

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE QUITO
MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN MOVIMIENTOS
SOCIALES

Tesis previa a la obtención del título de: MAGISTER EN DESARROLLO LOCAL
CON MENCIÓN EN MOVIMIENTOS SOCIALES

TEMA:
“POLÍTICAS SOCIALES EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO: ¿UNA RESPUESTA A LA EXCLUSIÓN?”

AUTORA:
JENNY DE LOURDES SÁNCHEZ PERUGACHI

TUTOR:
VICTOR HUGO TORRES

Quito, noviembre de 2013

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO DEL TRABAJO DE GRADO

Yo, JENNY DE LOURDES SÁNCHEZ PERUGACHI autorizo a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaro que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de la autora.



Jenny de Lourdes Sánchez Perugachi

CC. 1712577327

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado a Emiliano, mi hijo,
por ser mi apoyo, mi fuente de inspiración y
por regalarme parte de nuestro tiempo
para cumplir un sueño profesional.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo principal realizar una descripción histórica de la situación de exclusión en Quito durante el siglo XX, a partir de la recuperación bibliográfica de autores que han tratado el tema desde distintas vertientes, identificando los siguientes constitutivos de exclusión: raza, clase, género y territorio. El estudio bibliográfico se concentra en dos partes fundamentales, por un lado reconocer los procesos de exclusión sobre la base de las diferencias étnicas y de clase; y por otro, mirar el proceso de construcción de las políticas de orientación social planteadas como acción municipal. Si bien, este estudio resulta un recorrido histórico-descriptivo es posible identificar, a partir de los distintos análisis bibliográficos, cómo la configuración de la ciudad, desde su constitución, ha sido determinada sobre la base de profundos procesos de segregación, diferenciación, fragmentación y exclusión fundamentados en nociones de etnia/clase y cómo las definiciones de políticas municipales en torno a lo social han estado marcadas por los intereses de los sectores dominantes, bajo la perspectiva de asegurar la continuidad del orden instituido.

ABSTRACT

The main objective of this thesis is realizing a historical description of the situation of exclusion in the 20th century in Quito. It parts from a recuperation of the bibliography of authors that have treated the subject from various aspects, identifying the following reasons of exclusion: race, class, gender and territory. The literature review focuses on two main parts: One the one hand, it recognizes the processes of exclusion on the basis of ethnic and class differences; and on the other hand, it takes a look at the construction process of socially oriented policies that were formulated as municipal actions. While the study reveals historic-descriptive changes over time, it's possible to identify, based on different analysis of literature, how the configuration of the city, since its foundation, has been determined by profound processes of segregation, differentiation, fragmentation and exclusion which are based on concepts of ethnicity / class. Apart of that, the study deals with the question how municipal policies relating to social terms have been marked by the interests of the dominant social sectors, following the perspective of ensuring the continuity of the established order.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPITULO I.....	11
UNA MIRADA CONCEPTUAL A LA CATEGORÍA DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE POLÍTICAS SOCIALES	11
1.1. UNA MIRADA CONCEPTUAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL	11
1.1.1. La desigualdad como fundamento.....	11
1.1.2. De la pobreza a la exclusión social.....	13
1.1.3. La exclusión social: distintas miradas - misma matriz	18
1.1.4. La exclusión social: corolario de las individualidades	21
1.2. LA EXCLUSIÓN SOCIAL DESDE UNA MIRADA ESTRUCTURAL.....	26
1.2.1. El concepto de exclusión social en el contexto latinoamericano.....	26
1.2.2. La exclusión social desde una mirada estructural	28
1.2.3. Constitutivos estructurales de la exclusión: raza, clase, género y territorio.....	32
1.3. LA NOCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES.....	40
1.3.1. Un acercamiento a la comprensión de la política de las políticas sociales.....	40
1.3.2. Enfoque conceptual de las políticas sociales	43
1.3.3. Políticas sociales para la inclusión/ integración	48
1.3.4. Las ciudades como dispositivo económico y político	50
CAPITULO II.....	54
QUITO Y LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN A INICIOS DEL SIGLO XX	54

1. DISPOSITIVOS DE CONTROL SOCIAL Y LA NOCIÓN DE RAZA	54
1.1. La estructura social de exclusión	58
1.2. El control social desde el ornato y el higienismo.....	60
CAPÍTULO III	66
QUITO FRENTE A LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y EXCLUSIÓN	66
1. HACIA LA MODERNIZACIÓN DE LA CIUDAD	66
1.2. Concepción de la identidad mestiza y exclusión.....	72
1.3. Los planes municipales de la ciudad.....	74
1.4. El Plan Regulador de Odriozola.....	77
CAPITULO IV	80
QUITO EN LOS PROCESOS DE SEGREGACIÓN URBANA Y EXCLUSIÓN.....	80
1. HACIA UNA NUEVA CENTRALIDAD	80
1.2. Los procesos de exclusión marcados por la condición etnia/clase.....	83
1.3. La segregación territorial y la conformación de barrios populares.....	86
1.4. La política municipal frente a los problemas sociales.....	87
1.5. Plan de Reordenamiento Urbano - 1967: Plan Director de Urbanismo	90
2. HACIA UN PROYECTO NACIONALISTA Y DE RENOVACIÓN URBANA.....	92
2.1. Las organizaciones de barriales populares frente a los procesos de exclusión.....	96
2.2. La política municipal y las políticas sociales	100
2.3. Plan Director - 1973: Quito y su Área Metropolitana.....	104

CAPITULO V.....	107
QUITO Y EL NUEVO PROYECTO DEMOCRÁTICO NEOLIBERAL	107
1. LA CIUDAD EN EL PERÍODO DEMOCRÁTICO	107
1.2. Los procesos de exclusión y las políticas sociales	112
1.3. Las políticas municipales: Plan Quito-Esquema Director – 1980.....	116
2. QUITO FRENTE A LA POLÍTICA NEOLIBERAL.....	119
2.1. Quito y los procesos de exclusión marcados por el neoliberalismo.....	123
2.2. Las administraciones municipales y las políticas sociales	127
2.3. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (LRDMQ) – 1993.....	140
CONCLUSIONES.....	143
BIBLIOGRAFÍA	153

INTRODUCCIÓN

Este es un estudio parte de la recuperación bibliográfica sobre el análisis de la situación de exclusión en Quito y el rol cumplido por el Municipio en la formulación de políticas sociales frente a esos procesos de exclusión, por tanto, constituye un ensayo que dialoga con los autores que han escrito sobre la situación social de Quito.

En ese sentido, se recogen elementos de la literatura que ubican el análisis de las políticas sociales existentes en el proceso de construcción de la ciudad, así como la perspectiva de reflexión en torno a los fundamentos sociales, políticos, económicos y sociales que configuraron a Quito como ciudad excluyente.

Para ello, se realizó un recorrido analítico-descriptivo de los hitos históricos de los procesos de exclusión intentando ubicar, dentro de la diversa literatura existente, los constitutivos estructurales de la exclusión en Quito: raza, clase, género y territorio; vislumbrados desde los ámbitos económico, político, social y cultural. A su vez se buscó establecer una relación entre los procesos de exclusión y las políticas sociales definidas por el gobierno municipal, contemplando los elementos desde donde los autores conciben a Quito como una ciudad blanco-mestiza que anula toda existencia del otro y su diferencia.

A partir de ese contexto vinculado con los procesos de exclusión histórica de Quito, detallados en la literatura existente, se buscó indagar en qué medida las políticas sociales, desde la perspectiva de las distintas administraciones municipales, han consolidado los procesos de exclusión de los sectores subalternos, ubicando como elemento de recuperación bibliográfica de este trabajo la relación existente entre las políticas definidas en cada hito histórico y los intereses de los grupos de poder, concibiendo a éste último como uno de los elementos de consolidación urbana de los procesos de segregación, discriminación y exclusión.

Se contempló la utilización de categorías que conciben a la exclusión como un proceso dinámico, que conjuga una serie de factores y dimensiones sustentadas en las relaciones de poder y condiciones estructurales que aseguran la desigualdad, la desventaja social y la discriminación. En este sentido, la exclusión concebida para el análisis de la presente tesis se ubica desde una lectura estructural que permite mirar cómo el proceso histórico de consolidación del desarrollo capitalista trajo consigo la

estructuración de nuevas formas de ordenamiento social concebidas, primero desde la diferenciación étnica para luego ligarla a la condición de clase; así clase/raza se definen como legitimadores de la desigualdad.

Desde esa mirada, el estudio recoge los análisis bibliográficos que abordan la configuración de la ciudad bajo parámetros de crecimiento de la desigualdad y exclusión, caracterizándola como una ciudad fragmentada, segregada, discriminatoria producto de un proceso histórico determinado por el colonialismo; y, en ese contexto, cómo las políticas sociales surgen en tanto mecanismo para asegurar que el orden de desigualdad y asimetría no se desestabilice.

Este recorrido analítico-descriptivo desde la bibliografía existente, se realiza a través de una investigación de varias fuentes que dan cuenta de la situación socio-económica, política y cultural de Quito, así como producción existente en torno a la gestión realizada en los períodos señalados y el análisis interpretativo de autores que trabajaron sobre la gestión municipal.

El presente documento se divide en seis capítulos. En el primer capítulo se realiza un acercamiento teóricos a la desigualdad como principal fundamento de la exclusión y se abordaron los conceptos de pobreza y marginalidad evidenciándolos en estrecha relación estructural con los procesos de acumulación y de dominación que definen la configuración de una sociedad moderna, sobre esa base, se realizó un análisis sobre las distintas nociones de exclusión con una entrada de corte funcional y se desarrolló el análisis de la noción de exclusión social desde una mirada estructural, con la desigualdad como su fundamento y con las nociones de etnia, clase, género y territorio como sus constitutivos estructurales.

En el mismo capítulo se abordó la categoría de políticas sociales, enmarcando la reflexión de la *política* de las políticas públicas, para luego realizar un análisis comparativo de las distintas corrientes que las definen, señalando finalmente la orientación del presente estudio hacia mirar las políticas sociales como instrumentos de gestión pública que tienen un trasfondo de posicionamiento ideológico que aseguran la reproducción económica, social y cultural del statu quo.

En los siguientes capítulos, es decir capítulos dos, tres, cuatro y cinco, se realiza un acercamiento a los distintos autores que han desarrollado el pensamiento en torno a la

exclusión en Quito bajo una perspectiva histórica contextualizada en el siglo XX. A su vez se intenta establecer una relación entre los procesos de exclusión y las políticas sociales definidas por el gobierno municipal, contemplando los elementos desde donde los autores plantean la concepción de Quito como una ciudad blanco-mestiza.

Finalmente en el sexto capítulo se aborda una reflexión a modo de conclusiones dentro de la cual se busca mirar las distintas corrientes de pensamiento de los autores analizados en torno a las continuidades, discontinuidades y rupturas de las políticas sociales en el proceso histórico de exclusión urbana que ha definido a Quito como una ciudad fragmentada, segregada y excluyente.

CAPITULO I

UNA MIRADA CONCEPTUAL A LA CATEGORÍA DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE POLÍTICAS SOCIALES

1.1. UNA MIRADA CONCEPTUAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

1.1.1. La desigualdad como fundamento

Según, Sánchez Parga¹, dentro de una sociedad donde la concentración y acumulación del capital es el fundamento para su existencia, los intereses particulares y de apropiación privada pulverizan las condiciones para producir un “bien común”, un “interés común” porque simplemente implica “compartir”². Ahora bien, pensar en el bien común en una sociedad sustentada en el capital, plantea el problema de las desigualdades.

Si la igualdad se sustenta en el bien común, la propiedad privada constituye el fundamento de la desigualdad, ya que esta se convierte en el sustento de las relaciones entre las personas. Bajo esa perspectiva Rousseau plantea que:

[...] las cosas hubieran podido permanecer iguales si las aptitudes hubieran sido iguales, [...] Pero la proporción, que nada mantenía, bien pronto quedó rota; el más fuerte hacía más obra; el más hábil sacaba mejor partido de lo suyo; el más ingenioso hallaba los medios de abreviar su trabajo; el labrador necesitaba más hierro, o el herrero más trigo; y trabajando todos igualmente, unos ganaban más mientras otros, apenas podían vivir. De este modo, la desigualdad natural se desenvuelve insensiblemente con la de combinación, y las diferencias entre los hombres, desarrolladas por las que originan las circunstancias, hacerse más sensibles, más permanentes en sus efectos [...]. (Rousseau, [1754] 1923: 37. Subrayado propio)

Pero la propiedad no es solamente una relación *social*, es una relación legal y jurídica que para Sánchez Parga “*presupone la separación entre individuos, sometiendo relaciones intersubjetivas a su relación con objetos*”, es decir, la desigualdad legalmente concebida convierte a los sujetos en objetos, en simples mercancías.

¹ Sánchez Parga, José. (s/f). “*Devastación de la democracia en la sociedad de mercado*”. Texto de trabajo académico, próxima publicación.

² Para Lechner, la política es ante todo el reconocimiento de lo común, de lo colectivo y en esa medida construye sujetos, en tanto la política es la construcción del nosotros, “significación ético-política que considera la diferencia, la unidad basada en las diferencias”. (Lechner, 1981: 22) Citado en Di Marco, Graciela. (2009). “*Movimiento Sociales y Democracia Radical: lo público y lo privado*”. Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y Movimientos Sociales. Lima. p 42.

Tal fue o debió de ser el origen de la sociedad y de las leyes, que dieron nuevas trabas al débil y nuevas fuerzas al rico, aniquilaron para siempre la libertad natural, fijaron para todo tiempo la ley de la propiedad y de la desigualdad, *hicieron de una astuta usurpación un derecho irrevocable, y, para provecho de unos cuantos ambiciosos, sujetaron a todo el género humano al trabajo, a la servidumbre y a la miseria.* (Rousseau, [1754] 1923: 37)

Bajo esa lógica, se vuelve legalmente un *derecho* la relación de explotación, de dominación de sujeción y de usurpación de los ricos hacia los pobres; despojando a éstos últimos su condición de seres humanos, de sus libertades y transformándolos en una mercancía en tanto oferta y demanda de su fuerza de trabajo con el fin último de garantizar que unos pocos acumulen gracias al esfuerzo de muchos, Marx ya lo dijo en su momento:

[...] (La) acumulación [...] desempeña [...] aproximadamente el mismo papel que el pecado original en la teología. Adán mordió la manzana, y con ello el pecado se posesionó del género humano. Se nos explica su origen contándolo como una anécdota del pasado. En tiempos muy remotos había, por un lado, una elite diligente, y por el otro una pandilla de vagos y holgazanes. Ocurrió así que los primeros acumularon riqueza y los últimos terminaron por no tener nada que vender excepto su pellejo. Y de este pecado original arranca la pobreza de la gran masa que aun hoy, pese a todo su trabajo, no tiene nada que vender salvo sus propias personas y la riqueza de unos pocos, que crece continuamente aunque sus poseedores hayan dejado de trabajar hace mucho tiempo. (Marx, 1873 [1959]: 607).

Trasladando ese fundamento histórico a los momentos presentes, Sánchez Parga señala que en la actual sociedad capitalista es la economía –desde el neoliberalismo y la globalización del capital con las lógicas del mercado– lo que pretende dar coherencia a la realidad; es decir una sociedad sometida a la oferta y la demanda, dominada por los intereses monetarios, por la mercantilización total de las esferas social, política, ideológica, cultural, simbólica –todo es mercancía–.

En esa perspectiva, señala que se configura un gobierno económico (fundamentado en el capital) de los procesos y fenómenos sociales, provocando un paso acelerado de despoltización³, contribuyendo así a consolidar una sociedad mercantil; de esa forma la economía del capital se convierte en políticamente dominante de todos los demás procesos históricos sociales.

³ La política, según Mouffe, se manifiesta en la generación de una unidad contingente en la diversidad, de intereses en conflictos, que se pueden resolver preservando la democracia (Mouffe 1999:77), en “Movimiento Sociales y Democracia Radical: lo público y lo privado”, Di Marco, Graciela. Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y Movimientos Sociales. Lima, mayo 2009. p 43.

Desde esa lógica mercantil de funcionamiento de la sociedad, para Sánchez Parga, “*la apropiación de todos los bienes, servicios e instrumentos de intercambio*” (Sánchez Parga, s/f) constituye el principio articulador de todos los demás; los intereses particulares se imponen sobre el supuesto del interés general, sustituyendo de esa forma todo vínculo social, pues se convierte en un impedimento para la mercantilización y privatización mundial.

En definitiva, la economía al fundamentarse en la racionalidad del cálculo capitalista, el *beneficio particular* es el principio que lo rige, encontrándose “*socialmente vinculada a la disciplina de la explotación y la apropiación de los medios de producción, es decir a la existencia de una relación de dominación ilimitada*”.⁴

Por lo tanto, recogiendo lo sustentado por Sánchez Parga, en una sociedad (instituida en el capital), la *desigualdad* se configura en relaciones, donde todo es propiedad de unos y despojo de otros, donde la acumulación es el principio de vida, donde la ley de la oferta y de la demanda se instaure como derecho, donde el sujeto es concebido como objeto y donde lo común se convierte en privado.

En tal sentido, la exclusión, tema de interés de esta tesis, aun cuando aparezca – desde las corrientes teóricas y académicas– como fundamento de problemas únicamente sociales, comporta en lo más profundo de su raíz el problema de la desigualdad, y, parafraseando a quienes creen aún en la utopía de un mundo distinto, la única forma de lograr igualdad es modificando las relaciones con la propiedad, de tal suerte que asegure una real distribución de la riqueza que la propia sociedad y los sujetos que producen.

1.1.2. De la pobreza a la exclusión social

El término de exclusión social, en el debate teórico, deviene de diversos conceptos como pobreza, marginalidad, pauperización, vulnerabilidad, que recogiendo lo que señala Bassols, constituyen “*procesos sociales cuyas raíces más profundas se encuentran en el sistema económico de explotación de la fuerza de trabajo a escala nacional y mundial y en el marco del desarrollo desigual y combinado del capitalismo*” (Bassols, s/f).

⁴ M. Weber, Economía y Sociedad, I, ii, 13, p. 83. Citado en Sánchez Parga, José. (s/f). “*Problemas Actuales de la Democracia Ecuatoriana*”. Texto de trabajo académico. p. 25.

Enríquez plantea que en el contexto del Estado de Bienestar “*la pobreza era considerada como resultado de la falta de ingresos producida por la falta de trabajo, y como consecuencia de esta definición, las políticas de sostenimiento de ingreso implementadas se dirigían a los desocupados*” (Enríquez, 2007). En ese sentido, pese a que el Estado busca la incorporación social de todos los ciudadanos, “*existe una parte de la población que queda ‘en el margen’ o ‘al margen’*”, provocando para algunos, un desajuste al funcionamiento adecuado del sistema. Marginales conformados básicamente por núcleos rurales y por población migrante que no se incorporaban al proceso de modernización económica.

Es la Comisión Europea la que, en el Primer Programa de Pobreza (1975), definió a las personas pobres como aquellos “*(...) individuos o familias cuyos recursos son tan débiles que resultan excluidos de los modos de vida mínimos que se consideran aceptables en el estado miembro en el que viven*” (citado por Alcover y Villa, 1984).

La noción de pobreza, desde una mirada general de los distintos aportes desarrollados, se la concibe como *carencia*, haciendo referencia a “*un estado de deterioro, a una situación de menoscabo que indica una ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal como una insuficiencia de las herramientas necesarias para abandonar aquella posición*” (Casado, 1995). Carencias que pueden ser estructurales o coyunturales, según lo determinen los indicadores y métodos con los que se la clasifique. De ahí se desprende que “*se es pobre cuando no se logra satisfacer algunos requerimientos que han sido definidos como ‘necesidades básica’*” o a su vez “*aun cubriéndolas, los ingresos se ubican por debajo de una imaginaria línea de pobreza*” (Casado, 1995). En definitiva, la medición determina si se es pobre, según los niveles mínimos de acumulación familiar alcanzados.

Bajo esa concepción, se establece como parámetro de medición de pobreza el ingreso y luego el consumo. Así, la noción de pobreza se define desde la desigual participación en la distribución de los recursos económicos (ingreso y gasto); y, transfiere la responsabilidad del problema a las instituciones estatales, quienes deben asumirla bajo un carácter ético-político, es decir “*la oficializa como una norma moral por la que resultan políticamente inadmisibles los niveles económicos inferiores a este umbral de la pobreza*” (Casado, 1995). Determinándose así, una mayor preocupación

por el manejo metodológico, más que por profundizar en el concepto mismo y las causas que la generan.

Con el quiebre del Estado de bienestar en América Latina, producto de la crisis económica y de sus efectos traducidos en desempleo masivo y crecimiento de los procesos de desigualdad social, la pobreza se profundiza, por lo que reaparece en la década de los noventa como una problemática internacional que se incorpora en las agendas de cooperación internacional y de los propios países como una prioridad: “la lucha contra la pobreza”, a tal punto que los “Objetivos del Milenio” se centran en la erradicación de esta.

En América Latina se plantea la importancia de mirar las condiciones de pobreza de la población –especialmente de los sectores populares y de las clases medias– producto de la aplicación de las políticas de ajuste estructural que el Consenso de Washington impuso como modelo para afianzar el patrón de acumulación y enfrentar la crisis económica. (Pérez, Juan Pablo y otro, 2006).

De hecho, se sostenía a criterio de Salvia, que *“la pobreza constituía una expresión estructural del desarrollo, cuyo ‘círculo vicioso’ podría ser superado siempre y cuando se desarrollaran las relaciones de mercado, se introdujeran nuevas tecnologías, se extendiera la educación, se cambiaran las pautas culturales, etc.; [en definitiva], se creasen las condiciones de ‘modernidad’ necesarias para superar el atraso en el proceso histórico”* (Salvia, s/f).

En esa medida, pese a los intentos por lograr enmarcarla en una categoría de análisis, se ha mantenido la misma preocupación de orden metodológico ligado a la medición del ingreso o del consumo, según el interés de cada una de las instancias de cooperaciones internacionales existentes, así “la CEPAL privilegia la medición con el ingreso, mientras que el Banco Mundial lo hace con base al consumo” (Pérez, Juan Pablo y otro, 2006).

De ahí que las diversas corrientes que han definido a la pobreza, con diversos matices y orientaciones, no contemplan el análisis de los procesos que la generan, como lo señala Pérez: *“los estudios de pobreza no están preocupados por analizar los patrones de distribución de los recursos existentes en una sociedad, ni las pautas de poder en que se sustentan, sino que, básicamente, están interesados en identificar*

aquellos grupos de población que no logran alcanzar un umbral de bienestar (o desarrollo) que se considera como un mínimo socialmente aceptable para llevar una vida digna (o disponer de las competencias para tomar decisiones racionales en un contexto social específico)” (Pérez y Minor, 2006).

En ese sentido, aun cuando la pobreza se presenta como un concepto importante y de gran trascendencia para superar los grandes problemas que la región y el mundo enfrentan, termina siendo una noción indeterminada y con grandes inconsistencias metodológicas a la hora de intentar aplicarla; pero fundamentalmente, mantiene su “carácter normativo” en tanto es utilizada para la consecución de resultados en la aplicación de políticas económicas que reproducen la estructura del capital.

Sobre ello, Vuskovic señala que una de las principales limitaciones de la noción de pobreza en los estudios frente a la situación en América Latina, es que no enfatiza en “*el rasgo más sobresaliente de la dinámica de desarrollo latinoamericano*”, es decir en “*la persistencia, reconstitución y profundización de la desigualdad social*” (Vuskovic, 1993), fundamento que le permite al autor definirla como una falacia. Para Vuskovic, América Latina “*no es la región más pobre, sino la más desigual en cuanto a la distribución de sus recursos económicos*”. Y añade que, la presencia de población con carencias forzadas no está dada por la falta de desarrollo en las fuerzas productivas sino por *un patrón de desarrollo concentrador y excluyente*, característica dada en su momento por la CEPAL; en ese sentido, considera que “*no se puede comprender la dinámica y características que asume la pobreza sino se la relaciona con los patrones de desigualdad social existente*”. (Vuskovic, 1993)

Para este autor, la falacia se centra en la falta de una “*(...) conciencia generalizada de hasta dónde los grados extremos de desigualdad económica y social han constituido un rasgo singular de la evolución histórica de América Latina*” (Vuskovic, 1993); bajo ese fundamento Pérez advierte que en la medida de que no se concibe a la noción de pobreza como un enfoque relacional, no será posible visibilizar el tema del poder como elemento consustancial de la formación de las estructuras y prácticas que producen la pobreza, por lo que plantea la necesidad de abordarla desde el punto de vista histórico.

En ese sentido, profundizando su crítica de la noción de pobreza, Salvia plantea que el enfoque tradicional al centrar su “*preocupación por la cuantificación (la contabilidad*

de los pobres), construye una categoría de agregación estadística” (Salvia, s/f) –por el simple hecho de que los pobres no existen como grupo social–; desconoce dos elementos importantes: por un lado los conflictos sociales; y, por otro, su construcción como actores sociales, en tanto construcción de identidad y de intereses compartidos. En consecuencia, “son visibles en tanto habitantes de barriadas urbano-marginales, vendedores ambulantes, campesinos sin tierra, campesinos en resistencia frente a las políticas de ajuste, informales, indígenas, etc.” (Salvia, s/f).

Es decir, visibles en tanto, población de marginales que habitaba en los cinturones de miseria de las grandes urbes, de los barrios periféricos y en las zonas rurales, así empezó a calificarse a la mayoría de la población bajo la denominación de “*marginales*”.

Surge entonces, a la par, la noción de marginalidad, que en un primer momento emerge apegada a la teoría de la modernización, asociada a una concepción dual de la sociedad, basada en una oposición simplista entre modernidad y tradición; y, que luego fue descartada para dar surgimiento a la noción de marginalidad económica sustentada en las corrientes marxistas, en el marco de las teorías de la dependencia.

Según la teoría de la modernización, Cortés señala que “*las sociedades ‘subdesarrolladas’ se caracterizarían por la coexistencia de un segmento tradicional y moderno, siendo el primero el principal obstáculo para alcanzar el crecimiento económico y social autosostenido*” (Cortés, 2006), Bajo esa perspectiva, la noción de marginalidad refiere a un lugar geográficamente delimitado –que como se señaló anteriormente, representarían los barrios urbanos, los barrios periféricos y las zonas rurales–, donde no han sido incorporadas las normas, valores y concepciones modernas; tratándose de “*vestigios de sociedades pasadas que conforman personalidades marginales a la modernidad*”⁵ (Germani, 1962, citado en Cortés, 2006). Bajo esa perspectiva, los “marginales” habitan viviendas carentes de condiciones mínimas, en precarias formas de existencia y en terrenos ilegales.

