, y si bien hubo “sustitución de exportaciones⁸” que permitieron recuperar

8. Cuvi, Pablo, Op. cit. pp. 235-239.

los niveles alcanzados a principios de siglo, sólo puede hablarse de una recuperación de las actividades del Litoral, cuando por decisión y elección de las transnacionales fruteras, el Ecuador se convierte en un nuevo centro de producción bananera. Es así como alrededor de 1950, como resultado no sólo de problemas climáticos, sino también políticos (hay que recordar Guatemala), el Ecuador por obra y gracia de la United Fruit se convierte en un país exportador de bananos.

Es importante señalar que esta reactivación de la agroexportación no sólo significó una mejora de las condiciones económicas, sino que fundamentalmente generalizó las relaciones de producción capitalista en la costa y señaló el inicio de la desintegración de la hacienda tradicional. Se producen una serie de cambios que transforman notablemente las antiguas formas de modalidades productivas:

- a) Se parcelan las grandes haciendas cacaoteras; el nuevo tipo de unidad de producción es de tamaño mediano y/o pequeño.
- b) La nueva unidad de producción, la plantación produce exclusivamente para el mercado externo, emplea fuerza de trabajo asalariada y utiliza capital en formas de producción agrícola.
- c) El capital norteamericano interviene directamente financiando actividades de la producción y controlando totalmente la comercialización.
- d) El Estado interviene estimulando la profundización de las relaciones capitalistas a través de sus distintos aparatos de fomento, préstamos y asistencia técnica.
- e) Se conforman organizaciones sindicales y se consolidan las centrales de trabajadores agrícolas.

Como resultado de los cambios en la estructura agraria, comienzan a experimentarse grandes movimientos migratorios no sólo en la costa sino en todo el país. La liberación de grandes contingentes de fuerza de trabajo antes ligadas a las haciendas produce flujos en y hacia la costa, de las haciendas a las plantaciones e ingenios azucareros; hacia las ciudades situadas en la zona bananera; de la sierra a la costa, etc., y sobre todo hacia Guayaquil. “Los datos censales de 1950 y 1962 permiten apreciar una importante corriente migratoria que sale de las provincias serranas con mayor población rural y se traslada fundamentalmente a las ciudades costeñas y a Quito. Así tenemos que en este lapso la zona urbana de Guayaquil absorbió 211.392 migrantes de un total de 330.208 personas que se

movilizaron en el país⁹”, es decir, que casi dos de cada tres personas que migraron en ese período, lo hicieron hacia Guayaquil.

El crecimiento de la población urbana en la década de los 50 se torna vertiginoso; en doce años (período intercensal 1950-1962) la ciudad duplica su población. Es en esta década en que se establecen definitivamente las actuales tendencias de crecimiento de la ciudad, el suburbio se extiende por los manglares y la burguesía comienza a conformar nuevos barrios residenciales hacia el norte y sur de la ciudad.

Pero este crecimiento y expansión no se realizó sin conflictos, ni luchas, que se reforzaron nuevamente con las fluctuaciones de la actividad agroexportadora. Guayaquil es conmocionado en 1959 cuando el subproletariado sale espontáneamente a las calles y nuevamente la represión se hace presente con un alto saldo de muertos y heridos. Esta situación se vuelve a repetir parcialmente en 1961.

CUADRO N° 1

Evolución de la población y del área de Guayaquil

Año	Población (miles)	Área de la ciudad (hectáreas)
1909	97	396
1929	130	522
1934	170	670
1946	230	846
1950	267	
1952	293	1.129
1957	403	
1962	520	2.611
1974	814	4.658

Fuentes: Tudor Engineering Company 1967, Censos de población de 1950, 1962 y 1974; Departamento de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Guayaquil.

9. Velasco, Fernando, Op. Cit., p. 41.

Durante la década del 60 la explotación bananera decae por la reactivación de la producción en Centroamérica, pero los procesos iniciados en los años 50 continúan. En el agro del Litoral y en el resto del país avanza la profundización de las relaciones capitalistas de producción con la consecuente descomposición de la hacienda y el campesinado tradicional. Distintas disposiciones legales llevan a una desaparición paulatina de las formas precarias de trabajo agrícola: leyes de reforma agraria de 1962 y 1974; ley de abolición del trabajo precario, etc. El resultado concreto de estas leyes ha sido el de liberar a la fuerza de trabajo agrícola de sus vínculos con la tierra y han acelerado la migración temporal o definitiva de la fuerza de trabajo agrícola excedente.

Por otra parte, el impacto de la explotación bananera de los años 50 originó un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, ya que permitió por una parte un grado de acumulación mínimo que “posibilitó la inversión en industrias de bienes de consumo a la vez que incrementó la agroindustria¹⁰”, a la vez que generó, con los flujos y concentración de población en una nueva red de centros urbanos, un novel y amplio mercado interno de tipo urbano.

B. Sustitución de importaciones

En las décadas de los años 60 y 70, se observa un crecimiento intenso en el sector industrial. “La industria fabril (o sea la actividad manufacturera con excepción del artesanado) creció a un ritmo de 8.2% promedio anual de 1963 a 1974 mientras que el PIB (Producto Interno Bruto) creció al 7.0%. Además del petróleo, que representa una situación “en cierto sentido inesperada y excepcional (sic., opinión que no compartimos), la industria fabril fue sin duda el sector más dinámico de la economía¹¹”, y que durante la década de los años 60 se localizó principalmente en la ciudad de Guayaquil.

Sin embargo, el crecimiento industrial no ha significado un mejoramiento de las condiciones de trabajo y de la vida de las masas rurales que migran a la ciudad, ni tampoco de los sectores urbanos que son desplaza-

10. Civi Pablo, Op. Cit., p. 243.

11. Montaña, Galo y Wygard, Eduardo: *Visión sobre la Industria Ecuatoriana*. COFIEC, Quito, 1976.

dos de sus antiguas ocupaciones, porque precisamente el proceso de industrialización capitalista dependiente presupone para su reproducción la existencia de un creciente subproletariado y de un proletariado que se empobrece, como puede comprobarse al revisar las tendencias del empleo e ingresos en Guayaquil en los últimos años.

La categorización empleo/desempleo en el caso de Guayaquil no nos da ningún indicio sobre los problemas de empleo que afectan a la población urbana. Incluso si nos atenemos a la comparación de la información censal (1962 y 1974), se podría concluir que el desempleo ha disminuido, ya que ha descendido del 10% al 5%,¹² y si se considera que en el mismo período intercensal ha aumentado el ingreso real promedio de la ciudad, nos encontraríamos frente a una situación que tendería a indicar un mejoramiento de las condiciones de vida en términos globales. Sin embargo, lo que es cierto en términos generales, en términos particulares sólo lo es para un reducido sector de la población y no para la gran mayoría.

El problema ocupacional no radica en el desempleo sino en lo que en las estadísticas se denomina “subutilización del recurso humano” (diversas formas de desempleo y subempleo) que no es otra cosa que la expresión de una sobreexplotación, que nos revela cómo para su reproduc-

CUADRO N° 2

Subutilización de la Fuerza de Trabajo en Guayaquil

Tipo de Subutilización	% respecto a la población económica activa	% respecto a la población total
Desempleo abierto	5.6	1.7
Desempleo disfrazado		9.0
Subempleo visible	15.1	4.5
Subempleo invisible	32.2	9.7
Total:	52.9	24.9

Fuente: Becker, Alfredo y Romero, Eduardo: Informe Económico del Plan de Desarrollo Urbano de Guayaquil, Vol. 1, Guayaquil, 1976, p. 60.

12. Becker, Alfredo y Romero, Eduardo: Informe Económico del Plan de Desarrollo Urbano de Guayaquil. Departamento de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Guayaquil, vol. 1, 1977. p. 3.

ción el capital requiere sólo de una parte del total de la fuerza de trabajo disponible, a la vez que de una masa excedentaria que permita presionar sobre el descenso real de los niveles de sueldos y salarios.

Tenemos entonces que, por las limitaciones del mercado laboral, la población en edad activa no tiene otra alternativa que tomar “cualquier trabajo por marginalmente productivo que sea con tal que les proporcione algún ingreso¹³”.

Dada la magnitud del problema es acertada la conclusión del Informe Económico del Plan de Desarrollo Urbano de Guayaquil, cuando señala que, “no son relevantes para Guayaquil programas de empleo mínimo o de empresas comunitarias de desocupados u otras formas de subempleo, ya que éste es abundante en la ciudad. Lo que se requiere son empleos de productividad de la mano de obra y de estabilidad aceptables”.¹⁴ Pero podemos observar que esa no es la tendencia que se presenta en el mercado laboral, ni la que realmente se impulsa (más allá de las palabras) a través de las políticas de industrialización del país¹⁵, sino que por el contrario se experimenta un continuo empobrecimiento de la fuerza de trabajo urbana y la conformación de un enorme “ejército de reserva”, lo que fácilmente se comprueba estadísticamente en el caso de Guayaquil, por:

- a) El descenso del sector industrial (fabril y artesanal) en la población activa de la ciudad.
- b) Descenso del artesanado urbano, y
- c) Crecimiento hipertrofiado del sector terciario de la economía urbana.

Cuando se revisan los censos de 1962 y 1974, se observa que el empleo en el sector industrial, en términos relativos, ha disminuido notablemente en Guayaquil. Mientras en 1962, el 21.5% de la población activa correspondía al sector industrial (fabril y artesanal), se encuentra en 1974 que había descendido al 15.8%,¹⁶ Es decir, que el número de empleos, aunque el sector ha crecido y aumentado en importancia, en términos relativos no ha tenido el mismo ritmo de crecimiento. Por otra parte cuando

13. Informe Misión PREALC 1974, Capítulo 11: “La Situación del empleo, problemas, oportunidades y perspectivas”, p. 11-13.

14. Becker, Alfredo, Op. cit., p. 60.

15. Informe PREALC, Op. cit., p. 11-15.

16. Becker, Alfredo, Op. cit., p. 2.

se analizan las modificaciones que han experimentado los estratos fabril y artesanal, se observa que en 1962 el 64.2% del empleo industrial estaba compuesto por artesanos y en 1974 habían disminuido a sólo 43.1%.¹⁷

Lo que realmente sucede es que el proceso de industrialización capitalista de carácter dependiente tiende a cancelar actividades antes realizadas por el artesanado urbano, sin que el número de los nuevos puestos de trabajo que genera permitan la incorporación de los migrantes rurales o de los artesanados desplazados. Las nuevas industrias tienen una alta composición orgánica de capital, gran capacidad ociosa, controles de producción, etc.

A los sectores desplazados de la fuerza de trabajo necesaria, no le queda otro recurso que dedicarse a las actividades de servicios personales, comercio por cuenta propia y construcción.

Si bien no puede negarse que las condiciones económicas globales de la ciudad han mejorado, no ha sido esta la suerte de los migrantes rurales, del artesano urbano y de buena parte del proletariado. Aunque no se dispone de estudios a nivel particular que lo demuestren, hay alguna información a nivel del suburbio Guayaquileño que señala que las condiciones económicas de sus habitantes tienden a deteriorarse.

Comparando los resultados de tres encuestas realizadas en el suburbio durante los años 1970 y 1974 se puede concluir que el ingreso promedio:

- a) Se deteriora. De acuerdo a las estimaciones realizadas por el Departamento de Planteamiento Urbano del Municipio de Guayaquil, se concluye, en base a las encuestas mencionadas, que “el ingreso promedio del suburbio —1970 a 1974— se ha ido deteriorando en una tasa acumulativa de 1.6% anual”.¹⁸
- b) Aumenta la brecha entre los ingresos promedio de la ciudad (incluido el suburbio) y los del suburbio. Según el mismo informe resulta que

17. Becker, Alfredo: “Análisis de los Estratos Residenciales de Guayaquil. Departamento de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Guayaquil, 1976, p. 11.

18. Becker, Alfredo y Romero, Eduardo: “Análisis de los Estratos Residenciales de Guayaquil”. Departamento de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Guayaquil, 1976, p. 11.

en 1970 el ingreso promedio de Guayaquil era un 25% más alto que el del suburbio y en 1974 era 40% más alto.

Esta tendencia es aún más reveladora del proceso de concentración del ingreso, si tomamos en cuenta que es precisamente durante estos años que se inicia la explotación y exportación del petróleo y que se expresa estadísticamente en el aumento notable del producto per cápita del país. Es en esta concentración creciente de los ingresos y en el empobrecimiento general de amplios sectores urbanos en donde radica la causa inmediata de los bajísimos estándares de vida y condiciones de vivienda que se observan en la ciudad.

La descomposición del campesinado, del artesanado urbano tradicional, las características particulares del proceso de industrialización dependiente, la difusión de los productos urbanos, mejoramiento de las comunicaciones, programas de saneamiento, migraciones, etc.¹⁹ permiten explicar:

- a) El surgimiento de nuevos sectores de la fuerza de trabajo que se insertan inestablemente en el aparato productivo y de servicios urbanos: el subproletariado, y
- b) Consecuentemente, sus bajos y precarios niveles de ingresos. Pero estos factores no explican totalmente la existencia del suburbio y del tugurio; para ésto falta examinar el carácter de la producción de la vivienda (y de los elementos que intervienen en ella, tales como la habilitación de tierras para la construcción, etc.) y en nivel y tipos de luchas que se han dado por la vivienda y la tierra urbana, que veremos más adelante.

C. La dominación urbana

El marco histórico arriba descrito se entiende mejor cuando se toma en cuenta que el desarrollo del proceso de industrialización y la crisis de la agroexportación crean durante las dos últimas décadas permanentes crisis coyunturales que no son otra cosa que la objetivización de los cambios que se producen en el modelo de acumulación. Estas crisis políticas

19. Quijano, Aníbal: "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina"; en Scheingart, Martha: "Urbanización y dependencia en América Latina. Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973, pp. 19-69.

hacen referencia al hecho de que las alternativas de dominación se dilucidan en dos niveles:

- a) A nivel del gobierno central que queda copado por el caudillismo velasquista (expresión de los sectores oligárquicos y por los militares, y, y,
- b) a nivel del gobierno de la ciudad por la presencia del populismo cefepista (CFP), expresión política de ciertos sectores industriales y del subproletariado guayaquileño.

