



# VIVIENDO EN RIESGO

ALLAN LAVELL ( Compilador)

Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina

1997

La Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), declarada por las Naciones Unidas, ha servido, entre otras cosas, para aumentar la atención puesta en una de las problemáticas más acuciantes y crecientes de los países en vías de desarrollo: el impacto de las diversas amenazas físicas con que convive el hombre en este planeta y de los desastres que cosuscitan son crecientes, tanto en términos del impacto en la vida y la salud humana, como en las economías nacionales, regionales y locales y sus capacidades de mantener un crecimiento constante y adecuado a las necesidades de supervivencia de la población.

Los desastres asumen proporciones distintas, comprendiendo desde los grandes sucesos, de un período de retorno relativamente ocurrencias de mediano o pequeño tamaño, temporalmente más frecuentes, pero restringidos en sus impactos a un territorio limitado constituido por zonas, ciudades o una o pocas comunidades.

Tanto los estudiosos de la problemática y la prensa como las organizaciones gubernamentales e internacionales encargadas, de una u otra manera, de prestar atención al manejo de los desastres en sus distintas fases (prevención, mitigación, emergencia, rehabilitación, recuperación y reconstrucción), han prestado atención, casi invariablemente, a las grandes largo, y que pueden suscitar una crisis a lo largo de grandes regiones, llegando a abarcar a un país en su totalidad, hasta ocurrencias.

Esta atención prestada en términos amplios a lo grande, lo "anormal", aun cuando es fácil de entender, resulta ser un error conceptual y metodológico con grandes implicancias en términos del entendimiento de los desastres y el manejo de los mismos. En este libro, a través de la experiencia de un conjunto importante de países e instituciones, se intenta recorrer un camino distinto y a la vez complementario.

La investigación debe estar ubicada conceptualmente dentro de un marco en el cual se defina la problemática de los desastres como un problema no resuelto del desarrollo, bajo el precepto de que los desastres no son un problema de la naturaleza *per se*, sino más bien un problema de la relación entre lo natural y la organización y estructura de la sociedad. En consecuencia, la investigación debe partir del principio de que los desastres no son un problema independiente coyuntural o excepcional sino, tanto en su causalidad como en términos de las opciones reales y viables de ser superadas, algo que atañe a la sociedad y los procesos de desarrollo en sí.

La investigación se impulsará bajo una modalidad de estudios comparativos entre los distintos países representados en LA RED, de tal manera que el conocimiento generado tendrá una relevancia de tipo transnacional o regional que vaya más allá de la suma de sus partes.

La investigación siempre debe tener, como producto u objetivo básico, la generación de conocimientos relevantes para la capacitación y educación de sectores específicos de la población (políticos, técnicos, organismos gubernamentales, etc.), con énfasis en su aplicación en la población base afectada o potencialmente afectada por los desastres.

La investigación debe ser formulada dentro de un marco multidisciplinario, partiendo de un enfoque de los desastres que contemple y promueva la integración de los aportes de las ciencias naturales e ingenieriles y los aportes de las ciencias sociales.

*La investigación promovida debe contemplar, como aspecto prioritario, el proceso de formación de recursos humanos en la investigación y capacitación sobre el tema de los desastres y las maneras de promover una positiva y eficiente institucionalización de esta importante área de estudio en la región latinoamericana".*

*(LA RED, Agenda de investigación y constitución orgánica. Lima, 1993).*

## TABLA DE CONTENIDO

**CAPÍTULO 14..... 5**

**MANEJO AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES CON  
PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: EL CASO DE LOS BARRIOS POPULARES  
DEL NOROCCIDENTE DE QUITO ..... 5**

RODRIGO BARRETO VAQUERO .....	5
INTRODUCCIÓN.....	5
ANTECEDENTES GENERALES .....	5
LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO .....	7
EL PLAN DE DESARROLLO VECINAL (PDV) DE LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO.....	12
EL PROYECTO "AGUA DESARROLLO", MANEJO AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: EL CASO DE LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO .....	15
CONCLUSIONES.....	20
BIBLIOGRAFÍA .....	21