A este concepto se contraponen el planteado desde las teorías de la dependencia, desde el cual se define que “*el sentido de marginalidad está dado en cuanto al lugar*

⁵ Es decir, los patrones establecidos desde una lógica tradicional, se encuentran sujetos a valores, normas y costumbres de origen rural y, por tanto, no integrados a una identidad nacional que se funda desde los parámetros de modernización.

que ocupan las relaciones sociales de producción respecto al modelo de acumulación, es decir, podrían ser centrales o marginales en función del grado de desarrollo capitalista” (Quijano, 1977). En ese sentido, esta corriente hace referencia a la masa marginal⁶ en tanto relaciones sociales de producción y no a los individuos como el concepto de modernización.

De las dos se desprende que, por un lado, el marginal es aquel que se encuentra “al margen” de la cultura, la economía, la psicología, la política, que habitan en un lugar marginal a la lógica moderna; por lo tanto es indispensable identificar a aquellos individuos caracterizados por poseer normas y valores no modernos y actuar sobre ellos para transformar su concepción. De otro lado, se es marginal por estar en una actividad económica marginal a la acumulación del capital, por lo que se deja de serlo al lograr pasar de actividades periféricas a una relación social en la producción central.

Ahora bien, sin el interés de profundizar en una u otra teoría, pues no constituye tema de la presente tesis, es importante rescatar el hecho de que, la noción de marginalidad, evidencia cómo los fenómenos de pobreza y desigualdad social mantienen una estrecha relación estructural con los procesos de acumulación y de dominación, que en el contexto actual está fundamentada en la estructuración del capital, la reconfiguración de las relaciones de trabajo y por lo tanto en un mercado excluyente.

1.1.3. La exclusión social: distintas miradas - misma matriz

El concepto de exclusión social, no es nuevo, se inscribe en la trayectoria histórica de las desigualdades económicas, sociales y políticas, y puede ubicarse de forma general en los escritos de Marx o Durkheim con relación a las palabras como anomia o alienación; sin embargo, el hito que colocó a este término en el escenario del debate está dado en los inicios de la industrialización y la urbanización masiva, durante los siglos XIX y XX; y tiene lugar por el propio proceso de configuración del capitalismo y por su posterior crisis a mediados del siglo XX. En ese contexto, el término ha sido acuñado en

⁶ Nun, al respecto señala “Llamaré 'masa marginal' a esa parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa. Por lo tanto, este concepto –lo mismo que el de ejército industrial de reserva– se sitúa a nivel de las relaciones que se establecen entre población sobrante y el sector productivo hegemónico. La categoría implica así una doble refrenda al sistema que, por un lado, genera este excedente y, por otro, no precisa de él para seguir funcionando”. En: Nun, José. (1970). “*Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal*”. Material de Formación Políticas de la “Cátedra Che Guevara – Colectivo Amauta”. p. 5.

Europa y como lo señala Arriba (2002), su uso se remonta al debate ideológico político de los años sesenta en Francia.

Atribuido al francés Lenior René, para quien “los excluidos” constituían un pequeño porcentaje de la población que quedó fuera del progreso en el que se encontraba la sociedad; en ese sentido, son aquellos que “*se encuentran fuera de la sociedad, se sitúan fuera de las pautas de producción y consumo comúnmente admitidas por la sociedad*” (Lenior, 1974).

Su intención fue describir la situación en la que se encontraban los sectores antes incluidos en los procesos de desarrollo –producto de la bonanza del Estado de bienestar europeo– y que ahora han pasado a la exclusión; es decir, aquellos que no se incorporan al mercado laboral, no cuentan con seguridad social y por tanto se encuentran al margen de las relaciones sociales, políticas y culturales establecidas. Dando forma, como Salvia señala, a una concentración de “núcleos excluidos” que resultan marginados a través de procesos de segregación socioeconómica con una carga adicional de composición étnica, tipo de trabajo laboral y situación migratoria hacia las grandes urbes.

De esa forma, el concepto de exclusión social presenta su carácter extenso y empírico ya que abarca a todo el conglomerado dispar de personas y grupos que de una u otra forma se encuentran carentes de protección social.

El término fue ampliamente reconocido en Europa, por dos razones: por un lado, constituye una noción alternativa a la de pobreza, en un contexto donde la ciudadanía republicana se tornaba importante frente a los principios establecidos en el antiguo Régimen en torno a la caridad; y, por otro lado, permitía analizar las diversas situaciones sociales que empezaban a manifestarse producto de la crisis del Estado de bienestar y de la reestructuración económica. De allí que, en los años ochenta el concepto toma fuerza, asociado a los problemas del desempleo y a la inestabilidad de los vínculos sociales, en el contexto de la entonces llamada ‘nueva pobreza’.

De ese modo, fue útil para variadas definiciones, así como para abarcar diversas categorías que expresaran una desventaja social. Silver describe esa extensión de categorías reflejada en la diversa bibliografía europea:

[...] los desempleados de larga duración o en forma reiterada; los trabajadores asalariados que ocupan puestos de trabajo precarios, que no

exigen calificaciones especiales, sobre todo los de mayor edad o los que no están protegidos por la reglamentación laboral; los mal remunerados y los pobres; los trabajadores agrícolas sin tierras; los obreros no calificados; los analfabetos y las personas que abandonaron los estudios primarios; los inválidos y las personas mental y físicamente disminuidas; los toxicómanos; delincuentes; presidiarios y personas con prontuarios criminales; los padres o madres sin cónyuge; los niños golpeados o víctimas de abusos sexuales; los que se han criado en hogares con problemas; los adolescentes; las personas que carecen de calificaciones o de experiencia laboral; niños que trabajan; mujeres; extranjeros, refugiados, inmigrantes, miembros de minorías raciales, religiosas y étnicas; los que necesitan asistencia social, pero no tienen derecho a recibirla; los habitantes en viviendas en mal estado o en barrios de mala reputación; aquellos cuyos niveles de consumo se encuentran por debajo del mínimo de subsistencia; aquellos cuyas pautas de consumo, recreación y otras prácticas (toxicomanías, alcoholismo, delincuencia, indumentaria, lenguaje, maneras peculiares) son estigmatizadas; las personas en movilidad social descendente y las aisladas, sin amigos y sin familia (Silver, 1994).

Aun cuando ha sido posicionado tanto en los países europeos como en Latinoamérica, hasta ahora no ha logrado tener una referencia claramente establecida; en efecto, en ocasiones hace alusión a relaciones de trabajo, en otras a individuos y, a veces, a procesos sociales, por lo que no es posible definir con claridad su extensión. De otro lado, su sentido puede ser en ocasiones ambiguo ya que se trata de una noción descriptiva. Con relación a su sentido, Freund señala que:

[...] en definitiva la noción de exclusión está penetrada tanto de sentido, como de sin sentido, y se presenta a interpretaciones erróneas; después de todo puede forzarse este concepto en forma que se exprese virtualmente cualquier cosa, incluso hasta el desprecio de quien no puede obtener lo que desea.⁷

Para Bassols⁸, esta categoría se la concibe como polisémica, difusa y polimorfa en la medida que se le asignan diversos significados. Su falta de precisión la convierte en “*un concepto indefinido empíricamente y confuso en su encuadramiento teórico, que dio paso a un uso indiscriminado*” (Bassols, s/f).

Por tanto, abordar su significado plantea el reto de reconocer, más que los diversos conceptos –que para el caso son extensos–, las raíces de donde emergen y las intencionalidades que la contienen. Bajo esa perspectiva, en el siguiente acápite se desarrollará las diversas entradas que configuran la noción de exclusión social desde una perspectiva funcional, para posteriormente adentrarnos en un lectura más de corte

⁷ Citado por Silver (2004).

⁸ Bassols, Mario. (s/f). “La marginalidad urbana: una teoría olvidada”. Consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/1990/pr/pr13.pdf>

estructural, con el fin de comprender desde allí, la lógica en la aplicación de las políticas sociales en el marco del gobierno local.

1.1.4. La exclusión social: corolario de las individualidades

Al ser la exclusión social un concepto polisémico y multidimensional, se tomará la perspectiva de los paradigmas propuesta por Silver, que permiten organizar de cierta forma el análisis conceptual de corte funcional, respecto al tema; sin con esto, agotar las distintas entradas teórico-analíticas que se han realizado sobre este. La autora, identifica tres paradigmas de la exclusión social: solidaridad, especialización y monopolio definidos según la causa que la provoca, señalando que:

Cada paradigma atribuye la exclusión a una causa diferente, y se basa en una diferente filosofía política: republicanismo, liberalismo y democracia social. Cada una ofrece una explicación para múltiples formas de desventaja social, económica, política y cultural, así abarca teorías de pobreza y el desempleo a largo plazo, la desigualdad racial y la ciudadanía (Silver, 1994).

El primer paradigma de la “solidaridad”, se genera en el marco de la comunidad republicana y enfatiza el lazo cultural y moral bajo valores y derechos compartidos en una “comunidad moral” que construyen el orden social. La exclusión social resultaría de la ruptura del vínculo social, del fracaso de la relación entre el individuo y la sociedad; por tanto, un peligro para el orden social. La solidaridad también se establece entre la sociedad (representado en la figura de ciudadano) y el Estado; la inclusión estaría reflejada en el nexo ciudadano-Estado y por tanto, la exclusión se evidencia cuando se produce una ruptura de los lazos entre ambos.

De igual manera, según este paradigma, la sociedad estructura un orden social fundado en valores, derechos y obligaciones compartidas; para ello el Estado crea mecanismos destinados a lograr la integración de los individuos dentro de la sociedad, convirtiéndose en garante de la cohesión social. En ese sentido, este paradigma se configura en términos de ciudadanía social, como sinónimo de inclusión. Para Lenoir:

El principal elemento que define la exclusión es el “aislamiento” ciudadano y social: ciudadano, porque (el individuo) no goza de los derechos y obligaciones otorgados por la comunidad política; y, social, porque es apartado del mercado laboral y de los beneficios sociales que fractura los lazos sociales (Lenoir, 1974).

En la misma línea puede encontrarse el planteamiento de organismos internacionales, así la Unión Europea ubica la exclusión social desde el enfoque de

derechos ciudadanos, por tanto significaría “*una inhabilidad para ejercer los ´derechos sociales de los ciudadano´ a obtener un estándar de vida y como barreras a la ´participación´ en las principales oportunidades sociales y ocupacionales de la sociedad*” (Unión Europea, 2003).

En ese sentido, plantean que el problema de la exclusión no es económico sino social⁹, es decir, consideran que aun cuando el crecimiento económico logró un cierto repunte, fundamentalmente en el período neoliberal, la crisis social se agudiza por la ruptura del tejido social; de esa forma, intentan demostrar que no existe ningún “vínculo automático” entre el crecimiento económico y los problemas sociales; pues las reformas liberales se han empeñado en la aplicación de políticas sociales como única posibilidad de “redistribuir los frutos del crecimiento” (Bessis, 1995)¹⁰.

El planteamiento de Rizo se orienta hacia la crisis del tejido social como causa de exclusión social, así se la ubica como “*un proceso multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales) de carácter estructural que afecta a los grupos sociales en sociedades postindustriales y/o tecnológicamente avanzadas que trae consigo crisis de los nexos sociales, desafiliación y resentimiento*” (Rizo, 2006), en definitiva, estar excluido es estar fuera de todas las condiciones que aseguran un tejido social y una adecuada integración al sistema.

El segundo paradigma de “especialización”, de orientación liberal, enfatiza en la existencia de individuos con distintos intereses y capacidades, y una estructura social construida a partir de una división del trabajo y de los intercambios en las esferas económica y social. La exclusión sería sinónimo de discriminación, en tanto producto de un acto individual –porque los individuos podrían excluirse a sí mismos en base a lo que escojan–, o a su vez podrían quedar excluidos por los patrones de interés y relación en el mercado de trabajo. Los individuos pueden quedar excluidos de un campo sin que signifique que lo están en todos los campos.

⁹ Bessis, Sophie. (1995). “De la exclusión social a la cohesión social”. Síntesis del Coloquio de Roskilde, 2 a 4 de marzo. MOST-UNESCO. Dinamarca. Disponible en: <http://unesco.org/most/bessspa.htm>. Visitado en abril de 2012.

¹⁰ Sin embargo, es preciso señalar que el crecimiento económico per se, posicionado como importante para estas instancias, no asegura el desarrollo, ni mucho menos garantiza el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En este paradigma se puede encontrar la propuesta sustentada por el BID, que plantea el principio de acceso igual a oportunidades, estableciendo dos entradas: por un lado, la pertenencia a un grupo como impacto en las oportunidades de acceso y de superación de los problemas económicos; y, por otro, la centralidad de la capacidad de decisión individual, en tanto decisión propia y no estructural de su condición.

Dentro de ese mismo argumento se podría contemplar la propuesta que realiza Amartya Sen, quien plantea el enfoque de la capacidad como fundamento. Para este autor, *“la falta de capacidad para vivir una vida decente”* (Sen, 2000) es la que conlleva a la pobreza; es decir, es el estado de la persona, de su capacidad de “hacer” y “ser” la que le permite o limita salir de la pobreza y por tanto dejar de ser excluido. En ese sentido, el enfoque de las capacidades planteado por Sen, ubica al individuo como responsable de su condición, en tanto logre la combinación de varios “seres y quehaceres” y argumente con “buenas razones” el desear, o no, ser excluida. Desde este argumento, la exclusión social sería el reflejo de la “privación de capacidades” individuales para tomar decisiones o, a su vez, de la “falta de esas capacidades” para hacer frente a exclusiones que se deriven de los intereses del mercado.

En la misma línea a la señalada, se plantea que la exclusión *“es un concepto que engloba a la pobreza, pero va más allá; se define por la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismo de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección”*¹¹. Es decir, es producto de las condiciones individuales fundamentalmente ligadas a las “cualidades personales” y no a las condiciones sociales, por lo tanto el desarrollo como alternativa a la exclusión *“sería el resultado natural de la creatividad y la competencia del individuo, el fruto principalmente de las personas fuertes, emprendedoras y agresivas, que compiten entre sí por el éxito y se asocian para formar grupos fuertes”*¹².

¹¹ Subirats, Joan. (s/f). “Las políticas contra la exclusión como palanca de transformación del Estado”. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044535>. Visitado en marzo de 2012.

¹² Afirmación señalada en el documento base sobre “Cooperación Internacional para el Desarrollo: La red internacional de las prácticas para la lucha contra la exclusión social”. Coordinado por la “Azienda per i Servizi Sanitari No. 1 Triestina” que cuenta con la participación de organizaciones internacionales como: PENUD, UNOPS, OMS, OIT, IDNDR, UNICEF. En: exclusion.net. Visitado en marzo de 2012.

De esa forma, se liga *exclusión* con *desigualdad de oportunidades y de capacidades*¹³ que, instrumentalizada por el Banco Mundial, “*esta visión hace énfasis en el principio de que la distribución de cualquier logro alcanzado por las personas, por ejemplo el nivel de ingresos o de escolaridad, no debe estar condicionada por las circunstancias de los individuos, de manera que los logros de bienestar, o ‘ventajas’ como se le denomina en la literatura de la igualdad de oportunidades, reflejen aspectos aleatorios y de esfuerzo individual, independientes de las iniciales*” (PNUD, 2010). Desde esa perspectiva, la desigualdad de oportunidades sería la desigualdad del acceso a posibilidades de ‘ser’ y ‘hacer’, referidas por Sen.

Bajo ese marco, el mercado –reconocido como la institución que regula el sistema social y el Estado– interviene únicamente para crear las condiciones necesarias que permitan a los individuos actuar libremente. En ese sentido, entra en juego, como complemento de las capacidades, la importancia de las libertades individuales. Para Dicterlen la noción de exclusión:

[...] remite al hecho de negarle a algunas personas la posibilidad de adquirir un bien, un lugar, un beneficio, un servicio que, en condiciones normales, les correspondería, por lo cual la misma estaría íntimamente conectada con el concepto de ‘libertad’ (...) la carencia del ejercicio de libertad provoca que las personas carezcan de ‘los bienes primarios’, entre los que se encuentran precisamente las diferentes libertades y las bases sociales del respeto a sí mismos (Nun, 1970: 27).

Finalmente el paradigma del “monopolio”, hace alusión a las relaciones jerárquicas de poder y control de los recursos, impidiendo que otros grupos accedan a ellos bajo la concepción de que los de adentro protegen su dominio colocando barreras para restringir el acceso a los que se encuentran fuera. A la vez que promueve la solidaridad entre iguales, configurando con ello, una jerarquía de inclusiones/exclusiones que emerge de la propia estructura de la sociedad, poniendo en juego (igual que el paradigma de especialización) los mecanismos que determinan los campos de exclusión.

Este paradigma se sustenta en las relaciones de poder que definen una condición de excluido y por tanto excluyente. Se señala como limitante de este paradigma el que se considere a la exclusión social como absoluta y no relativa.

En ese marco, se puede contemplar las distintas entradas (funcionales a los organismos internacionales) que argumentan su uso como sinónimo de pobreza y

¹³ Concepto planteado por el PNUD en el informe regional para América Latina y el Caribe 2010.

marginación. Para ellos, la exclusión del mercado de trabajo *organizado* es la causa de la pobreza, y esta a su vez “*con sus corolarios como la exclusión o la desigualdad, se ha convertido en uno de los principales factores de inestabilidad en el mundo*” (1995: 11), de allí su interés por definir un “modelo de desarrollo sustentable” que asegure nuevas formas de trabajo para satisfacer las necesidades, impulsadas desde el mercado “como único responsable de reducir las desigualdades económicas y sociales” (1995: 9).

Desde esa mirada, la exclusión, como pensamiento económico, reemplaza al de explotación como causa de pobreza; en tanto, en los actuales momentos de avance tecnológico, “*contrario de lo que sucedía durante la revolución industrial del último siglo, los ricos precisan cada vez menos de la fuerza de trabajo de los pobres*” (1995: 19-20), los índices de desempleo y subempleo se incrementan, dando lugar a la exclusión social.

Bajo estos tres paradigmas, la exclusión social deja afuera de la sociedad a amplios sectores, como Bel Adell señala:

Excluido es quedar fuera... una persona, un colectivo, un sector, un territorio, está excluido sin pertenecer a... no se beneficia de un sistema o espacio social, político, cultural, económico, al no tener al objeto propio que lo constituye: relaciones de participación en las decisiones, en la creación de bienes y servicios por la cultura y la economía, etc. (Bel Adell, 2002)

Más allá del énfasis y reconocimiento que se dé al esfuerzo por sintetizar las diversas conceptualizaciones de exclusión social y sus correspondientes significados (que para el caso no es exiguo, por la utilidad y el valor que le otorgan varios autores), para los fines de la presente tesis, es necesario reflexionar sobre los siguientes elementos:

Desde estos paradigmas, si la exclusión social es resultado de la predisposición individual, asociada a las capacidades y a las libertades, la inclusión dependerá de las oportunidades que cada quien, a su manera y por sus propios medios se brinde; centrando así en el excluido la responsabilidad moral de su condición. La inclusión, entonces, es un proyecto personal que nada tiene que ver con el proceso histórico que profundiza la desigualdad social a partir de un sistema concentrador, acumulador y determinante de relaciones de dominación; es decir, de las condiciones estructurales imperantes en el sistema capitalista.

Sobre la base de los diversos lineamientos, así como de los múltiples modelos de desarrollo y sus políticas¹⁴ para “enfrentar la exclusión social”, han constituido estrategias fundamentales para sostener, fortalecer y mantener el orden imperante, en esa perspectiva los procesos llevados adelante (aunque se diga lo contrario) se definen desde el ámbito económico, en tal sentido se trata del dominio del mercado por sobre la sociedad, que se impone a través de las empresas transnacionales en todas las otras esferas de lo social, lo político, lo ideológico, lo cultural, sometiéndolas y transformándolas como simples mercancías al servicio del capital y su poder hegemónico.

De allí que, es indispensable considerar que el surgimiento de la noción de exclusión social y por lo tanto de los llamados “excluidos” –bajo las perspectivas funcionales– no es accidental, se sustenta en un planteamiento que emerge como mecanismo de protección a los Estados-nación y sus democracias, pero fundamentalmente para fortalecer el modelo de acumulación que ha enfrentado distintas crisis.

Finalmente, resulta importante señalar que la concepción de exclusión social elimina toda posición clasista, es decir, el problema de la exclusión no parte de *estar arriba o abajo* en la estructura social: del antagonismo entre pobres y ricos, dominados y dominantes, proletarios y burgueses; sino de *estar afuera o adentro*. Por ello la importancia que le dan a la noción de exclusión social desde la ruptura del tejido social, el sentido de pertenencia a la sociedad y los derechos ciudadanos, exclusivamente.

1.2. LA EXCLUSIÓN SOCIAL DESDE UNA MIRADA ESTRUCTURAL

1.2.1. El concepto de exclusión social en el contexto latinoamericano

En el contexto de América Latina, esta noción adquiere una importante aceptación durante la década de los noventa, bajo el estado neoliberal; sin embargo, su configuración como categoría de análisis de la realidad se torna más difusa, en tanto pretende homologar su definición en un entramado de economías y sistemas con modelos de desarrollo desigual y dependiente.

¹⁴ Petras sostiene que “(...) las políticas las formulan y las implantan los personales usuales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, en combinación con Washington, Bonn, Tokio y en asociación con los regímenes neoliberales y los exportadores locales y grandes conglomerados empresariales y banqueros transnacionales” (2004: 9).

Para Silvia, además de las propias limitaciones de origen del término, se evidencia una de orden histórico, en el sentido de que *“en Europa la población que quedó excluida de los progresos generados por la globalización lo fue porque alguna vez estuvo incluida a través del mercado de trabajo, los sistemas de seguridad social y las políticas públicas”* (Silvia, s/f). En tanto que, como el autor señala, en el contexto de desarrollo capitalista latinoamericano –de carácter desigual y dependiente– han existido y existen hasta ahora sectores de población que nunca estuvieron incluidos, o a su vez, si lo estuvieron fue cuando se puso en marcha el modelo de sustitución de importaciones, que para el caso del Ecuador no logró insertarse por completo.

Sin embargo enfatiza que, a diferencia del caso europeo, en América Latina no se logró un Estado de bienestar capaz de dar cobertura social a los sectores excluidos, por tanto estuvieron ausentes programas y políticas de servicios públicos como salud, educación, seguro de empleo, entrenamiento y reinserción laboral; en ese sentido, los antes incluidos se incorporan a la masa de población de precarizados, desempleados, desprotegidos, informales y por tanto a desarrollar trabajos de subsistencia. Bajo esa perspectiva, para Silvia, el empleo del término (como categoría analítica) *“deja afuera a quienes nunca estuvieron incluidos o a quienes siempre lo han estado parcialmente en un contexto con baja o nula intervención del Estado de bienestar”* (Salvia, s/f).

Contemplando este análisis, que fundamenta la noción de exclusión desde las raíces mismas de la construcción de un sistema de acumulación y dominación capitalista, es evidente que al incorporar la noción de exclusión social en el debate de las condiciones que enfrenta América Latina, se lo hace desde una perspectiva eminentemente funcional (en tanto remplace a la noción de pobreza, la define como un problema individual, la enmarca en la garantía de derechos ciudadanos como se lo vio anteriormente) que si bien puede aportar al análisis de situaciones coyunturales no abarca la totalidad de complejas situaciones que definen las formas capitalistas existentes.

De allí que, su utilización en el contexto de la política social estatal y de los organismos internacionales, se convierte en un concepto que justifica acciones emergentes, coyunturales, de demanda puntual, funcionando como una alternativa modernista que genera procesos de inserción, *“como si se tratara de hacer un lugar para que el excluido no moleste”* (Bustelo, 2009), pero sin cambiar a la larga la estructura de la sociedad excluyente.

1.2.2. La exclusión social desde una mirada estructural

Somos trabajadoras del campo y de la ciudad, campesinos sin tierra, pueblos indígenas y afroamericanos desempleados y subempleados, migrantes, jóvenes, mujeres y niños excluidos y excluidas de los derechos fundamentales por la sobrevivencia con dignidad. “Del fondo de nuestros corazones, nosotros, los pobres de América Latina y el Caribe, excluidos de la sociedad neoliberal, elevamos nuestras voces para expresar perplejidad frente a la actual coyuntura internacional, marcada por la desigualdad y por la injusticia. Somos todos pasajeros de la misma nave espacial llamada Tierra. Sin embargo, como en las carabelas de los colonizadores y en los aviones trasatlánticos, viajamos en condiciones desiguales. Una minoría usufructúa, en primera clase, de tecnología de punta, como internet, de alimentación saludable, de medicina sofisticada y de acceso a la cultura. La mayoría –85% de la población mundial– se amontona en bolsones insalubres, amenazada por el hambre, por las enfermedades y por la violencia.” (La exclusión tiene cara. Trecho del Manifiesto del Grito de los Excluidos).

Bajo el breve análisis anterior se puede señalar que el origen de la noción de exclusión social se asienta en el ejercicio del poder de un grupo social sobre otro; mostrando que en la expresión más extrema del concepto, la exclusión es una manifestación de producción de desigualdades sociales. Por tanto, este ejercicio de poder genera procesos de clausura social que se evidencian en distintos grados y efectos relativos. De esa forma, la exclusión social no puede concebirse en singular, es necesario reconocer su pluralidad y multidimensionalidad, pues las distintas dinámicas de la sociedad refuerzan también distintos tipos de exclusiones.

De otro lado, la exclusión conlleva privaciones, rechazo, abandono y expulsión, inclusive con violencia, a una importante parte de la población. De allí que para Aldaíza Sposatti¹⁵ la exclusión presenta un carácter social y no individual; pues señala, que no se trata de un proceso de privación individual, sino de una privación colectiva presente en las distintas formas de relación, es decir, sociales, culturales, políticas y económicas. Esta situación de privación colectiva es como se entiende a la exclusión social.

La autora, plantea que: “*La desigualdad social, económica y política en la sociedad (...) llegó a tal grado que se torna incompatible con la democratización de la sociedad. Por ende, se ha hablado de la existencia de una separación social. (...) La discriminación es económica, cultural y política, además de étnica*” (Sposatti, citada en Belfiore, 2002). Proceso que puede ser entendido como exclusión fundamentado en un carácter estructural.