Es a partir de esta nueva alternativa de dominación a nivel urbano que se puede comprender la nueva estrategia desmovilizadora que comienza a desarrollarse en los años 60. El movimiento espontáneo del subproletariado guayaquileño de 1950 en defensa de sus decaídos niveles de vida señaló la existencia de un alto nivel de conflicto social. La nueva estrategia se va a cristalizar a través de una satisfacción parcial de las demandas por el consumo urbano. Se impulsan los programas de desarrollo comunal, surge la Acción Cívico Militar, se establece un Departamento de Desarrollo de la Comunidad en el Municipio, se procede al relleno de calles, se dicta una ley de donación de solares, etc., medidas que guardan estrecha relación con los proyectos de dominación continental que se implantan a través de la Alianza para el Progreso. Al mismo tiempo, se acentúa la división de la clase obrera al crearse una nueva central, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), auspiciada por la AID.

El decidido crecimiento del sector industrial a partir de fines de los años 60 y durante los 70 trae aparejado el crecimiento de la clase obrera y se comienza a plantear un proceso de unificación de las centrales, las cuales comienzan a reivindicar mejores condiciones de vida para la fuerza de trabajo en la ciudad. Esta creciente unidad de la clase obrera y de la fuerza de trabajo en sentido amplio comienza a dar coherencia y viabilidad al reclamo por la demanda de servicios urbanos y por primera vez por la vivienda.

II. El problema de la vivienda

En todas las formaciones sociales en donde el modo de producción capitalista es el dominante, la vivienda es una mercancía más, que se pro-

duce como toda otra mercancía con la finalidad de valorizar al máximo el capital invertido en las distintas fases de su producción²⁰.

Se produce vivienda entonces, no para la satisfacción de una necesidad en sí, en términos globales, sino apuntando siempre a satisfacer sólo a una “necesidad solvente” que permita cubrir las ganancias de los diferentes agentes que intervienen en su producción.

Este es el plano real en que se plantea la producción de viviendas en nuestros países; quien no cuenta con los recursos para comprar o acceder a los mecanismos de crédito, no puede obtener una vivienda (adecuada); puede en determinados casos conseguir algún tipo de subsidio que le permita “solventar” (es en este sentido que han dirigido las políticas de los Estados de América Latina en la ampliación de la demanda solvente de determinados sectores de la población) o si no (es la situación más generalizada) debe recurrir a alguna forma de solución habitacional precaria.

Como habíamos señalado en la sección anterior, una de las características específicas de Guayaquil es el empobrecimiento paulatino de un creciente sector de la fuerza de trabajo urbana (tanto de la clase obrera como de los sectores inestablemente incorporados a ella), resulta obvio entonces que en la ciudad se presente un problema habitacional de gran magnitud.

Hay necesidad de vivienda, pero sólo hay una “demanda solvente” restringida, por lo tanto las empresas capitalistas de la construcción (manufactureras o industriales) sólo producirán el número de unidades y de las características y tipo adecuado para satisfacer ese restringido sector que les garantiza una tasa de ganancia superior a la media. A su vez, la producción estatal seleccionará satisfacer a aquellos sectores que permitan una mantención y reproducción del sistema de dominación global.

En la ciudad de Guayaquil menos de la mitad de las viviendas que se construyen anualmente son producidas por las empresas manufactur-

20. Respecto a la vivienda como mercancía real o virtual, su producción agentes que intervienen en la producción, etc., etc., no nos detendremos y nos referimos a los artículos de Emilio Pradilla que aparecen compilados en la Revista Arquitectura Autogobierno N° 7, de la Escuela Nacional de Arquitectura-Autogobierno, UNAM, México, julio-agosto/77.

ras o industriales (privadas o estatales), el resto son producidas por auto-construcción y/o artesanalmente y corresponden a las formas precarias de solución del problema habitacional.

Es significativa también (y comprueba lo arriba enunciado), la casi nula intervención de las agencias estatales en la producción de vivienda para los sectores de menores ingresos. A pesar de las declaraciones públicas, tales como las enunciadas en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-77, que señalan que el objetivo del programa de vivienda es “elevar el nivel habitacional de la población ecuatoriana, especialmente la de bajos ingresos”, la acción del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y de la Junta Nacional de la Vivienda, se ha limitado en 16 años de existencia a la construcción de 22 casas en el área del suburbio (suroeste), y no se debe, ni a falta de “recursos humanos calificados ni de recursos financieros. Hay una evidente separación entre lo que se dice y lo que se hace. En nuestra opinión ocurre por dos razones principales:

- a) Las políticas del Estado en el sector vivienda no han dejado de ser un mero discurso ideológico que ofrece posibles soluciones y realizaciones futuras que nunca llegan, pero que siempre parecen muy cercanas. Por ejemplo, las publicaciones de las tablas de préstamos posibles de obtener, de los ingresos necesarios y de las amortizaciones mensuales de la Junta Nacional de la Vivienda tomadas en abstracto muestran que casi la totalidad de las familias que residen en la ciudad tienen o tendrían acceso a canales de crédito. Para disponer de una vivienda, el único problema radica en los tipos de viviendas que efectivamente se construyen y los montos de los préstamos que efectivamente se otorgan. Similar es el caso de la Ley de Donación de Solares en las áreas suburbanas, ley por la cual, previa legalización de la posesión del solar, el ocupante precario recibe el título de propiedad. Durante los años 1975 y 76, época en que el Municipio de la ciudad comenzó a entregar los títulos correspondientes, de un total aproximado de 40.000 solares solucionó 1.200 casos. Es decir, que se mantiene el mismo ritmo, el proceso de entrega de títulos terminaría en unos 60 años.

Los hechos tienden a señalar que las políticas habitacionales y urbanas son sólo “salidas” políticas conyunturales que en forma declarativa mantienen ilusionada a la población con soluciones que “ya mismo llegan”. Es evidente también que para que esto ocurra se conjugan otros ele-

mentos tales como la existencia de una fuerza de trabajo urbana y sobreexplotada y pauperizada con niveles de vida íntimos, desorganizada y desmovilizada.

- b) La segunda razón es que en un mercado en que la mayoría de la población urbana no puede acceder a la vivienda, mercancía real, excepto que cuente con subsidios por parte del Estado, éstos tienen un claro contenido de clase y se administran de tal suerte que sirvan para mantener y reforzar la alternativa de poder dominante. En Guayaquil, la opción escogida es clara, se ha optado por la pequeña burguesía.

Por una parte se han desmovilizado las demandas del proletariado y subproletariado urbano, sea utilizando el discurso ideológico de las políticas habitacionales, de los proyectos urbanos, etc., sea mediante la satisfacción parcial, intermitente (a cuenta gotas) de las demandas —no por vivienda— por los servicios urbanos. Esto ha permitido que la producción estatal —subvencionada— se haya orientado a satisfacer las demandas del nuevo y creciente sector de pequeña burguesía urbana (profesionales, empleados públicos y de oficinas, militares, etc.) necesaria para el nuevo modelo de acumulación que se comienza a gestar en el último período.

En general, se puede comprobar que las políticas habitacionales en el país a partir de la década del 60 en adelante han tenido a la ampliación de la “demanda solvente” de la pequeña burguesía urbana que ha surgido como resultado del proceso de industrialización y de la modernización del aparato estatal. Además del reforzamiento de antiguas instituciones crediticias como es el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en la década del 60 se crearon (respondiendo a los imperativos de la Alianza para el Progreso) el sistema de ahorro y préstamo; las Mutualistas (sector privado) y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda (sector público), esquema conocido y repetido extensamente en América Latina.

Las orientaciones de los préstamos del sistema global de crédito (privado y público), como de los tipos de viviendas producidos por su intermedio, han excluido a gran parte del proletariado urbano y a la totalidad de los sectores subempleados y pobres.

- a) La inestabilidad laboral los excluye de la posibilidad de endeudarse a largo plazo, ya que no tienen la certeza de mantener sus precarios puestos de trabajo.
- b) Los bajos niveles salariales les impiden ahorrar las cuotas mínimas iniciales, y si lo hacen, es a costa de un deterioro de sus niveles de reproducción: salud, educación, etc.
- c) Están imposibilitados para pagar de las amortizaciones mensuales de las viviendas que se producen realmente.
- d) Están igualmente excluidos de la posibilidad de alquilar nuevas viviendas. No hay programas de viviendas de alquiler; las que ofertan, casi todas, han sido financiadas por las instituciones crediticias y por lo tanto suponen un alquiler mayor que la amortización mensual.

Es así como llegamos a que los únicos caminos posibles que les quedan a un importante y mayoritario sector de la fuerza de trabajo urbano son: el tugurio o el suburbio, aún cuando hay quienes ni siquiera tienen esa alternativa y deben dormir en la calle.

A. Formas habitacionales precarias y producción de la vivienda

En Guayaquil la vivienda precaria se concentra en dos grandes áreas: el tugurio central y el suburbio.

- a) *El tugurio*. Corresponde a las áreas centrales de la ciudad y a aquellas zonas situadas entre el centro y el suburbio. Se observa allí la existencia preponderante de viviendas de alquiler, deterioradas, hacinadas, con dotación insuficiente de servicios públicos, etc. En estas áreas residen unas 250 mil personas.

Estas zonas se han ido conformando no sólo por el deterioro progresivo de barrios o viviendas abandonadas por la burguesía (como áreas de vivienda, no la propiedad de los inmuebles) que antes residía en o cerca del centro de la ciudad, sino que principalmente por la densificación y hacinamiento de áreas que inicialmente fueron suburbio. Lo que caracteriza a estas zonas es que son áreas de inquilinato.

Son dos las formas físico-espaciales que toman las viviendas en las áreas tugarizadas:

Vivienda-tugurio. Son antiguas viviendas unifamiliares o multifamiliares, en las cuales las antiguas unidades habitacionales se han subdividido en innumerables “departamentos”. Este tipo habitacional es el que preferentemente se encuentra en las zonas centrales de la ciudad.

Patio-tugurio. Es el conjunto de cuartos (unidades habitacionales) construidos alrededor de un patio (forma básica que tiene diferentes variantes). Se presenta en ciertos lugares del área central, pero corresponde con mayor propiedad a las zonas suburbanas antiguas, en donde se presenta una fuerte tendencia al hacinamiento. En las antiguas zonas de invasión en donde inicialmente no se presenta un alto porcentaje de ocupantes que se declaran “propietarios”, decae, presentándose en la actualidad un mayoritario porcentaje de “arrendatarios”²¹.

b) *Suburbio.* Lo que tradicionalmente se ha conocido como el suburbio de Guayaquil es una gran zona situada al suroeste de la ciudad y que está limitada por los brazos del Estero Salado. Son terrenos bajos, pantanosos, originalmente cubiertos por manglares, sujetos a la influencia de las mareas diarias y a inundaciones periódicas en la época de lluvias. Comprende un área de unas 1.800 hectáreas, en las cuales residen aproximadamente unas 400 mil personas. Existen otras “áreas suburbanas” de menor tamaño y repartidas en diferentes puntos de la ciudad. Las más antiguas son Los Cerros y el Barrio Cuba. Las nuevas son de muy reciente formación; en los últimos tres años han surgido Mapasingue y Cooperativas de Vivienda del Guasmo, las cuales señalan dos puntos importantes: que el área tradicional de expansión de la ciudad por invasiones (suburbio suroeste) ya ha alcanzado los límites geográficos y han comenzado a saturarse, lo cual ha determinado que por primera vez se comience a buscar nuevas áreas en donde localizarse fuera de allí; y un creciente nivel de politización de la lucha por la tierra, ya que en las nuevas localizaciones los habitantes se han visto obligados a emprender un enfrentamiento con los propietarios de la tierra y con el Estado.

21. Becker, Romero: Análisis de los Estratos Residenciales, Op. cit.

En las áreas tugurizadas no ha existido en la práctica una nueva producción de viviendas sino más bien se ha tratado de una subdivisión de unidades existentes. En la tugurización de viviendas suburbanas y creación de la modalidad patio-tugurio ha habido una actividad autoconstructora y/o artesanal.

Son estas dos modalidades las que están mayormente difundidas en las áreas suburbanas. Si bien no hay ningún estudio sobre este punto, la experiencia tiende a señalar que la autoconstrucción en el suburbio es baja y lo que existe ampliamente difundida es una actividad artesanal de producción de la vivienda.

El desalojado del tugurio central o el migrante, cuando deciden invadir (sea individual o colectivamente), contratan los servicios de un constructor artesanal, quien a su vez tiene un pequeño equipo que realiza diversas tareas: el rozador, corta los manglares; el enlatillador, limpia y delimita el terreno; un carpintero de ribera, construye la vivienda. Es decir, hincan palos de mangle en el lodo, coloca un piso de tablas, paredes de caña y un techo de eternit o zinc.

Como toda invasión (sea en un área nueva, sea de un solar en un área antigua) requiere que se efectúe con gran rapidez y que de preferencia se realice de noche, resulta necesario contar con la colaboración de un especialista que realiza toda esta labor en unas seis horas. El constructor prepara de antemano los materiales y los trae al sitio “precortados”.

Las modificaciones o mejoras posteriores a la vivienda inicial generalmente no son muchas y además demoran mucho tiempo porque lo primero que debe obtenerse es el relleno de las calles (no hay que olvidar que el así llamado suelo urbano en que se asientan inicialmente las casas del suburbio, es agua); después que esto se consigue comienzan, no en todos los casos, cambios paulatinos. Los requerimientos de rapidez de instalación de la unidad de vivienda en el solar ha permitido el surgimiento de formas tanto artesanales de producción como de industrias de viviendas precarias que venden el “paquete” completo. Algunas de éstas producen una y media vivienda de caña al día y otorgan crédito para su compra. El precio de cada unidad es de unos “300vs”. Es el caso de la Cooperativa de Viviendas “El Sagrado Corazón de Jesús”, dirigida por los padres jesuitas y con financiamiento de Misereor (Alemania) y la multinacional “Eternit”.

B. Las formas precarias de vivienda y la acumulación urbana

Si bien, tanto el tugurio como el suburbio, son la única alternativa habitacional para la mayoría de la población urbana, tomados en su conjunto constituyen un elemento importante en el proceso de producción y reparto del excedente y de reproducción de las condiciones de dominación:

a) Generan y permiten la apropiación de la renta de la tierra.

En el caso del tugurio. En estas zonas los propietarios de los inmuebles deteriorados, lo que reciben como alquiler es propiamente la renta del suelo. El aumento de la renta absoluta, por el crecimiento de la ciudad, de los servicios urbanos, etc. beneficia directamente a los propietarios de los inmuebles quienes al subdividirlos (reducción del área y multiplicación de unidades) captan la renta. Una investigación realizada en el área del tugurio central permitió comprobar que el monto anual de los alquileres percibidos superaba en muchos casos el valor catastral de los viejos inmuebles. A su vez, las mismas condiciones físicas deplorables de los inmuebles constituyen una ventaja adicional para los propietarios, ya que les facilita, en el momento que estimen que la renta del suelo que pueden obtener por un cambio de uso del solar sea mayor, alegar obsolescencia y/o insalubridad y solicitar (de acuerdo con las ordenanzas urbanas) el desalojo y la demolición (por el bien de los ocupantes y de la ciudad).