## **CAPÍTULO 14**

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

**Rodrigo Barreto Vaquero**

## **INTRODUCCIÓN**

Estas notas intentan hacer una reflexión inicial del proceso de participación popular en la prevención de desastres naturales iniciado en los barrios populares del noroccidente de la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador el mes de enero del presente año (1993), a través de un proyecto impulsado por el Centro de Investigaciones, CIUDAD.

En esa medida, no es más que una primera sistematización de un proyecto en marcha que pretende constituirse en una herramienta de trabajo de los sectores populares involucrados en un proceso de búsqueda de mejores condiciones de vida y de mayor participación y decisión en las políticas urbanas.

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

## **ANTECEDENTES GENERALES**

La ciudad de Quito está ubicada a 2,800 m. de altura sobre el nivel del mar, en una fosa tectónica en donde se puede detectar morfológicamente un extenso sistema de fallas geológicas; se encuentra limitada por altos relieves occidentales de dos volcanes activos, el Pichincha <sup>1</sup> y el Atacazo, y por las colinas orientales de Puengasí, Ichimbía y Bellavista, que forman una hoya conformada por las cuencas superiores de tres sistemas hidrográficos: el río Machángara, la quebrada del Batán, y el río Monjas.

En la ciudad de Quito, según Pourrot (1983), se pueden distinguir dos tipos de climas: el "clima mesotérmico semi-húmedo a húmedo" que caracteriza a la parte plana de la ciudad, y el "clima de alta montaña", que se encuentra sobre los 3,200 m.

---

<sup>1</sup> Quito está localizado a menos de 15 Km. del cráter del Guagua Pichincha

Las descargas pluviométricas -provenientes de una masa de aire de origen oceánico y amazónico- son elevadas en la temporada invernal (octubre-abril), observándose una importante diferencia en el volumen de precipitaciones entre el sur y el norte de la ciudad (1,400 mm. y 800 mm. respectivamente).

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

### **Las Laderas del Pichincha**

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

### **Quito una Ciudad con Riesgos Naturales**

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

### **Localización de los Barrios donde se Implementa el Proyecto**

Los barrios populares del noroccidente de Quito se encuentran asentados en las laderas orientales del Pichincha (entre los 2,900 y los 3,200 m. de altitud), en un suelo de tipo arcilloso, caracterizado por sus fuertes pendientes y numerosas quebradas; además, se trata de una zona de alta pluviosidad.

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

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

## LOS BARRIOS POPULARES DEL NOROCCIDENTE DE QUITO

Un rápido vistazo a la franja periférica noroccidental de la ciudad de Quito nos muestra una diversidad segregada de ocupación social y un mosaico de usos de suelo en un área extensa donde conviven desde barrios populares y comercio al detalle, hasta edificios residenciales para clases de altos ingresos, un moderno centro comercial y un recinto ferial.

### El asentamiento popular en el noroccidente de Quito

En su origen, el asentamiento popular masivo en la franja noroccidental de la ciudad está relacionado con un período de transición en el proceso urbano de Quito, cuando se pasa de una forma de organización territorial longitudinal-polinuclear que caracterizaba a Quito hacia fines de los años sesenta (existencia interrelacionada de tres polos de centralidad, uno en el tradicional Centro Histórico, otro al sur, y el tercero al norte) a una nueva forma de organización territorial de carácter más bien irregular y disperso que caracteriza al desarrollo de la ciudad a partir de mediados de la década del setenta.

Es cierto que algunos asentamientos ya existían allí desde antes (se habla de que el barrio San Rafael, por ejemplo, lleva cuando menos un siglo de existencia); sin embargo, como fenómeno masivo, es un proceso que se inició recién en las décadas de 1960 y 1970, aunque su densificación mayor fue cuestión del decenio siguiente (CIUDAD, 1990).