¹⁵ Citado en Belfiore, 2002, p. 6.

Partiendo de esta premisa, que concibe a la exclusión como un hecho social, en la medida en que no corresponde al accionar individual —en tanto capacidades y libertades—, se realiza un primer análisis de la exclusión social dentro de las relaciones de producción. El “estar afuera” de estos procesos, determinados por el sistema capitalista, tiende según Bilfiore “[...] a crear, internacionalmente, individuos eternamente desnecesarios al universo productivo, para los cuales parece no haber más posibilidad de inserción” (Bilfiore, 2002: 8). Plantea entonces, que los excluidos podrían ser considerados como seres desechables.

Sin embargo, contrario a este postulado, Buarque plantea la noción de exclusión como “estar afuera”, lo que determina una especie de “apartheid social”, en tanto “proceso por el cual se denomina a otro como un ser ‘a-parte’ (apartar es un término utilizado para separar ganado), es decir, el fenómeno de separar al otro no apenas como un desigual, más como un ‘no semejante’, un ser expulso no solamente de los medios de consumo, de bienes, de servicios, etc., mas inclusive del género humano”. (Buarque, citado en Bilfiore, 2002: 7)

Silva habla entonces, de una fuerza de trabajo que queda 'fuera' de diversas maneras de los procesos de *concentración del capital* y de los sistemas de *bienestar*, pero que se encuentran anclados en las estructuras del desarrollo capitalista de manera periférica.¹⁶ O como Murmis plantea, desde su entendimiento de la marginalidad, representarían “formas marginales de explotación de la mano de obra (...) o por lo menos la imposibilidad por parte de estos trabajadores de lograr una participación en el producto social (...)” (Nun, 1970), otorgándoles un papel fundamental en el sistema, en tanto “resultarían centrales en el proceso de explotación y acumulación”¹⁷, y que a decir de Nun, “sólo son centrales porque los campos donde operan no son aún atractivos para el capitalismo” (Nun, 1970: 27).

Sin embargo Petras, sostiene que es en todos los campos donde el rol jugado por los excluidos resulta importante, así “los ‘excluidos’ juegan un rol importante o esencial en

¹⁶ “En este contexto, lo que tiende a ocurrir a escala global es el aumento de la precariedad laboral tanto en el sector formal como en el sector informal. Pero, al decir del propio Nun, ello habla menos de la exclusión en un sentido estricto que de nuevas formas de explotación de la fuerza de trabajo y de la segmentación de los mercados de trabajo —en ambos casos, en parte como resultado de una marginalidad económica—. Al decir del autor: “una cosa es estar afuera y otra cosa es estar adentro aunque mal o muy mal”. (Citado por Silva).

¹⁷ Citado en Silvia, (s/f).

la producción y distribución como empleados domésticos, cuyo trabajo permite a los profesionales y ricos comprometerse en actividades rituales; como los obreros de la construcción, que construyen oficinas, fábricas y hogares lujosos para los banqueros, industriales y profesionales; como desempleados o semi-empleados, que venden productos terminados por los manufactureros” (Petras, 2002: 10).

De esa forma, se puede reconocer a la exclusión social como “estar adentro” del sistema capitalista. Autores como Nun, Murmis y Quijano¹⁸ ubican también a la noción de marginalidad desde una perspectiva estructural –de donde se deriva la noción de exclusión–, cuyo énfasis se centra en plantear que el marginal (excluido) no está por fuera del sistema.

En la misma línea, Castel considera que la exclusión social forma parte del control, acaparamiento y acumulación de los recursos desde un pequeño grupo dominante, que *margina* a la gran mayoría y por tanto, “(...) *el corazón de la problemática de la exclusión no está donde encontramos a los excluidos*” (Castel, 1997: 108), sino en la propia estructura de desarrollo capitalista. De ahí que, la exclusión constituye una estrategia histórica que mantiene el orden social sin afectar, y lo que es más sin cesar, las formas de desigualdad.

La clave, entonces, según Petras, es mirar que *“los 'pobres' están integrados al sistema de producción y distribución pero no reciben ningún beneficio porque están excluidos de las esferas de poder”*. (Petras, 2002: 10); es decir, se mantienen en el interior de las esferas de producción en tanto mano de obra abaratada, precarizada, y subempleada, sin la posibilidad de inserción en las esferas de decisión política.

De este planteamiento, surge el segundo elemento de análisis de la exclusión social: si concebidos que los excluidos no son tales porque no están por fuera de la estructura social, entonces: ¿qué significa estar excluido?, ¿de qué se está excluido? y ¿quiénes son los excluidos? Petras, al respecto sostiene que *“el problema real es la 'transformación' del sistema de propiedad y de poder a fin de que los pobres tengan acceso al control de los recursos de riqueza y servicios sociales”* (Petras, 2002: 10).

¹⁸ Quijano plantea la categoría de “*polo marginal*”, va más allá de la concepción de empleo definida por Murmis, considerando “el conjunto de actividades económicas, una red de roles y de relaciones sociales, un nivel de recursos y de productividad, una relación y un lugar dentro del poder capitalista y no un mundo aparte, sino una relación contradictoria dentro de una totalidad unitaria”.

Para este autor, los sectores, sean estos: clases, razas, géneros, se encuentran incorporados pero “*subordinados, excluidos del poder, de la tierra, la riqueza, la propiedad y los servicios*”. En definitiva estar excluido es no poder acceder a las esferas decisionales, así como a la riqueza socialmente producida.

Por tanto, para Petras, los excluidos serían:

(...) principalmente, trabajadores rurales sin tierras, indígenas y paisanos en minifundios o granjas de subsistencia, trabajadores urbanos desempleados o sub-empleados, trabajadoras domésticas, la masa de vendedores callejeros, obreros de la construcción temporarios, operarios de fábricas con contratos precarios, jóvenes que nunca tuvieron un trabajo estable –en otras palabras–, más del 70% de la población de Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, Argentina y el resto de América Latina (Petras, 2002).

Los excluidos serían aquellos que formando parte del sistema capitalista, se convierten en un engranaje que asegura su producción y reproducción, a partir de su condición de exclusión; es decir: “*la condición para la dominación de algunos es la exclusión de muchos*” (Petras, 2002: 10). Frente a esto, la exclusión social sería, bajo la mirada de estos autores, simplemente el resultado necesario y obligado de la globalización y de la expansión del capitalismo: sin exclusión no hay acumulación.

Considerando que la exclusión social tiene su fundamento en los procesos de acumulación determinados por el sistema capitalista; esta abarca otros campos, configurándose como tal en la totalidad de la vida social, económica, política y cultural; por tanto, la exclusión social es un proceso dinámico, consecuencia de la conjugación de una serie de factores multidimensionales que parte de la desigualdad, la desventaja social, la marginación, la discriminación como resultado de las relaciones de poder y las condiciones estructurales.

De ahí que, la exclusión social es impuesta por un orden hegemónico estructurando en el racismo, el clasismo, y patriarcalismo que, dentro de las distintas dimensiones económica, política, social y cultural, se convierten en sus constitutivos.

1.2.3. Constitutivos estructurales de la exclusión: raza, clase, género y territorio

La noción racializada del mundo

La colonialidad del poder desde el planteamiento de Aníbal Quijano, es un concepto que permite ubicar un elemento fundamental en el “*actual patrón de poder*”, referida a la “*clasificación social básica y universal de la población mundial en torno de la idea de raza*” (Quijano, 2000). La idea de raza fundada como clasificación social constituye la máxima expresión de dominación y explotación del colonialismo europeo que asegura el surgimiento, expansión y vigencia del capitalismo como sistema económico mundial pero también como régimen de violencia simbólica, cultural y política. En tal sentido, la colonialidad del poder apunta a la dominación simbólica con el propósito de extraer y acumular riqueza –capital– (Quijano, 2000).

Por tanto, es la raza la que define una clara diferenciación de los europeos conquistadores como los superiores y los “otros” conquistados como inferiores; la supuesta diferencia de estructura biológica ubicaba históricamente a los unos en situación natural de inferioridad frente a los otros (Quijano, 2000).

Tal concepción de la idea de raza que surgió desde las supuestas estructuras biológicas diferenciales entre conquistadores y conquistados pasa a fundamentar las relaciones sociales, lo que “*produjo en América identidades sociales históricamente nuevas: indios, negros y mestizos y redefinió otras*” (Quijano, 2000). Identidades que al fundamentarse en las relaciones de dominación delimitaron jerarquías, lugares y roles que dieron paso a la identidad racial en la estructura de poder de la sociedad.

Bajo ese marco, el colonialismo al incorporarse en lo más profundo de los imaginarios sociales, desconoce las raíces propias de Latinoamérica y particularmente de Ecuador, concibiendo despectivamente lo indio y lo negro como condición inferior y asumiendo lo blanco/mestizo como lo predominante y dominante en las relaciones sociales.

La modernización trajo consigo la idea de igualdad pero sobre pautas racistas, que determinaron la exclusión de los indios y negros¹⁹ bajo la concepción de que el

¹⁹ El indio siguió siendo, en el imaginario dominante un ser rural, atrasado, sucio, pobre, de poca educación y con limitada capacidad para el habla castellana. Por otro lado, el negro, se mantuvo como el último peldaño en la escala social.

blanco/mestizo constituía el referente de nación, de progreso y desarrollo, y con ello como aquella figura que “*podía reconciliar los antagonismos raciales*” (Doré, 2008).

En ese contexto, el color define la condición en la que los seres humanos se encuentran dentro de la estructura social; así, los grupos sociales categorizados como indios y negros experimentan, según Kabee “*una exclusión económica simultánea a una valoración social negativa de su identidad*” (Kabee, 2000), por tanto la situación étnica determinada en el plano cultural, mantiene una estrecha relación con el plano económico, en la medida en que la ‘raza’ marca una condición de subordinación.

Exclusión económica, ya que el universalismo eurocéntrico –desde su concepción naturalizada– determina relaciones de desigualdad, lo que para Lander, genera una “*expulsión de la tierra y del acceso a los recursos naturales; la ruptura con las formas anteriores de vida y de sustento -condición necesaria para la creación de la fuerza de trabajo “libre”-, y la imposición de la disciplina del trabajo fabril...*” (Lander, s/f: 20). Asegurando así, formas históricas de control del trabajo, de sus recursos y de su creación. Con ello, se genera una “*división racial del trabajo*” (Quijano, 2000), que al ser naturalizada, funda roles estáticos que se reproducen –en forma permanente– hasta el día de hoy²⁰.

En tanto que la exclusión cultural, emerge de la concepción homogenizante de una identidad nacional, dentro de la cual el conjunto de representaciones de lo indio y negro, los ha condenado a la marginalidad y a la inferioridad. Para Betron, “*la identidad homogénea (nacional) se sostuvo mientras pudo dominar la diferencia, inferiorizándola; el ideal de una sociedad homogénea hizo de la diferencia un elemento de subordinación*” (Betron, 2003). Presentándose de esa forma, la dimensión cultural como lugar de dominación, en tanto se legitima desde ahí la pobreza de los indios y negros.

²⁰ Podríamos pensar que esta naturalización de la *división racial del trabajo* es cosa superada, sin embargo en la actualidad, es poco común ver trabajadores indígenas o afroecuatorianos en los medios de comunicación como presentadores, ya que estas han sido históricamente actividades reservadas a los blanco/mestizos. Por el contrario, es común ver a estas poblaciones desarrollando actividades de trabajo doméstico, albañilería o seguridad privada, fuentes de trabajo que por lo general se encuentran en menores rangos de remuneración y reconocimiento social. En el caso concreto de Quito, es notoria la concentración de estas poblaciones en actividades informales desempeñadas en los mercados, un ejemplo clave en ello es el sector de San Roque.

O por el contrario, en la actualidad en la que la diferencia cultural se ha convertido en un discurso oficial, no se establece desde un reconocimiento como culturas en igualdad, sino desde visiones folclorizantes, por un lado; y por el otro, en tanto “tolerancia” a las diferencias, desde aquellos discursos de lo *multicultural*, que terminan por velar las condiciones de desigualdad que históricamente ha caracterizado la relación entre lo indio/negro y lo blanco/mestizo.

Estructuración clasista

Reconociendo que la clasificación y jerarquización social en el continente americano partió de la diferenciación de las “razas”; el desarrollo del capitalismo produjo indudablemente la estructuración de clases como un nuevo elemento de “ordenamiento” social. En esa medida, la configuración de una diferenciación clasista, definida desde el antagonismo entre estas, debe ser leída en el marco una lectura estructural, lo que implica hacer una referencia no sólo de la base económica que la sustenta, sino también en cuanto vínculo a la diferenciación clase/raza, en tanto elemento constitutivo de nuestras sociedades.

Para ello es preciso partir de definir lo que se comprende como clase:

Las clases sociales son grandes grupos de hombres que se diferencian entre sí, por el lugar que ocupan en un mismo sistema de producción históricamente determinado, por las relaciones en que se encuentran frente a los medios de producción (relaciones que las leyes fijan y consagran), por el papel que desempeña en la organización social del trabajo y, por consiguiente, por el modo y la proporción en que perciben la parte de la riqueza social de que disponen (Marx, Citado en Cueva, 2004: 16).

Bajo esa línea, habrían dos elementos en juego que –como se ha visto– forman parte del entramado de la exclusión social: dominación y explotación. Explotación, en tanto que el modo de producción capitalista, organiza las relaciones sociales en torno a mecanismos básicos de subsunción de la fuerza de trabajo al capital, aquello que dentro de las corrientes marxistas se dio en llamar relación capital-trabajo, enmarcadas y complejizadas con los procesos de división social del trabajo. De esto, efectivamente, se desprende un elemento central: la diferenciación entre trabajo manual y trabajo intelectual. El primer reservado para los sectores populares conformado en su mayoría, dentro de nuestro contexto, por poblaciones indígenas y afroecuatorianas; o por el otro lado, desde sectores amestizados, migrantes campesinos e indígenas que en el proceso

de desplazamiento requirieron realizar un proceso de “blanqueamiento”²¹, para lograr insertarse en las estructuras sociales urbanas. El segundo por el contrario ha sido concentrado por estamentos de la sociedad blanco-mestizo de las clases medias y altas.

El proceso de dominación, en tanto que se establecen relaciones que permean todo la estructura social; instancias jurídico-políticas e ideológicas que estarían al servicio de las ideas y representaciones de la clase dominante y no del conjunto de la sociedad, así se reafirmaría la existencia de una relación de poder, según lo señalado por Cueva, “(...) *para que (las relaciones de clase) se mantengan es necesario que simultáneamente exista una relación de poder, es decir, que la clase explotadora sea al mismo tiempo una clase dominante*” (Cueva, 2004: 51).

Ahora bien, en el caso de las economías denominadas periféricas, como el caso de América Latina, la estructura social define a la clase que no tiene acceso a los medios de producción y sólo posee su trabajo para vender, pero también se encuentra dentro de ella un gran número de trabajadores que deben desarrollar actividades directas de subsistencia desde empleos no reglamentados y denominados informales²², que como se señaló en acápites anteriores, mantienen un vínculo con el proceso de acumulación capitalista (Silvia s/f).

Efectivamente como lo reafirma Portes “(...) *no es necesario ser desocupado para ser pobre. La vasta mayoría de la población trabajadora recibe salarios que los condenan a la pobreza, en parte por el subdesarrollo generalizado de sus economías nacionales, pero también por la muy distorsionada distribución de la riqueza*” (Portes, 2003: 29). Como se observa, la estructuración clasista indudablemente genera procesos de exclusión, más aún en un contexto atravesado por una diferenciación étnica que

²¹ Wladir Sierra, en su tesis doctoral “*Heterogeneidad estructural. Lectura sociológica de José María Arguedas y Jorge Icaza*”, realiza un importante análisis sobre este proceso, el paso de los denominados cholos, como un primer momento en el proceso de migración e inserción de los indígenas al mundo blanco/mestizo; los *huarapamushcas*, hasta el denominado chulla (en el léxico quiteño), dan cuenta del complejo proceso que estas poblaciones han tenido que transitar en su proceso de reconocimiento, desde una sociedad que permanentemente intenta distanciarse de todo aquello que los remita a ese pasado indígena.

²² Los semi o subproletarios, fueron denominados marginados por el discurso académico –desarrollado sobre todo por DESAL y la democracia cristiana– que expresaba el proyecto de modernización fundado en la industrialización para el mercado interno conducido por el Estado: marginados de las actividades productivas modernas y de los servicios del Estado. El posicionamiento del discurso neoliberal consolidó la categoría de “informales” que los designa por sus pequeñas actividades económicas –la mayor parte por cuenta propia– y los convierte en “microempresarios”, y a todos en protagonistas de un sector de la economía, cuya contribución en el PIB es de aproximadamente el 29% (Moreano, 2011).

perpetúa las divisiones sociales. Esta exclusión se evidencia, en tanto clase subalterna (proletariado formal e informal) que se encuentra desplazada del empleo fijo, teniendo que vivir en condiciones de precariedad constantes.

La condición de género

Los centros de poder han definido históricamente una manera de ser varón y ser mujer, circunscrita a su identidad sexual concebida como “natural”, estableciendo relaciones de género mediante la legitimación basada en la práctica y el discurso de poder patriarcal –un sujeto idéntico a sí mismo–, ocultando y deslegitimando la presencia de lo otro por su diferencia, en este caso sexual. Al ser esta diferenciación naturalizada desde discursos biologicistas, se establece una relación –como señala Dussel– en condiciones de dominación, donde el poder deviene por un lado como capacidad delegada, y por otro como ejercicio de control, represión y opresión.

Se edificó de esa forma, un sistema de exclusión de las mujeres en la esfera pública y política; y por otro lado su opresión en la esfera privada o familiar. Todo esto, a partir de lo que Paterman (2008) señala como el “contrato sexual”, que deviene de la importancia política de la diferencia sexual a través de la existencia del contrato social²³ como base de la actual sociedad civil.

Dentro de este análisis, el contrato sexual mantiene una “dimensión reprimida” del contrato social; sin embargo, determinó desde el derecho patriarcal la diferencia política (entre libertad y sujeción) a partir de la diferencia sexual, en tanto otorga a los hombres la condición de individuos “libres” e “iguales” de nacimiento y relega a las mujeres a la familia, propiciando su dependencia y opresión (Paterman, 2008).

El pacto establecido en el contrato sexual, establece para los hombres ocuparse de la esfera pública, desde donde se encargan de velar por el gobierno y por el interés común,

²³ Paterman señala que “las teorías del contrato social proponen cambiar las inseguridades de la libertad natural, por una libertad civil, igual que es protegida por el Estado. En el modelo hobbesiano la visión de la naturaleza está asentada en los principios de que todos los individuos son iguales y todos son igualmente libres (principio de universalidad). En este estado de naturaleza todos los hombres tienen derecho a todo. Y dado que la competencia, la desconfianza y el deseo de gloria son motivos de conflictos permanentes, los hombres acuerdan conceder mayor poder a un igual, que pasará a ser distinto y se constituirá en autoridad. Mediante este contrato el hombre delega parte de la igualdad, de la libertad absoluta en vista de una ordenación moral superior y a cambio de la garantía de la paz, la protección y la defensa para cada uno de los contratantes. Dado que este contrato representa el paso del estado de naturaleza a la sociedad civil, este tránsito se realiza a través de la sujeción a la ley del soberano. Sujeción que lleva implícita la sumisión” (2008: 2).

esfera valorada socialmente; en tanto las mujeres fueron relegadas a la esfera de lo privado y a partir de varias normas, las despojó de una existencia jurídica propia.²⁴

Bajo esos parámetros sociales, culturales y jurídicos, el discurso hegemónico patriarcal construyó un género binario –femenino y masculino– con estructuras jerárquicas de uno hacia el otro y, por tanto, desarrolla un modelo sustentado en la desigualdad. Lo “femenino” representado por la adscripción: mujer-esfera doméstica; y lo “masculino” desde: hombre-espacio público-derecho ciudadano; legitimando y naturalizando según Paterman, “*a través de la aceptación acrítica de los roles estereotipados, para el hombre la razón, para la mujer la emoción, para el hombre el poder, para la mujer el deber*” (Paterman, 2008).

Por tanto, el contrato social que se establece entre iguales: hombre/blanco-mestizo/propietario bajo condiciones de igualdad y libertad, es un contrato asimétrico porque conlleva ocultamente un contrato sexual que naturaliza la subordinación y la sujeción de las mujeres bajo la idea de propiedad del varón.

En el contexto del desarrollo capitalista, el “contrato sexual” se estructuró según la división sexual del trabajo (Paterman, 2008) que delega actividades sociales entre hombres y mujeres, estableciendo relaciones de explotación a partir de la definición de dos esferas: por un lado, la esfera pública y productiva (masculina y valorada) centrada en lo social, lo económico y lo político, relacionada según Nicolás (2009) a las necesidades objetivas del ser humano; y, por otro, la esfera privada, doméstica o reproductiva (femenina e invisibilizada) centrada en el hogar, los lazos afectivos y por tanto vinculada a las necesidades subjetivas.

De esa forma, se establece una clara diferencia entre el trabajo reproductivo no remunerado y el trabajo productivo remunerado (empleo), estableciendo también un tipo particular de explotación económica según condición sexual y ocultando la relación existente entre el trabajo reproductivo y el desarrollo capitalista mercantil.

²⁴ Al respecto, se establecen normas jurídicas como la “Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de 1789 que atribuía derechos únicamente al hombre (como ciudadano) y no la mujer (por tanto no era considerada ciudadana). En el mismo año se promulgó la Ley Sálica y se excluyó a las mujeres del derecho al voto. En 1793 se excluyó a las mujeres del ejército. La constitución de ese año las excluyó de cualquier derecho político. Finalmente, el Código Napoleónico de 1804 declaró la inferioridad de la mujer e instauró el deber de obediencia de la esposa al marido” (Nicolás, Gemma (2009). “*Los trabajos invisibles: Reflexiones feministas sobre el trabajo de las mujeres*”. Ponencia presentada en las Jornadas organizadas por Surt el 13 de mayo. Barcelona.).

Ahora bien, aun cuando se evidencia un acelerado proceso de participación de la mujer en el mercado laboral, la configuración de las esferas público-privado según diferencias sexuales mantiene latente el rol de la mujer dentro del ámbito doméstico. Por otro lado, el incremento de la ocupación femenina no se encuentra acompañado de una mayor igualdad entre hombres y mujeres, pues existen diferentes y desiguales formas de insertarse en el mercado remunerado: mayor temporalidad y parcialidad del trabajo, precariedad laboral, discriminación salarial, segregación, acoso sexual.

Así, la condición de género determinada por las diferencias sexuales, otorga una jerarquía a partir de los roles adscritos a cada sexo, y de las normas sociales que refuerza la discriminación, el abuso de poder, el control, la violencia y fundamentalmente, pone en evidencia la desigualdad entre diferentes, en los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social.

El territorio como campo de relaciones

El territorio se configura como consecuencia de las relaciones y vínculos de los diversos sujetos y de la construcción de sus identidades. Por ello, el territorio se vuelve un espacio de sentidos, definido desde lo cultural en tanto contenedor de “tradiciones, pensamientos, sueños y necesidades”. Por lo tanto, se lo comprende como un campo relacional más que como un mero espacio geográfico.

Desde este enfoque, el territorio se convierte en el espacio de las conexiones entre personas y de estas con los lugares, desde donde se definen formas de apropiación, de significaciones, de entramados que permiten mirar los problemas, las dudas y las incertidumbres que en él se tejen; sentidos y representaciones vinculados a lo afectivo, lo estético, lo familiar, lo lúdico y, por lo tanto, también a la manera de vivir las relaciones de exclusión.

En ese sentido, el territorio se construye a partir del tiempo y de las relaciones históricas que actúan para su configuración, por lo tanto, no existe por sí mismo, no es un campo estático sino que se encuentra en permanente de/construcción; de esa forma, según Restrepo²⁵, se convierte en un espacio sometido a unas relaciones específicas de dominación, poder, propiedad y/o pertenencia de individuos y colectividades.

²⁵ Restrepo, Gloria. (s/f). “Aproximación cultural al concepto de territorio”.

La expulsión, la apropiación y la reapropiación o el abandono de determinados territorios evidencian lógicas de exclusión, al mismo tiempo que moldean subjetividades y comunidades de pertenencia. Este relacionamiento dinámico y variable, definirá quien está adentro y quien está afuera, quien es igual y quien es diferente, pero fundamentalmente establecerá apropiaciones simbólicas y materiales de quienes se construyen como iguales entre sí y diferentes para con los otros.

Según Ziccardi²⁶, esta apropiación se expresa en la forma de ocupación del territorio que, bajo el exacerbado crecimiento de la desigualdad, caracterizan particularmente a las ciudades como divididas, fragmentadas o segmentadas y dan origen a agudos procesos de segregación urbana producto de las asimetrías entre las mayorías subalternas y las minorías de clase alta. Pero también marca la diferencia entre lo urbano y lo rural; en ese sentido Lander sostiene que *“el proyecto de la parroquialización de la modernidad occidental (...) implica también el reconocimiento de la periferia como el sitio de la modernidad subalterna”* (Lander, s/f).

Ahora bien, en el contexto de la configuración de Quito, la segregación urbana sugiere dos vertientes:

La primera, determinada por la diferencia entre el ámbito urbano y el rural. El Distrito Metropolitano de Quito, con la importante expansión que ha tenido en los últimos años, concentra en su espacio geográfico a un significativo porcentaje de territorio rural; sin embargo, al tener un carácter metropolitano no lo incorpora en su estructura como parte dinamizador de los procesos sociales, culturales, políticos y económicos. En tal sentido, se generan grandes procesos de exclusión social de la población que habita la zona rural, pues se convierte en mano de obra barata de los grandes polos de producción urbanos, lo que no garantiza el acceso a mejores condiciones de vida y por el contrario impide dinamizar la producción de sus propias tierras.