Las áreas de invasión. Consideradas como zonas en las cuales permite el asentamiento, la compra y venta de solares sin titulación, etc. son una forma de generación de renta para el conjunto de la ciudad, y por otra parte, una forma de defensa de la renta de otras zonas que tienen suelos más aptos para la construcción. En pocas palabras, el suburbio no se ha extendido por los manglares por casualidad, sino por la estructura de la tenencia de la tierra urbana y urbanizable. En el momento en que se inicia con más ímpetu el crecimiento poblacional de la ciudad, ésta se encontraba limitada por un sólo propietario al sur y por sólo uno al norte, lo que como bien dice el expediente del Plan Urbano de 1966, creaba “una dirección obligada de crecimiento”.

Los propietarios de las zonas de expansión han visto sus tierras liberadas de presión y de la posibilidad de invasiones o expropiaciones, al existir una zona en donde se permite el asentamiento precario. No importa

cuál sea el costo social de esta modalidad: deterioro de la fuerza de trabajo²², inmensos gastos de habilitación, etc., porque precisamente estos últimos generan nuevas formas de captación del excedente a través de la gestión de los aparatos del Estado. La necesidad de rellenar las áreas suburbanas, es decir de dar respuestas a las demandas de los pobladores (que no han tenido otra alternativa de localización), por ejemplo, ha dado origen a las actividades privadas de las canteras, de empresas dedicadas al transporte de material de relleno y de obras públicas de relleno.

Las pequeñas elevaciones cercanas a la ciudad van desapareciendo, los tractores trabajan día y noche sacando la tierra que se utiliza para rellenar los terrenos bajos de la ciudad, sobre todo del suburbio (¿cómo no va a ser un buen negocio rellenar casi 2.000 hectáreas! y si además es una “necesidad sentida”). Las canteras de Guayaquil tienen una característica adicional, no son canteras: son urbanizaciones, es decir, que permiten no sólo captar plusvalía por la extracción de materiales de construcción sino que a la vez apropiarse de las diferentes rentas del suelo.

b) Benefician a otras fracciones de la burguesía.

El suburbio y el tugurio no sólo intervienen generando renta del suelo y permitiendo su apropiación por los propietarios de inmuebles y terratenientes urbanos sino que también generan beneficios adicionales para otros sectores de la burguesía.

Al permitir un fácil asentamiento de los migrantes rurales, han favorecido a los terratenientes agrarios, ya que de esta forma han aliviado las presiones sociales en el campo. La fuerza de trabajo agrícola excedente ha migrado a la ciudad y los niveles de conflictos agrarios han disminuido.

Al permitir los gobiernos locales, como una política explícita, la invasión de terrenos de renta nula o casi nula, lo que han impulsado no ha sido otra cosa que un subsidio de la burguesía industrial y comercial de la ciudad:

- Les ha permitido disponer de un enorme contingente de fuerza de trabajo localizada espacialmente, con el doble beneficio, por una parte,

22. No deja de sorprender el ímpetu y el énfasis que se ha puesto en América Latina en la defensa de los recursos ecológicos y en el desprecio que cada vez más se tiene por la vida humana.

se dispone de una gran cantidad de oferta de fuerza de trabajo y por otra, como consecuencia, la posibilidad de reducir los salarios reales.

- Sin embargo, no es la única forma como intervienen en la reducción de los salarios. La misma posibilidad de invadir que en la mayoría de las veces otorga el mismo municipio, es una forma de subsidio que el gobierno local otorga, tanto a la burguesía industrial como comercial. Dotar de relleno, infraestructura y del terreno es asumir por parte del municipio (en parte), los costos de la dotación de vivienda precaria a gran parte de la fuerza de trabajo y eliminar en parte estos costos del valor (de cambio) de reproducción de la fuerza de trabajo, permitiendo de esta manera un mayor nivel de explotación y por lo tanto de acumulación.
- Si bien la población del suburbio y del tugurio consideradas en cuanto unidades familiares disponen de pocos recursos, consideradas en su conjunto significan un amplio mercado urbano que permite ampliar el circuito de la realización de la producción, beneficio que bien ha comprendido tanto los industriales como comerciantes que ha introducido distintas y nuevas modalidades de venta, desde los ambulantes hasta los envases “populares”.

c) Facilitan un control político e ideológico.

Como veremos en la sección próxima, la población del suburbio y del tugurio ha sido el caldo de cultivo para los caudillos y movimientos populistas que no pueden cumplir “las promesas de trabajo, vivienda y mejora de estándares de vida”,²³ pero que sí les es posible permitir la invasión de tierras, sobre todo cuando éstas no tienen valor comercial, cuando no se enfrentan a los terratenientes urbanos, cuando en último término así benefician los intereses de las distintas facciones de la burguesía.

La existencia de un contingente de fuerza de trabajo pauperizada y sobreexplotada ha facilitado la acción desmovilizadora, que han ejercido tanto los partidos burgueses como las agencias asistenciales extranjeras y nacionales.

23. Lytz, Thomas: Self-help neighborhood organizations, political socialization and developing political orientations of urban squatters in Latin America: contrasting patterns from cas studies in Panama City, Guayaquil and Lima. Dissertation, Georgetown University, Washington, D. C., 1970, p. 60.

III. Luchas urbanas

En la historia de Guayaquil de este siglo, encontramos que durante diversas ocasiones la ciudad se ha visto conmocionada por enfrentamientos entre las diferentes clases sociales o de alguna de éstas con el aparato de Estado Municipal y/o el Estado.

Estos conflictos sociales debemos aprehenderlos en cada una de las coyunturas históricas en que se gestaron y promovieron, así como identificando los agentes que intervinieron, el enemigo al que enfrentaban y el proyecto histórico y/o reivindicación que planteaban.

Debemos señalar por otra parte, que por la complejidad de los conflictos, así como también por la traba de agentes participantes, no siempre estos movimientos son bien comprendidos (en el análisis), produciéndose confusión o tipologías artificiosas con débil asidero en la realidad.

Nuestro objetivo fundamental, en esta sección, es presentar cómo en Guayaquil se han dado y se dan los movimientos reivindicativos urbanos y cómo accionan por resolver el problema de la vivienda. Primeramente revisaremos algunos antecedentes de los mismos.

En las ciudades de las formaciones sociales capitalistas, se han producido y desarrollado una serie de conflictos, que no son otra cosa que la objetivización de las luchas del proletariado y grupos populares contra la explotación del capital y la dominación de la clase imperante en la urbe. Por otra parte, estas contradicciones en el área urbana tienden a hacerse más desencadenantes pero al mismo tiempo complejas y no muy visibles, fundamentalmente, por el desarrollo de la economía urbana y las formas como ésta articula a la fuerza de trabajo, así como por los mecanismos ideológicos políticos que genera el sistema de dominación urbana.

Un proceso de urbanización de alto costo social, en donde la lógica del capital ha hecho que la gran mayoría de la población para reproducirse deba localizarse espacialmente en las áreas más deterioradas —sin casi servicios básicos urbanos, con viviendas con bajos índices de habitabilidad— no se produce sin luchas ni conflictos sociales, encaminados éstos a reivindicar mejores niveles para sus condiciones de vida.

Si revisamos la historia de las luchas urbanas en Guayaquil podemos encontrar tres situaciones diferentes, por las que han pasado los movimientos reivindicativos urbanos, y que obedecen a diversos factores:

1. Noviembre de 1922

A partir de la explotación cacaotera, Guayaquil se convierte en un centro intermediario en la realización de la producción en el mercado mundial, y como resultado pasa a ser un centro de dominación regional que concentra inversiones y flujos migratorios (como hemos visto en la sección 1), lo cual hace que a partir de este momento se comiencen a agudizar los problemas urbanos e inicie el desarrollo del movimiento sindical y popular.

Los efectos de la crisis provocada por la Primera Guerra y por la caída del precio del cacao en el mercado internacional recaen sobre los hombros de los trabajadores que ven reducidas sus condiciones de vida, y a su vez desata una lucha entre las fracciones del bloque en el poder —burguesía importadora frente a la burguesía exportadora— que tratan de superar la crisis, sea devaluando la moneda, sea revaluándola, respectivamente.

En octubre de 1922 se inicia la huelga de los trabajadores del ferrocarril, a la cual se pliegan la Federación de Trabajadores Regional del Guayas, la Confederación Obrera Junta Provincial del Guayas y la Asociación Gremial del Astillero, conflicto que se revuelve el 8 de noviembre. Y comenzó —inmediatamente— el paro de los trabajadores de luz y fuerza eléctrica y de los carros urbanos en demanda de mejoras de sus condiciones de vida y trabajo, movimiento al cual se pliegan el resto de los trabajadores de la ciudad. Por otra parte, la burguesía importadora presionaba al Gobierno por la solución de la crisis mediante la incautación de los giros, mecanismo con el cual trataba de compensar la caída de la moneda nacional, por medio de una baja artificial del cambio.

Al comienzo de la lucha hay aparentemente una convergencia de intereses entre los trabajadores y la burguesía importadora, ambos quieren rebajar los precios de los productos importados. Pero la burguesía importadora logra distorsiones y manipular la situación al plantear que el problema radicaba exclusivamente en la incautación de los giros, “toda vez que el remedio no se halla en el aumento de salarios, el cual es contrapro-

ducente para los trabajadores²⁴". Esta posición aprobada por la Confederación Obrera fue el inicio de la gran desviación del movimiento. "Los trabajadores, dirigidos por los banqueros, habían cambiado su lucha por mejores condiciones de vida y de trabajo, a una lucha por la baja del cambio. Este fue indiscutiblemente el producto de la desesperación y de la desorientación... Los trabajadores habían sorteado varios obstáculos, trampas y provocaciones, incluso de que pidan el alza de los pasajes, pero cayeron en el abandono de sus reivindicaciones más sentidas"²⁵.

La culminación del movimiento fue la masacre del 15 de noviembre de 1922; en donde la incipiente clase obrera urbana tiene su bautizo de sangre.

Si bien el enfrentamiento es iniciado por el movimiento popular, que puso los muertos y no ganó ninguna reivindicación o beneficio, quienes sacaron ventaja fueron ciertas fracciones de la clase dominante. "La incautación del 15 de noviembre es el primer triunfo de los importadores y de los bancos y casas extranjeras vinculadas a esta actividad y señala el nuevo restablecimiento político de los terratenientes serranos²⁶".

De esta primera experiencia podemos sacar las siguientes conclusiones:

- a) Fue una lucha urbana manipulada y que benefició exclusivamente a determinados sectores de la burguesía. Ello se debió al incipiente desarrollo de la clase obrera y a la fuerza que mantenía en el movimiento obrero la ideología del gremialismo.
- b) Dado el bajo nivel de desarrollo organizativo y político de los trabajadores el enemigo fundamental es exclusivamente el gobierno, pero no considerándolo como instrumento de dominación de clase sino como enemigo coyuntural responsable de la crisis.
- c) Nos plantea que la lucha urbana es una lucha de clases en donde la conductora es la clase obrera y que el movimiento poblacional se subordina a ella. "El cuarto punto de su pliego de peticiones exige que el Comité Ejecutivo del Movimiento esté facultado para resolver los conflic-

24. Muñoz, Elías, Op. cit., p. 66.

25. Idem, p. 57.

26. Cuví, Pablo, Op. cit., p. 227.

tos entre capitalistas y trabajadores y para regular el abaratamiento de la subsistencia²⁷”.

2. Junio de 1959

Durante la década de los 50 se implementa un nuevo modelo de acumulación basado en la explotación bananera financiada por el capital monopolístico norteamericano, lo cual se traduce en un mayor desarrollo del capitalismo en el agro costeño, grandes flujos migratorios, etc., hechos que señalamos en la primera sección del trabajo.

Gran cantidad de migrantes rurales llegan a Guayaquil, en donde comienzan a darse muy débilmente los primeros pasos de un proceso de industrialización, vía sustitución de importaciones. Guayaquil es la cuna durante este período de un nuevo movimiento político: Concentración de Fuerzas Populares (CFP) que dentro de un marco populista reivindica las demandas de consumo urbano de las grandes masas subproletarias. “El gran impugnador del status quo en este período fue el subproletariado. Por eso Galo Plaza sufrió la oposición constante y violenta de la Concentración de Fuerzas Populares, movimiento político con base en los suburbios de Guayaquil; y Camilo Ponce sofocó un levantamiento de los mismos subproletarios en 1959, ordenando una represión que dejó centenares de muertos²⁸”.

Durante esta época hay un crecimiento cuantitativo de la clase obrera, pero es el subproletariado el que conduce las luchas reivindicativas como base de apoyo de la lucha del CFP contra el caudillismo Velasquista que controlaba el poder central.

Las crisis coyunturales en el bloque en el poder, y el aumento de la explotación urbana, van configurando una situación de contradicciones cuya salida fue el cruento 3 de junio de 1959 en Guayaquil. En esta fecha fue masacrado el subproletariado guayaquileño que sale espontáneamente a reclamar por sus condiciones de vida, altamente deterioradas en ese momento por la crisis económica que vivía el país. “Los efectos más graves de la crisis que venía gestándose desde 1955 sólo se hicieron sentir con toda fuerza a fines de la década del 59... pero en 1959 el malestar

27. *Idem*, p. 227.

28. Cueva, Agustín, *Op. cit.*, p. 68.

social se tornó evidente con la insurrección del subproletariado de Guayaquil²⁹”.

Las conclusiones que se pueden sacar de esta experiencia son las siguientes:

- a) El todavía incipiente desarrollo industrial de la ciudad y la presencia de enormes masas subproletarias determinan que el movimiento populista no pueda controlar las presiones generadas por la demanda por consumo urbano. De allí que durante la crisis, el movimiento reivindicativo urbano se escapa del control al carecer de organización e ideología.
- b) El bajo crecimiento de la clase obrera hace que éste se someta a las reglas del juego que impone el movimiento reivindicativo urbano, conducido por el subproletariado.
- c) Nos muestra que en el caso guayaquileño, las reivindicaciones fundamentales del subproletariado son esencialmente en el consumo urbano: tierra y relleno. El resto de elementos será dadivosamente otorgado por el poder municipal según una política de “cuenta gotas” desarrollada principalmente con criterios electorales. La demanda por la vivienda urbana nunca se planeó sino que ésta es satisfecha particularmente.