Es necesario recordar que Quito -desde que comenzó a expandirse físicamente en las primeras décadas del siglo- ha sido una ciudad fuertemente segregada. Los sectores populares, incluyendo la pequeña burguesía tradicional, fue ubicada hacia el sur, mientras que al norte se asentaban preferentemente las nuevas clases medias y las clases altas que emigraban del centro turgurizado. El surgimiento de barrios populares en las periferias norteñas se explica por la conjunción de varios fenómenos:

*Resultados de la conurbación:* Una de las formas de expansión territorial de la ciudad han sido los diversos procesos de conurbación a través de los cuales Quito "se ha tragado" centros poblados menores ya existentes. En muchos casos se trataba de cabeceras parroquiales rurales que fueron integradas junto con sus anejos y áreas de cultivo.

A fines de 1957 la municipalidad quiteña incorpora legalmente al perímetro urbano a la entonces parroquia rural de Cotocollao, integra en su extremo norte una zona que, a más de los asentamientos, traía consigo haciendas y áreas de uso agrícola, y terrenos baldíos y bosques.

*Efectos de la reforma agraria:* La primera Ley de Reforma Agraria se expidió en 1964; sus efectos no se redujeron al campo y a la agricultura, pues la ley (y, precediéndola, las expectativas que estaba generando) tuvo fuertes impactos en los procesos de crecimiento y organización territorial de ciudades como Quito, cuyo suelo periurbano

estaba conformado en buena parte por antiguas haciendas, muchas de ellas para entonces ya agrícolas incultas.

Un poco antes de la expedición de la Ley, muchos hacendados de la zona habían comenzado a entregar los huasipungos en propiedad a los huasipungueros, y también a vender lotes a sus trabajadores que vivían en poblados aledaños o a los obreros de las ladrilleras existentes en el sector.

De allí que la acelerada lotización y venta de las haciendas de la franja noroccidental, sea por los mismos propietarios, sea con la participación de intermediarios, haya estado dirigida básicamente a un público de modestas condiciones económicas, y haya asumido las formas típicas de aparición de los barrios populares: lotizaciones ilegales y sin obras de urbanización, o huertos familiares para evadir las reglamentaciones municipales, venta a cooperativas o precooperativas ad hoc, etc.

Presencia cercana de programas habitacionales construidos por el Estado: Por la misma época el Gobierno Central, a través de la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), realiza los programas más grandes de su historia hasta ese momento, y los primeros programas de magnitud ubicados en el norte de la ciudad (hasta entonces los había situado de preferencia en el sur).

Esos programas de vivienda estuvieron destinados a los sectores de medianos y bajos ingresos de las nuevas clases medias. Entre 1974 y 1976 la JNV construye alrededor de 2,500 viviendas, programas estatales que obraron en el sentido de fortalecer la tendencia de asentamiento popular en el anillo norte de Quito.

Es importante destacar que tanto la lotización "ilegal" de las haciendas cuanto estos grandes programas estatales de vivienda se produjeron sin tomar siquiera en cuenta a la Municipalidad y a sus "reglamentaciones", de manera que el "gobierno local" acabó perdiendo el control sobre las vías y los sentidos del proceso urbano.

*Impactos de las obras de vialidad.* La modernización de la ciudad y la incorporación legal de nuevas áreas al límite urbano, fueron acompañada por la ejecución por parte del Municipio de proyectos de infraestructura vial y de dotación de servicios básicos; los sesenta y los setenta son los años de construcción y puesta en funcionamiento de la vía Occidental, para aligerar el tránsito en las estrechas y congestionadas calles del "centro histórico".

Estas acciones tuvieron un impacto muy grande en la formación y consolidación de los barrios populares del Noroccidente de Quito -cuya densificación se vio enormemente favorecida por la mejoría de las condiciones de acceso-, pero también en la modificación e incluso, en ciertos casos, en el quiebre de los contenidos y de las formas de su desarrollo anterior.