La segunda, determinada por la diferencia entre el norte y el sur. Históricamente el sur de la ciudad ha sido el territorio marcado por procesos de exclusión social que se mantienen y profundizan hasta ahora, consolidando lo que, desde la perspectiva civilizatoria, se planteó como una división binaria: por un lado la ciudad formal-

²⁶ Ziccardi, Alicia. (2008). *“Pobreza y exclusión en las ciudades del siglo XXI”*. Procesos de Urbanización – Final. Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM, México.

moderna y por el otro la ciudad informal-atrasada. Sin embargo, la expansión de la ciudad hacia sus extremos, configuró en el norte grandes poblados en similares condiciones de las que habitan el sur, por lo que, los procesos de exclusión social de barrios como la Pisulí, Carapungo o La Roldós remarcan la configuración de “un sur en el norte”.

A ello podría sumarse que, al ser un núcleo significativo de producción industrial, de servicios financieros y empresariales su expansión también trae consigo grandes espacios que, para Castells, no constituyen de importancia para el sistema global de acumulación y, por tanto, se convierten en los “agujeros negros” de lo que podría llamarse sistema-ciudad.

De esa forma, las distintas vertientes de estructuración urbana dan cuenta de la exclusión de grandes sectores poblacionales; exclusión evidenciada en términos físicos, en cuanto acceso a servicios por ejemplo, pero también en cuando a construcciones simbólicas, imaginarios y valoraciones que terminan legitimando estos procesos de segregación social.

1.3. LA NOCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

1.3.1. Un acercamiento a la comprensión de la política de las políticas sociales

Bajo una breve contextualización histórica que dé cuenta de la noción de política social, se identifica que dentro de la configuración moderna de la sociedad europea, a partir fundamentalmente del Estado de bienestar, se plantea la construcción de una nueva sociedad con ciertos principios que garanticen su consolidación; en ese sentido, para Bustelo, se define primero una reconstrucción a partir de un proyecto nacional que mantenía como eje central “*edificar una sociedad basada en una solidaridad intraclase e interclase*” (Bustelo, 2009). Surgiendo de esa forma la política social como una manera de asegurar un proyecto colectivo que procure formas igualitarias de organización y libertad.

De esa forma, uno de los ejes centrales lo constituyó el trabajo considerado, según Bustelo, como un importante dispositivo de organización de la vida social y de integración política; pues dentro de éste se estructuraban elementos relacionados con la productividad, el salario, la protección social –pensada como seguridad social–, la

educación –en la búsqueda de una cultura común–, todo ello anclado al Estado como instrumento redistribuidor del ingreso y la riqueza (Bustelo, 2009); cuando el individuo carece de uno de ellos, sobre todo de salario y protección social, pasa a una situación de vulnerabilidad que debía ser enfrentada a través de la universalidad de un sistema solidario de seguridad para todos.

Para ello, la búsqueda de universalidad se definía a partir de una “focalización bidireccional”, es decir, los ricos pagaban más y recibían menos y los pobres pagaban menos y recibían más (Bustelo, 2009).

En los años setenta, a partir de la crisis del Estado de bienestar, se define una tendencia hacia el *corporativismo*, en el sentido de que son las grandes organizaciones centralizadas las que defienden sus intereses particulares a través de pactos con el Estado, surgiendo en ese escenario las políticas sociales como mecanismo para negociar el conflicto entre capital y trabajo.

Así la política neoliberal se orientó a socavar los sistemas de políticas sociales establecidos en el Estado de bienestar, a partir de un argumento sustentado en la noción de ciudadanía y en el descrédito a las instituciones públicas como ineficientes frente a la problemática social.

Para Grassi las políticas sociales “[...] expresan el modo (o modos) como los Estados capitalistas resolvieron (de manera contingente y según formas y fórmulas siempre aleatorias) la tensión que es consustancial a estas sociedades, entre el principio de la igualdad de los individuos (de donde deriva la idea moderna de ciudadanía), y la dependencia operada por la relación salarial” (Grassi 2008); donde la idea de “libertad” si bien se mantiene como principio rector, para la autora, se allá limitada por *la desposesión de los medios para producir* (condiciones de empleo y trabajo) y *de reproducirse* (participación social y política). Por tanto, la definición de la noción de políticas sociales surge de un proceso histórico de re-configuración del capitalismo, cuya estructura asimétrica y desigual requiere de mecanismos que aseguren que esas desigualdades no desestabilicen el orden instituido.

Desde ese punto de vista, para Grassi, las razones estructurales de desarrollo de las políticas públicas, parten del modo como la reproducción social se configuró estatalmente. Es decir, previo a la definición de planes y programas sociales, las

políticas sociales sirvieron para dar sustento a “*la manera cómo y hasta dónde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y, en definitiva, la forma como resuelve su propia reproducción*” (Grassi, 2008).

Bajo esa mirada, es pertinente abordar el análisis a partir de la diferenciación de los conceptos que encierran la noción de políticas públicas. El concepto de políticas públicas deviene de dos conceptos que se traducen en: politics (política) y policies (políticas). El primero hace referencia a las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo, entendido como las acciones, decisiones y omisiones de los involucrados en los asuntos públicos (Aguilar, 2009: 2).

De allí que, para el autor, hablar de política (en singular) significa referirse a las relaciones de poder; en tanto que, hablar de políticas (en plural) hace alusión a las políticas públicas. Por tanto es posible hablar de la *política de las políticas públicas*.

En ese sentido, desde la perspectiva planteada por autores como Aguilar y Lander, la *política* de las políticas sociales hace referencia a las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad.

En un análisis complementario, para Bustelo, la política de las políticas sociales está dada cuando “*su objetivo medular es cambiar la distribución del ingreso y la riqueza*”, concebido como el problema fundamental. Supone, así, “*cambiar un sistema de dominación sobre el que se arraigan relaciones sociales opresivas*” (Bustelo, 2009).

Frente a esto, desde una perspectiva histórica, el problema sobre las políticas sociales se fundamentan en una estructura social que define formas y modos para asegurar la reproducción social establecida, como lo señala Grassi; y, por tanto, mantiene sus raíces en los problemas sociales vinculados a la distribución de la riqueza y las relaciones de dominación que, a la larga, se convierten en el cimiento de las desigualdades.

El objetivo histórico de cambiar el sistema de dominación, largamente postergado, debe enfrentarse desde la política y no meramente a través de la gestión eficiente de programas sociales. Aunque estos programas impliquen significativas asignaciones presupuestarias y tengan un impacto positivo en la mayoría de la población que hoy sobrevive en la pobreza y la indigencia, éstos no atenúan la lucha por conseguir sociedades igualitarias (Bustelo, 2009).

1.3.2. Enfoque conceptual de las políticas sociales

Aun cuando es evidente la complejidad del tema, en la práctica la política se convierte en un asunto de corto plazo, que resuelve la inmediatez, bajo una relación de clientelismo que para Aguilar se reduce a que *“pocos administran, otros más obedecen y muchos padecen”* (Aguilar, 2009). Por tanto, el sistema político se configuró, desde la época de la colonia, como una red de complejidades que favoreció el poder de una minoría, creando en la actualidad una normatividad que oculta la desigualdad.

En ese contexto, según lo planteado por Aguilar, las políticas sociales, al orientarse a la solución de problemas inmediatos, se define bajo dos herramientas: gobernar por leyes y gobernar por planes. La primera, resulta de la aplicación de un marco jurídico que regule los problemas detectados y sus consecuencias; sin embargo, para el autor, generar leyes no es generar políticas. La segunda, gobernar por planes, plantea que la solución de los problemas está en el diseño de proyectos, por tanto no ubica una perspectiva estructural de la situación, sino que se enfoca en la coyuntura. En ese sentido, las políticas públicas son concebidas como mera acción de gobierno.

En referencia a la segunda, es visible en la concepción que plantea Dye, que las políticas públicas se traducen en proyectos y actividades administrativas propuestas y gestionadas desde el Estado (a través de un gobierno y de una administración pública) con la finalidad de satisfacer las necesidades de una sociedad en el presente y también en el futuro. Es decir, *“Todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”* (Dye, 1998).

Bajo otra perspectiva, Aguirre, en el entendido de que existe una institucionalidad, propone, desde una noción descriptiva, que las políticas públicas consisten en: *a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce* (Aguirre, 2009). Por su parte, la definición planteada por Dye pone énfasis en el proceso de la gestión para alcanzar las políticas, que implica decisiones e interacciones para lograr resultados predefinidos.

Sin embargo, esta concepción de políticas públicas también se centra en la acción bajo la perspectiva de la decisión deliberada y la vigilancia para garantizar, de cierta

forma, que el curso de la acción tomado conduzca a los resultados esperados. Con la claridad, de que estas mantienen un carácter intencional y/o deliberado y, que por tanto, deben proyectarse a futuro a fin de que se muestre su impacto, independientemente de las acciones y proyectos contemplados.

De esa forma, es evidente lo que Bustelo señala, respecto al énfasis que tienen las políticas sociales en América Latina, en relación a que *“predominan programas sociales especialmente centrados en combatir la pobreza y la indigencia y su punto más relevante es la gerencia de los mismos para lograr más eficiencia, eficacia y transparencia”* (Bustelo, 2009). Centrando, entonces, la acción de gobierno en la ejecución de programas y planes, que como se señaló arriba, se convierten en una alternativa de inmediatez a los problemas; con un elemento más, relacionado con la visión empresarial desde la que se define la gestión: *“gerenciar la pobreza”*.

Por su parte, Claus Offe (1992) plantea que el Estado mantiene una función de control social desempeñada a través de las políticas sociales; en tal sentido, enfatiza que dichas políticas se configuran para legitimar al sistema frente a los sectores subalternos. De ahí que el gobierno, no constituye un actor independiente, sino que asegura que los grupos de poder, fundamentalmente económicos, se alíen entre sí y adopten decisiones compartidas por los sistemas políticos.

En ese sentido, a modo de conjugar las diversas visiones desde las cuales se configura la noción de políticas sociales, la conceptualización que define Celi, puede resultar pertinente: *“se entiende a las políticas públicas como una serie de decisiones y aplicaciones (leyes, normas, reglamentos, decretos) inclusores/exclusores generalmente aplicados por el Estado en beneficio de un sector de la población y en detrimento de otro; las cuales intentan regular ciertas prácticas concretas y simbólicas de vida. Esto hace ver que las políticas públicas tienen un trasfondo de posicionamiento ideológico por parte de quienes las enuncian, y de presión para que se promulguen por parte de ciertos grupos sociales”* (Celi, 2010).

Ahora bien, en cualquiera de las nociones, los alcances, sentidos e intereses que las políticas sociales tienen, son sancionados por el Estado como responsable de la delimitación de los ámbitos de su intervención en la atención de los problemas (con sus planes y programas sociales), por tanto, es también quien define a las y los sujetos que

justifican su intervención a partir de la normatización y la normalización de la reproducción social, como lo señala Grassi.

Por tanto, lo fundamental de este rol es la determinación de quién y cómo se define al “merecedor” de las acciones y de la intervención estatal, y cuáles son las condiciones que le acreditan dicho merecimiento. Para Grassi, desde una perspectiva histórica, la referencia de determinación de merecimiento está dada por la *auto-valía*; en el sentido de la consolidación de una lógica obligatoria del trabajo, normalizada como moral y forma disciplinaria.²⁷ La auto-valía, entonces, es el parámetro de la delimitación del sujeto, es decir, la asistencia e intervención del Estado se restringe a quienes están privados de esa auto-valía, es decir, niños, ancianos y enfermos (lo que en la actualidad se ha dado en llamar *grupos de atención prioritaria*); pero también se incorporaban en ese criterio a personas catalogadas como pobres con derecho a asistencia bajo preceptos de orden moral, cultural e ideológico; e incluso como lo señala la autora, al desempleado cuyo “trabajo transitoriamente no era necesario para la producción”.

De esa forma, la política social fue perfilando los sujetos a los que debía orientar la acción de asistencia pública, normalizando cierta clasificación como categorías socio-económicas: PEA ocupada, PEnoA, desocupada, etc. (Grassi, 2008: 32) y por tanto promoviendo una distribución de la población que, desde una perspectiva cultural, configuraba la identidad y el reconocimiento colectivo “*por la relación mantenida con el trabajo*”²⁸

Sin embargo, estas categorías no fueron suficientes para dar cuenta de la totalidad de situaciones enfrentadas, fundamentalmente en el contexto del neoliberalismo, por el hecho de que “*quienes están formalmente ocupados no pueden satisfacer sus necesidades*”- “*vivir del trabajo*” (Grassi, 2008); los pobres, entonces, aparecen como sujetos legítimos de la intervención y asistencia del Estado y los “marginados”, pasarían a ser los “excluidos”.

²⁷ Para Grassi, esta perspectiva se traducía en sustentar que todo el que puede vivir del trabajo es libre de protecciones patronales, pero dependiente del mercado de trabajo; de esa forma, las intervenciones del Estado se tradujeron en la conformación del mercado de trabajo (2008: 32)

²⁸ Al respecto, Grassi señala que dicho “ordenamiento permitió el desarrollo (y a la vez se afianzó) de las regulaciones laborales, los seguros por desempleo y los seguros sociales en general, que son las formas institucionales por las que las sociedades capitalista asumieron y normaron las contingencias posibles en el mundo del trabajo” (2008: 32).

Desde el punto de vista economicista,²⁹ la legitimidad de asistencia del Estado, está limitada a complementar lo que el mercado no puede ofrecer, por otro lado, se trata de mostrar el sentido “solidario” de la sociedad de élite para asistir a los desfavorecidos.³⁰

En esta lógica para Vera Telles los derechos se transforman en ayuda y favores. La transmutación de la noción de ‘derecho’ a un la idea de ‘favor’ termina reforzando el proceso de exclusión: *“la cultura de tutela y de patronato, tan enraizada en el escenario (...), no es más nada que la ratificación de la exclusión y de la subalternación de los llamados beneficiarios de las políticas públicas. Por más que discurremos sobre ‘el derecho’, en la práctica, los servicios de las diferentes políticas públicas, todavía se presentan a los excluidos y subordinados como un favor de las élites dominantes”* (Citado en Belfiore, 2002: 8).

En ese contexto surge la concepción de ciudadano, bajo la mirada que se daba hacia el sujeto capaz de aprovechar las oportunidades del mercado, incluso las del trabajo (Grassi, 2008), justificando de esa forma la restricción de las políticas sociales, por tanto pasan de tener un carácter de universalidad a uno de focalización. Los desprovistos, pobres, desfavorecidos serían quienes pueden encontrar “ayuda” en el Estado y en las organizaciones de la sociedad civil; mientras los ciudadanos tendrían la libertad de elegir libremente entre distintas ofertas (Grassi, 2008).

La noción de ciudadanía sirvió para justificar las políticas focalizadas de las intervenciones estatales; sin embargo, en el periodo neoliberal, esta se convierte en un mecanismo de exigibilidad por parte de algunos grupos sociales que, apelando al principio de universalidad de los derechos –y con ello la aplicación de políticas públicas, es decir la presencia del Estado en las garantías sociales, considerando que el procesos de neoliberalización implicaba la desregulación de este– procuraban evitar la estigmatización de “pobre” que estas políticas promovían.

Sin embargo, esta idea de ciudadanía, al establecer su fundamento en la “libertad” e “igualdad” de las personas individuales, independientemente de su pertenencia religiosa, de género, de edad o de étnica, bajo el precepto de “denunciar privilegios” o

²⁹ Que plantea al mercado capitalista como el eje central de la vida social y por tanto, esta última, se sujeta a la lógica del mercado.

³⁰ Corriente que daría paso a la formación de organizaciones de la sociedad civil que también serían parte de la política social.

“exigir derechos” en situaciones de desigualdad, discriminación o subordinación de un grupo social, se convierte en realidad en lo que señala Grassi, “*un recurso ideológico de dominación que, como tal, se desbarata en la lucha y en la argumentación política*” (Grassi, 2008), sin que atente a ningún momento a las razones estructurales e históricas del desarrollo capitalista. En esa medida, la función del Estado, era (es) el de crear políticas para “asegurar la regulación de los vínculos sociales y por ende garantizar la cohesión social” (Pugam, 1991, 1993 citado en Belfiore), en contextos de desigualdad social permanentes.

De esa forma, comienzan a ser reconocidos los derechos de las mujeres, de los grupos GLBTI, de las y los niños, de los jóvenes, de los indígenas y afrodescendientes, de los adultos mayores; generándose conjunta y simultáneamente, un cuerpo teórico fundamentado en la diferencia, o la discriminación frente a esta. Bajo ese criterio las políticas sociales se convierten en el instrumento de “intervenciones normativas” que discriminan positivamente para hacer efectiva la igualdad de oportunidades (Grassi, 2008), no solo reestructurando las relaciones de poder, sino y fundamentalmente legitimándolo.

Así, la ciudadanía y los derechos sociales consagrados en esta, se convierten en el fundamento de las políticas sociales, amparadas en las pretensiones de generar “igualdad”; sin embargo en la realidad, se convierten en una fórmula que permiten la reproducción del sistema, o lo que en palabras de Castel, constituye solo la “domesticación al capital” (Castel, 2004), que no elimina las relaciones estructuralmente desiguales.

Por tanto, las intervenciones estatales a través de las políticas sociales, aun cuando argumentan asegurar la *universalidad* de los derechos, no pueden funcionar de otra forma que no sea a partir de las intervenciones específicas o focalizadas, que se concentran no solo en las condiciones de auto-valía (trabajo), sino que actualmente incluye el discurso de eliminación de la discriminación por la diferencia, como mecanismo de cohesión social, que asegure la integración de la sociedad al proceso de desarrollo capitalista.

1.3.3. Políticas sociales para la inclusión/ integración

La integración social para Grassi, hace referencia a la *“posibilidad de existencia de una comunidad social abstracta (la Nación), autoidentificada y simbólicamente representada por el Estado”* (Grassi, 2008); sin embargo, en el proceso histórico se han establecido modos y mecanismos de integración social centrados en mandatos religiosos, morales y de orden jerárquico; por tanto, en el contexto de las sociedades modernas, estas formas tradicionales de integración social fueron sobrepasadas por las nuevas relaciones que producían el desarrollo del mercado, y por la configuración de la identidad nacional que subsumieron en una identidad abstracta –la nacionalidad– a las diversas y dispersas identidades locales.

En ese contexto, sería el mundo de la valorización del valor, el que impondría los principios de la vida social, por lo que la integración social, definida por Grassi como *“co-participación y como reciprocidad de prácticas y mutuo reconocimiento”* (Grassi, 2008), se fundamentaría en la relación capital-trabajo.

De allí que para Castel (1997), la integración social que se promovía a través de la integración del individuo en el tejido social y desde el otorgamiento de un “estatuto” se ve afectado por la difícil inserción laboral de los individuos y la creciente precariedad laboral que no garantiza la reproducción material, lo que genera un fenómeno de desintegración de los mecanismos y dispositivos que aseguran la solidaridad y la cohesión social. El trabajo, entonces, significaría más que una condición de empleo, una relación con el entorno social, procurando lazos intersubjetivos.

Sin embargo, desde las corrientes funcionalistas el problema de la integración no solo se corresponde a desajustes económicos sino también está anclado a los patrones culturales, básicamente desde una orientación valorativa; es decir, el desajuste de los vínculos (familia, vecinos, comunidad, instituciones) puede producir rupturas que conducen al aislamiento social y a la soledad (Belfiore, 2002), desplegando una noción de desintegración.

De esa forma, como lo señala Grassi, los comportamientos “desajustados” de los marginales sociales –generados por el propio funcionamiento del sistema– se convierten en un problema social que desestabiliza la capacidad integradora de las instituciones y,

por tanto, requieren de medidas de control y hasta de represión para asegurar la integración social y con ello, el orden establecido.

Desde estas visiones funcionales, la exclusión no es entendida como fenómeno estructural, sino por lo que Rizo denomina como *individualismo*, que a su modo de ver, deja de lado “*la vieja tradición de conflicto por cuestión de clase*” (Rizo, 2006), sustentada en el planteamiento de Touraine quien señala que: “*la integración social no se realiza más a través de la participación de todos los valores y reglas institucionales comunes, sino más bien de manera opuesta, a través de la individualización de cada actor social y de sus capacidades de combinar sus fines culturales y personales con los medios instrumentales de la sociedad de masas*” (Touraine, 1998: 59).

En América Latina, la desintegración social fue representada en términos de resistencia cultural al cambio³¹ y a la adaptación, debido a los sistemas culturales tradicionales de las poblaciones originarias, hecho que no posibilitaba la incorporación a las formas modernizadoras provenientes del mundo europeo. Por tanto, el problema se traducía en “retraso cultural” que debía ser superado a través de las políticas y acciones impulsadas por el gobierno, quien jugó el papel de generador de condiciones para la adaptación y la integración de los grupos sociales que quedaban rezagados.³²

De esa forma, el objetivo de la integración social planteado desde las políticas sociales de los Estados y de las acciones impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil se convirtieron, como lo señala Grassi, en “*una estrategia de poder impulsado por el Estado, como aparato de dominación, hacia el abaratamiento de la fuerza de trabajo para el capital*” (Grassi, 2008).

El problema de la integración dentro de las políticas sociales, entonces, se reducía a la participación en el trabajo, como el elemento básico de pertenencia a la colectividad y de integración social, sin importar la calidad y condición de ocupación, en términos de Grassi “*el trabajo por sí mismo portaría los valores que asegurarían la integración*” (Grassi, 2008).

³¹ Según Grassi, concebida así en el contexto de las tensiones producidas por la expansión del capitalismo y la modernización político-cultural.

³² Por ejemplo, en el contexto de la ciudad de Quito, las políticas sociales establecidas se enmarcaron en procesos de blanqueamiento de la población indígena, así como de mecanismos y dispositivos morales de control del cuerpo social, elementos detallados en el segundo capítulo.

Bajo ese supuesto, para Arriba, el objetivo de integración “*no era solucionar el problema del desempleo sino buscar huecos, diseñar estructuras flexibles y protegidas para la colocación de personas excluidas. (...) convirtiéndose en un mero ocupacionalismo, una activación sin reflejo productivo de colectivos que ya cargan con una fuerte estigmatización*” (Arriba, 2002: 13).

De esa forma, las políticas sociales de integración o de inclusión operaban (y operan) básicamente a nivel del diagnóstico –bajo los parámetros de medición de la pobreza– y por tanto con un alto grado de indefinición y de generalización; e incorporan también los parámetros de modernización determinados desde lo cultural, significando según Butler (2000: 7) una nueva domesticación y subordinación de las diferencias.

Del mismo modo, para Nun, la búsqueda pasa por desarrollar estrategias de integración/inclusión de los excluidos en espacios intersticiales del sistema, asegurando la supervivencia y algún grado de contención social, aunque no necesariamente la reproducción y la integración social –entendida como participación y mutuo reconocimiento–; por tanto, como el mismo autor señala, “*el concepto de inclusión es particularmente tramposo, aunque esté lleno de buenos sentimientos*” (Nun, 1970).

1.3.4. Las ciudades como dispositivo económico y político

Finalmente, para comprender la estructuración de las políticas sociales, y con ello las implicaciones en el ámbito político-social, es necesario tener un acercamiento a la configuración de las ciudades en nuestro contexto, considerando que el análisis central de esta investigación, se centra en las políticas sociales de orden local, la comprensión de la ciudad en tanto espacio de disputa y orden económico-simbólica es un elemento clave.

Históricamente, aun cuando las ciudades de América Latina se configuran de forma distinta a las europeas, es innegable que constituyen el punto en el proceso civilizatorio, en tanto que estas representan el paso del “instinto” y lo afectivo a lo político; son la encarnación del mundo de la política, del ejercicio del poder y en consecuencia del mundo de las instituciones, es decir de la forma de ejercicio de la política.

Efectivamente, las ciudades convertidas en “*focos civilizadores*” (Kingaman, 1992) se configuran en oposición al campo que representaba por su parte “*la barbarie*”; así la

ciudad en tanto cristalización de la cultura europea/criolla, se evidencia como fuente de progresiva colonización, primero a través de la evangelización y posteriormente desde la educación (como cultura común); para ello, las instituciones definieron los instrumentos que facilitaban fijar un orden, lo que el autor denomina como “*jerarquía perfectamente disciplinada*”. Bajo ese esquema se define a las ciudades como instituciones económico-políticas que organizan el territorio, con una estructura social, política, económica y cultural para la sociedad en su conjunto.

De igual manera, han sido la cuna desde y hacia donde fluye la riqueza, es decir como dinamizadoras de la economía; sin embargo, es a mediados del siglo XX, con la hegemonía del capitalismo, donde se consolida la perspectiva de las ciudades como nuevo paradigma del desarrollo económico regido no por la política sino por el mercado. En ese contexto, las ciudades se convierten en “*lugares de la nueva modernidad*” (Osmont, 2003) donde se concentra infraestructura para el desarrollo y se promueve la apertura y consolidación de los mercados, fundamentalmente de empresas multinacionales que dan pie a la conformación de áreas metropolitanas de crecimiento económico.

Sin embargo, al constituirse las ciudades en la matriz de la expansión y consolidación de los mercados internacionales, no configuran espacios homogéneos en la medida en que su estructura tiene que ver con las relaciones de poder y la estratificación de clase; se convierten entonces en escenarios de diferenciación política, social, económica y cultural que, a su vez, configura sentidos y subjetividades distintas y por lo tanto marcadas por la conflictividad. De allí que Osmont plantea que la vida de las ciudades enfrenta dos situaciones contradictorias que constituyen un problema estructural: por un lado, la necesidad de potenciar el desarrollo y crecimiento económico y por otro el planteamiento del derecho a la ciudad para todos.

En la primera, el crecimiento y desarrollo económico se funda en la acumulación de la riqueza, en esa medida los que tienen los recursos y la riqueza son quienes están en condiciones de potenciar ese crecimiento, es decir “*quienes pueden transformarse en ciudadanos a pleno título*” (Osmont, 2003). En tanto que hablar de “*una ciudad para todos*” resulta una farsa, pues es evidente que la ciudad es de quien posee el poder económico-político y no de todas y todos quienes la habitan. La gran contradicción para Osmont se centra entonces, en pensar que la ciudad productiva (función económica de

la ciudad) puede ser reconciliable con la ciudad inclusiva (función social de la ciudad). En definitiva crecimiento económico vs. dimensión social.

Desde ese análisis, es el proceso de globalización y de un capitalismo ultraliberal el que define la configuración de las ciudades actuales, fundamentalmente, como promotoras del crecimiento económico, dejando de lado la dimensión social indispensable para la gestión de las relaciones sociales, generando en esa lógica grandes procesos de exclusión y expulsión, pues la expansión del modelo también trajo consigo las grandes taras y deformaciones que provocan ineludibles problemas relacionados con la desocupación de centenares de trabajadores, que provoca precarización de formas de trabajo, con la incorporación de grandes grupos poblacionales al sector informal de la economía y activación de importantes flujos migratorios al interior y exterior del país.