3. 1960, en adelante

A partir de la experiencia del movimiento reivindicativo del subproletariado guayaquileño que había incendiado la Jefatura Provincial de Seguridad y saqueado las tiendas y despensas del centro, la burguesía implementa un nuevo esquema de dominación urbana, el cual también se inserta en las nuevas condiciones que se dan en la sociedad ecuatoriana y urbana en especial.

Durante las décadas del 60 y 70 se ha impulsado un modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones, lo cual se ha conseguido principalmente en la última década merced a los ingresos generados por el petróleo. Esto ha provocado un mayor crecimiento tanto en términos cuantitativos como cualitativos de la clase trabajadora. En los años 70, dos procesos importantes han ocurrido al nivel de las organizaciones de clase, por una parte se experimenta un proceso de unificación tendiente

29. *Idem*, p. 69.

a la formación de la Central Unica de los Trabajadores (CUT), y por otra parte una tendencia a incorporar las demandas reivindicativas y las organizaciones poblacionales” (para denominarlas de alguna manera) a las demandas y organizaciones obreras. Así tenemos el caso de la Federación de Organizaciones Clasistas (CEDOC) y las resoluciones del XI Congreso de la Confederación de Trabajadores del Ecuador en 1977.

Por eso la burguesía, frente al nivel de conflictividad del subproletariado y al desarrollo de la clase obrera desde la década de los 60 en adelante ha implementado una estrategia de dominación urbana que tiende a neutralizar los conflictos sociales y a desmovilizar en el corto y mediano plazo al proletariado y subproletariado urbano implementando diversos mecanismos.

- Se otorga un mayor énfasis a la satisfacción de las demandas urbanas, principalmente a través del relleno de calles y dotación posterior de otros servicios de manera incompleta e inacabada.
- Por la implementación de planes de desarrollo comunal, como han sido los planes de desarrollo municipal, la acción cívica de las fuerzas armadas y el asistencialismo privado (AID, Plan Padrinos, etc.), que han buscado: desmovilizar el subproletariado y al proletariado en sus lugares de residencia; ayudar al aparato municipal en la neutralización de los conflictos sociales atenuando las contradicciones, realizando ciertas “obras sociales” y sirviendo como aparato ideológico y represivo del sistema de dominación urbano, al distorsionar y oscurecer las contradicciones en el movimiento poblacional manipulando los objetivos del mismo de manera de tratar de impedir una revitalización de la lucha de clases en la ciudad. Por otra parte, tendiendo a la reproducción de la ideología de la clase dominante en las masas urbanas, ideologización necesaria para mantener la explotación y pauperización de la fuerza de trabajo urbana. La ideología populista del CFP ha permitido también la consolidación en estas políticas (ya que es durante esta época que se constituye como movimiento popular integrado por el subproletariado —su mayor sostenedor— parte del proletariado y sectores de la burguesía), al condicionar los objetivos reivindicativos exclusivamente al consumo urbano. Por ejemplo, donación de terrenos situados en áreas inundadas de propiedad municipal, pavimentación de calles sin ninguna otra obra de infraestructura urbana, obligar

a la Empresa Eléctrica (de propiedad norteamericana) a cortar la luz por mora sólo después de tres meses, etc. Luchas y decisiones municipales que en última instancia lo único que han hecho es velar las contradicciones fundamentales y de esta manera ir paulatinamente desmovilizando.

De allí que podamos ahora explicarnos, cómo a pesar de que las condiciones de vida de los habitantes del suburbio se han deteriorado (hemos visto en la primera sección el descenso del ingreso medio) no ha habido ninguna respuesta al estilo de 1922 ni 1959. Por el contrario ha sido la clase obrera la que ha hecho las movilizaciones más importantes, como son las huelgas nacionales de 1975 y 1977 a las cuales el subproletariado se ha plegado.

Hoy día las luchas urbanas son conducidas —en su mayoría— por la clase obrera y sus vanguardias. Son éstas las que hacen que los intereses sociales se transformen en voluntad política, en donde no se reclama exclusivamente el consumo urbano o se lucha contra la adecuación del espacio a las exigencias de los intereses del capital (desalojos) sino que entra directamente a la disputa del excedente, al reclamar la vivienda.

En las nuevas áreas de invasión no sólo se reclama la tenencia de la tierra sino también la vivienda. Es el caso concreto de los nuevos asentamientos de Mapasingue, Prosperina, Guasmo, etc. Esta demanda ha encontrado poco eco por parte del Estado ya que significa en este rubro una redistribución del excedente y de la asignación del subsidio que se otorga a la vivienda de la pequeña y mediana burguesía. Organizativamente ya no se conforma como Comité Barrial sino que adoptan las formas de Cooperativas de Viviendas y ya no sólo recurren al Municipio sino también a otros aparatos de Estado, como Ministerio de Bienestar Social y Trabajo, al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Junta Nacional de la Vivienda, etc.

Aún en la zona de tugurios, donde la composición social y la inserción al aparato productivo es diferente —en términos relativos— a los del suburbio, el Estado para poder emprender sus planes de renovación urbana ha debido ofrecer una alternativa de nueva localización en el suburbio en el llamado “Plan Piloto de Asentamiento Con-

trolado” con lo cual pudo desalojar con un bajo nivel de oposición, aunque después no se han cumplido las promesas.

La lucha por la vivienda —no por la tierra exclusivamente— es un enfrentamiento que dado el nivel de desarrollo de la lucha de clases en una sociedad como la nuestra, se traduce (no pasa a ser) en una contradicción principal ya que exige un mayor desarrollo organizativo como también una mayor conciencia de clase. Es pasar de ese realismo ingenuo e ideologizado de conciencia de miserable o pobre a tener una conciencia de explotado, lo cual permite identificar mejor a los enemigos de clase.

La lucha y la demanda por la vivienda se da —en el caso de Guayaquil— sólo en el momento en que el subproletariado (despertado por el movimiento populista CFP) es introducido en el proceso de lucha de clase que se da en el espacio urbano y en la sociedad por la clase obrera y sus partidos. Por lo tanto, la demanda por la vivienda no sólo plantea una contradicción específica de la problemática urbana sino que sobrepasa ese ámbito para incidir sobre el reparto de los beneficios sociales producidos por una sociedad, lo cual en última instancia afecta a los proletarios de los medios de producción.

Así, el problema de la vivienda está íntimamente relacionado con las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, y las diferentes soluciones que a las demandas se den dentro de la sociedad burguesa generan contradicciones con el Estado y con las diferentes fracciones de la clase dominante, lo cual hay que analizar a partir de las políticas urbanas vigentes y de la correlación de fuerzas existentes en una coyuntura dada.³⁰ En fin, la clarificación de los objetivos inmediatos y a mediano plazo de la clase obrera y del desarrollo de sus organizaciones permiten generar movimientos reivindicativos urbanos que tienen un doble efecto:

- Presionar y/o lograr frente a los aparatos de Estado la satisfacción de las necesidades de la fuerza de trabajo.

30. Como ha sido el caso de la disputa de los moradores de Urdesa, barrio residencial de la burguesía, con un alcalde de la ciudad porque ésta no satisfacía sus demandas de infraestructura urbana y sí las del suburbio, lo cual obligó a la renuncia del alcalde. Véase periódico El Universo de Guayaquil, 14 de junio de 1977.

- Generar ciertas contradicciones secundarias que en determinadas coyunturas llegan a ser principales, entre diferentes fracciones de la clase dominante que ven frustrados sus apetitos de consumo urbano y de revalorización de su capital, y con el Estado.



La conquista del voto*

Amparo Menéndez Carrión

* Artículo publicado en el libro “La conquista del voto”. Editorial Corporación Editora Nacional, Quito, 1986.

Observaciones preliminares

En los dos capítulos precedentes hemos identificado y examinado las principales redes político-clientelares que operaron en las barriadas de Guayaquil, (1952-1978). Hemos descrito y analizado los orígenes, evolución y relevancia de dichas redes al comportamiento electoral de los actores focales, en cada contienda de la serie y longitudinalmente. Así, las elecciones presidenciales de 1952, 1956, 1960, 1968 y 1978, fueron enfocadas como estudio de casos de la formación y dinámica operativa de *máquinas políticas* y *conjuntos de acción* y del papel de ambos *qua* modalidad de enlace entre votantes barriales y contendores electorales.

Queda demostrada la importancia preeminente del clientelismo como marco de referencia para interpretar la naturaleza del comportamiento electoral de los actores focales. Dentro de este marco no solo se torna posible dar cuenta del éxito electoral, entre los actores focales, de determinados contendores, sino también explicar por qué otras candidaturas fracasan en sus intentos por captar sus preferencias. Más importantes aún —desde la perspectiva de este estudio— se torna posible aprehender la naturaleza básica de los vínculos, nexos o enlaces entre los actores focales y las candidaturas de su preferencia.

Este capítulo concluye la tercera parte del estudio con una reflexión acerca de las implicaciones analíticas básicas que se derivan de sus hallazgos. Una primera implicación es la poca utilidad, en ciertos casos, y simple y llana inexactitud, en otros, de las nociones interpretativas a las que tradicionalmente se ha recurrido —apriorísticamente— para dar cuenta de la naturaleza del comportamiento electoral de los actores focales y de su relación con los contendores políticos de su preferencia. Segundo, cabe

una referencia explícita a las nuevas perspectivas que emergen de la indagación planteada en las páginas precedentes acerca de algunas preferencias y relaciones específicas, a saber, las preferencias de los moradores barriales por, y su relación con José María Velasco Ibarra, Carlos Guevara Moreno, Assad Bucaram y Jaime Roldós. Una tercera implicación es la continua vigencia del clientelismo como mecanismo de articulación electoral en el contexto *barriada* en la medida en que este continúe representando (a) una modalidad saliente de inserción ecológica, (b) una manifestación preeminente de pobreza estructuralmente inducida; y (c) un escenario principal para la acción y el comportamiento políticos — con la continua vigencia de mecanismos “efectivos” de control social que ello puede significar.

Acerca de la utilidad analítica de nociones alternativas

Como sugiere la indagación precedente, las redes clientelares locales vinculadas a cada una de las candidaturas centrales examinadas —y preeminentes en la determinación del éxito de Velasco, Guevara y Roldós en las urnas suburbanas— difieren en términos de duración, alcance, extensión (es decir, en términos de la longitud de los encadenamientos entre candidatura y base electoral) organicidad de su estructura, intensidad de los sentimientos de lealtad y compromiso que las caracterizan, etc. Asimismo es diferente en cada caso la personalidad y estilos de liderazgo de los contendores ubicados en el ápice de estas pirámides clientelares.

En efecto, tanto los contendores presidenciales favorecidos por los votantes suburbanos en las contiendas de la serie (v.g., José María Velasco Ibarra, Carlos Guevara Moreno y Jaime Roldós Aguilera), como los dos patrones políticos locales cuyas redes también fueron examinadas aquí (Assad Bucaram y Pedro Menéndez Gilbert) no podrían haber sido más diferentes. Sin pretender más que una rápida caracterización basada, en todo caso, en rasgos ampliamente reconocidos, el cinco-veces-presidente Velasco Ibarra es la figura mítica de la política ecuatoriana; el enciclopedista europeo; el orador legendario; el símbolo de la revolución de 1944; el Gran Ausente, a quien se le han atribuido poderes carismáticos excepcionales, particularmente sobre los marginados urbanos. Por su parte, Guevara Moreno es un político apuesto; un activista de calibre;

un agitador sagaz, decidido a institucionalizar la máquina política de CFP; la oratoria no es su fuerte, sin embargo. Y Assad Bucaram es el hombre tosco, rudo, el “déspota”, el “gran administrador”, el “hombre del pueblo”, en quien el atractivo físico no está presente como “recurso político”. A su vez Pedro Menéndez Gilbert es el “oligarca astuto” con “vocación de pueblo”. Por último, Jaime Roldós Aguilera es el joven profesor universitario de ideas progresistas, que intenta dar a las plataformas políticas coherentes el carácter de elemento principal en su partido. Es además, un orador destacado.¹ Hay, empero, un elemento que sí es constante en todos ellos, a saber, su modalidad de articulación con los moradores: la naturaleza misma de los enlaces que logran establecer con el electorado suburbano que, invariablemente, descansan en el clientelismo —en base a redes que o bien encabezan (Guevara, Bucaram, Roldós) o adjuntan a sí en el momento electoral (Velasco). La habilidad —común a todos ellos— en comprender la naturaleza de suburbio, aceptando a los moradores como son, interpretándolos en sus propios términos, y cultivando su apoyo —ya directamente, o a través de la intermediación de efectivos *brokers* locales—, es el único elemento común entre estos políticos. En lo que al electorado suburbano respecta, ellos representan —al margen de sus diversos estilos y rasgos personales— patrones reales o potenciales, a nivel local o nacional, y son apoyados en las urnas en su calidad de tales.

En lo que se refiere a la dinámica de la relación entre estos contendores *qua* patrones y su base electoral suburbana *qua* clientela, el elemento común es la naturaleza contingente del apoyo —como queda demostrado, más notablemente, por el ascenso y caída de Guevara, como también por el eventual debilitamiento del control de Bucaram sobre sus bases suburbanas, con la emergencia de un formidable competidor en la persona del candidato presidencial cefepista Jaime Roldós, quien comienza a construir, en el seno mismo del partido, una red paralela propia—. La naturaleza contingente del apoyo también queda demostrada por las variaciones en el apoyo a Velasco Ibarra en los distritos *suburbio* a través del tiempo.

1. Los rasgos que tipifican la personalidad de Velasco son esbozados en Cueva (1983), Cuví (1977), Hurtado (1980), Martz (1972), entre otros. Acerca de la personalidad de Assad Bucaram y Jaime Roldós, ver El Conejo 1981a y 1981b, respectivamente. Sobre Guevara, véase El Conejo 1981a, *passim*, y Ortiz Villacís (1977).