### **La "función urbana" del Noroccidente en los primeros años**

En resumidas cuentas, el asentamiento popular en la franja noroccidental de Quito entre 1960 y 1980 aparece cumpliendo un doble rol. Por un lado, juega objetivamente el papel

de "avanzada" en el proceso de crecimiento territorial de la ciudad y en la urbanización de extensas zonas periurbanas.

Al mismo tiempo, por otro lado, y dada la confluencia de los factores a los que ya nos hemos referido, se inscribe en una inicial tendencia de utilización de las franjas periféricas de la ciudad para vivienda de los sectores populares, como una suerte de "extensión" social del sur en el norte.

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

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

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

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

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

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

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

los asentamientos que se originaron por huertos familiares, existen lotes de gran tamaño los cuales se encuentran en proceso de cambio de uso y subdivisión.

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

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

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

Es notoria la *ausencia de vías de comunicación* entre los diferentes barrios (los pasos vehiculares prácticamente no existen y los pasos peatonales son muy escasos). El estado y la cobertura de las vías es deficitario -la existencia de vías asfaltadas o adoquinadas es parcial en cada barrio y se reduce a las vías de acceso- lo cual dificulta el acceso vehicular; situación de accesibilidad que se ve agravada por las características pendientes del terreno. El sistema vial está desarticulado tanto en lo que se refiere a su relación con la ciudad, cuanto en la interrelación interna entre barrios y sectores.

A todo esto habría que agregar la *carencia de espacios públicos* de encuentro, que se explica porque el criterio de planificación dominante es la distribución de la tierra para el mayor número posible de lotes. Sin embargo, en contradicción con la carencia de lugares públicos de encuentro, existe a nivel de los pobladores la práctica de una intensa interacción, facilitada por redes de comunicación social que son promovidas por una serie de actividades culturales y deportivas organizadas y desarrolladas con el apoyo de las organizaciones populares de la zona.

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

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

- a) porque se pone un límite a la contigüidad periférica de los asentamientos populares, que ya no podrán seguir expandiéndose como hasta entonces. De allí que los nuevos asentamientos para sectores de bajos ingresos se hayan corrido monte arriba;
- b) porque áreas considerables de la franja periférica, al borde de la Avenida Occidental, se convierten en residencia de sectores de altos ingresos.
- c) porque ya se ubican también actividades económicas de capitales medianos y grandes.

Si el asentamiento masivo de sectores populares en la franja periférica del noroccidente de Quito se había producido en un momento de crisis del ordenamiento territorial de la ciudad que permitió hacer estallar la rígida segregación social del territorio urbano en norte y sur, la presencia popular en el noroccidente de Quito queda reducida a reservaciones geográficas delimitadas, con pocas y ya predeterminadas posibilidades de expansión (en parte por condiciones geográficas, en parte por condiciones mercantiles).

Si esto es así, el asentamiento popular ha devenido en disfuncional a las nuevas tendencias del desarrollo urbano de la ciudad, lo que explica las presiones sociales para "despolarizar" la zona. No obstante, los sectores populares siguen aún asentados allí y de algún modo se extienden, asumiendo, eso sí, las barreras que se les ha impuesto.

Esto hace que el proceso, en conjunto, pueda ser visto como una disputa social por la apropiación y el uso del territorio, una disputa en la que intervienen otros factores adicionales:

- a) La política municipal reciente, que tiende a reforzar el carácter popular del sur, mientras deja librado el norte a las fuerzas del mercado, -mayor peso de acciones y obras del Municipio en los barrios populares del sur y una presencia relativamente escasa en los asentamientos de similares características ubicados en el norte;
- b) El desarrollo de otras políticas urbanas relacionadas al control del suelo, como las de protección ecológica, de carácter abiertamente punitivas; y,
- c) Por otro lado, la persistencia, siguen empujando, como mínimo, a una consolidación urbana de los barrios y a un mejoramiento de sus condiciones de vida y, como máximo, a desplazar inicios de formas diferentes de gestión del hábitat popular.