Bajo esa perspectiva se plantean dos formas de configuración de la ciudad: las periferias populares con su denominación de barrios periféricos, marginales o populares; y la metropolización, como resultado de este proceso, para Carrión se generó un crecimiento con alta primacía urbana y con un desborde de sus límites físicos.

Bajo las categorías analizadas se puede concluir que la exclusión social es un proceso dinámico, consecuencia de la conjugación de una serie de factores multidimensionales que parte de la desigualdad, la desventaja social, la segregación, la discriminación como resultado de las relaciones de poder y las condiciones estructurales. En ese sentido, la exclusión establecida para el análisis de la presente tesis, se plantea como el no poder acceder tanto a las esferas decisionales como a la riqueza producida por la sociedad.

Se concibe por tanto que, la población socialmente excluida, está integrada dentro del sistema social, no vive en una realidad por fuera, sino que forma parte de un mundo social único, sin embargo su condición de exclusión está dada por encontrarse en una posición más desfavorable y desigual respecto a los otros.

En esa misma perspectiva, se plantea que en el modelo hegemónico se generan permanentes procesos de “inclusión perversa” en la medida en que “los excluidos” se convierten en el engranaje de la producción y reproducción del propio sistema que excluye. La exclusión, sería entonces simplemente el resultado necesario y obligado de la globalización y de la expansión del capitalismo: sin exclusión no hay acumulación.

Del mismo modo, al plantearse el análisis de la exclusión desde una lectura estructural, es posible mirar cómo el proceso histórico que conduce al desarrollo del capitalismo, produjo la estructuración de nuevas formas de “ordenamiento social” a partir de la división social, sin dejar de mantener la diferenciación étnica; de esa forma, el vínculo clase/raza legitima la pobreza de los indios y negros, perpetúa la dominación y acumulación de unos a costa de la precariedad de los otros. En tal sentido, las nociones de exclusión social devienen de una matriz estructural y con una clara intencionalidad: mantener el modelo de acumulación y de dominación capitalista.

De allí la importancia de ubicar la exclusión impuesta por un orden hegemónico, a partir de determinantes ligados con la raza, la clase, el género y el territorio, que en la modernización de las ciudades configura la idea de igualdad sobre la base de pautas racistas, clasistas, patriarcales, marcando una relación de subordinación, de segregación, de discriminación y por tanto de exclusión.

En los siguientes capítulos es de interés abordar la configuración de la ciudad, enfatizando el análisis en el crecimiento exacerbado de la desigualdad y la exclusión, que para el caso de Quito, la caracteriza como una ciudad dividida, fragmentada y segregada, cuya estructuración constituye la máxima expresión de dominación y explotación determinado por el colonialismo europeo. Y, frente a lo cual, las políticas sociales surgen de un proceso histórico como mecanismo para asegurar que la estructura asimétrica y desigual no desestabilice el orden instituido.

CAPITULO II

QUITO Y LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN A INICIOS DEL SIGLO XX

1. DISPOSITIVOS DE CONTROL SOCIAL Y LA NOCIÓN DE RAZA

La configuración de la ciudad se remarca desde la época colonial, momento histórico que marcó profundos procesos de diferenciación y estratificación social que determinaron la exclusión, fundamentalmente a partir de criterios de raza, lo que generó un proceso de dominio total sobre los indígenas, provocando relaciones de poder de explotación y subordinación. En ese contexto, la historia indígena de Quito, al igual que la de América Latina, fue configurando también procesos de sublevación, de enfrentamiento que, si bien no lograron convertirse en prácticas hegemónicas contra el poder, permitieron la resistencia indígena y aseguraron su presencia histórica, social, cultural y política como subalternos.

De allí que, si bien en ese período no se puede hablar de políticas sociales en estricto sentido, la gestión del Cabildo como instancia de ejercicio de poder para la administración territorial y de la población, estableció una serie de mecanismos que se convirtieron en poderosas armas de explotación y de expulsión de los indígenas del escenario de la ciudad.

Tres son los elementos determinantes de lo que podría denominarse como política social de la ciudad colonial:

Por un lado la racialización de la sociedad que marcó el hito fundador de lo que sería la condición europea de superioridad frente a la condición de inferioridad de la población indígena, y con esto la explotación de esta última como fuerza de trabajo manual. En definitiva, la supuesta diferencia de estructura biológica ubicaba históricamente a los unos en situación natural de inferioridad frente a los otros. La idea de raza fundada como clasificación social constituyó la máxima expresión de dominación y explotación del colonialismo europeo que instauró un régimen de violencia simbólica, cultural y política, así como facilitó la posterior expansión del capitalismo como sistema económico mundial.

A partir de la racialización se establece el tributo, como una segunda política que aseguró el proceso de acumulación de riqueza por parte de los grupos dominantes, a

partir del cobro a los indígenas por el “beneficio” de la cristianización, convirtiéndose en un importante instrumento de categorización étnica en *tanto “se es indio porque se es tributario”* (Ibarra, 2003: 262), parámetro que determinaba la relación social entre el poder colonial y el “otro”.

Finalmente la demarcación territorial a partir de la expropiación, reparto y concentración de las tierras en manos de los españoles, que fue el inicio de la división de la propiedad y por lo tanto el desplazamiento de la población indígena hacia la periferia de la urbe quiteña, dando inicio a lo que hoy sería la estructura territorial.

En definitiva, la ciudad colonial se constituyó a partir de leyes y formas de organización que impusieron la desigualdad y que en los inicios de la República continuó marcando su configuración desde una clara estratificación, visible en su arquitectura social.

Es decir, la ciudad va tomando forma a partir de la clasificación de quienes la habitan, así: el sur se va configurando como espacio de abastecimiento y comercialización y por tanto de mayor influencia de familias venidas de las zonas rurales; en la “Plaza Central se ubicaban las viviendas, funcionarios secundarios, las artesanías, colegios y conventos” (Achig, 1983: 37), en tanto que sus colinas circundantes se fueron convirtiendo en espacios para los sectores populares (indígenas y mestizos pobres); en cambio el norte fue destinado a la construcción de vivienda para la élite quiteña bajo los ideales de la “ciudad jardín”.

Las viviendas también establecieron una marcada distribución de sus habitantes: el piso alto era ocupado por las familias pudientes y las plantas bajas por la servidumbre; distribución condicionada por razones de salubridad de la ciudad, jerarquía y estratificación social, pues era impensable el contacto con la plebe.

Las casas de los ricos son grandes, cómodas y bien ordenadas por dentro [...] mientras la masa principal de los habitantes: los mestizos o cholos son pobres, paupérrimos, que casi siempre viven en los pisos bajos. Y si uno deja caer un vistazo por una de las puertas abiertas de estos espacios carentes de ventanas, qué desorden frente a tanta pobreza [...] y el mencionado espacio sirve a la vez de habitación, cocina, taller, corral de aves y dormitorio [...] Este triste cuadro se hace más lúgubre cuando más nos alejamos del centro de la ciudad hacia las afueras (Señalado por Isacc J. Barrera y Joseph Kollbarg sobre las condiciones de la vida en Quito a finales del siglo XIX, citado en Achig, 1983: 52).

En el transcurso del siglo XIX la necesidad de ciertos grupos, especialmente de las mujeres viudas, de contar con un recurso adicional que le garantice mantener su condición social de élite, provocó que los bajos de las casas se conviertan no solo en cuartos de criados, sino también en “habitaciones para la gente pobre que no podía pagar altos alquileres” (Hassaurex (1861-1865) 1967:35, citado en Kingman, 1992: 139-140), básicamente cholos y mestizos; de igual manera, a medida que la ciudad fortalecía sus actividades de mercado, se incrementaron también los arrendamientos para tiendas, bodegas, talleres y almacenes. Proceso que dio inicio a la configuración de Quito como ciudad rentista, en tanto se convertía en una estrategia económica que formaba parte del estilo de vida de la gente y aseguraba la subsistencia de la institucionalidad de la iglesia, los hospitales, los centros de caridad y la universidad.

Parte de la “gente plebe” se albergaba en “cuchitriles”, que generalmente eran los cuartos bajos de las casas, suburbanas y centrales, sin que en ellos circulara el aire, porque la mayor parte no tenía ventanas. “Un cuarto de esos, poco espacioso, a veces estrechísimo, húmedo y sin embaldosar, sirve de sala, comedor, enfermería, cocina, letrina, lugar de trabajo, y para familias de diez y doce individuos”, recordaba Roberto Andrade en 1919 (Kingman, 2008: 194).

En ese sentido, la configuración espacial de la ciudad mantuvo e incluso profundizó la ya marcada diferenciación social y por tanto la segregación y exclusión de los sectores populares; imprimiendo prácticas, estrategias y mecanismos que dieron forma al funcionamiento de la ciudad y sellaron la cultura política de la misma.

Hacia la entrada del siglo XX, un elemento particular que se dio en el proceso de transformación de las casas como sitio de renta fue el paulatino abandono por parte de sus propietarios, hecho que para Kingman (2008: 215) se debe fundamentalmente a “*la contaminación social*” que provocaba la saturación del centro con “*desconocidos*”, hacia quien se construyó una mirada de desconfianza y menosprecio. Sin embargo, la salida de la élite del centro no significó que dejaran de obtener beneficios de la renta, todo lo contrario, la tugurización en la que vivían los habitantes pobres de esas casas permitió asegurar un ingreso importante.

Las casas no hace mucho, eran habitadas en su mayor parte, solo por sus dueños; hoy, son pocos los que disfrutan de ese beneficio, y casi su totalidad divide y subdivide su casa en departamentos que los arriendan a familias numerosas, pero que en ninguna baja de 6 u 8 individuos; habiendo casas que alojan doscientas y trescientas personas, llamado hoy en día la atención la estrechez y el hacinamiento en que se vive en Quito (Jijón Bello, 1902: 25 citado en Kingman, 2008: 195)

Por otro lado, la perspectiva de una ciudad “moderna” que empezó a tomar forma en la época, tanto con el advenimiento de la República como con el desarrollo del capital, marcó la formación de nuevos sectores sociales –clases sociales– que configuraron una relación clasistas y combinaron formas de relación ambiguas y modernas en las relaciones económicas (disponibilidad y forma de utilizar la mano de obra).

El incremento de población indígena que acudía desde el campo a trabajar en la ciudad por temporadas específicas, en calidad de peones en la construcción y obras públicas, o como jornaleros, jardineros, lavanderas, vendedores ambulantes, alfareros, albañiles y cargadores, es decir en “oficios de indios” –según el imaginario de la población– no eran vistos como urbanos, a pesar de su proceso de incorporación en la ciudad, debido a que sus costumbres, formas de vida y hábitos imprimían un sello “rural”, lo que los colocaba, en términos de Guerrero (1998: 114), del otro lado de la frontera étnica.

Estas ocupaciones, eran realizadas con cierto nivel de autonomía, es decir por cuenta propia, o en otros casos en forma de servidumbre. Para el primer caso, eran los mestizos e indígenas populares los que se incorporaban a la ciudad en calidad de “peones urbanos”³³. Mientras que, los jornaleros y sirvientes formaban parte de la casa en calidad de *propios*, quienes aparentemente trabajaban por un salario pero en la realidad recibían un pago ocasional y limitado, especialmente las sirvientas quienes eran entregadas por sus padres en consignación, por lo que se convertían en dependientes del hogar doméstico.

(...) se buscaba impedir su fuga y su concertaje en otros lados; para ello se estableció un Reglamento de Policía de Quito de 1881 dirigido a garantizar el funcionamiento de diversas formas de concertaje, no solo rural sino urbano y urbano-rural. (...) las fincas y cuadras cercanas a la ciudad, así como los propietarios de las casas, necesitaban del respaldo de la Policía y de la autoridad del Estado para poder reclamar derechos sobre una sirvienta o un peón que se daba a la fuga (Guerrero, 1991: 86).

La organización del trabajo de aquella época estuvo determinado por la servidumbre como un recurso “natural” (Kingman, 2008) que servía no solo al hogar doméstico sino también al comercio y a las instituciones públicas, principalmente en la salud; caracterizada además por la presencia, sino total, de la población indígena y

³³ Para Kingman, el “peonaje urbano” (Tomado de Salazar, 1985) se trata del trabajo que realiza en la ciudad un sector social venido y que mantiene vínculos con el campo, sus actividades son diversas pero en estrecha relación con las que realiza en el campo, es decir peones de la construcción, jardineros, labradores de huertas urbanas, cargadores, etc. (2008: 241)

mestiza/pobre femenina. En ese sentido, a la condición étnica que define su estatus de servidumbre se incorpora la condición de género, en tanto son las mujeres las que –por su rol social– se encuentran aptas para realizar trabajos de asistencia.

En cualquiera de las formas de trabajo –sea como peón o servidumbre– las relaciones socialmente establecidas los definían como “trabajo viles” y los colocaban en un orden jerárquico, donde el ejercicio del poder se encontraba en manos de la población masculina-blanco/mestiza que la consideraba como propia: “indios propios” o “servidumbre propia” (Kingman, 2008).

En el mismo plano económico, el tributo pagado por los indígenas desde la época de la colonia, en la República se convierte en un importante rubro de financiamiento del Estado y no es sino en 1857 que se aprueba la ley que suprime el estatuto del “indígena tributario” (Guerrero, 2000: 22) lo que, en apariencia, permite que los indígenas sean “ciudadanos”; sin embargo, para Guerrero (2000: 24), esa condición los vincula desde el aparato de justicia al sistema tributario en tanto los reconoce como ecuatorianos, desde la figura de igualdad y de la inclusión nominal, pero sin capacidad para el ejercicio de sus derechos ciudadanos, por su condición colonial de indígenas. En ese sentido, la posición de ciudadano incapacitado para el ejercicio de derechos, evidencia una exclusión formal.

1.1. La estructura social de exclusión

La relación de castas marcaba la configuración de un Quito moderno, donde las élites mantenían la importancia de la pertenencia a un linaje, a una “raza pura” y a un “estamento noble” (Kingman, 2008), lo que determinó que se continúe con una visión racializada de la sociedad, es decir, la creencia de una raza superior, de procedencia europea; y, la distinción según la fortuna con la que se contaba.

Un elemento clave, en este período histórico, que fundamenta la profunda discriminación y por tanto exclusión de los grupos subalternos, es la noción de raza que, como se señaló anteriormente, buscaba justificar las diferencias raciales y étnicas como formas biológicas. De esa manera la sociedad estamental y jerárquica transmite una discriminación que se produce en todos los grupos sociales y étnicos: *“El noble en este sentido, cree ofender a otro diciéndole mestizo, el mestizo cree ofender al cholo, el*

cholo al mulato, el mulato al zambo, el zambo al negro, el negro al indio, etc.” (Pedro Fermín Cevallos, 1845, citado en Guerrero, 1998: 13).

Bajo esos parámetros, en este período se mantiene el proyecto histórico de visión colonial, configurando la idea de ciudadano desde el modelo adulto/blanco-mestizo/masculino/hispano parlante, por lo tanto continúa con el proceso de dominio que, para Guerrero (2000: 22), es pasar de la cristianización colonial a la civilización nacional; donde se reconoce como ciudadano a aquel hombre racional, civilizado y blanco; provocando una doble exclusión: de las mujeres y de los indígenas.

Exclusión de las mujeres, porque aun cuando esta concepción (racional, civilizado y blanco) incluía a las mujeres blanco-mestizas, se daba en situación de subordinación paterna y conyugal bajo la figura de “*ciudadana secundaria*” (Guerrero, 2000); en tanto la exclusión a los indígenas (hombres y mujeres) se daba por ser considerados como “no ciudadanos”.

La estructura colonial estamental, jerárquica y de clasificación social de Quito, se inscribe en la nueva concepción de ciudadanía y con ella la imagen del indígena como población a la que “*los poderes públicos debían proteger y civilizar*” (Guerrero, 1998: 119-120) por su situación de pobreza y miseria y su condición de minoría de edad³⁴; justificando así lo que Kingman denomina como la “administración étnica” (2008: 152), llevada adelante por el Cabildo, los gremios y cofradías, las agrupaciones benéficas, los alcaldes y gobernadores de indios, como las instituciones que conforman el régimen político de la ciudad.

De esa forma, la matriz binaria³⁵ va adquiriendo en esta época un sentido práctico, en tanto establece la “frontera étnica”³⁶ como orden simbólico (Guerrero, 1998: 114) que define a Quito en dos ciudades, la bárbara y la civilizada. La ciudad civilizada conformada por ciudadanos (población civilizada) y la ciudad bárbara conformada por sujetos por civilizar, legitimando de esa forma la “*diferencia como inferioridad*”

³⁴ Concepción manejada no solo para los indígenas sino también para las mujeres, los locos y la plebe urbana, a partir de la cual se establecían formas de exclusión o “inclusión subordinada” (Kingman, 2008) por condición económica, social, de género y de etnia.

³⁵ Para Kingman, los patrones clasificatorios que definían la vida de los grupos e individuos se encontraba a partir de las oposiciones binarias: las que separaban los hombres de las mujeres, los blancos de los indios, la aristocracia de la plebe, lo urbano de lo rural, lo central de lo periférico, lo propio de lo ajeno (Kingman, 2008: 19).

³⁶ Guerrero define a la frontera étnica como el “límite cultural que deslinda una identidad establecida: marca una distinción de sí mismo, fija un grupo social que se auto-reconoce y diferencia de los demás”.

(Guerrero, 1998: 115) y por ende la dominación de la ciudadanía blanco-mestiza hacia lo indio-bárbaro.

El indio como el burro, es cosa mostrenca (...). El soldado le coge para hacer barrer el cuartel y arrear las inmundicias; el alcalde lo coge para mandarle con cartas a veinte leguas; el cura lo coge para que cargue las andas de los santos en las procesiones; la criada del cura le coge para que vaya por agua al río, y todo de balde, si no es tal cual palo que le dan para que se acuerde y vuelva por otro. Y el indio vuelve porque esta es su cruel condición, que cuando le dan látigo, templado en el suelo, se levanta agradeciendo a su verdugo. *Diu su lu pagui amu*, dice: Dios se lo pague amo, al tiempo que se está atando el calzoncillo. ¡Inocente criatura! (Montalvo, 1942: 12, citado en Walsh, 2010: 105).

Así, la concepción de incivilizado, de inferior, legitima la dominación blanco-mestiza reproduciendo cotidianamente una violencia simbólica que no se elimina con la forma de ciudadanía, pues si bien universaliza a toda la población quiteña, fundamentalmente desde el nivel jurídico (luego de la derogación del estatuto de indígena como tributario), en el ámbito cotidiano la práctica ciudadana reproduce la jerarquía étnica establecida en la colonia y marca lo que Kingman señala como “ciudadanía jerárquica” (2008: 152); por lo tanto, el trato entre *iguales* es de apropiación única de los blanco-mestizos –pertenecientes además a una determinada clase– poniendo en juego la *exclusión de poblaciones* (Guerrero, 1998: 119).

Del lado de los sectores subalternos, en el afán de lograr incluirse en la dinámica de la ciudad buscaron mecanismos que les permita contar con ciertos “atributos” para ser merecedores de reconocimiento, de allí la importancia de alcanzar determinados valores como la decencia, la resignación, el amor a la Patria, el esfuerzo propio.

En ese contexto, Guerrero señala que estos sectores utilizaron como estrategia de sobrevivencia y resistencia a la violencia ciudadana “*el travestismo físico*” (1998: 120) que se visibiliza en la negación de la imagen de sí mismo como indio, como incivilizado, a través del cambio de vestir, de pensar y de hablar, abandonando sus costumbres, hábitos e idioma para asumir los del grupo dominante.

1.2. El control social desde el ornato y el higienismo

En el contexto de este período, el órgano político administrativo de la ciudad – Cabildos en la Colonia o Concejo Municipal en la República– constituía un instrumento para estabilizar el orden y la preservación de la dominación blanco-mestiza, configurado como un sistema de protección de los intereses de la clase dominante, a través de

mecanismos culturales, sociales y administrativos desde lo público hasta lo privado y cotidiano. *“Cumpliendo un importante papel en la organización de la población, del comercio local, la tributación, la educación, la beneficencia, el ornato, la policía, las obras públicas”* (Kingman, 2008: 84) y controlando los recursos económicos de los que disponía la ciudad, incluyendo la fuerza de trabajo indígena, desde la administración étnica.

Para ello, la planificación urbana se convirtió en un intento de racionalizar el funcionamiento de la ciudad; conjugando a criterio de Kingman (2008) dos dispositivos claves para alcanzar sus fines: por un lado, la organización de los espacios que contempla como eje a la población, a través del higienismo y el ornato (políticas salubristas); y, por otro, los espacios físicos en sí mismo como “recurso de ordenamiento de la sociedad” desde la concepción de urbanismo. Estos dos procesos, se instituyen como políticas civilizatorias.

En cuanto al primer dispositivo, las políticas salubristas constituyeron el eje central de la gestión del Cabildo Republicano, en tanto responsabilizaba al Concejo Municipal *“la organización, administración, inspección de hospitales, casas de refugio, alamedas, carnicerías y demás establecimientos públicos que existan dentro del Municipio”*, según lo señalado en la Ley de Régimen Municipal de 1863 (Kingman, 2008: 301), sustentado en las reformas introducidas a nivel del Estado que apuntaba la integración del saber y la práctica médica con la situación social.

El punto de partida de los primeros salubristas era procurar la generación de un orden a partir de una normativa, de ahí el interés porque se concrete la elaboración de ordenanzas y medidas administrativas municipales. Las ordenanzas y disposiciones establecidas por el Concejo Municipal en el campo del saneamiento respondían a la idea de ornato de la ciudad y de beneficencia y asistencia a los pobres, como control y vigilancia. Incluían tanto medidas frente a la situación de salud de la población como la peste, el control de los locos, así como la construcción de lavanderías y baños públicos, el cuidado de las calles, plazas y mercados.

Se hablaba del establecimiento de instituciones colectivas creadoras de baños, duchas y lavaderos públicos, baratos, “sumamente baratos para que el aseo sea fácil y esté al alcance de las masas populares” (El Comercio, 5 de octubre de 1923: 9, citado en Kingman, 2008: 303)

A través de estas medidas, se trataba de resolver los problemas de los “estorbos sociales” y las “faltas morales” (Kingman, 2008: 303), de ahí que la práctica salubrista establecía una estrecha relación entre la higiene física y moral, instituyéndose en un imperativo social antes que individual. Por lo tanto, su aplicación justificó la exclusión de la población indígena a quienes se les prohibía viajar en tranvía o expender productos alimenticios en ciertos lugares públicos; determinó la condición de los barrios donde habitaban los sectores populares y plebeyos (indígenas y mestizos pobres) como lugares carentes de higiene. “*Se hablaba de la falta de cultura e higiene entre la plebe y se proponía “organizar la acción social para cimentar los hábitos de aseo”* (AHM/Q, Gaceta Municipal, 1912: 872, citado en Kingman, 2008: 303).

El *ornato* fue el dispositivo que marcó la organización de la ciudad y por lo tanto la exclusión, pues se encontraba estrechamente relacionada con la separación que las élites hacían desde la concepción de cultura como “buenas costumbres”, es decir, los “*criterios de diferenciación, distinción y separación con respecto a los otros*” (Kingman, 2008) constituían patrones de relación; al entrar en juego con la práctica del higienismo fundamentó una definición y prohibición de actividades “no urbanas” ligadas a la crianza de animales, chicherías, curtiembres (Kingman, 2008), por considerarlas atentatorias contra la salud, la higiene y las buenas costumbres.

De esa forma, las prácticas higienistas desde la perspectiva de Kingman se convirtieron en recursos de representación y de organización de lo social (2008: 37), que mantuvo los mismos criterios de discriminación impuestos en la época de la colonia, consagrando la idea de que la higiene pública, la educación y las buenas costumbres son avances hacia el progreso; de esa manera se instituyen un discurso y una práctica que coloca en el cotidiano quiteño la idea de que la salud (física y moral), el ornato y la instrucción son el camino hacia la civilización, en contraposición a la enfermedad, la suciedad y la ignorancia que representan la barbarie.

Estas son las razones que me han determinado del arte de conservar la salud; la Higiene, esta divinidad que poniéndonos a la vista las monstruosas consecuencias de los vicios, nos enseña la moralidad; manifestándose los males que suceden a la ignorancia, predica la instrucción; evitando o destruyendo las causas de las enfermedades, aumenta y mejora la población. Población, saber y moralidad dan por resultante civilización... (Ocaña, 1987, citado en Kingman, 2008: 292)

Al incorporar en el imaginario social la importancia de preservar la salud en el cuerpo social, el control, vigilancia y represión que formaban parte de las acciones municipales se convirtieron también en acciones de control y sanción de toda la población, estableciéndose una articulación entre municipio y sociedad para garantizar el disciplinamiento de los grupos que atentan contra las buenas costumbres y la moral, a través de la figura de *policía*.

La policía constituía el control y la sanción que desde la propia sociedad se imponía a cualquier acción que atentaba contra las buenas costumbres y la moral de la ciudad, en beneficio del cuerpo social; era una agrupación de individuos asumida como “entidad moral” (Kingman, 2008: 190).

Sin embargo, aun cuando el control era asumido por toda la sociedad en la figura de policía subsumida al cuerpo social, las actividades públicas de cuidado de la ciudad estaban también relacionadas con la clasificación racial, en tanto se utilizaba a la población indígena, naturalizando su rol en las tareas de limpieza de la ciudad y traslado de los enfermos; actividad que la realizaban a partir del reclutamiento por parte de las autoridades municipales, los celadores y gobernadores de indios en calidad de trabajadores a jornal (de libre remoción); y, a quienes se les entregaba una paga que representaba el jornal ganado por un peón. Ante la sociedad eran los encargados de realizar las “tareas bajas” (Kingman, 2008) de la ciudad.