De hecho, la preferencia de los electores barriales, si bien constante para la tendencia populista no lo es en modo alguno para los contendores populistas en forma individual, entre una y otra elección. De hecho, e independientemente de las características personales de los contendores y de sus diversos estilos políticos, o de la emotividad y afecto que inspiraran en la base, el apoyo que la base les otorga es contingente, y se evapora, invariablemente, cuando ya no pueden ser retribuidos con los beneficios concretos claves a la sobrevivencia de estos nexos (este es el caso, más notablemente, de Guevara Moreno a fines de 1950 y principios de la década siguiente); o disminuye, a medida que las redes clientelares que sustentan el nexo entre contendor y base se debilitan (este es el caso, más notablemente, de Velasco Ibarra en 1968). Ciertamente, todos los actores que forman parte de las redes electorales detectadas están enlazados por una mutua coincidencia de intereses, que no es permanente, empero —al margen del supuesto carisma de la habilidad verbal, o de otros atributos personales de los candidatos que se encuentran en el ápice de la cadena piramidal—.

Que nociones tales como “ruralismo residual” no son adecuadas para interpretar la naturaleza del comportamiento electoral de los actores focales, se sugirió en los primeros capítulos del estudio —al señalarse la experiencia urbana previa de los moradores en general, como uno de los elementos básicos en su perfil socioeconómico—. Además, lejos de constituir “masas flotantes”, fácilmente “disponibles”, el comportamiento político general de los actores focales, y su comportamiento electoral en particular, está firmemente anclado en la barriada para el grueso de moradores, y debe ser “conquistado”, como se confirmó en el curso de la indagación. La presencia preeminente de redes clientelares, ancladas en la barriada, y su importancia para explicar la naturaleza del comportamiento electoral de los actores focales, demuestra la irrelevancia de la noción de “masas flotantes”. Los hallazgos reportados en los dos capítulos precedentes demuestran, asimismo, lo incorrecto de nociones que interpretan el comportamiento electoral de los actores focales en términos de su presunta “ignorancia”, “ingenuidad política”, “falta de desarrollo político” y similares. De hecho, si la lealtad y apoyo electoral de los actores focales por sus candidatos *qua* patrones (actuales o potenciales, locales o nacionales) es contingente, esto es, necesariamente, porque la prosecución de intereses personales muy concretos y estrechos es lo que constituye el “ce-

mento” de los lazos de unión, en todos los tramos de la cadena clientelar. La naturaleza utilitaria de los enlaces confirma la “racionalidad” y el “pragmatismo” de la base —y su voluntad y capacidad de manipular su contexto inmediato, dentro de las restricciones sistémicas dadas, en beneficio personal—. La indagación sugiere que el comportamiento electoral de los actores focales debe verse como *respuesta* —pragmática— a un sistema que no ofrece sino alternativas estrechas, inmediatistas y personalistas.

La naturaleza utilitaria y contingente del comportamiento de apoyo de los moradores sugiere la poca utilidad de interpretarlo en términos de su presunto “emocionalismo”. Ciertamente, la afectividad no liga a contendores y votantes entre sí *incondicionalmente*. Es la coincidencia mutua de intereses lo que los enlaza, por lo menos temporalmente. La naturaleza contingente de dicha “lealtad” y apoyo político también nos lleva a cuestionar la utilidad de planteamientos que interpreten el comportamiento electoral de los actores focales en términos del “carisma” de los candidatos.

La noción de carisma

Puede argumentarse que el problema de la noción “carisma”, desde la perspectiva del estudio, es no solo su utilidad, menor que la noción “clientelismo” para dar cuenta del comportamiento electoral de los actores focales, sino su potencial incompatibilidad con la última como marco explicativo. A fin de que la noción weberiana de liderazgo carismático, tal cual ha sido interpretada por los analistas de Velasco Ibarra (y de otros contendores políticos latinoamericanos) aplique, la lealtad política de la base debe descansar en la creencia sobre las cualidades excepcionales del líder, independientemente de que se extraigan o se anticipe, o no, la obtención de beneficios concretos a partir de la relación con el líder. En base a sus poderes, el líder carismático lograría ejercer control absoluto sobre sus seguidores. El apoyo, en este caso, es incondicional.² Esto no podría estar más lejos de lo que encontramos en la relación entre los mo-

2. Para un excelente análisis crítico del uso de la noción de carisma como marco de referencia para explicar la naturaleza del éxito electoral de Velasco Ibarra, véase Quintero (1978 b). Adviértase que la crítica de Quintero va más allá de la aplicación de la noción al caso de Velasco Ibarra, hacia la utilidad conceptual misma de la noción.

radores de Guayaquil y sus contendores favoritos, incluyendo a Velasco Ibarra.

Que los contendores apoyados por los moradores en las urnas puedan tener o no atributos “carismáticos” no es un problema que interese debatir aquí. De hecho, no es necesario negar (*a priori*) los presuntos atributos carismáticos de determinados candidatos para proponer la poca relevancia de tales atributos para dar cuenta de la naturaleza básica de los enlaces con los moradores barriales en general.

Por una parte, la noción de carisma no permite dar cuenta del apoyo electoral en forma “objetiva” alguna. En todo caso, una vez que se demuestra la naturaleza clientelar de los vínculos electorales entre los votantes suburbanos y sus contendores favoritos —y las muchas razones “objetivas” que existen para que los moradores consideren que es su interés apoyar a determinadas candidaturas—, no solo se torna innecesario recurrir a explicaciones “subjetivas”, sino también potencialmente contradictorio. En efecto, sería un tanto contradictorio pretender argumentar que la naturaleza básica de los vínculos entre una candidatura dada y el grueso de sus partidarios (en suburbio) descansa simultáneamente en el factor “carisma” (y, por lo tanto, está basada en los “sentimientos” de la base antes que en la “razón”), y al mismo tiempo, en su calidad de ápice real o potencial de una red de patronazgo (lo cual, implica, por el contrario, pragmatismo, contingencia y utilitarismo, por definición)³. Cuando se de-

3. Argumento que aparece en la literatura frecuentemente. Un autor (Navarro, 1982), comienza su artículo sobre el liderazgo “carismático” de Eva Perón, admitiendo que como Weber no ofrecía análisis extenso alguno del liderazgo político carismático, “el concepto permanece vago”. No obstante, Navarro encuentra la noción de utilidad para interpretar la naturaleza del atractivo político de Eva Perón. En todo caso, el propio análisis de Navarro sugiere que la fuente del éxito de Evita entre “los descamisados” descansaba en su *capacidad de respuesta*, y por ende, recalca, de hecho, la naturaleza eminentemente utilitaria de los lazos entre la esposa de Perón y sus seguidores. Sin embargo Navarro no ofrece comentario alguno a las implicaciones conceptuales de dicho hallazgo, en lo que a la validez de su marco weberiano de análisis se refiere. Contrástese el tratamiento de Navarro sobre la naturaleza del atractivo político de Eva Perón, al excelente tratamiento de la naturaleza de la relación entre Juan Domingo Perón y su base en Kenworthy (1973) y Smith (1969). Concluye Smith, “no era tanto que las masas urbanas eran embaucadas por su demagogia carismática, cuanto que estaban impresionadas con su decisivo y efectivo liderazgo” (Smith, 1969: 72). Otro autor (Conniff, 1982), en su estudio sobre el populismo en Brasil (1920-1940), “resuelve” el dilema conceptual considerando “carisma” y “clientelismo” no como factores de refuerzo mutuo, como lo hace

muestra que el comportamiento electoral de un determinado universo de actores constituye, fundamentalmente, *una respuesta instrumental a la situación concreta en que estos actores se encuentran*, recurrir a nociones tales como “carisma”, se torna no solo de dudoso valor analítico, sino innecesario.

Nuevamente, los estilos personales de todos los contendores relevantes al suburbio examinados aquí, difieren. Sería inconducente intentar rastrear los rasgos comunes de personalidad que pueden dar cuenta de su atractivo “carismático”, una vez que se ha demostrado que el factor constante entre ellos reside en cambio, en los mecanismos que utilizaron para extraer apoyo electoral y, claramente, en su habilidad para construir u obtener acceso a una clientela electoral (suburbana) —dentro de estructuras socioeconómicas, oportunidades y coyunturas políticas que estaban básicamente dadas—.

El rol del discurso

Este estudio no incluyó análisis sistemático alguno del discurso de los contendores. Sin embargo, la evidencia recogida en el transcurso de la indagación, es suficiente como para permitirnos plantear un par de consideraciones. Primero, que el discurso de los contendores favorecidos por la mayoría de votantes suburbanos, invariablemente interpela al “pueblo” en general y, a los “marginados urbanos” en particular. El estilo y habilidad verbal podrá ser diferente. Cuan “bien” dicen su “mensaje” es factor secundario; el contenido del mensaje es el elemento común, sin embargo, y se puede ver como factor que refuerza el atractivo electoral de las candidaturas. Segundo, y más importante aún, no es lo que los contendores dicen sino lo que hacen —o se espera que hagan como políticos *qua* patrones actuales o potenciales— lo que genera el apoyo de los moradores. No solo el discurso de Velasco, Guevara, Roldós, Bucaram o Menéndez Gilbert, muestra “su deseo de trabajar por ‘la gente chiquita’”, su asequibilidad, solidaridad y voluntad de “responder”; sino que, en realidad, estando en el poder, “trabajan” por el “hombre pequeño” y son “accesi-

Stein (1982), por ejemplo, sino, “estirando” la noción de “carisma” hasta el punto de hacerla sinónimo de clientelismo. En palabras de Conniff “...De otra parte, la relación basada en la autoridad carismática es una relación de intercambio, en la cual votos y apoyo se otorgan al líder por recompensas en este mundo, ya psicológicas o materiales” (Conniff, *ibid.*: 13).

bles”, “solidarios” y “responden”, *desde la perspectiva de los moradores —dirigencia y base— en formas que extraen su apoyo*. Cuando estos contendores —o las redes clientelares adjuntas a ellos— se debilitan o pierden la capacidad de ejercer un patronazgo significativo, el apoyo electoral se debilita concomitantemente.

En conclusión y resumen, los hallazgos de esta indagación sugieren que los estilos y atributos personales de los contendores —más allá de su rol como patrones reales o potenciales— son, en el mejor de los casos, elementos subsidiarios, y en el peor de los casos, irrelevantes para dar cuenta de la naturaleza de sus vínculos con los votantes suburbanos. Esta proposición no significa negar el papel que tales estilos de liderazgo y atributos personales puedan haber jugado en la emergencia de estos políticos como actores salientes dentro del escenario político ecuatoriano, o su importancia —que puede haber sido clave— para explicar aspectos de la carrera política de estos actores que no tienen que ver con el reclutamiento electoral de los moradores. Además, no pretendemos negar, *a priori* la validez de tales estilos y atributos personales para dar cuenta del éxito electoral de estos contendores entre otros segmentos del electorado (marginados y no marginados) cuyo comportamiento *qua* actores políticos no está firmemente anclado en barriadas marginadas como escenario preeminente de acción y formación de actitudes y cultura política, y cuyo comportamiento electoral no esté ligado a enlaces de índole clientelar. En todo caso, la noción de carisma, tal como se ha manejado en la literatura referente al éxito en las urnas de contendores políticos tales como Velasco Ibarra, es incompatible con la noción de clientelismo como factor explicativo; y el rol del discurso es factor subsidiario para dar cuenta de la naturaleza de los enlaces entre votantes suburbanos y sus contendores favoritos.

¿Cómo interpretar, entonces, las relaciones concretas entre los moradores y sus contendores favoritos en el período 1952-1978? Los párrafos que siguen confrontarán esta pregunta en base a los hallazgos del estudio.

Velasco Ibarra y los votantes suburbanos

Uno de los principales hallazgos del estudio tiene que ver con la naturaleza de la relación entre Velasco Ibarra y los votantes suburbanos, a sa-

ber, que en las tres ocasiones en que el Gran Ausente es postulado a la presidencia en el período (1952, 1960, 1968), su apoyo electoral en Guayaquil y sus barriadas, está invariablemente vinculado a las operaciones de redes clientelares locales que, ya en forma de máquinas políticas o de conjuntos de acción, jugaron un rol preeminente en la efectivización del voto por Velasco. En el suburbio, el apoyo a Velasco no se origina en la presencia de masas “flotantes” y “prestas” a ir espontáneamente (sin que medie “acicate externo” alguno) a las urnas a emitir su voto por el candidato “seducidos” por los poderes carismáticos de Velasco, o “porque habla tan bonito”, o por la “emoción” y “sentimientos” que despierta en los votantes. Ciertamente, tales factores pueden haber jugado un rol preeminente entre otros segmentos del electorado. En lo que al electorado suburbano se refiere, hemos encontrado un patrón consistente, en el cual los votos son efectivizados por intermediarios locales que no operan para movilizar el apoyo de masas eminentemente “sentimentales”, “carentes de desarrollo político” o “ignorantes”, sino de actores tan pragmáticos como sus intermediarios, y con los cuales los intermediarios —no Velasco— tienen una “relación especial”, de índole clientelar.

En 1952, el CFP *qua* máquina política, bajo el liderazgo de Guevara Moreno, está en posición de “transferir” y puede haber movilizado entre el 50 y 63 por ciento del TVV obtenido por Velasco Ibarra en la ciudad de Guayaquil. El conjunto de acción representado por la Federación Nacional Velasquista habría estado en posición de dar cuenta del resto⁴. En

4. Esta estimación, como las que le siguen, son en extremo crudas y se introducen aquí solo para efectos referenciales. Ciertamente, el supuesto de que tal transferencia de votos de CFP *qua* máquina y la Federación Velasquista *qua* conjunto de acción se dio en 1952 se sustenta en los hallazgos que se reportan en los dos capítulos precedentes. La contribución (estimada) del CFP de Guevara Moreno a Velasco Ibarra en 1952, toma el TVV obtenido por Guevara en la elección de Alcalde de 1952 en la ciudad de Guayaquil (13.352 votos) y lo aplica como porcentaje del TVV de Velasco Ibarra en la ciudad en 1952 (26.819), para calcular una contribución mínima posible. El apoyo obtenido por CFP en las elecciones parlamentarias de 1952 (aprox., 17.000 votos en la ciudad) es luego aplicada como porcentaje del voto de Velasco en 1952 para estimar una contribución máxima posible. (Estimaciones realizadas en base a las cifras relevantes, que aparecen en los capítulos, 5, 7, 8). El “residuo” se supone puede representar la contribución posible de la Federación, sin querer implicar con este ejercicio que Velasco, por sí mismo, sin la intermediación de CFP o la Federación, no fuera capaz de atraer electorado alguno a las urnas suburbanas, por cierto.

lo que al grueso de los moradores respecta, es CFP, antes que la Federación, el articulador saliente del apoyo en esta ocasión. Para la elección de 1960, el Alcalde Menéndez Gilbert está en posición de movilizar, como mínimo, el 56 por ciento de la votación que Velasco Ibarra obtiene en los distritos *suburbio* en esa ocasión. Como muestran los dos capítulos precedentes, los intermediarios políticos vinculados poco tiempo antes a Concentración de Fuerzas Populares, miembros de la alta jerarquía del partido, “mandos medios” o dirigencia barrial, van “abandonando el barco a medida que este se hunde” y proceden a vincular sus grupos clientelares a la pirámide electoral de Velasco o, incluso, a otras candidaturas, como la de Galo Plaza, por ejemplo, desligándose del candidato oficialmente respaldado por CFP (Parra Velasco). Estimamos que un 22 por ciento adicional de la votación obtenida por Velasco Ibarra en los distritos *suburbio* en 1960, puede explicarse en términos de la caída de la máquina política guevarista. Así, y como mínimo, es probable que un 78 por ciento del voto obtenido por Velasco Ibarra en el suburbio de Guayaquil en 1960, estuviera vinculado a los esfuerzos de reclutamiento de los varios conglomerados (*clusters*) clientelares que componían su pirámide de apoyo local⁵.