Es en este contexto que, por iniciativa de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito (FBPNQ), y el apoyo institucional de CIUDAD, en un esfuerzo conjunto dentro de una visión integral de los procesos vividos hasta ahora, se llega a pensar que no parece haber mucho futuro para estos asentamientos populares, a no ser que su devenir inmediato pueda ser orientado por una serie de acciones que en diversos campos, tanto urbanos, como organizativos y económicos, prefigure un

desarrollo alternativo, coherente y ordenado. Conviene entonces armar un plan de desarrollo vecinal para la zona.

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

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

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

La propuesta organizativa enfrenta el estado en que se encuentra hoy el proceso de constitución del sujeto colectivo "moradores del Noroccidente", y trata de superarlo. El PDV parte por reconocer *la inexistencia actual de sujeto colectivo* visto dentro de un contexto mayor de crisis generalizado y de reflujo del movimiento popular en el Ecuador.

Este fenómeno, para el caso del noroccidente de Quito, se expresa en dos procesos relacionados: un distanciamiento entre los dos componentes del movimiento (masas y organización), y un distanciamiento interno entre los elementos constitutivos de la propia organización (dirigentes activistas y cuadros medios-bases).

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

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

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

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

### **Los Aspectos operativos del PDV**

Estos tienen que ver con tres niveles:

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

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

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

### **Los instrumentos de gestión del PDV**

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

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

*Coordinación entre los agentes externos:* La buena marcha del PDV exige que se busque la coordinación entre los diversos agentes externos que de una u otra manera participan en la gestión del hábitat en el Noroccidente, lo que implica superar el aislamiento de los proyectos individuales que maneja cada institución. La dispersión de

estos esfuerzos se traduce en la poca eficacia y en el alcance limitado de esos esfuerzos, lo que sólo puede superarse estableciendo parámetros y formas que permitan coordinar lo que hacen los actores internos y los agentes externos.

En este sentido, se procura, por un lado, la coordinación de proyectos que tengan un mismo ámbito temático, y, por otro lado, la coordinación de proyectos que transcurran en un mismo sector territorial. A su vez, esta coordinación debe tener un norte que la guíe y le dé sentido: el plan de desarrollo vecinal, y formas institucionales en que expresarse: los consejos de gestión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Objetivos y Acciones:

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

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Este proyecto se realiza gracias a un convenio suscrito entre Ciudad, la Red de Estudios de los Servicios Urbanos en América Latina (REDES), el Secretariado Internacional del Agua (SIA), el aporte de la comunidad beneficiaria y el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (VNU).

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

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

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

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

Manejo y uso de basuras orgánicas domiciliarias en tanto recurso reciclable para la producción de compost (recolección, procesamiento, reciclaje).

Creación y manejo de un vivero y la producción de 50.000 árboles de variedades nativas.

Arborización de aceras y espacios públicos en las zonas consolidadas de los barrios, con árboles nativos producidos en los viveros barriales. Siembra de 10.000 árboles en aceras de las vías, espacios públicos y en las quebradas.

Recuperación y manejo de quebrada mediante acciones de arborización, linderación, manejo de basuras y puesta en uso como un espacio de recreación y educación ecológica. Programa de manejo y educación ambiental en torno a la quebrada del sector, con la especial participación de los niños y los jóvenes de los barrios.