[...] Conocida la necesidad, pedí y se compró veinte barriles, a fin de que los indígenas encargados del aseo, vigilados por los respectivos celadores, pusiesen agua dos veces al día en los escusados; pero mi deseo, fracasó también con la fusión y serie de cambios que ha tenido la Policía Municipal (Jijón Bello, 1907, citado en Kingman, 2008: 283)

Cada acción, cada campaña civilizatoria, en nombre de la salud del cuerpo social, suponía que en el cotidiano de las relaciones sociales se interioricen gustos, costumbres, hábitos como verdades absolutas que establecían creencias y prejuicios frente a quien no las asumía como tales. Esa construcción del ideal de hombre, ciudad y sociedad civilizada supone a la vez eliminar toda condición de impureza, de barbarie, de contaminación como el camino hacia el progreso y la modernidad; pero para ello, no es posible eliminar a la “gente baja”, porque a pesar de su condición inferior es “un mal necesario”, entonces no queda otra que “incluirlos” imponiendo su blanqueamiento.

De allí que las acciones en lo social de la época planteaban la necesidad de combinar las prácticas de higienización con las prácticas benéficas. Las instituciones benéficas que en un principio mantenían el sentido de caridad para proteger al desamparado, se convirtieron en las garantes de la educación a través de las ayudas; para ellas, *“el mayor acto de caridad era cambiar los hábitos de higiene”* (Kingman, 2008: 303) de quienes podían provocar enfermedades: los míseros.

Respecto del segundo dispositivo, el ordenamiento de la ciudad impulsado desde la planificación urbana, se configuró desde espacios diferenciados en cuanto clase y etnia, que provocó importantes desplazamientos que ampliaron la marcha urbana –dando a Quito la forma longitudinal que mantiene hasta hoy–, a partir de la creación, por parte del Consejo Municipal en 1908, de barrios populares para obreros y trabajadores en el sector atravesado por las rieles del ferrocarril, en el barrio de Chimbacalle al sur de la ciudad; y, definiendo una modalidad de apoyo a la necesidad de los terratenientes urbanos a partir de la “municipalización” de los costos del suelo urbano ocupado por esta población al norte de la ciudad, debido al abandono de las casas ubicadas en el Casco Colonial, como se señaló en la primera parte de este capítulo.

De igual manera, la percepción de modernidad impuso una serie de cambios de la morfología de la ciudad que empezaron a ser visibles no solo con las políticas higienistas sino también a partir de una arquitectura con herencia ibérica; la arquitectura colonial fue sustituida por nuevas formas neoclásicas y eclécticas (Kingman, 1992), en una perspectiva de progreso.

Las llamadas obras públicas se realizaron bajo la iniciativa gubernamental, con la aplicación de las calles, construcción de teatros, rellenos de quebradas y reutilización de plazas; estas últimas pasaron de ser los espacios públicos de encuentro e intercambio para convertirse en un lugar de paso, definiendo a su vez una modificación en los modos de vida de toda la población. Un claro ejemplo de ello fue la expulsión de las ventas populares de las plazas públicas, concebidas como un problema urbano que afectaba la imagen de la ciudad; concretando, a través de un Acuerdo Municipal, la construcción del primer mercado que asegure la eliminación de los vendedores (indígenas) de los espacios visibles y su correspondiente reclusión en espacios acorde a sus “condiciones”.

La Alameda se convirtió también, como lo señala Kingman, en el “*espacio natural domesticado al más puro estilo europeo*” (Kingman, 2008: 221), donde acudían las familias de la élite urbana, cuyo carácter discriminatorio y excluyente hacia los sectores populares estaba marcado por las propias fronteras establecidas en tanto estratificación social, posición económica y condición étnica. De hecho, el diseño de las plazas incluía la construcción de verjas de hierro, con el fin de prevenir la entrada de ciertas personas y garantizar su vigilancia y control.

Bajo este breve análisis del proceso histórico de exclusión en este período, es evidente que las acciones emprendidas desde el Concejo Municipal están marcadas por un claro objetivo: la “*limpieza étnica*” (Kingman, 2009) que se enmarca dentro de un proyecto civilizatorio donde la configuración de la ciudad relaciona preocupaciones sociales, urbanísticas y médicas, y se encuentra sujeta a la historia que las élites construyen en función de sus propios intereses y necesidades. En ese sentido, la estructura social que va dando forma a Quito, conjuga elementos de carácter moral y racial que distingue y distancia a un grupo social de otro, reproduciendo la estratificación, discriminación y exclusión como herencia colonial.

Acciones que en esencia se mantuvieron en los años posteriores, como se verá más adelante, con otros matices y otras estrategias sustentadas en las nuevas corrientes que el avance de la modernidad imponía.

CAPÍTULO III

QUITO FRENTE A LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y EXCLUSIÓN

1. HACIA LA MODERNIZACIÓN DE LA CIUDAD

Los años treinta constituyeron para el Ecuador el inicio de innumerables conflictos, producto de la crisis económica mundial y el continuo desequilibrio de su estructura política y social –presencia de trece gobiernos entre 1931 y 1939– (Bustos, 2003: 189) que condujo a la caída de los niveles de vida de la población.

Sin embargo, un hecho característico en este período fue la presencia de la línea férrea trasandina que, a partir de 1908, permitió la vinculación de la ciudad con el puerto principal y por tanto provocó un crecimiento significativo de la población en la ciudad, desencadenando también una importante transformación urbana y el inicio de la historia moderna de Quito, modificando el sentido mismo de la ciudad, en tanto comenzó a ser percibida como la Capital del país.

En ese contexto, Quito experimentó un importante crecimiento poblacional por la progresiva migración resultante de la crisis económica que enfrentaba el país; y, aun cuando los datos presentados en el primer censo de 1950 no reflejan el significativo aporte migracional en la ciudad, se estima que “de 1906 a 1950 la población se cuadriplica” (Bustos, 1992: 174).

Con el pretexto del crecimiento poblacional, la clase dominante estableció una estrategia ligada a la revalorización y especulación de la tierra urbana, asegurándose además que el Municipio facilite todas las condiciones relacionadas con el aumento de la plusvalía a los terrenos del norte de Quito, así como el mejoramiento de las vías de acceso y de servicios básicos, a través del uso de los impuestos de la ciudad; para Achig, “*la actitud selectiva de legalización y dotación de servicios se comprende al constatar la identificación de la clase dominante y el I. Concejo Municipal, al que representan los que eran dueños de estas quintas y terrenos*” (1983: 56).

Estas dinámicas consolidaron la política de organización espacial de la ciudad instaurada anteriormente, que agudizó el proceso de exclusión y segregación residencial de un importante segmento de la población. Para los sectores subalternos se planteó la creación de barriadas para obreros y artesanos en el sur de la ciudad con propuestas

habitacionales que constituyeron espacios de tugarización y hacinamiento de las familias de bajos recursos económicos³⁷; barrios populares que no formaban parte de la acción municipal, todo lo contrario, sus problemas eran resueltos a través de las mingas que realizaban sus pobladores.

Del mismo modo, al manifestarse el incontrolado crecimiento de la ciudad, la población, principalmente migrante, optó por ubicarse en laderas y colinas que rodeaban la ciudad, espacios inaccesibles y carentes de infraestructura, equipamiento y servicios básicos. Se produce un crecimiento de los sectores altos de Pambachupa, San Juan, Toctiuco, El Placer, El Aguarico, La Colmena, La Bahía, Marcopamba, Chilibulo, Ferroviaria Alta, Chaguarquingo, Las Tres Luces, entre otros.

Por otro lado, las casas del centro no dejaron de ser lugares de vivienda, fundamentalmente para los sectores populares, lo que provocó un proceso de densificación del Centro y con ello, una mayor vinculación territorial entre los diferentes sectores sociales que ahí existían; frente a esto, los arrendamientos de pequeñas piezas fueron trasladados hacia el sur, hacia las lomas del Pichincha y hacia los lugares más empobrecidos de la zona central. En tanto, que los sectores altos y medios se desplazaron hacia zonas residenciales del norte de la ciudad, consolidando la expansión longitudinal de Quito, con espacios diferenciados entre el sur y el norte, donde para Kingman el centro cumplía la función de frontera y de espacio de encuentro y disputa permanente (2008: 210).

El crecimiento y formación arbitraria de barrios en la ciudad, impulsó al Municipio a expedir una Ordenanza que disponga a los propietarios a cubrir los gastos de urbanización, además de exigir la aprobación previa del fraccionamiento del suelo urbano. Situación que no anuló a ningún momento la alianza municipio-clase terrateniente, todo lo contrario, estimuló a que los grandes propietarios de tierras se involucraran completamente en la dinámica urbana, como claramente lo señala Carrión: *“La política urbana del Municipio de Quito se convierte en el instrumento de prolongación del terrateniente agrario a urbano y posteriormente en uno de los promotores del proceso de acumulación en la rama de la construcción”* (1987: 55).

³⁷ Para Kingman, la concepción de “casas obreras” tuvo la intención de eliminar el tipo de poblamientos espontáneos y de carácter rural existente en la línea del ferrocarril, que no contribuía al “progreso de la raza”, todo lo contrario, la degradaba (2008: 219).

Determinando el auge de la construcción como un elemento económico clave en este período, que se vio favorecido gracias a la arremetida de capitales y tecnología extranjeros que, en asocio con pequeños capitales nacionales, impulsaron la construcción de vivienda e impusieron nuevas formas de diseño, decoración y distribución de las áreas sin contemplar las necesidades, recursos y condiciones de las familias quiteñas.

De esa forma, la industria de la construcción se convirtió en la “solución” del problema habitacional principalmente de sectores medios, a través de la orientación de su ahorro hacia la vivienda para el “endeudamiento vitalicio” (Achig, 1983: 70); así como el “generador” de fuentes de trabajo para la población desempleada, por medio de la ocupación de mano de obra en calidad de obreros de la construcción. La construcción de la vivienda fue la actividad de menor riesgo y de mayor efecto multiplicador de otras actividades complementarias, pero sobre todo de más rentabilidad para los dueños de grandes capitales que empezaban a constituir verdaderas empresas inmobiliarias.

Esta transformación de la ciudad, nos remite a la dinámica económica que tomó forma con la presencia de un conjunto heterogéneo de trabajadores por cuenta propia: artesanos pobres, jornaleros temporales, domésticas, subempleados, desempleados, pequeños comerciantes, migrantes pobres, empleados particulares de bajo nivel, quienes, si bien en épocas anteriores ya establecieron una composición ocupacional diferente, en este período adquieren gran relevancia en el escenario social, en tanto su politización dio forma a la identidad de “pueblo” (Bustos, 1992: 176).

Entre los años treinta al cincuenta del siglo XX, dentro del mundo popular había lugar para una gran variedad de ocupaciones y oficios que se generaban como parte de una división del trabajo, ejemplo de esto fue el desarrollo de las confecciones populares, el calzado popular y la juguetería de madera y hojalatería; que respondían a una creciente demanda, orientada hacia nuevos consumos populares; quienes las realizaban no eran necesariamente las industrias sino costureras, carpinteros, zapateros y otros artesanos individuales o como parte de empresas informales domésticas (Kingman, 2009: 56).

Como lo demuestra Kingman, los oficios realizados fundamentalmente por los sectores populares, fueron marcados por la diferenciación étnica y de género, así, la servidumbre se mantenía conformada por mujeres indígenas, el oficio de panaderos o peluqueros era desarrollado generalmente por mestizos, y el oficio de albañil era propio de los indígenas. Estos oficios debían estar sujetos a una normativa establecida por parte

de los gremios y debían ser inscritos en la Intendencia de la Policía con el fin de “precautar a los ciudadanos de los falsos sirvientes” (Kingman, 2008: 56) pues, resultado de las migraciones se dio lugar al apareamiento de personas y sectores sociales que no se encontraban enmarcados en ninguna de las clasificaciones establecidas, por lo que se los denominó como vagos y sospechosos, y contra quienes se generó una permanente persecución por la desconfianza social que creaban.

El carácter gremial que adquirieron los oficios en este período, buscaba asegurar la diferenciación de los artesanos y la reproducción de la “cultura del artesanado” (Kingman, 2008: 245) –dentro de una sociedad estamental y discriminatoria que mantenía latente los “valores y las buenas costumbres” como capital simbólico de relación y distinción– que constituía para los sectores subalternos el único capital al que podían acceder, en tanto no contaban con otro que les permita alcanzar la tan anhelada decencia; de allí que el pensamiento difundido desde este sector intentaba mostrar la importancia y el valor que tenía el trabajo manual, así lo evidencia el pensamiento que sigue:

Trabajando el hombre es como demuestra su poder creador, se levanta y ennoblece y salen de sus manos obras maravillosas, que son la suprema regeneración del orden moral y material. El trabajo honrado y laborioso es pues la ley suprema del mundo a que se sujeta el hombre que tiene la paz en el alma y la conciencia en el corazón, ya que el trabajo afirma la dignidad humana.³⁸

De otro lado, si bien en este período aparecieron las primeras fábricas³⁹ y ladrilleras que se ubicaron en todo el territorio de la ciudad (tanto dentro como en las afueras); existían formas de desarrollo industrial con un origen artesanal, tal es el caso de las manufactureras de textiles que tenían una base obrajera. A este contexto económico de la ciudad se suma el incremento del capital comercial y bancario emprendido por los sectores dominantes de origen terrateniente que se instaló en la urbe. Sin embargo, la llegada del ferrocarril trajo consigo productos extranjeros que llevaron a la crisis a algunos oficios, principalmente en talleres grandes relacionados con la manufactura, obligándose a cambiar la producción hacia sectores de menores condiciones económicas.

³⁸ Discurso del obrero Rafael Quijano Villacís en el marco del Segundo Congreso Obrero Nacional – 1920. Actas del Segundo Congreso, Jaime Durán, “*Pensamiento Popular Ecuatoriano*”: 281, citado en Luna, 1992: 196.

³⁹ Fábricas ligadas con la producción de jabón, velas y fideos, así como de cerveza, de aguas gaseosas, de tabaco y de colchones. (Kingman, 1992: 150)

Hasta aquí se puede mirar la configuración económica de la ciudad, ligada principalmente al fortalecimiento de la división de trabajo que trajo consigo marcados procesos de diferenciación de los oficios, así como la permanente desconfianza social que se generaba hacia la población venida de otros lugares y que habitó la ciudad. De igual manera, la creciente presencia de actividades ligadas al capital (bancos, comercio) incorporó a la ciudad en una dinámica económica que buscaba modernizar las bases materiales de acumulación del capital de los sectores dominantes.

No solo que la ciudad enfrentó un cambio de la morfología urbana y los usos del suelo, sino también una transformación en las estructuras sociales y en la conciencia de la población –visibilización de clases sociales y configuración de nuevos actores colectivos– que convierte a Quito en un “escenario donde ocurren diversas y sucesivas manifestaciones sociales y culturales” (Bustos, 1992: 163) y, por lo tanto, en un espacio de creciente conflictividad social, a partir no solo del choque étnico sino también de la lucha de clases, reformulando, como Bustos lo señala, la representación subjetiva de la comunidad urbana (1992: 165).

Esa formación de una nueva estructura de clases se encontraba de forma simultánea con la diferenciación étnica, así como con la presencia de la cultura aristocrática y la cultura artesana. La cultura aristocrática marcaba aún el paso hacia la homogeneización de las costumbres y las reglas de convivencia dentro de los sectores dominantes, de hecho la reforma moral y educativa impulsada en las escuelas estableció como instrumento básico el “manual de urbanidad y buenas costumbres de Carreño” publicado en la segunda mitad del siglo XIX, cuyos sustentos morales eran la familia, dios y la patria. Constituyéndose, como plantea Ibarra, en una ideología del orden social hacia el proceso civilizatorio de las aristocracias terratenientes (1998: 32).

A los sectores dominantes de procedencia aristocrática se sumaron los sectores de clases medias en ascenso social, quienes se definían como “gente decente” –sin contaminación de lo indio– y en conjunto imprimieron en el imaginario social la idea de que la población migrante se mantenía en condición de inferioridad, a quienes se les definió bajo el nombre de “chagras” como forma de establecer una marcada diferenciación. Los “chagras” o “cholos”, cuya figura adoptó una diversidad de prácticas culturales, constituían formas de cambiar la condición de indígena hacia la blanco-mestiza. Este hecho provocó que los sectores subalternos de raíces urbanas

también instauren definiciones que les asegure no solo una identificación con las clases dominantes, sino fundamentalmente que los diferencie de los llamados “cholos” y “charas”; surge entonces la figura de “chulla quiteño”, que crea una imagen romántica del quiteño que conjuga los valores aristocráticos y los antivalores establecidos como propios de los pobres.

El chulla que no es indio ni cholo, es en cierta forma un insurgente y es en definitiva el símbolo del triunfo ideológico del mestizo y del blanco pobre de clase media, sobre los valores aristocráticos de la capital ecuatoriana (Milton Luna, Historia y conciencia popular. Quito, C.E.N, 1989, p. 187, citado en Bustos, 1992: 187).

Ahora bien, retomando lo señalado sobre la nueva estructura social, Quito al igual que todo el Ecuador, vive un proceso de constitución de las modernas clases sociales cuyo fundamento, si bien emerge de las incipientes relaciones de producción capitalista, se encuentra también, como lo señala Luna, en la segmentación social de origen colonial, es decir en segmentos indígena, mestizo y blanco que imprime una dinámica entre lo moderno y lo tradicional (1992: 192).

En ese sentido es visible la existencia de: una capa terrateniente urbana, que posiciona la tan anhelada modernización a través de su incorporación en el principal órgano de poder local –el Municipio– y se convierte, según Bustos, en el grupo de “*terratenientes empresarios modernizados*” (1992: 179) gracias a la diversificación de sus intereses económicos; de otro lado, las capas medias que se constituyen debido al desarrollo del aparato estatal y a los sectores bancario, financiero, comercial y de servicios donde son empleados asalariados; y finalmente, se encuentra el subproletariado conformado por un conjunto heterogéneo de trabajadores en diversos oficios, así como subempleados y desempleados.

El subproletariado, constituido por los sectores subalternos, que al no alcanzar un significativo grado de conciencia provocan un quiebre de las relaciones tradicionales entre dominantes y dominados –en tanto el surgimiento del conflicto de clase– para Maiguashca detonan una “*crisis de autoridad patriarcal*”, es decir una ruptura de los vínculos patrimoniales que caracterizaron la relación social armónica en los períodos anteriores.

En ese contexto, Quito se consolida en base a una estructura de exclusión fundamentada en la diferenciación etnia-clase.⁴⁰ En la división racial del trabajo, los indígenas se incorporaron a la dinámica de Quito como comerciantes (arrieros) o artesanos, dentro de una estructura jerárquica donde ocupaban los niveles más bajos en relación a los mestizos que tenían la posición de maestros; situación que los llevó, como se observó en la época anterior, a un travestismo físico y posteriormente a una “mutación racial” (Luna, 1992: 193); es decir se vieron obligados a transformarse en mestizos para asegurar una mejor situación económica y social; deviniendo en la mano de obra artesanal que la ciudad requería para afianzar su acceso a la modernidad. De esa forma los “nuevos mestizos”: artesanos, campesinos, obreros de las fábricas y haciendas, al enfrentar un proceso permanente de segmentación, explotación y exclusión dentro de la ciudad, por sus raíces indígenas, se convertirían en la base de lo que se constituirá como clase popular.

1.2. Concepción de la identidad mestiza y exclusión

La estructura moderna de clases, aun cuando se fundamenta en la matriz de dominación y exclusión determinada por el orden estamental y étnico, consolida una ciudad donde, para Ibarra los indígenas se hallan en virtual extinción o se vuelven invisibles (1998: 34), proceso provocado por las razones señaladas anteriormente, pero también por el permanente discrimen y la anulación de las culturas que no cumplen los parámetros establecidos en la “cultura nacional” (Kingman, 1992: 156) que empieza a tomar forma en la ciudad. Este hecho es visible, por ejemplo, en la exclusión de facto de los indígenas en el sistema político, debido a los requerimientos de propiedad y alfabetismos, además de no ser sirviente para poder sufragar.⁴¹

De esa forma las élites quiteñas en el afán de concebir una identidad nacional mestiza, negaron la posibilidad de incorporar a los indígenas con su identidad propia a

⁴⁰ Para Walsh la modernidad “es parte de una estructura colonial compleja de poder político, social, económico y epistémico y es en esa estructuración que raza y clase se enganchan como conceptos inseparables, nudos de la misma cadena opresora (2010: 100).

⁴¹ Constituciones de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1853 que establecen como condición de ciudadanía a las personas casadas o mayores de 18-22 años; que tengan propiedad, valores libres o ejercer una profesión útil sin sujeción como sirviente; que sepan leer y escribir. Las Constituciones que van desde 1861 a 1906 definen como ciudadano con poder para sufragar a las personas casadas, mayores de 18-22 años y que sepan leer y escribir. Las Constituciones de 1928 a 1967 incorporan a todo ecuatoriano hombre o mujer mayor de 18-21 años y que sepan leer y escribir. Y sólo desde la Constitución de 1978 se considera a toda persona mayor de 18 años, es decir incluye a los analfabetos al ejercicio ciudadano, pese a la oposición de la derecha (Sánchez, 2012: 130).

la sociedad, a su vez que niega la existencia de clases sociales populares, invisibilizando también a los grupos subalternos, lo que a ningún momento provocó su desaparición, pues si bien “*desaparecen en el primer plano del discurso, aparecen en los intersticios*” (Prakash 1997, citado en Bustos, 2007:131).

Así, el cambio producido en la frontera social de Quito, genera ciertas grietas que permiten posicionar las problemáticas de los sectores subalternos, aun cuando, recuperando lo que plantea Goetschel, constituyó una “*incorporación controlada y una inclusión subordinada de los sectores subalternos*” (2008: 126) que terminaron por reforzar al poder y al orden establecidos; definiendo a su vez lo que Bustos señala como el nuevo criterio de inclusión-exclusión, a partir de la oposición “pueblo-oligarquía” (1992: 180); es decir, la identidad de “pueblo” se convierte en una estrategia social incluyente que aseguró posicionar las demandas expresadas por los diversos sectores populares (trabajadores, desempleados, subempleados) frente a la élite que manejaba el poder, concebida como “oligarquía”, dando a sus demandas un carácter político que les permitió un protagonismo en determinados ámbitos⁴².

Ahora bien, este discurso avalado desde el poder mestizo, que tuvo su origen en los inicios de la República, adquirió en este período su mayor influencia, en tanto el mestizo se vuelve el contingente “nuevo” de la sociedad moderna (Walsh, 2010: 108), cuya cultura presenta como supuesto básico de modernidad la desaparición y eliminación del indígena a partir de un proceso civilizatorio.

Para ello, los parámetros de modernidad que se difundían en este período, aun cuando mantenían su carácter médico, social y de urbanismo, se centraron en la educación de las masas, bajo la intención de lograr un proceso civilizatorio a la población a través de educarlos, con el fin de que valoren, aprecien y asuman las políticas de progreso urbanístico, así lo expresa el siguiente enunciado:

[...] ya que la falta de instrucción de los habitantes, su rudeza, su amoralidad vuelven nugatorias las mejoras de orden material que para los mismos se

⁴² Se revelaron de esa forma las primeras manifestaciones populares que mostraron la problemática urbana. Así por ejemplo, Quito enfrentó la primera huelga urbana por parte del sindicato de obreros textiles (1934), que contó con la participación de un importante grupo de mujeres, y dio paso a la creación de organizaciones sindicales, de artesanos, vendedores callejeros y obreros. Del mismo modo, la clase obrera en formación cumplió un rol importante en los proyectos habitacionales de los “barrios obreros” que acogían a obreros, albañiles, negociantes, comerciantes, trabajadores independientes; para las organizaciones barriales la lucha se centró en torno al suelo urbano, a la vivienda y a los servicios básicos.

proyectan. Pueblo analfabeto, entregado a la ociosidad y a los vicios, mal podría apreciar ni aprovechar las obras materiales que un concejo emprendiera en su provecho (A.H.M. Gaceta Municipal N° 70, 1933: 290).

La educación, entonces, se convierte en un instrumento de control público que asegura la modernización de la ciudad y el encausamiento social. De esa forma, la educación de las masas contribuía a desarrollar el sentido de “progreso” y “amor a la patria”; y, a la vez permitía desplegar herramientas que mejoren las destrezas y conocimientos para el ejercicio mercantil y la acción pública.

Pero también resultó un recurso importante para que las clases medias blanco-mestizas logren de alguna manera disputar los espacios consagrados exclusivamente para las élites de la ciudad; de esa forma, la educación jugaba un papel importante en el mejoramiento social e individual y en la posibilidad de ocupar un lugar en la sociedad, tanto para las clases medias como para las subalternas.⁴³

A pesar de que la educación constituyó un recurso de ascenso y movilidad social, esta no significaba la apertura y el reconocimiento de la ciudadanía, de hecho, las clases altas y las capas medias ilustradas fueron las únicas que contaron con formas de educación más avanzada (Goetschel, 2008: 130), en tanto que los sectores subalternos y en especial la población ubicada en las zonas rurales quedaron al margen de esta. De allí que el privilegio educativo se convirtió en otra forma de exclusión.

1.3. Los planes municipales de la ciudad

La búsqueda por alcanzar la tan añorada modernización trajo consigo una serie de criterios de orden científico ligados a lo que anteriormente se implementó como parte de la planificación de la ciudad, es decir, la imposición del ornato y el higienismo; la práctica de modernización de la urbe fue impulsada a finales de la década de los treinta por Mortensen Gangotena y Pólit Moreno; cuyos planes, como lo señala Achig (1983:57-68) se enfocaron en las condiciones de los barrios obreros del sur de la ciudad, a los cuales se los consideraba como zonas de menor valor.

La planificación urbana en ese contexto, al imprimir un carácter científico, define el ordenamiento del espacio desde criterios y discursos técnicos, que aparentemente se hallan ajenos al poder y sus intereses; por lo que la ejecución de la misma se encuentra

⁴³ De hecho, en el imaginario de los artesanos la desigualdad social se explicaba por la falta de educación de la población.

en manos de un cuerpo técnico con determinadas capacidades que imprimen un marco legitimador de la acción municipal con un aparente carácter neutral. Sin embargo, tal planificación se sostiene de las mismas prácticas de prevención de la moral pública, el ornato y de la promoción de patrones de ciudadanía.

Tal perspectiva de planificación se inscribe en el ejercicio del poder local, adscrito a la figura de Jacinto Jijón y Caamaño, terrateniente e industrial que, al ser Director del Partido Conservador y Presidente del Cabildo, en varias ocasiones gestionó la ciudad desde una visión conservadora como un claro representante de los intereses dominantes y de la iglesia, con quien logró posicionar la idea de modernización y progreso católico.