Significativamente, la preferencia por Velasco es más baja en los distritos *suburbio* —y en la ciudad en general— en 1968, cuando carece de una máquina política dentro de su coalición de apoyo y cuando su conjunto de acción local es más débil que en el pasado⁶. En ese año Menéndez

Adviértase que no se hicieron estimaciones para los distritos *suburbio* porque, como se explica en el capítulo 5, los datos disponibles impedían el análisis SSE a nivel distrital para el período pre-1956.

5. Estas estimaciones toman el TVV obtenido por Menéndez en la elección de Alcalde (1959) en los distritos *suburbio* (véase capítulo 7) y lo aplican como proporción del TVV Velasco (1960) en los distritos *suburbio* para calcular una mínima contribución posible. Considerando que Parra obtuvo aprox. la mitad de los votos suburbanos que Guevara obtuvo en la contienda local de 1959, se presume un desplazamiento de la diferencia a Velasco —y en menor medida a Plaza— en el suburbio (estimaciones basadas en los datos relevantes, que aparecen en los capítulos 5, 7, 8).
6. La declinación de popularidad de Velasco en 1968 es un fenómeno nacional que sin duda debió responder a una serie de factores que no podemos analizar aquí. Cabe recalcar que no pretendemos afirmar aquí que el debilitamiento de la fuerza electoral de Velasco con relación a la elección anterior obedece exclusivamente al hecho que las redes clientelares que lo apoyaban eran más débiles esta vez. Estamos simplemente notando que en el caso de Guayaquil y en lo que a los distritos *suburbio* respecta, se observa una variación concomitante que si consideramos, por lo menos, sugerente en el marco del estudio.

Gilbert está en posición de movilizar un 35 por ciento del voto que Velasco obtiene en el suburbio de Guayaquil, junto con José Hanna, cuyo CFP guevarista también apoya a Velasco en esa ocasión. Un 30 por ciento adicional de la votación de Velasco en los distritos *suburbio* puede explicarse en términos de la anexión temporal a su pirámide electoral de intermediarios que, si bien vinculados regularmente a Assad Bucaram y CFP, habían decidido apoyar a Velasco, dado el apoyo “tibio” de Bucaram a Córdova y el hecho de que en esa coyuntura específica, los capitanes distritales habrían estado en libertad de “mover el voto” para candidatos que no fueren el oficialmente apoyado por CFP.⁷

Que la “transferencia” del voto es posible en el caso de Velasco; mientras que no resulta así en el caso de Córdova, no quita la fuerza al argumento de que la intermediación clientelar es invariablemente preeminente para explicar el apoyo de los electores suburbanos en las urnas en los casos que nos ocupan. No es necesario recurrir a nociones exóticas de nexos subjetivos a la personalidad “carismática” de determinados candidatos. Los hallazgos de la indagación sugieren que si la “transferencia” no funciona para Córdova y sí para Velasco, es porque el primero es una figura política ajena al escenario político local y no hay razón alguna para que los movilizadores de base relevantes al suburbio y sus redes clientelares lo vieran como potencial patrón a nivel nacional, mientras que Velasco representa, desde esa perspectiva, la única alternativa disponible en esa contienda y Bucaram no pudo (o no quiso) ejercer control alguno sobre su comportamiento de apoyo en esa ocasión.⁸ En lo que respecta a las redes electorales locales relevantes al suburbio, que la “transferencia” del voto se de en determinados casos y no en otros, tendría más que ver con la dinámica del clientelismo político *per se* que con el “carisma” de los can-

7. Nuevamente, estos cálculos se basan en el apoyo electoral obtenidos por Menéndez Gilbert, Hanna y Bucaram en la contienda de 1967 para Alcalde, y aplican el TVV de Menéndez y Hanna (distritos *suburbio*) como proporción del TVV de Velasco en los distritos *suburbio* en las elecciones presidenciales de junio de 1968. Tomando en cuenta que mientras que Bucaram obtuvo 25.445 votos en los distritos *suburbio* en las elecciones de 1967, Córdova obtuvo 7.683 votos menos (de un electorado suburbano que se había incrementado en 10.000 votos entre 1967 y 1968) la diferencia, se presume, fue a Velasco principalmente.

8. Como sugieren los hallazgos reportados en los capítulos 7 y 8, aparentemente Bucaram decide, de hecho, no montar un esquema de reclutamiento mayor para Córdova en Guayaquil en esta ocasión.

didatos, el poder de atracción de su oratoria y otros elementos subjetivistas de esa índole.⁹

Que la mejor manera de interpretar la relación electoral entre Velasco y el votante suburbano es como *manifestación de clientelismo en acción*, y aún más importante, que esa “relación especial” entre moradores y sus intermediarios, pueda de por sí explicar el apoyo de vastos contingentes de electores suburbanos por Velasco, sugiere la necesidad de revisar las interpretaciones convencionales del velasquismo *como fenómeno electoral*, para tomar en cuenta el papel preeminente del clientelismo político como factor explicativo de su éxito en las urnas. La presencia de las llamadas “sub-especies” velasquistas en la estructura de apoyo de Velasco en 1960, que representan varios segmentos de un conjunto de acción nacional—como se viera en conexión con el más fuerte de los triunfos electorales de Velasco a nivel nacional— sugiere la relevancia del factor clientelar para el análisis del velasquismo *qua* fenómeno electoral a nivel nacional.

En efecto, el más significativo de los atributos y recursos de Velasco *qua* político, puede haber residido no tanto en su presunto carisma, sino en su disposición misma a jugar el papel de vehículo o instrumento preeminente para la prosecución de los objetivos e intereses personales de la más amplia de las clientelas electorales: “todos aquellos que venían a él” —por razones utilitarias propias—; todos los actores de su heterogénea pirámide de apoyo— con la intensa competencia (y conflicto) entre los intermediarios potenciales para constituirse en intermediarios favoritos del Presidente Velasco *qua* patrón que ello implicó.

Sugerimos que si se trata de aproximarnos al éxito electoral de Velasco, desde la perspectiva de sus atributos personales, lo que sí cabe des-

9. Es interesante notar que aún entre los velasquistas prominentes que fueron entrevistados, detectamos afecto genuino por Velasco (por razones vinculadas a sus atributos personales), en sólo un caso. Como el contenido de las entrevistas revela, en todos los otros casos, la relación con Velasco se sustenta en una mutua coincidencia de intereses objetivos. Además, mientras que el mito de la vinculación emocional e irreflexiva de las masas nos fue repetida una y otra vez por sus colaboradores cercanos, no logramos encontrar a nivel de los moradores tan solo una instancia de tan ferviente ligazón afectiva. Velasco es visto en la barriada, invariablemente, como “un buen señor” y a veces como “todo un héroe, ese Velasco”. La afectividad, si estuvo presente en alguna medida, fue claramente manifestada por los entrevistados barriales en conexión con la persona de Guevara, Bucaram, Roldós y otros políticos locales, más que con respecto a Velasco.

tacar —más que su presunto “carisma” — es su excepcional comprensión de la dinámica electoral en un contexto político como el ecuatoriano, donde el (a) personalismo estructuralmente inducido y el pragmatismo político son rasgos preeminentes; y (b) la “flexibilidad” requerida de los políticos para obtener por lo menos una lealtad temporal de la base asume alto valor como recurso político, si de ser electo se trata; mientras que la construcción, organización y consolidación de un partido con elementos doctrinales claros y consistencia ideológica, como guía del accionar de sus miembros, puede “hacer peligrar” la posibilidad de aglutinar una coalición electoral —aún cuando tenue— tan amplia y diversa como sea posible que permita el acceso al poder a través del voto. La reticencia de Velasco Ibarra en conformar un partido político que pudiera “atarlo” de alguna manera, como también la utilización de una convenientemente laxa red de “amigos políticos” que le permitía ser invariablemente ubicado en el rol de potencial patrón (a nivel presidencial) por un espectro de partidarios tan amplio como fuera posible, es, sin duda, la más pragmática de las estrategias, “idealmente” adecuada a un contexto político informal como el ecuatoriano. Por ende, Velasco representa el candidato “ideal” desde la perspectiva de dicho contexto, el más pragmático de sus actores, y no coincidentalmente, el de mayores posibilidades de acceso al poder a través del voto, en el período en consideración.

El liderazgo cefepista y los votantes del suburbio

Las relaciones de Carlos Guevara Moreno, Assad Bucaram y Jaime Roldós, respectivamente, con los votantes del suburbio, han sido detenidamente tratadas en capítulos precedentes. Poco cabe agregar aquí, excepto enfatizar algunas implicaciones que se derivan del análisis de la relación en cuestión.

En lo que a Guevara Moreno respecta, los hallazgos del estudio permiten afirmar que el Capitán del Pueblo representa el principal organizador de bases barriales de Guayaquil en el período 1947-1978 y, sin duda, el primer político que comprende la importancia de apelar a los sectores marginados, cultivándolos *qua* electorado potencial de manera sostenida, y excepcional en su habilidad para comprender la ética utilitarista del grueso del electorado al que tiene que apelar, traducéndolo en apoyo

político para sí y CFP —que, desde la perspectiva de los sectores marginados, más que un partido, representa una máquina política.

Ciertamente, los lazos de índole afectiva, emotiva, y la “mística” son componentes visibles del movimiento que Guevara logra organizar, secundado por el formidable equipo que logra conformar. Sin embargo, la “mística” y afectividad en torno al movimiento y su líder, no pudieron impedir que la lealtad a Guevara Moreno fuese contingente. El apoyo a Guevara simplemente se evapora en las barriadas suburbanas, tal como sucede con cualquier otro contendor una vez que se torna claro que ya no está en posición de ser vehículo “efectivo” para la prosecución de los intereses personales de sus partidarios —mientras que otros políticos sí están en posición de serlo y de acogerlos en sus redes electorales. Que el apoyo de los moradores pueda ser tentativo y contingente aún para alguien como Guevara, que trabaja tan de cerca con las bases, que les demuestra su voluntad y capacidad de respuesta cuando está en posición de hacerlo, que además monta una estructura de patronazgo bajo su control, subraya la ética utilitaria de los moradores —bases e intermediarios—. Una vez que la máquina política que Guevara conduce entra en crisis y surgen alternativas potencialmente más provechosas, Guevara es simplemente abandonado por sus partidarios. Menos de una década después, el Capitán del Pueblo se convertiría en un actor político de importancia electoral marginal.

El siguiente extracto de entrevista complementa, agudamente, las observaciones anteriores. En palabras de la madre de un ex-dirigente del barrio Santa Ana:

Mi hijo trabajó por todos esos políticos. En el momento de las elecciones él hablaba con sus amigos del barrio y *formaba comités para el candidato que él creía iba a ganar y había venido a verlo*. Mi hijo era muy activo. Trabajó por Guevara, Menéndez y Bucaram... (*Entrevista N° 38*; el énfasis es nuestro).

También el apoyo a Bucaram es contingente, como se refleja en el eventual debilitamiento de su control sobre las redes clientelares inherentes a la estructura del partido, al emerger Jaime Roldós como competidor plausible, dentro del propio CFP. En cuanto a Roldós, los hallazgos del estudio proveen una nueva perspectiva sobre la naturaleza del atractivo

electoral de su candidatura al ubicarlo en el rol, raramente mencionado, de ex“hombre de relación” para muchos moradores, con vinculaciones barriales que antecedían a su candidatura presidencial y lo hacen, desde el momento en que esta es proclamada, un potencial patrón a nivel nacional en los ojos de muchos votantes suburbanos, factor clave para explicar por qué logra construir una estructura de intermediación clientelar paralela desde dentro de CFP, que socavara la propia red de Bucaram durante el curso de la propia campaña electoral de 1978.

¿Por qué las candidaturas centrales examinadas son favorecidas por los moradores y otras no? ¿Por qué algunas no logran captar el apoyo del grueso del electorado barrial? Como se desprende de nuestra indagación, los contendores favoritos del suburbio representan, desde la perspectiva de los moradores, la única alternativa electoral disponible en cada caso, ya por ser las únicas presentes en su escenario inmediato y que cultivan su apoyo de manera más o menos permanente, o por ser los únicos contendores que (a) se habían vinculado a aquellos que sí estaban presentes y cultivaban el apoyo suburbano y/o (b) tenían antecedentes políticos que permitían ubicarlos en el rol de potenciales patronos. En palabras de uno de nuestros entrevistados barriales.

...En el comienzo Bucaram tenía por costumbre venir por aquí con el doctor Guevara. Cuando el doctor Guevara se fue, el pobrecito, todos mis vecinos se volvieron bucaramistas. Formaron comités para Bucaram; también para otros, pero los más sustantivos eran de Guevara y Bucaram porque eran los más conocidos por aquí en el barrio, porque todo el tiempo estaban viniendo...(*Entrevista N° 36*).

Dice otro morador,

En un tiempo todos eran guevaristas aquí en el barrio. ¿Por qué? Porque les resultaba. Claro que muchos aquí estaban siempre, como quien dice, ‘al arranche’, *listos para apoyar al que caía por aquí*: si caía Guevara, eran guevaristas; si caía Menéndez, eran menendistas, y después bucaramistas... Yo no he sido nunca muy político. Pero aquí uno tenía que hacerse, por el interés. (*Entrevista N° 25*; el énfasis es nuestro).