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

## Acciones en ejecución

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

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

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

## El Fuerte Invierno una Coyuntura Favorable: LA MINGA POR LA VIDA

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

Este dato de prensa pone de manifiesto la crudeza del período invernal durante el presente año. Las consecuencias, sobre todo en los barrios populares ubicados en las laderas del Pichincha y en otras zonas de fuerte pendiente en Quito, fueron muy significativas. Según datos de Prensa, hasta el 20 de abril, 7 personas habían fallecido en diferentes sitios de la ciudad, bajo los escombros de las casas afectadas por el invierno y son muchas las calles y avenidas destruidas. El municipio calculaba pérdidas superiores a los 200.000 dólares en infraestructuras y áreas públicas afectadas por las aguas. Entre el 17 y 18 de abril, para poner un ejemplo, los bomberos atendieron 110 llamadas de emergencia debido a inundaciones en diferentes sectores de la ciudad.

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

Para esas fechas, en los barrios del Noroccidente de Quito, las fuertes lluvias habían incrementado el peligro de deslaves sobre casas y vías, muchas de las cuales se agrietaron y hundieron. Se observaban frecuentes obstrucciones de quebradas y cauces artificiales (cunetas, canales, acequias, sumideros y alcantarillas) producidas por materiales pétreos y tierra, fruto de pequeños deslaves que, sumados a la acumulación

de desechos y escombros, conspiraban contra el libre flujo de las aguas, con el consiguiente deterioro de las vías, edificaciones y áreas comunales.

En otro orden de cosas, numerosos árboles y postes se encontraban en peligro de caer sobre las viviendas y las vías por el debilitamiento de la base de sustentación, producidas por la excesiva humedad del suelo. Las bases de puentes y alcantarillas se hallaban afectadas por la erosión y las filtraciones. Pavimentos, adoquinados y empedrados se vieron seriamente deteriorados por las tormentosas aguas que bajaban sin control por las calles de fuerte pendiente.

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

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

### **La "Minga por la Vida"**

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

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

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

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

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

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

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

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

El Proyecto considera de importancia fundamental la participación de la mujer en sus distintos componentes y fases, programación, ejecución, evaluación y seguimiento: el proyecto se propone que sean ellas las beneficiarias privilegiadas.

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

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

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

### **Arborización**

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

### **Acuerdos de Cooperación**

El Comité de Gestión ha establecido contactos y se encuentra en trámite un acuerdo de cooperación con varias instituciones públicas y privadas, como el Proyecto "Medio Ambiente" del Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central del Ecuador (PMT). El Programa Nacional de Educación Ambiental del Ministerio de Educación

Pública (PNA-MEC), la Fundación NATURA-Quito y el Departamento de Parques y Jardines del Municipio de Quito, para impulsar la realización de un amplio programa de arborización en toda el área habitada de las laderas del Pichincha.

## CONCLUSIONES

El proyecto aquí discutido es, fundamentalmente, una propuesta de gestión popular. Como tal, pretende constituirse en una herramienta de trabajo de los sectores populares en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de la población y obtener un mayor grado de participación y decisión en las políticas urbanas. Su objetivo es pretender un desarrollo armónico de la población en relación a la sociedad, a la ciudad y al ambiente. El proyecto enfoca distintos aspectos de la vida barrial como parte de un conjunto que sólo puede ser tratado integralmente.

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

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

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

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

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

El proyecto propone y desarrolla un intenso proceso comunicacional horizontal que, primero, potencia y eleva a un nivel público-político la palabra de las mujeres moradoras de la zona, y, segundo, facilita el despliegue de la creatividad desde las bases, encaminada a la afirmación de una entidad colectiva en medio de un proceso de construcción de una "cultura de la diversidad".

## **BIBLIOGRAFÍA**

POURROT, P. (1983) "Los climas del Ecuador, fundamentos explicativos". En: *"Los Climas del Ecuador"*, Documentos de Investigación N° 4, CEDIG, Quito.

PELTRE, P. (1989) "Quebradas y riesgos naturales en Quito, período 1900-1988". En: *Estudio de Geografía*, Vol. N° 2, Corporación Editora Nacional, Quito.

CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD (1990) *Fichas de los Barrios Populares del Noroccidente de Quito*.