Para Jijón los sectores de izquierda estaban relacionados con el caos y las capas populares eran vistas desde la perspectiva del deber social y desde una concepción religiosa, como obra de caridad. Para Jijón, el papel del partido conservador era “obrar para el pueblo y con el pueblo”, refiriéndose a los pobres como el pueblo, sin dejar de lado la estructura jerárquica: *“siempre ha de haber jerarquías, porque donde no las hay, reina el caos”* (Goetschel, 1992: 324). Bajo esa política, los sectores tradicionales dominantes instauraron una administración modernizante hacia la hegemonización de su postulado conservador, con los centros católicos como intermediarios eficaces.

En la administración municipal de Jijón,⁴⁴ las acciones desarrolladas se orientaron a dos líneas: por un lado, el establecimiento y conservación del aparato municipal desde una lógica de funcionamiento propio y, por otro, acciones con determinados sectores sociales.

Al posicionar la idea de deber social y caridad hacia los pobres (el pueblo), se implementó varias obras hacia los barrios pobres ligados al servicio social y la beneficencia: comedores públicos para empleados, estudiantes y obreros; abastos municipales que le permitieron intervenir en el mercado de productos con pequeños intermediarios y productores; así como protector y benefactor de establecimientos educativos, hogares y asilos de niños, organizaciones artesanales y obreras. Líneas que si bien mantenían ciertos sesgos del pasado colonial, imprimían un sentido de empresa.

⁴⁴ Para Goetschel, la administración de Jijón estaría sujeta a formas de dominio que conjugan lo tradicional y lo moderno. Donde los gremios artesanales, cofradías, centros católicos obreros y púlpitos se instituyen como mediadores de la relación entre los distintos sectores sociales; del mismo modo, establece la importancia del respeto mutuo de las órdenes, la idea de pobreza como fatalidad, la relación con los pobres desde la obligación moral, como códigos culturales que deben mantenerse.

En 1933, Jijón como Presidente del Concejo, declara abiertamente que: la protección de los débiles es la máxima aspiración del ayuntamiento, en el ejercicio de las funciones que, como tal, le competen. No será ello del agrado de los que piensan que el obrero tiene ya todo de lo que puede ambicionar, sino que será recibido con aplauso por todos los que contemplan los fenómenos sociales sin las anteojeras de la codicia y el lucro (A.H.M. Gaceta Municipal N° 70, 1933:286).

La configuración de los barrios de obreros tuvo como fin asegurar el proceso modernizador de la ciudad, que incluía fundamentalmente la prevención de la difusión de enfermedades de la clase obrera, a través de la higienización de las viviendas; es decir, que la política de construcción territorial de las viviendas para los sectores populares estuvo impregnada de un espíritu segregador y excluyente, con la consecuente carga de distinción racial.

La formación de los barrios de obreros trajo consigo formas de organización barrial que aun cuando existían ya en la época colonial, fueron impulsadas con mayor fuerza en la gestión de Jijón y Caamaño y fuertemente utilizadas con un carácter clientelar en la administración de Chiriboga Villagómez (1949); la forma de organización en comités se convertían en organización momentánea de la población para alcanzar el cumplimiento de pequeñas obras, luego de lo cual desaparecían. En ese sentido, los comités barriales constituyeron un mecanismo importante de ejercicio del poder y de plataforma política del Partido Liberal “que hasta el 64 tuvo mayor injerencia en el poder municipal” (Goetschel, 1992: 337), conjuntamente con las Juntas Parroquiales y las Ligas Deportivas.

En 1959, en la administración de Moreno Espinosa (1959-1962) se crea la Unidad de Salud Sur –que posteriormente pasaría a ser el Patronato Municipal– como una organización dependiente del Municipio bajo la dirección de la esposa del entonces Alcalde, orientada en función de los principios de caridad y protección de los débiles, bajo preceptos religiosos de caridad; institucionalizándose el servicio social como una acción del municipio para resolver el problema que limitaba la modernización de la ciudad: los pobres.

En ese sentido, es claro el objetivo con el que esta organización nació: “*surgió con la noble finalidad de contribuir a la defensa de la salud del pueblo, poniendo al servicio de las clases de escasos recursos económicos; consultorios médicos, dentales, laboratorios y un consultorio jurídico gratuito*” (Reseña histórica de la Empresa

Unidad Municipal de Salud Sur-UMSS). Evidentemente, uno de los aspectos que debían ser tratados en la ciudad era la salud, bajo la política de higienismo históricamente establecida.

La concepción religiosa con la que se manejaba al Patronato se ve reforzada con la incorporación del nombre “San José”, debido a que en 1965 una mujer del grupo de élite de la ciudad hace la entrega de la imagen de San José a la organización. En 1967 inicia sus actividades bajo la figura de “Patronato Municipal de Amparo Social “San José”, cuyos recursos provinieron en una primera instancia de la donación del entonces presidente interino Yerovi, con los que se inició la construcción de la edificación reconocida como “*obra de trascendental beneficio para las clases menesterosas de Quito*”; ampliando sus servicios de consulta médica a la prevención de salud y a la atención de desayunos en las escuelas municipales ya con aportes económicos del propio Municipio. A partir de esa fecha, el Patronato forma parte del presupuesto municipal.

1.4. El Plan Regulador de Odriozola

En la gestión de Jijón y Caamaño, se define el Plan presentado por el Arquitecto Urbanista Jones Odriozola donde se evidencia claramente la distribución de los barrios de “primera clase y los otros” (Goetschel, 1992:3 29). El Plan Odriozola, como se lo conoce, constituye el primer Plan Regulador de la Ciudad (1942-1945) con una perspectiva urbanística que contiene una clara visión de la ciudad desde el aspecto esencialmente físico de la misma, pues otorga mayor valor al cambio morfológico y de organización de Quito.

El Plan intentaba asumir a la ciudad como un conjunto, como un engranaje sujeto a regulación (Kingman, 2008: 329). Odriozola logra plasmar en el Plan la tan anhelada propuesta de la clase alta a partir de una nueva ciencia –el urbanismo– que, como lo señala Kingman, “*generaba una sensación de racionalidad y de objetividad que legitimaba los actos*” (2008: 330).

El Plan intentaba, bajo esa mirada técnica, distribuir a la población en función de su condición de clase y para ello los parámetros usados fueron la raza, la educación, la cultura y la situación económica, aspectos que imprimían un proceso de segregación urbana de Quito, desde una mirada del urbanismo como natural, es decir, la

diferenciación de los espacios que corresponden a las élites y los que acogen a los sectores populares, se constituyeron en el Plan y en el imaginario social de la población, como una parte de un proceso natural que no significa exclusión, diferenciación y segregación; era simplemente, una ciudad con espacios diferenciados, como lo señala el propio Odriozola: *“Hacia el sur de la ciudad, desplazado al Oriente y al Occidente de la puerta de entrada se levantan actualmente unos barrios obreros”*.

El Plan contemplaba la división de la ciudad en cuatro zonas (Achig, 1983: 58) a partir de su uso para vivienda y trabajo, así como en relación a las clases sociales, configurándose una zonificación de la siguiente manera: El sur como zona fabril; el Centro con el Casco Colonial, El Ejido y la Alameda como ciudad vieja; el norte como zona residencial para las élites. La zonificación de la ciudad permitiría que la clase dominante asegure su acumulación a partir de la renta del suelo, en tanto el Municipio defina acciones en torno a garantizar importantes recursos hacia la infraestructura básica, vías de acceso y espacios de esparcimiento al norte de la ciudad en detrimento de inversión para la zona sur.

En los estudios preliminares desarrollados por Odriozola, para sustentar técnicamente el Plan Regulador, se afirma que en Quito han desaparecido por completo los restos de la ciudad indígena con la conquista española, anulando la existencia de la cultura indígena en la construcción urbanística de la ciudad.

Con el pretexto de “planificar” el desarrollo futuro de la ciudad, el Plan Odriozola constituye el instrumento de crecimiento urbano hacia el norte, determinando un modelo segregador de “desarrollo urbano”, en tanto marca una lógica concentradora de los usos urbanos del suelo, densifica al centro histórico provocando tugurización, establece como norma la planificación residencial que margina a un alto porcentaje de la población de los servicios y equipamiento básicos.

El Municipio, en ese contexto, asume un rol fundamental, al constituirse en el garante, promotor y legitimador de los intereses de las élites. Su gestión con el respaldo del Plan Odriozola se ajustó a promover un desarrollo urbano concentrado y a la vez excluyente, a través de la tugurización y expansión urbana.

Del mismo modo, la línea patrimonialista del Plan la combina con una visión ibérica inscrita en el arte y arquitectura colonial, lo que le llevó a desarrollar la noción de

Centro Histórico, como “ciudad colonial” que contempla elementos hispánicos y monumentales de influencia española de la colonia. A la vez se plasmaban ideas de ciudad moderna, relacionadas con los modelos europeos, principalmente los que reivindicaban la conquista española, pues para Odriozola este elemento constituía el pasaporte a la civilización, a través de la construcción de una “ciudad deseable” donde la cultura popular indígena representaba lo anti-urbano. En esa perspectiva, el Plan Regulador terminaría siendo el referente material del proyecto nacional conservador en torno a la “nacionalidad hispanoecuatoriana” que apuntó a preservar la historia aristocrática de la ciudad.

El escenario político no estuvo ajeno a la propuesta establecida por Odriozola, en el documento se plantea la necesidad de re-direccionar el manejo de la ciudad, que en ese momento se encontraba convulsionada por una serie de conflictos y movilizaciones producto de las disputas y resistencias de los “otros”; sin embargo, sus apreciaciones no reconocieron las relaciones de poder que impregnaban la administración del territorio.

Al respecto, es evidente que la perspectiva de constituir a Quito como una ciudad moderna con raíces coloniales, recoge, no solo la arquitectura hispánica, sino fundamentalmente el tipo de relación colonial; es decir, las relaciones de dominación definidas desde el sistema de castas, procurando institucionalizar el viejo orden de la ciudad (Goetschel, 1992: 334). En ese contexto, no fue visible que, para la población de los sectores populares, aún existían fuertes lazos con las raíces indígenas, lo que de alguna forma retrasó la influencia de la modernidad en las relaciones, y en la forma de vida, pues aún se mantenía una vinculación con el campo.

Estas ideas, que marcaron los inicios y mediados del siglo XX, no se agotaron en los años 50, de hecho los planes de ordenamiento creados en los años posteriores mantuvieron la misma perspectiva, sin embargo enfatizaba una sociedad estratificada según “estamentos” en transición hacia una sociedad ordenada por “clase”, donde la población se movía en un campo de fuerzas en el que eran visibles las anteriores formas de organización social combinadas con la emergencia de nuevas formas.

CAPITULO IV

QUITO EN LOS PROCESOS DE SEGREGACIÓN URBANA Y EXCLUSIÓN

1. HACIA UNA NUEVA CENTRALIDAD

Los años sesenta constituyen el período donde la Revolución Cubana se convirtió en un referente para los países de América Latina. Estados Unidos surgía como potencia mundial e impulsaba la Alianza para el Progreso con la finalidad de promover reformismos que neutralicen las acciones revolucionarias y consoliden un modelo capitalista dependiente.

En ese contexto, el país enfrenta una etapa distinta a partir de un nuevo régimen de acumulación en el marco de un relativo crecimiento capitalista y de las fuerzas productivas, de una integración definitiva al mercado mundial y de un proceso de urbanización acelerado, producto de la expansión de la población en las principales ciudades.

La modernidad introdujo en la sociedad ecuatoriana una serie de reformas económicas, políticas, jurídicas y administrativas tendientes a incorporar al país al mercado mundial y a la lógica económica capitalista –bajo un régimen dictatorial que implementó un programa desarrollista–; aun cuando estas reformas afectaron la dinámica social, los cambios en términos de etnia, clase y género se suscitaron de forma más lenta, producto de la yuxtaposición de procesos de modernización en medio de una sociedad tradicional, estamental y jerárquica, como lo ha señalado Kingman (2006: 52).

Con relación a Quito, la ciudad de los años sesenta se torna diferente, debido no solo al crecimiento de la mancha urbana producto de la continua migración⁴⁵, sino también de la consecuente especulación del suelo urbano que provocó nuevos puntos de centralidad; de la naciente industrialización que configuró una economía que incidió en la diversificación del comercio interno; y, de los procesos sociales que afianzaron la lucha de clases a través de las constantes movilizaciones de obreros, estudiantes,

⁴⁵ Según Manguashca, con el “incremento de la presión demográfica en las zonas rurales, un gran número de trabajadores agrícolas y otros habitantes rurales pasaron a formar parte de las corrientes migratorias hacia las ciudades; allí la gran mayoría fue absorbida por un sector informal que se saturó rápidamente, en la medida en que el empleo en el sector manufacturero siguió decayendo” (1991, 121).

organizaciones barriales y campesinos que buscaban la garantía de sus derechos por parte del Estado.

Desde el ámbito económico, la presencia de La Favorita como expendio de alimentos configuró una nueva forma de acceso al consumo, que distaba mucho de la expresada en las tiendas de barrio y daba un sentido de distinción para quien comenzaba a usarla. De igual manera, la industria de la construcción aseguró su monopolio a través de medidas tendientes a orientar la mayor parte del ahorro hacia esta esfera, especialmente de la clase media ubicada en el sector burocrático, a quienes se les otorgaba facilidades de endeudamiento familiar para acceder a casa propia. Así, se impulsa la acción de entidades financieras para el crédito de viviendas particulares, quienes contaron con una serie de incentivos y exoneraciones del gobierno local que aseguraron elevar las ganancias de los empresarios de la banca y la construcción.

La construcción se convirtió en una actividad importante para la demanda de mano de obra creciente, producto de los efectos de la migración, debido a que no requería capacitación y experiencia previa. Razón por la que la fuerza de trabajo representaba bajos costos, además que no demandaba estabilidad, prestaciones sociales y otras garantías laborales (Achig, 1983).

Bajo los parámetros establecidos, para el acceso a los créditos habitacionales los sectores populares quedan fuera de toda posibilidad de asegurar vivienda propia, tomando como alternativa el asentamiento en zonas consideradas como “ilegales” o en áreas legalizadas pero desatendidas en infraestructura y servicios.

En el plano territorial, se define una nueva centralidad, en tanto se da un mayor crecimiento de la ciudad hacia el norte y dinamiza una acelerada desconcentración de las actividades comerciales, administrativas, de servicios y bancarias, ubicadas antes en el Centro Histórico, ahora concentradas en el barrio de La Mariscal y alrededor del Parque La Carolina. Estableciendo, para Vallejo, una marcada diferenciación entre el Centro Histórico y el centro urbano (2008: 51). La Mariscal se configuró como lugar de instituciones de gestión y administración con edificaciones que evidenciaban la perspectiva moderna de la ciudad; La Carolina como centro financiero; y, el Centro Histórico en un centro comercial popular y de preservación de la tradición religiosa definida desde la colonia. De esa forma, empieza a surgir el interés por el patrimonio y

la renovación urbana de la ciudad, bajo la perspectiva de una “utilización adecuada” hacia el mercado inmobiliario y turístico. Sin embargo, es en esta época donde adquiere mayor fuerza el apropiamiento del Centro Histórico como espacio de sectores poblacionales pobres cuya actividad laboral es el comercio informal.

En el contexto cultural, pese a los nuevos mecanismos que el poder estableció en este período, producto de la fuerte presencia de agentes externos, no dejó de implementarse las formas disciplinarias anteriores, sin embargo el énfasis se orientaba a la construcción de un “espíritu cívico”, para ello se dio peso a la celebración de las fiestas de la ciudad, en una campaña que buscaba “recuperar las tradiciones que se encontraban en decadencia”⁴⁶. Sin embargo, es claro que tales fiestas constituyeron una estrategia simbólica que impuso, en la ciudad y en la población, la ideología oficial de la clase dominante, pues la celebración reivindicó la corrida de toros como permanencia de la cultura hispánica, así como la presencia de Jesús del Gran Poder como figura simbólica de la religiosidad popular (Ibarra, 1998). Asimismo, la fiesta y el fervor cívico se extendieron a los barrios a partir de actos masivos que promocionaban grupos musicales y orquestas; de allí surge el “Amazonazo” al norte y el “Chavezaso” al sur, que al realizarse bajo parámetros de diferenciación territorial (norte y sur) evidenciaban también una marcada segregación social: en el norte festejan los sectores de clase alta y en el sur los sectores populares.

De igual manera, la educación que se presentó en décadas anteriores como instrumento de control público, en este período –desde el pensamiento dominante– fue vinculada estrechamente con la concepción de cultura; es decir, cultura, educación y civilización reflejaban el mismo sentido, de allí que no todos los sectores sociales lograban el “privilegio” de “tener cultura” y por lo tanto se encontraban en la “incultura”. Este imaginario marca una clara diferenciación de clase y etnia, en tanto se relacionó lo inculto con los sectores populares (mestizos, indígenas, negros y blancos pobres), no importa que hayan logrado su incorporación en instituciones educativas; simplemente eran “incultos” por el solo hecho de ser pobres.

Marcando también una diferencia en las posibilidades de acceso a educación de hombres y mujeres, situación que si bien se arrastra desde épocas anteriores, en el

⁴⁶ Ibarra señala que la promoción de las celebraciones se realizó por medio del periódico de la ciudad Últimas Noticias y es bajo esa perspectiva que el evento adquirió peso (1998: 39).

contexto de éste período histórico se configura bajo la necesidad de contar con fuerza de trabajo para integrar las nuevas formas productivas; en ese sentido, son los hombres, los que deben en primer lugar educarse para cumplir roles y funciones dentro del espacio público, en tanto que las mujeres se mantenían relegadas al espacio privado como responsables del sostenimiento de la familia. Posteriormente, la incorporación de la mujer al mundo del trabajo fue siendo más visible, en tanto las condiciones de expansión capitalista fueron requiriendo un mayor número de población; sin embargo, su rol doméstico se mantuvo. Pese a ello, la consagración de los derechos de participación electoral obligatoria para la mujer se dio recién en 1967.

En el aspecto social, el proceso acelerado de urbanización que vivió Quito en los años sesenta, trajo consigo grandes contradicciones económicas y sociales –que surgen a partir de la desigual concentración de la riqueza– dando como resultado una importante expansión urbana en tanto los sectores populares se ven obligados a ubicarse, como se señaló anteriormente, en áreas ilegales con nula o baja renta y con escasas o inexistentes condiciones de equipamiento, infraestructura y servicios. Siendo este un determinante en la configuración de las organizaciones barriales, en tanto la base social que se encontraba dentro del proceso de urbanización no lograba acceder a los mínimos requerimientos de subsistencia.

1.2. Los procesos de exclusión marcados por la condición etnia/clase

La frontera étnica empieza a ser aparentemente suplantada por la frontera de clase, donde se incorpora a los grupos étnicos pero como diferenciación de condición económica que define su posición y acceso social, colocando la diferencia étnica en una aparente invisibilización social pero no eliminándola del todo.

En ese sentido, la profundización en la transición de una sociedad ordenada según estamentos hacia la transición de una sociedad ordenada por clase, constituyó la principal característica de esta época; si bien la diferenciación étnica se mantiene latente, en este período la segregación y exclusión se sustentaba en la visibilidad de la clase subalterna que se encontraba en los barrios populares.

Este particular se evidencia sobre todo en la conformación de barrios populares con una fuerte presencia de población indígena, tal es el caso de los barrios ubicados en el Centro Histórico (específicamente los barrios de La Libertad y San Roque), donde la

relación de su población no solo se configura desde la habitabilidad de estos, sino, a partir de los setenta, de la vinculación a la dinámica productiva y comercial sostenida desde la informalidad en el mercado de San Roque, constituyéndose en barrios periféricos de la ciudad con una marcada y evidente segregación étnica.

Barrios que se configuran a partir de un proceso migratorio temporal de los campesinos, generalmente hombres, quienes se trasladaban a la ciudad para desarrollar actividades esporádicas, principalmente como peones y cargadores, para luego regresar a sus comunidades el fin de semana con algún ingreso económico que permitiera el sostenimiento de la familia; constituyendo una estrategia de subsistencia y a la vez de mantenimiento de su vínculo con la producción agrícola. Proceso migratorio temporal que poco a poco empieza a convertirse en una migración definitiva, no solo del hombre sino también de su familia, quienes salen a vivir a Quito en los barrios del Centro Histórico, o a su vez se establecen en los alrededores de la ciudad, donde podían mantener su actividad agrícola como una forma de solventar los gastos que la ciudad demandaba.

Proceso migratorio desplegado desde una serie de redes familiares, de compadrazgo, de amistad y de paisanazgo (Espín, 2009: 52) que luego devinieron en redes clientelares entre el campo y la ciudad (Kingman, 1992: 44) y que configuran una ciudad que *“contiene islotes rurales que son precisamente los que acogen al nuevo migrante”* (De Lomnitz, 1975:47, citado en Kingman, 1992: 44).

Sin embargo, su estabilidad en la ciudad les significaba un cumulo de problemas relacionados, por un lado, con el acceso a vivienda, pues sus condiciones les obligaba a vivir procesos de tugurización dado el carácter de segregación territorial que configuraba a la ciudad. Es decir, mientras el norte se consolidaba con espacio de residencia de la clase alta, el Centro Histórico y el sur toma fuerza como sectores populares, que acogían no solo a la población migrante sino también a la población pobre de origen urbano.

Por otro lado, se evidencia una permanente discriminación y exclusión reflejada en el racismo de una sociedad quiteña jerarquizada económica, social y culturalmente. Situación que la población enfrentaba (y enfrenta) no solo en los desplazamientos que realizaban en la ciudad, sino también al interior de los propios barrios, lugares que aun

cuando los acogía, lo hacían con una marcada diferenciación entre indígenas y no indígenas. Un claro ejemplo es el proceso que vivió el barrio San Roque, donde los dueños de las casas constituían la “elite”, en tanto que los inquilinos eran los “otros” (Espín, 2009: 26).

Espín, muestra en un estudio realizado en el barrio de San Roque, como sus habitantes se referían a los indígenas que en él habitaban con una mirada de paternalismo y compasión, que *“esconde un velado menosprecio: al indígena se lo trataba bien mientras asuma su posición de inferioridad, de lo contrario, se lo sancionaba llamándolo “indio alzado” y asumiendo una posición de superioridad”* (Herrera, 2002: 15, citado en Espín, 2009: 36-37). Para la población no indígena del barrio, existía una significativa diferenciación entre los “indios” y los “longos”, entendido éste último no desde su concepción kichwa como joven, sino como un peyorativo de indio, “indio alzado”.

[...] en este tiempo creo que indios, indios, es decir lo que nosotros consideramos indios, con sus vestimentas típicas, su idioma, etc. ya son pocos en el barrio, ahora lo que se ven más son lo que podríamos llamar longos, que serían ya estos que llegando a la ciudad ya no usan su anaco tradicional las mujeres, ni poncho y ya casi no hablan su lengua, son ya estos longos verdugos, alzados, yo prefiero mil veces a los indios, no a estos igualados, irrespetuosos. Indígenas con su vestimenta típica hay muy pocos, ahora ya usan jeans, falda, zapatos.⁴⁷

De esa forma, la realidad de permanente exclusión y discriminación continuó generando en la población indígena un proceso acelerado de “asimilación”⁴⁸ como estrategia de inserción en el mundo urbano, esta vez, anclado a un rápido crecimiento de la ciudad que, como señala Kingman, se encuentra *“de espaldas a la diversidad realmente existente”*, por tanto, *“el indio se tornaba invisible para la mirada ciudadana”* (1996: 146).

Evidenciando a la vez, que la ideología de la cultura nacional, sustento ideológico del llamado “proyecto de la nación mestiza” (Tinajero, 2011: 30) logró impregnarse en los estratos populares, formando parte de un habitus constituido históricamente como resultado de una condición colonial (Kingman, 2009: 270).

⁴⁷ Entrevista a Manuela Cáceres, moradora de San Roque, realizada por María Augusta Espín el 23 de noviembre 2007. En Espín, 2009: 45.

⁴⁸ Se recordará que en capítulos anteriores, se señala sobre “el travestismo físico”, planteamiento de Guerrero que muestra como la población indígena utiliza como estrategia de sobrevivencia y resistencia a la violencia ciudadana la negación de la imagen de sí mismo como indio, a través del cambio de vestir, de pensar y de hablar, abandonando sus costumbres, hábitos e idioma.

1.3. La segregación territorial y la conformación de barrios populares

Para los años sesenta, los barrios populares que se mantenían en el Centro Histórico, comienzan a expandirse hacia las colinas y planicies tanto del norte como del sur, debido al excesivo crecimiento poblacional y la tugurización en la que se encontraban dentro de los barrios centrales, dando lugar a un nuevo proceso de asentamiento que enfrentaba los mismos problemas de acceso a los servicios mínimos. De allí que, el movimiento barrial de este período sería el movimiento de los barrios peri-centrales.

Sin embargo, en un contexto con alta incidencia de Estados Unidos, los procesos organizativos hacia demandas de infraestructura y servicios ya no tenían únicamente al Municipio como referente, sino también a la Acción Cívica impulsada por las Fuerzas Armadas como brazo articulador del proyecto global representado por Alianza para el Progreso (Unda, 1996).

Para las tendencias del desarrollo urbano, los barrios populares de las periferias del norte constituían una suerte de “anomalía” (Ciudad, 1992: 30), por lo que fueron considerados como “marginales” e “ilegales” por encontrarse fuera del límite urbano y de la cota de agua (Ciudad, 1992: 45) y sujetos a una acelerada lotización de los terrenos que comprendían las haciendas, zonas agrícolas o baldíos, laderas y bosques; lotizaciones ilegales y sin obras de infraestructura que se convertían, por su precio, en una alternativa real para los sectores populares que no podía acceder a terrenos urbanizados.

La gestión popular, a través del esfuerzo colectivo y de la utilización de las mingas permitió el acceso a la tierra, la construcción de viviendas y la consecución de infraestructura; dando lugar a la conformación de comités barriales y juntas pro-mejoras encargadas de canalizar las demandas y la resolución de los problemas que la población enfrentaba. Sin embargo, la intervención de estas estructuras organizativas era segmentada y muchas veces parcial en determinados barrios, por lo que la conformación de estos va adquiriendo una característica diferenciada de acuerdo a las reivindicaciones particulares según la capacidad dirigencial en cada barrio.