La continua vigencia del clientelismo político para dar cuenta de la naturaleza de las preferencias de los moradores barriales *Qua* electores

Como demuestra la indagación precedente, los patrones políticos y sus redes clientelares así como surgen y se desarrollan, eventualmente caen. La indagación también sugiere, sin embargo, que en la medida en que la barriada permanezca como escenario político principal para el grueso de sus residentes, y dado un contexto sistémico que no solo permite sino que induce tanto a residentes como a políticos a recurrir a mecanismos clientelares, los primeros como compensación a su precariedad, los segundos como fuente de apoyo político, la modalidad básica del reclutamiento de apoyo permanecerá invariablemente clientelar.

Del mismo modo, los asentamientos urbanos espontáneos y las barriadas aparecen, crecen y se consolidan, y, eventualmente, muchas dejan de constituir el principal escenario político de sus residentes. Que la necesidad colectiva y las oportunidades para recurrir a las relaciones clientelares pueda declinar en algunas barriadas con el paso del tiempo, no significa que bajo las condiciones socioeconómicas prevalecientes, por una parte, la consolidación de las viejas barriadas no sea sino parcial (vastos bolsones de precariedad residencial severa persisten alrededor de las principales arterias de las barriadas consolidadas, por ejemplo) y, por otra, que nuevos asentamientos no continuarán emergiendo para reproducir el ciclo que se cierra en las viejas barriadas.

El proceso de reclutamiento en sí podrá tornarse cada día más complejo con la permanente expansión del suburbio; y con la aparición de nuevas alternativas electorales de relevancia barrial —a medida que más políticos “descubren” la importancia de “trabajar el voto” de este segmento del electorado, y a medida que asegurar la lealtad de los intermediarios locales (en todos los tramos de la pirámide de apoyo) se torna cada vez más difícil—. Nuestros hallazgos sugieren, sin embargo, que mientras las condiciones estructurales de precariedad e inseguridad continúen produciendo segregación residencial en forma de barriadas, y *el contexto sistémico continúe siendo institucionalmente excluyente para los marginados, en forma colectiva*, el clientelismo político perdurará. Por ende, puede anticiparse que el éxito electoral en las barriadas continuará estando

inextricablemente ligado a la habilidad de un candidato (a) en cultivar el apoyo de los moradores más o menos consistentemente, construyendo redes clientelares propias, y con esa base, una estructura de intermediación que le asegure, por lo menos, lealtad temporal y una cobertura tan amplia como sea posible en las, crecientemente “decisivas”, barriadas o (b) en establecer enlaces efectivos con quienes sí las tienen, con la consiguiente perpetuación de formas de participación política afines a un contexto de control social que ello implica.

Epílogo

Los primeros moradores del barrio Santa Ana habían llegado a la zona en 1947. Para 1978 el barrio tenía una extensión de 192 cuadras (90 ha., aprox.) y era un área relativamente consolidada del suburbio. Su población, de cincuenta familias en 1952 (300 residentes, aprox.) había crecido para 1978 a 50.000 residentes, aprox¹⁰. A medida que el barrio crecía, la densidad aumentaba y se volvía cada vez más frecuente la vivienda por inquilinato (de cuartos, más que viviendas), especialmente en la arteria principal del barrio (Gómez Rendón). Muchos sectores del barrio comenzaban a parecerse a los tugurios centrales de la ciudad.

La gran mayoría de residentes continuaba siendo pobre, pero con el tiempo la vida había mejorado en el barrio, desde la perspectiva de sus moradores: la mayoría de residentes había obtenido seguridad de tenencia; el transporte público “ya no era un problema”; algunos servicios de infraestructura (electricidad y pavimentación —parcial— de calles; relleno, —también parcial—, tuberías de agua potable, mas no alcantarillado) habían sido provistos y la dotación de escuelas, iglesias, servicios médicos “no estaba mal” en opinión de los moradores, que solo lamentaban la carencia de espacios verdes y canchas de deportes en el barrio. Los antiguos moradores que no habían podido mantener sus “terrenitos” se habían trasladado a otros sectores, en los linderos del distinto (*Febres Cordero*), por ejemplo, al “suburbio nuevo”; o a la rápidamente creciente zona del Guasmo en el distrito *Ximena*. Habían aparecido nuevos residentes en el barrio, con capacidad de costearse la compra de un terrenito

10. Según las estimaciones de un sacerdote, una maestra y un paramédico de Santa Ana. Entrevistas N^{os} 20, 22, 29.

y hacer algunas mejoras a sus viviendas con el tiempo. El barrio había comenzado a incluir, asimismo, números crecientes de residentes con empleo relativamente estable —que habían podido comprarle el lote a los moradores originales cuya mayor precariedad les inducía a plegarse a los contingentes de nuevos “colonizadores” (de nuevos asentamientos espontáneos)—, como también algunos estudiantes universitarios, hijos e hijas de los fundadores del barrio. Con los cambios experimentados en Santa Ana desde su surgimiento, en términos de su “evolución urbana”, de la composición socioeconómica de su población, y de la consolidación residencial de muchos residentes, los moradores reafirmaban su identificación con la clase media, auto-definiéndose como miembros de “la clase media” y como “residentes del centro”. Para 1978, el sentido de “comunidad” y la solidaridad mantenida hasta los primeros años de la década del setenta, había declinado dramáticamente. Los vecinos habían comenzado a “encerrarse” en sí mismos...“cada uno en lo suyo” ...Con la creciente heterogeneidad en la composición socioeconómica del vecindario, la barriada era cada vez menos un escenario de comportamiento político. En la medida en que las oportunidades para establecer y cultivar vinculaciones de tipo político se tornaron cada vez más escasas, la relación entre los moradores y las estructuras partidistas (y los políticos) se modificó. El comentario de uno de los primeros moradores —con nostalgia por “los buenos viejos tiempos”— de que “en la elección de 1978 casi no hubieron comités políticos para nadie aquí en el barrio”, manifiesta en forma dramática los drásticos cambios ocurridos. (*Entrevista N° 34*).

Muchos vecinos coincidían en observar que mientras que “antes teníamos los comités, las reuniones, las fiestas, la unión entre familias, ahora ya no¹¹”. Esto se debía a que, en palabras de un morador —un carpintero que había vivido en el barrio por treinta y seis años y estaba planeando cambiar la estructura de su casa de caña y madera a cemento en el momento de la entrevista (mediados de 1983)— “La cosa es que aquí ya no necesitamos nada más” (*Entrevistas N° 20 y 34*). Por ello y como los moradores comentarán una y otra vez a la autora,

En 1978 los vimos pasar a los candidatos a la presidencia con sus comitivas. Sólo pasaban. Ya no pararon aquí. Se fueron a sus comités de

11. Comentario extraído de la entrevista N° 38 y confirmado en las entrevistas N°s 20, 29, 30, 42, 34.

más afuera en la parroquia Febres Cordero. Pasaban rápido y no paraban. Creo que iban al Cisne...más afuera. (*Entrevista N° 34*).

La observación de que “yo voté por Roldós...el alma bendita” porque “se lo debía al partido después de tantos años de lucha...de ser tan buenos con nosotros” (*Entrevista N° 20*), es también un reflejo de la naturaleza de las actitudes y comportamientos de la mayoría de residentes entrevistados en Santa Ana, en la elección de 1978.

No todas las zonas del barrio estaban pavimentadas o servidas con una infraestructura más o menos completa en el momento de la entrevista (1983). De hecho, de la Gómez Rendón hacia el sur, en un perímetro que comprende 24 cuadras, las calles carecían de pavimentación o servicios completos, y las viviendas se tornaban cada vez más precarias a medida que nos alejábamos de la principal arteria del barrio, hacia el sur. En una de esas cuadras se ubicaba el único comité que encontramos funcionando en la barriada, al momento de las entrevistas. El comité en cuestión era del CFP, ahora liderado por Averroes Bucaram, hijo de Don Assad, y funcionaba en casa de un congresista del partido.¹² El Congresista-(nombre omitido) era a la sazón un hombre corpulento, de aspecto tosco, en sus tempranos cincuenta, propietario de una flota de camiones, quien había llegado al congreso nacional como representante alterno. Si nuestros varios intentos de entrevistarlo fracasaron (el congresista aceptó ser entrevistado en un comienzo y posteriormente se negó, aparentemente

12. No tengo record alguno (excepto por mi diario de trabajo de campo), de las conversaciones mantenidas con los tres miembros de la clientela política del congresista. Las peculiares circunstancias de nuestros varios encuentros con estas personas impidieron grabar las conversaciones. Nuestra primera conversación fue en presencia del congresista a cuya casa/comité nos habíamos acercado por primera vez, para ver si aceptaría ser entrevistado. Su actitud en ese momento fue demasiado aprehensiva como para que nosotros contempláramos la idea de utilizar una grabadora en ese momento. Las conversaciones posteriores con sus tres clientes fueron mantenidas en ausencia del patrón, mientras que esperábamos que el congresista apareciera (por aprox. 30 minutos), hasta que su esposa nos dijo que él “había ido al centro” y nos pidió que volviéramos en un par de días. Cuando lo hicimos, tres días más tarde, los mismos hombres estaban allí, el congresista no apareció y al salir nosotros de la casa, visiblemente disgustados, uno de los clientes corrió detrás nuestro para decirnos la razón por la que el congresista se negaba a concedernos la entrevista. Conversamos con el joven y uno de sus amigos por unos treinta minutos adicionales en medio del camino. Las circunstancias en torno a estas conversaciones fueron difícilmente conducentes, nuevamente, al uso de una grabadora. Si bien escribimos la esencia de las conversaciones mantenidas, la noche misma en que los tres encuentros tuvieron lugar, la riqueza del diálogo se perdió, desafortunadamente.

porque, en palabras de uno de sus clientes, “el Director del Partido le boicoteó la entrevista” (v.g., le había prohibido al congresista conversar con nosotros), lo que pudimos observar en dos visitas adicionales a su casa/comité, fue suficiente como para sugerir la presencia de un conjunto clientelar operativo, en torno a su figura.

Llegamos por primera vez un jueves en la tarde, a esto de las 3:00 p.m., y encontramos al congresista sentado en el área principal (un cuarto de 3 m. por 5 m., con un asiento de madera para tres personas, una mesita rústica en el medio, y dos sillas, una radio y algunas fotos de revista pegadas a la pared) de su precaria vivienda. Lo rodeaban tres hombres, que fumaban, tomaban cerveza y conversaban —y quienes no se dirigían a nosotros a menos que el congresista les hiciera un gesto, supuestamente “discreto”, indicando que podían hacerlo—. En determinado momento el dueño de casa se ausentó por un buen rato, y los tres hombres se volvieron comunicativos en su ausencia. Estos tres hombres formaban parte de la clientela del congresista, como constaté en dos visitas subsiguientes a la casa/comité del congresista, en su ausencia. En un caso se trataba de un hombre de no más de treinta años que esperaba conseguir del congresista un empleo como camionero o chofer de bus en esos días, a cambio de lo cual estaba dispuesto a trabajar con él para CFP en las próximas elecciones presidenciales (1984) como él mismo revelara cándidamente. Los otros dos hombres eran “vecinos del Jefe”, ambos en sus medianos cincuenta. Dijeron visitar la casa del congresista “por lo menos pasando un día” para ver “lo que el Jefe está haciendo, lo que necesita, especialmente ahora que se vienen las elecciones”. Ambos “trabajaban” con él, si bien la naturaleza exacta de su “trabajo” no quedó muy clara.

Una de nuestras entrevistadas en el barrio Santa Ana, a quien conocimos antes de descubrir el comité en cuestión, era una lavandera, quien al momento de la entrevista estaba “tratando de conseguir de algún modo...un dinerito extra”, para terminar de rellenar el patio de su casa, en la parte de atrás de su (precaria) vivienda. Vivía allí con su hija (17 años, madre soltera) y su nieta (1 año), a media cuadra del congresista. En el momento de la entrevista estaba planeando “trabajar en el comité de Don— (nombre del congresista omitido)”, porque, en sus propias palabras, “él es el único que hay por aquí. Y uno tiene que sobrevivir, usted me entiende?...ver qué puede hacer la política para ayudar a uno a sobrellevar esta vida...” (*Entrevista N° 20*).

SECCION III

Bibliografía

3.1. Introducción

La intención de la bibliografía es completar y ampliar la visión sobre el proceso urbano ecuatoriano con un listado de los textos que mayor incidencia han tenido para la investigación urbana en el país.

Esta bibliografía fue procesada tratando en lo posible de seguir los mismos criterios que se utilizaron para la selección de los textos presentados en la antología, y sobre la base de los estudios citados en el balance que se ofrece en la Sección I.

Los trabajos son presentados según el orden alfabético de sus autores, pero brindamos también la posibilidad de clasificarlos de acuerdo con los temas principales que tratan. Bajo la columna TEMA, cada número representa un sistema de clasificación temática que sigue el siguiente orden: 1. Proceso de Urbanización; 2. Historia Urbana; 3. Estructura Urbana; 4. Marginalidad Urbana; 5. Políticas Urbanas; 6. Economía Urbana; 7. Vivienda y 8. Nuevos temas.

3.2. Bibliografía

Orden	Tema	Autor/Fecha	Título del Texto
001	1.2.3.	Achig, Lucas 1983	<i>El proceso urbano de Quito</i> , Ed. CUIDAD, Quito
002	5.7.	Aguirre, Rosario 1984	<i>Estado y vivienda en Guayaquil</i> , Ed. FLAC-SO, Quito



- 003 5.8. Allou, Serge y Velarde, Patricio
1986 “Desarrollo urbano, organización popular y nacimiento de los poderes locales en Santo Domingo de los Colorados”, en: *Ciudades en Conflicto*, Ed. CIUDAD-CLACSO, Quito
- 004 3.6. Arizaga, Dora, et al.
1984 “EL funcionamiento de la renta del suelo y la conservación de los centros históricos: algunas reflexiones sobre el caso de Cuenca”, en: *Memorias II Simposio Nacional de Desarrollo urbano*, Ed. IICT Universidad de Cuenca, Cuenca
- 005 4. Bravo, Gonzalo
1980 Movimientos sociales urbanos en Quito: El Comité del Pueblo, Tesis de Grado, FLACSO, Quito
- 006 1.2.6. Bromley, Rosemary
1986 “El papel del comercio en el crecimiento de las ciudades de la Sierra Central del Ecuador, 1750-1920”, en: *El proceso de urbanización en el Ecuador, Antología*, Ed. CIUDAD-EL CONEJO
- 007 1. Burgos, Hugo
1968 *Relaciones inter-étnicas en Riobamba*, Ed. III, México
- 008 6.7. CAAP
1986 *Vivienda popular*, en: *Revista Ecuador Debate*, N 10, Ed. CAAP, Quito
- 009 2.3. Carpio Vintimilla, Julio
s/f “Las etapas de crecimiento de la ciudad de Cuenca”, en: *Revista IDIS*, N 5, Ed. ILDIS, Cuenca
- 010 3.4.7. Carrión, Diego
1985 “La cuestión del alojamiento en Quito”, en: *Revista Ecuador Debate*, N 7, Ed. CAAP, Quito

- 011 3.6. Carrión, Diego et al.
1979 *Quito: Renta del suelo y segregación urbana*, Ed. CAE-CIUDAD, Quito
- 012 3. Carrión, Fernando
1983 *La renovación urbana en Quito*, Ed. CAE, Quito
- 013 1. Carrión, Fernando
1984 “Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana”, en: *Revista SIAP*, N 71, México
- 014 1.5. 1986 a “Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica”, en: *Ciudades en Conflicto*, Ed. CIUDAD-CLACSO, Quito
- 015 1. 1986 b *El proceso de urbanización en el Ecuador. Antología*, Ed. CIUDAD-EL CONEJO, Quito
- 016 2.3.5. 1987 *Quito: crisis y política urbana*, Ed. CIUDAD-EL CONEJO, Quito
- 017 1 Carrón, Juan María
1986 “El proceso de urbanización en el Ecuador, 1962-1974”, en: *El proceso de urbanización del Ecuador, Antología*, Ed. CIUDAD-EL CONEJO, Quito
- 018 3.6. Cazamajor, Phillipe
1984 “Los mercados y ferias de Quito”, en: *Quito, Aspectos geográficos de su dinamismo*, Documentos de Investigación, N 5, Ed. CEDIG, Quito
- 019 4.6. CEPESIU
1983 Estudio Socio-Económico-Empresarial de un universo productivo del Area de Mapasingue Este, Guayaquil”, inédito, Guayaquil
- 020 4.8. CEPLAES
1984 “La mujer y la salud en nuestros barrios” Ed. CEPLAES, Quito

- 021 4.8. 1985 "La mujer y la alimentación en nuestros barrios", CEPLAES, Quito
- 022 3.4.7. CIUDAD
1982 La tierra y la vivienda popular en Quito, inédito, Quito
- 023 1. Collin Delavaud, Claude
1973 Miliex géographiques et naissans d'une organization regionale sur cote equatorienne. *Cahiers des Ameriques Latines*, Ed. IHEAL, N 7, París
- 024 5. Chiriboga, Manuel
1983 "Región y participación política", en: *Ecuador Debate*, Ed. CAAP, Quito
- 025 7. De la Bastida, Edgar
1984 El problema económico de la vivienda en el Ecuador, Ed. ISS-PREALC, Quito
- 026 4.6. Del Campo Esteban
1973 *El estrato popular urbano (Guayaquil)*, Ed. JUNAPLA, Quito
- 027 1.2. Deler, Jean Paul
1984 "Estructuración y consolidación del área central (1830-1920)", en: *El manejo del espacio en el Ecuador*, Ed. IGM, Quito
- 028 1. Egas, Raúl
1974 El proceso de urbanización en el Ecuador, Tesis de grado, Universidad de Lovaina, Lovaina
- 029 3.4. Escuela de Sociología
Revista de Ciencias Sociales, N 13, La ciudad en el capitalismo ecuatoriano, Ed. Universitaria, Quito
- 030 2.3.6. Espinel Ramón
1982 "El costo de la tierra en Guayaquil, un análisis histórico", en: *Archivo Histórico del Guayas*, Guayaquil

- 031 8. Espinosa, Malva
1983 Ecuador: el horizonte político popular, Tesis de grado, FLACSO, Quito
- 032 2.3.4. Estrada Icaza, Julio
s/f “Desarrollo histórico del suburbio de Guayaquil”, en: Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil
- 033 2.3. 1972 “Evolución urbana de Guayaquil”, en: Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil
- 034 4.6. Farrell, Gilda
1982 *Mercado de trabajo urbano y movimiento sindical*, Ed. ILDIS, Quito
- 035 4.6. 1983 Los trabajadores autónomos de Quito, Ed. ILDIS, Quito
- 036 8 Figueroa, Oscar
1982 “El transporte en Quito, antecedentes socio-políticos de una crisis”. Cities Unies, O.M.P.T., CODATU 2. Caracas
- 037 8 1982 “Genese des transportes collectifs a Quito”. IRT-FLACSO, París
- 038 6.8. García, Jorge
1983 Las condiciones generales de la producción en Quito, Tesis de Grado, UNAM, México
- 039 4 1985 a *Las organizaciones barriales en Quito*, Ed. ILDIS-CIUDAD, Quito
- 040 8 1985 b “Los desastres naturales afectan más a los pobres”, en: *Impacto socio-económico y ambiental de las catástrofes naturales en las economías, regionales y en sus centros urbanos*, Buenos Aires
- 041 1 Gómez, Nelson
1982 *Quito y su Desarrollo Urbano*, Ed. El Camino, Quito
- 042 1 Hamerly, Michael
1973 “Historia Social y Económica de la antigua provincia de Guayaquil, 1763-1842”, Ed. AHG, Guayaquil

- 043 2.3 Hardoy, Jorge y Dos Santos, Mario
1984 *Centro Histórico de Quito: Preservación y Desarrollo*, Ed. Banco Central, Quito
- 044 4.7 Hemer, Joachim y Ziss, Roland
1980 “La vivienda popular en el Ecuador: Efectos económicos”, Ed. ILDIS, Quito
- 045 3 Herdoíza, Wilson, et. al.
1977 *Investigación Social Centro Histórico Hospital San Juan de Dios*, Ed. Universidad Central, Quito
- 046 3.5.7 IICT Universidad de Cuenca
1984 *Memorias del II Simposio Nacional de Desarrollo Urbano*, Ed. IICT, Universidad de Cuenca, Cuenca
- 047 4.7 Jácome, Nicanor
1980 “La marginalidad urbana y el problema de la vivienda del estrato popular urbano” en: Documentos CIUDAD N 4, Ed. CIUDAD, Quito
- 048 4 Jácome, Nicanor y Martínez, Vicente
1980 *El estrato popular urbano de Esmeraldas*. Ed. CONADE, Quito
- 049 3.5 Jones Odriozola, Guillermo
1949 Memoria adjunta al Plan Regulador de Quito, Ed. Municipal, Quito
- 050 7. JUNAPLA
s/f *La vivienda*, Tomo V, Las obras y servicios sociales del Estado, Ed. JUNAPLA, Quito
- 051 2.3. Kingman, Eduardo et al.
1984 *Las ciudades y el espíritu moderno*, inédito, Quito
- 052 1.2. Kingman, Eduardo et al.
1987 *Las ciudades en la historia*, Ed. CIUDAD, Quito

- 053 3.4.6. Kritz, Ernesto
1982 *Población, empleo e ingresos en el Area del Guasmo*, Ed. OIT-CADESURB, Guayaquil
- 054 1. Larrea, Carlos
1986 “Crecimiento urbano y dinámica de las ciudades intermedias en el Ecuador (1950-1982)”, en *Ciudades en conflicto*, Ed. CIUDAD, Quito
- 055 4.6. León, Mónica y Unda, Mario
1985 “Condiciones laborales e ingresos en un barrio popular: Toctiuco (Quito)”, en: *Revista Ecuador Debate*, N 7, Ed. CAAP, Quito
- 056 4.5. Lesser, Mishy
1987 *Conflicto y poder en un barrio popular de Quito*, Ed. EL CONEJO-CEDIME, Quito
- 057 1.4 Mauro, Amalia
1978 *Albañiles y campesinos*, Ed. CIUDAD, Quito
- 058 5. Méndez Genoveva
“La planificación urbana —planes reguladores urbanos— Cantón Quito”, en: *Cuadernos de planificación*, N 2, Ed. FAU, Quito
- 059 4.5. Menéndez, Amparo
1986 *La conquista del Voto*, Ed. CEN, Quito
- 060 3.4 Moser, Caroline
1981 “Surviving in the suburbios”, en *Boletín IDIS*, University of Sussex, Vol. 12, N 3
- 061 3.4 Municipio de Quito
1983 Diagnóstico socio-económico de los barrios periféricos de la ciudad de Quito, s/e. Quito
- 062 3 Naranjo, Francisco y Ulloa, Sócrates
- 063 8 Naranjo, Marcelo
1980 *Etnicidad, estructura social y poder en Mantta: occidente ecuatoriano*, Ed. IOA, Otavalo
- 064 8 Natura, Fundación
1981 EDUNAT, Quito

- 065 3.5 Narváez, Antonio
1976 “Experiencia urbana y metropolitana de Quito” Ponencia al XI Congreso de SIAP, Guayaquil
- 066 5.8 North, Lissa y Miguashca, Juan
1985 “Los orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política de Ecuador”, inédito, Quito
- 067 2.7. Nurnberg, David et. al.
1982 *Arquitectura vernácula en el litoral*, Ed. BCE Guayaquil
- 068 1 Ojeda, Lautaro
1979 “Estructura Productiva y Microligarquía local”
- 069 3.6 Oquendo, Luis
1983 “Renta del suelo y expansión en Quito: el caso de los latifundios clandestinos”, Tesis de Maestría, FLACSO, Quito
- 070 3.6 Pauta, Fernando
“Algunas reflexiones generales en torno a la problemática de la generación de la renta del suelo en el casco antiguo de la ciudad de Cuenca”, en: *Revista IICT*, N 7, Cuenca
- 071 2.3.6 Peñaherrera, Alberto, et. al.
1977 “La formación del suburbio y la especulación inmobiliaria”, en: *Difusión Económica*, N 15, Guayaquil
- 072 5 Peralta, Evelia y Moya Rolando
1979 “Guayaquil, Planes urbanos (síntesis), en: *Revista TRAMA*, Ed. Fraga, Quito
- 073 4.6 Pérez, Juan Pablo
1987 *La fábrica y la ciudad*, Ed. EL CONEJO, Quito
- 074 4 Pérez, Juan Pablo y Rivadeneira, Juan Carlos
1987 *Vivir en la ciudad*, Ed. CAAP, Quito

- 075 7.8. Pérez, Manuel, et. al.
1984 Informe sobre el empleo de materiales tradicionales en la vivienda rural en el Ecuador y sus posibilidades de mejoramiento, AID, Quito, (mecanografiado)
- 076 1 Pineda, Elionor
s/f “Estudio de Ibarra. Las relaciones campo ciudad” en: *Revista Geográfica*, Ed. CAAP. Quito
- 077 3.7 Ponce, Alicia
1980 “Desarrollo urbano de Quito y problema habitacional” Tesis de Grado, FLACSO, Quito
- 078 4.6 Placencia, María Mercedes
1985 “El universo productivo informal: estudio de caso en un barrio de Guayaquil”, en: *Revista Ecuador Debate N 7*, Ed. CAAP, Quito
- 079 4.6 PRELAC
1976 Situación y perspectivas del empleo en Ecuador, PRELAC-OIT, Santiago
- 080 2. Prieto, Mercedes
1985 Notas sobre el movimiento femenino en el Ecuador, en: *Movimientos Sociales Urbanos*, Ed. ILDIS, Quito
- 081 1.5 Quintero, Rafael
1980 *El mito del populismo en el Ecuador*, Ed. FLACSO, Quito
- 082 1 Riz, Liliana de
1986 “El proceso de urbanización en Ecuador, 1950-1962”, en: *El proceso de urbanización en el Ecuador*, Antología, Ed. CIUDAD-EL CONEJO, Quito
- 083 2.3.7 Rodríguez, Alfredo y Villavicencio, Gaitán
1982 “Notas para la discusión del problema de la vivienda en América Latina, el caso de Guayaquil, en: *Ensayos sobre el problema de la*

- vivienda en América Latina*", ed. UNAM, Xochimilco, México
- 084 1.6 Rosales, Mario
1982 "Crecimiento económico, urbanización y pobreza", en: *Ecuador: El Mito del Desarrollo*, Ed. EL CONEJO, Quito
- 085 4.6 Rosero, Fernando
1981 Estudio socio-económico del suburbio de Guayaquil. MBS y PP, inédito, Quito
- 086 3 Ryder, Roy
1984 "La evolución funcional de una ciudad andina: el caso del barrio Mariscal Sucre en Quito (1975-1981)" en: *CEDIG: Documentos de Investigación*, N 5, Ed. CEDIG, Quito
- 087 4.6 Tockman, Victor
1975 Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis del sector industrial en Ecuador, Perú y Venezuela, Cuadernos ILPES, Santiago
- 088 5 Torres, Víctor Hugo
1985 "El Municipio Administrador o Poder Local", en: *Revista Ecuador Debate* N 7, Ed. CAAP, Quito
- 089 4 Unda, Mario
1985 "La organización barrial entre la democracia y la crisis", en: *Movimientos Sociales en el Ecuador*, Ed. ILDIS, Quito
- 090 4.8. 1985 "Crecimiento urbano, medio ambiente y organización barrial en Quito", inédito, Quito
- 091 3.4.5 Universidad Católica de Guayaquil
1982 *Perspectivas del Desarrollo urbano de Guayaquil*, Seminario Internacional de Urbanismo, Guayaquil
- 092 3.4.7 Valencia, Hernán
1982 Invasiones de tierra y desarrollo urbano de la ciudad de Guayaquil, Tesis FLACSO, Quito

- 093 2 Vargas, José María
1944 *Arte Quiteño Colonial*. Ed. Romero, Quito
- 094 3.8 Vásconez, Mario, et. al.
1985 La movilidad urbana en Quito, inédito, Quito.
- 095 8 Verdesoto, Luis
1985 a “Juventud y estilos alternativos de desarrollo en el Ecuador”, inédito, Toronto.
- 096 8 1985 b “¿Por qué despotismo y violencia en el Ecuador? tres hipótesis para su estudio”, en: *Cuadernos CIUDAD Y SOCIEDAD N 9*, Quito
- 097 1.5 1980 “Problemática nacional y poder regional”, Ed. FLACSO, Quito
- 098 5.7 Villavicencio, Gaitán
1981 “Las políticas de vivienda en el gobierno de las Fuerzas Armadas”, en: *Documentos CIUDAD N 9*, Ed. CIUDAD, Quito
- 099 1987 Evolución urbana y estructura de tenencia de la tierra en Guayaquil, Ed. ILDIS, Quito
- 100 1 Villavicencio, Gladys
1973 *Relaciones interétnicas en Otavalo-Ecuador*, Ed. Instituto Indigenista Interamericano, México