Se crea entonces el Consorcio de Barrios Zona Sur de la Ciudad posibilitando la articulación de las organizaciones barriales del centro sur, sin embargo, su carácter no cambió sustancialmente pues continuaban abocadas a una serie de demandas puntuales

relacionadas con el transporte, obras e infraestructura del barrio, entando en el juego que las instituciones establecían como un mecanismo para evitar la inestabilidad del orden establecido. Para los años siguientes, sobre todo en los setenta y ochenta, los barrios populares y la organización barrial adquieren mayor relevancia debido a la configuración de una lucha social que sobrepasa las demandas de habitabilidad hacia la reivindicación de los derechos ciudadanos.

1.4. La política municipal frente a los problemas sociales

En los años sesenta, el desarrollismo se definió para los países de Latinoamérica como una alternativa frente a la crisis de disciplinamiento, sustentada en las teorías funcionalistas, donde la Alianza para el Progreso se convierte en una herramienta válida de Estados Unidos para imponer su hegemonía; en ese sentido, las políticas sociales se orientan a plantear un desarrollo auto-sostenido que posibilite el progreso y la modernización de estructuras tradicionales, arcaicas, sujetas a la inercia y la resistencia al cambio.

Para ello, se centró en el llamado *polo de la marginalidad* donde lo urbano-marginal será el espacio idóneo para la intervención a partir de dos ejes: la participación y el desarrollo. Grassi, muestra como la propuesta parte del viejo prejuicio de “educar” a los pobres porque la ignorancia es la causa de la pobreza, pero esta vez legitimado a través de los científicos sociales quienes la concibieron como “obstáculos al desarrollo” reflejados en “pautas” tradicionales, que era necesario remplazar por una actitud abierta al cambio y al modernismo (1989: 175).

De allí que, el enfoque asistencial de caridad y filantropía que tenía como protagonista a la iglesia católica desde dos actividades: la educación y la asistencia a los pobres, al ser estrategias de reproducción y control ideológicos pasan a ser controladas por el Estado, bajo criterios de pragmatismo y racionalidad. Con la educación se esperaba formar “ciudadanos provechosos” razón por la que se torna obligatoria y gratuita (Nisbet, 1969, citado en Grassi, 1989: 11). En tanto que, la asistencia a los pobres, estableció una serie de estrategias orientadas a la ocupación de la fuerza de trabajo desocupada, fundamentalmente femenina, para hacer frente a los graves problemas sociales –que en la urbe eran provocados por un crecimiento desmesurado, por un alarmante hacinamiento y por la carencia de servicios básicos–, a través de

programas de asistencia comunitaria que promovían la auto-sustentación y, a la vez, mediante la selección de población que podría entrar en la lista de beneficiarios de la atención.

Así, las políticas sociales se orientan hacia quienes tienen derechos de beneficiarse de ellas, tanto en la prestación de servicios como en los programas que buscan la auto-sustentación; fueron entonces los sectores populares, los sectores marginales los que en el discurso podían beneficiarse; empezando un proceso de focalización de las políticas, bajo criterios sustentados en lo técnico, en lo racional que privilegiaba a los *“sujetos pasivos portadores de los problemas estructurales propios de las comunidades atrasadas”* (Grassi, 1989: 174).

Sin embargo, en la práctica la focalización de las políticas se convirtió en una estrategia de clasificación que determinaba quiénes se hacen acreedores de tales merecimientos, bajo parámetros de medición de la pobreza y de modernización desde lo cultural, con énfasis en éste último como mecanismo idóneo para lograr un cambio de actitud que posibilitara salir de la pobreza y por tanto alcanzar el desarrollo; pero fundamentalmente como mecanismo para evitar posibles conflictos sociales.

En el contexto de la ciudad, los programas de Alianza para el Progreso –que se encontraban en manos de asesores internacionales, encargados de delinear métodos tecnificados, con mayor sustento teórico y con un estilo de gerenciamiento programático– establecen políticas de inversión en servicios y vivienda, tendientes a proteger la circulación y acumulación del capital, fortalecer el papel de los sectores dominantes y evitar un estallido social; imponiendo su visión en las políticas locales y en la economía de la ciudad, a través del impulso de mutualistas que, apoyadas por capitales extranjeros, brindaban facilidades de endeudamiento a largo plazo para la adquisición de viviendas; tal es el caso de la Mutualista Pichincha representante de la firma “International Construccion Co.”.

De esa forma se consolida la propuesta de vivienda como una estrategia más para acaparar la aceptación de las clases medias y a la vez mantener el dominio económico, como bien Achig lo señala *“es así como opera el imperialismo en una de las áreas más rentables de la economía del país; que sirve además para controlar un vasto sector monopolístico de penetración y dominio extranjero”* (1983: 77).

A ello se suma que el proceso de modernización planteara también marcos jurídicos a través de los cuales se definieran nuevas formas de gestión, tanto del Estado central como de los gobiernos locales, con el fin de promover la privatización de los servicios, bajo la perspectiva de la descentralización de funciones, con lo cual las dependencias municipales empezaron un proceso de manejo privado de los servicios básicos (obras públicas, agua, recolección de basura) fundamentadas en la Ley de Régimen Municipal de 1967, que bajo ordenanza creó las condiciones para que, en calidad de empresas prestadoras de servicios, mantengan autonomía administrativa, operen sobre bases comerciales y establezcan un precio.

Contrariamente a lo que se esperaba, los programas de vivienda, definidos como políticas locales para el desarrollo de la ciudad, se orientaron a promover la modernización en el norte de la ciudad, fortaleciendo la ya marcada diferenciación norte-sur; pese a ello, se vieron obligados a concretar ciertos servicios e infraestructura en los barrios considerados marginales, debido a la presión de las organizaciones populares y a los cambios en la composición del Consejo Municipal que posibilitó la presencia de representantes de sectores populares quienes demandaban la viabilidad de sus planteamientos.

En cuanto a la composición social, es evidente que la segregación se mantiene inalterada, por tanto, se presenta una marcada diferenciación de clases, a través de dos zonas territoriales claramente diferenciadas, situación que generó un desarrollo inequitativo y antagónico.

Desde un panorama general, los programas no lograron resolver los problemas serios que aquejaban a la ciudad, los conflictos suscitados por la creciente expansión y relocalización de los sectores sociales, principalmente de sectores populares obligados a buscar vivienda en espacios relativamente más baratos y por tanto conformar nuevos asentamientos, la creciente necesidad de infraestructura y de servicios básicos, entre otros, obligaron al municipio a definir ordenanzas y crear oficinas específicas que le permitieran planificar y controlar el desarrollo de la ciudad. De esta manera se *“reactiva la oficina del Plan Regulador y se aprueba el Plan Director de Urbanismo”* (Carrión, 1992: 146).

1.5. Plan de Reordenamiento Urbano - 1967: Plan Director de Urbanismo

Como lo señala Carrión, al ser los planes un referente para establecer procesos de ordenamiento social y con ello promover una nueva hegemonía al interior del Cabildo, lo que muestran es la intención de conciliar intereses de las distintas fracciones de capital por la apropiación del espacio urbano en su sentido más amplio (Carrión, 1987: 208). Así, el Plan Odriozola no logró implementarse en su totalidad, aun cuando posibilitó la ubicación de zonas de mayor plusvalía, la ampliación de redes viales y fundamentalmente sentó las bases para el manejo técnico del ordenamiento del territorio. Sin embargo, en los años sesenta, en un contexto de movilización y demandas sociales de obreros, estudiantes y organizaciones barriales, el Municipio requirió de nuevas estrategias que le permitieran una adecuación de sus acciones, que hasta la fecha habían demostrado favorecer los intereses de la clase alta en perjuicio de los sectores populares.

Frente a tales condiciones, optó por reajustar la planificación formulando el Plan Director, aprobado en Consejo en 1967, bajo una corriente desarrollista y de modernización de la ciudad, que como lo señala Achig, si bien al principio intenta identificar *“soluciones a los problemas sociales de la ciudad, sus recomendaciones quedan en el discurso, pues no toma en cuenta la estructura social y el juego político que se mantiene al interior de dicha estructura”* (1983: 80); por tanto, termina concentrando su atención en aspectos de tipo físico y en buscar una cierta autonomía de las zonas y sectores que conforman la ciudad; de esa forma, las metas allí planteadas *“sirvieron para consolidar la segregación social en el espacio”* (Achig, 1983: 81).

El Plan Director se convierte en un mecanismo para legitimar los cambios producidos en la configuración urbana, por lo que su propuesta físico-espacial se mantiene como una de las prioridades, a partir de la ampliación del perímetro urbano, la recalificación de usos del suelo, la definición de diversos tipos de urbanización con la incorporación de nuevas zonas y la dotación de servicios y equipamientos. Para ello, se realizan estudios e investigaciones referidas al Centro Histórico, el sistema vial, la zonificación de la ciudad, planes reguladores de algunas parroquias, ordenanzas y reglamentos (Achig, 1983: 81).

El Plan dividió a la ciudad en cuatro grandes unidades de ordenamiento: la zona sur; el centro histórico; el centro de servicios generales; y, la zona norte. De estos el Centro Histórico fue objeto de un estudio especial, pese a que ya fue considerado como una preocupación en la administración anterior, por tanto se convierte en el eje de la política municipal. Con ello, se elabora el “Plan del Centro Histórico”, que le da un tratamiento especial y se impulsa el Plan piloto de Preservación Monumental de Quito, bajo la línea establecida por los organismos internacionales que posicionan en toda América Latina la importancia de la preservación monumental bajo criterios de estética al puro estilo de las ciudades europeas, pero que invisibilizaron toda manifestación cultural de la clase popular, en función del turismo y con un claro enfoque de valoración económica y de control hegemónico.

De igual manera, se propone una política de tierras, a través del “Plan de uso de la tierra” para regular la distribución del suelo urbano (zonificación) entre las distintas fracciones del capital, que para Carrión, se convierte en una estrategia para *“liberar el obstáculo que significa la propiedad de la tierra para el capital de promoción”* (Carrión, 1987: 208). De esa forma, la construcción se convierte en el punto de partida de la concentración social terrateniente-capital (Carrión, 1987: 208), asegurando favorecer a los principales actores urbanos: terratenientes y promotores inmobiliarios, en tanto se permitió la especulación de la tierra en la mejor zona de la ciudad (norte) y la consolidación del monopolio de la construcción en la urbe.

En ese sentido, el proceso de planificación urbana de la ciudad, no hizo sino reproducir espacialmente aquella estructura social jerárquica y discriminatoria expresada desde la época colonial y como bien lo señala Carrión, el carácter de la política municipal es una forma de gestión *“altamente excluyente” que refuerza la segregación urbana y se apoya en una lógica empresarial”* (Carrión, 1987: 265), que para finales de los sesenta e inicios de los setenta profundizaba las contradicciones e inequidades dentro de la ciudad.

2. HACIA UN PROYECTO NACIONALISTA Y DE RENOVACIÓN URBANA

En la década de los setenta el país acentúa los procesos de industrialización sustitutiva de importaciones, alcanza una mayor diversificación de la base exportadora, principalmente por el auge petrolero, consolida su estructura capitalista asegurando un crecimiento de la población trabajadora sobre todo en el área urbana⁴⁹ y una presencia de sectores de la burguesía asociada al capital transnacional desde el comercio, la industria y la actividad financiera.

Con la presencia del gobierno militar el país se caracterizó por el ascenso de las posiciones nacionalistas que, como lo plantea Cueva, no lograron *la caída de la oligarquía por el poder concentrado en el voluminoso capital comercial y bancario, y por el control casi absoluto de los medios de comunicación* (Cueva, 1988: 77). Para 1974, la polarización de las fuerzas sociales se tornó más evidente, debido *al endurecimiento de la oposición oligárquica-imperialista, así como por la consolidación de la clase obrera* en apoyo de *los sectores populares* que empezaron a posicionarse en la escena política (Cueva, 1988: 77).

En ese contexto, las condiciones económicas del país, producto del boom petrolero, provocaron una mayor asignación de los recursos económicos hacia la modernización de las ciudades, a través de programas y proyectos de desarrollo en infraestructura, vialidad, electrificación e industrialización, principalmente en la capital donde el proyecto nacional de desarrollo siembra la idea de modernidad y de urbanización como el ícono de civilización. De allí, un aumento y mayor poder económico de las clases medias en las ciudades, y contrariamente, la profundización de la ya crítica situación de las clases populares, agudizada por la continua migración del campo que, al igual que en períodos anteriores, incrementaba los “cinturones de miseria”, la desocupación y el subempleo en las urbes.

En ese sentido, Ibarra plantea que dentro de este período se complejiza la estructura social, espacial e institucional de las ciudades, producto de importantes cambios dentro de la sociedad rural y urbana, *“hasta los años 50 el Ecuador es una sociedad profundamente rural, a pesar de que desde los 30 ya hubieron procesos de diferenciación que dan paso al apareamiento de las clases medias, es en los 70 que se*

⁴⁹ Se evidencia una significativa incorporación de la mujer como fuerza de trabajo asalariado, que en el caso de la ciudad llega al 51% del total (Lesser, 1983: 37).

produce un gran cambio modernizante” (Ibarra, 2008 citado en Ospina y otros, 2008: 9). Cambio modernizante que lleva a Quito a convertirse en la capital petrolera y en el segundo centro bancario y financiero; la integración empresarial fue determinante para lograr la concentración de capitales en la ciudad, así Maiguashca señala que ésta integración se dio entre grupos familiares ecuatorianos que habían establecido fuertes nexos con capitales extranjeros (1991: 128) asegurando la concentración económica regional que incluso alcanzó una incidencia nacional.

En el ámbito económico, se fortalece la industria de la construcción como una de las actividades económicas más rentables, con la particularidad de que en esta década las empresas constructoras cuentan con una creciente capitalización extranjera, fundamentalmente norteamericana, originando, como lo señala Achig, una “*secuela de monopolio de la construcción, especulación de la tierra, explotación de la mano de obra y subsidios a artículos suntuarios relacionados con el equipamiento de la vivienda*” (1983: 99). Empresas que no restaron su control pese a las políticas oficiales que impulsaban la construcción de mutualistas principalmente para la satisfacción de la vivienda de los sectores medios, por tanto, en ningún momento disminuyó las prácticas especulativas ni mucho menos la concentración de las ganancias.

En términos de la organización territorial, este período marca el comienzo de la expansión “metropolitana”, caracterizada por la renovación urbana que redefine la centralidad y establece una modificación de la ciudad por la relación centro-periferia (Unda, 1996). A nivel espacial, los locales comerciales y dependencias del Estado se trasladaron al norte de la ciudad, convirtiéndolo en un eje de centralidad, pues más tarde dinamizaría la presencia de centros bancarios y comerciales, así como la construcción de edificios residenciales; difundiendo la oferta de servicios para la clase alta y la clase media proveniente de la burocracia.

En contraste, hacia el sur el proceso de expansión lo llevó a convertirse ya no solo en el sector con presencia de barriadas obreras y campesinas, sino también de asentamientos de clase medias ligadas al sector público y privado que propiciaron una nueva centralidad sobre todo en la Villaflora.

Sin embargo a ello, un hecho particular en esta década fue la inauguración de la Virgen de El Panecillo (1975), que define un aspecto no solo simbólico sino también

ideológico respecto de su posición física; es decir, mostraba su frente al norte de la ciudad, dando la espalda a los pobladores del sur, quienes, como lo expresa Naranjo, “en la metáfora ratificaron que esa era otra de las señales, quizás la más grave por su carácter sobrenatural, de las desigualdades que se manifiestan en la ciudad” (1993-1997: 330)

El Centro Histórico, caracterizado por la recepción de población migrante, entra en la lógica de la renovación urbana –convertirlo en patrimonio cultural de la ciudad⁵⁰– que determina la importancia del uso del espacio público sin la presencia del comercio popular callejero, considerado como responsable de los problemas urbanos.

En esta época, el comercio popular callejero es un problema que ha crecido en proporciones inimaginables. Es por ello que en 1976, se realiza un estudio sobre los vendedores fijos y feriantes de la ciudad de Quito, a partir de un conteo de los vendedores, tanto de los mercados como de los que se asentaban ya en las calles de la ciudad (Municipio de Quito, 1976). De este estudio se desprende que hasta ese entonces existían un total de 4.809 vendedores en la vía pública, de los cuales 3.524 tenían sitio fijo y 1.285 ejercían el comercio de manera ambulante, sin contar con los feriantes que llegaban a más de 2.000, sobrepasando así el número de vendedores de los mercados establecidos en la ciudad. Es la primera vez que la municipalidad conoce la real magnitud de lo que consideraba un problema urbano desde principios de siglo (Municipio de Quito 1976) (Granja, 2010: 44)

Esta situación dio paso al desalojo de la población que habitaba hasta entonces los cuartillos en calidad de inquilinos, quienes buscan otras alternativas habitacionales en los nuevos barrios periféricos, ocasionando presiones sobre estas zonas urbanas. Este desalojo como bien lo señala Carrión se realizaría de muy diversas formas: “*la expulsión violenta y brutal con la policía, la vía del mercado a través del incremento de los arriendos, la formación de determinadas ventajas comparativas, la restricción a determinadas actividades laborales (comercio ambulante), la degradación de la edificación*” (Carrión, 1987: 182).

La presencia de barrios populares que, como se mencionó anteriormente ya venían configurándose desde años atrás, para esta década modifica el conjunto de la segregación residencial. Para Carrión (1987: 183), la segregación residencial ya no se establece bajo el esquema longitudinal geográfico desde donde se concebía al norte como la ubicación de la clase alta, al Centro las formas de tugurización y al Sur la clase

⁵⁰ Se recordará que en esa época Quito es declarada por la UNESCO, Patrimonio de la Humanidad, a partir de allí se empieza a desarrollar un marco de conservación en la perspectiva de aumentar el flujo turístico, por lo tanto la inversión de organismos internacionales incrementa y con ello la injerencia en las decisiones y políticas que la gestión municipal toma respecto a la conservación del Centro Histórico.

baja; es decir, la emergencia de nuevos grupos sociales urbanos y el creciente desarrollo y expansión de la ciudad convergieron en el crecimiento y diversificación de barrios también en la zona norte, lugar que históricamente constituía un área exclusiva de la ciudad. Sin embargo, los barrios de las periferias continúan afrontando deficientes condiciones sanitarias por carecer de servicios básicos y soportar abusos de los promotores inmobiliarios dedicados a la especulación de la tierra.

Bajo ese contexto, es evidente que durante este período se complejiza aún más la ya existente segregación urbana, determinada no solo por la segregación residencial, sino también por la segregación funcional (uso del suelo) y la segregación centro-periferia (Carrión, 1987). De otro lado, la modernización de la ciudad llevó a un crecimiento acelerado del parque automotriz que obliga a la apertura de la vía Occidental, la construcción de los túneles de San Diego, El Tejar y San Juan con el fin de aligerar el tránsito; a su vez, se realiza el ensanchamiento de la avenida La Prensa, (Ciudad, 1992: 32) constituyéndose en las obras más emblemáticas de la ciudad.

En ese sentido, las obras de viabilidad constituyeron un elemento importante para agudizar la brecha social y como lo señala Carrión, para desarticular el conjunto urbano bajo nuevas formas de segregación urbana (Carrión, 1987: 190); en tanto, *“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”* (1987: 191).

Efectivamente, todas las acciones emprendidas en nombre de la modernización y el desarrollo de la ciudad no dejan de estar asociadas a los intereses de grupos de poder nacionales y locales, así como sujetas a los designios de las grandes financieras que logran incidir no solo en las políticas institucionales sino fundamentalmente en la configuración de la ciudad, como se verá más adelante. De esa forma, las empresas constructoras de vivienda y las empresas de venta de automóviles resultaron las más favorecidas por la elevada especulación de los precios de las tierras y la vivienda en zonas que proyectaban importantes trabajos viales y, por tanto, exigían formas de movilización alternativo al deficiente servicio público existente, que para el caso era la

única alternativa para quienes no estaban en condiciones de acceder a un bien de transporte privado: la clase popular.

2.1. Las organizaciones de barriales populares frente a los procesos de exclusión

Si bien el proceso de exclusión marcado por la condición de clase –que ya se configuraba en la década anterior– fue determinante en este período, no puede dejarse de lado que el gobierno militar mantuvo la misma matriz ideológica de la “cultura nacional”, referida principalmente a la difusión cultural como “*blanqueamiento*”; para muestra, Walsh (tomándola de Whitten) cita una frase expresada por el general Rodríguez Lara: “*todos nos hacemos blancos cuando aceptamos los retos de la cultura nacional*” (Tinajero, 2011: 37).

En ese sentido, la marcada diferencia de zonas residenciales mantenía también una característica acentuada en cuanto a clases y grupos étnicos, que por tanto profundizaba la estructura jerárquica y antagónica en la ciudad; es decir, la clase alta establecida en la zona de modernización y desarrollo, mientras la clase popular (mestizos empobrecidos e indígenas) obligada a configurar su espacio de habitabilidad en lugares que no ofrecían las mínimas condiciones.

Segregación que se expresaría en la definición de barrios de primera, segunda y tercera clase. Los barrios de primera clase se distribuirían en las Parroquias Benalcázar (6 de Diciembre), Chaupicruz (El Batán), La Carolina y Concepción; los barrios de segunda clase se ubicaron en una parte del Centro Histórico y el sector de la Gasca; y, los de tercera clase serían aquellos ubicados en la Ciudadela El Rosario, La Delicia (Cotocollao), Luluncoto, Epicachima y San Bartolo (Achig, 1983: 92), mostrando así que la expansión urbana configuró una ciudad donde el norte dejó de ser un espacio exclusivo para la clase alta. En tanto que los sectores populares, concebidos como barrios populares y calificados como ilegales y clandestinos, se ubican en las franjas periféricas que se convierten en “*una suerte de -extensión- social del sur en el norte*” conformando un anillo periférico que rodea todo Quito (Ciudad, 1992: 33).

Aun cuando la consolidación de los barrios populares se fundamentaba en una estructura social heterogénea, en la realidad se encuentran configurados por una población que se constituye homogénea por las condiciones de desigualdad que enfrentaban en la ciudad; así, la composición en cuanto a actividades económicas

evidenciaba la presencia de “*obreros fabriles, dependientes de tiendas y almacenes, trabajadores de la construcción junto a artesanos pauperizados; propietarios de buses y taxis junto a empleados públicos y privados de las capas más subordinadas; a militares y policías de baja graduación junto a numerosos trabajadores en una serie de servicios*” (García, 1985 : 46); como también a “*pequeños comerciantes, vendedores de periódicos y revistas, voceadores, cuidadores de carros, limpiadores de calzado, mercachibles, vendedores ocasionales de útiles escolares y tarjetas navideñas*” (Achig, 1983: 97-98), es decir, población que se concentran en categorías ocupaciones ligadas al trabajo autónomo (subempleo y empleo ocasional) y en calidad de obreros asalariados con bajos ingresos. En definitiva, todo ese extenso sector popular se encuentra caracterizado por tener bajos ingresos, carecer de vivienda y sufrir las consecuencias del déficit de infraestructura urbana.

Bajo esas condiciones y en un contexto urbano excluyente en lo social y concentrador en lo económico, se generó un proceso de consolidación de organizaciones populares⁵¹ que se “*convirtieron en portavoces de las demandas populares*” (Verdesoto, 1986: 182 citado en Ospina y otros, 2008: 13).

Procesos organizativos barriales que buscaban en primera instancia lograr el acceso a servicios como el agua, luz eléctrica, alcantarillado y empedrado, sin embargo para ello requerían de un instrumento fundamental que posibilite la incorporación de sus demandas en la planificación establecida dentro de la gestión municipal, es decir legalizar sus lotes. Así, las acciones de articulación desde las cuales se definieron estos espacios organizativos se concentraron en conseguir que los terrenos ilegales sean considerados dentro de los planes territoriales de la ciudad, en definitiva obtener las escrituras.

Para entender el significado que tiene para el peón, obrero o artesano la lucha por las escrituras, basta imaginarse las jornadas innumerables de trabajo aguantadas con el singular deseo de transformar dicho esfuerzo en algo tangible: un lote y casa propios. Y si pensamos en la frustración que debe significar para el comprador hacer entrega de los ahorros de toda una vida para luego ser informado de que aún no es propietario porque su compra ha sido ilegal, pues se nos aclara mucho el porqué del fervor con que se levanta la demanda por las escrituras (Lesser, 1983: 66).

⁵¹ Para 1973 se reconoce a 8.909 organizaciones populares entre las que se encontraban sindicatos, cooperativas, comunas y organizaciones barriales.

Sin embargo, la dinámica de cada barrio dependió mucho de la dirigencia que la representaba, así los resultados alcanzados no fueron homogéneos, de hecho, en algunos casos la vinculación política con representantes municipales permitió concretar sus aspiraciones convirtiendo a la población en una base clientelar para fines electorales; en otros casos, la agudización de la problemática llevó a considerar medidas que les permitió convertirse en una fuerza social articulada a otros procesos de reivindicación socio-política visibles para ese momento en el país, así por ejemplo la lucha obrera y la lucha estudiantil, que se promovían desde la izquierda.

De esa forma, los sectores populares impulsados por la ausencia de políticas municipales, se vieron obligados a desarrollar “*extremas estrategias de reproducción*” que para Carrión les permitió asegurar opciones residenciales en lugares marginados de los servicios y equipamientos colectivos (Carrión, 1987) y los impulsó a desplegar una serie de mecanismos de resistencia y de autodefensa que incluso pusieron en duda la legitimidad de los poderes del Estado.

Propiciando acciones que trascendieron la esfera barrial para ligar otras demandas que las reivindica y legitima en un contexto urbano mucho más amplio y que posibilitaron una lógica articuladora de agrupaciones diversas hacia manifestaciones colectivas como respuesta a los complejos problemas de subsistencia en la ciudad, vinculados con el paulatino deterioro del poder adquisitivo de la clase subalterna de la urbe. Así, las reivindicaciones se orientaron a plantear demandas por tierra y vivienda, por agua, luz, alcantarillado, pero también por salud, educación, abastecimiento, vialidad y transporte; o a su vez a procurar mejores condiciones para desarrollar actividades recreativas, culturales y deportivas; otras vinculadas a la conquista por los derechos económicos, sociales y políticos.

Un claro ejemplo de ello fue el Comité del Pueblo que, a comienzos de los años setenta, se configura como organización que agrupa básicamente a familias sin recursos que buscaban una alternativa de vivienda así como mejores condiciones de vida, en un contexto histórico en el que la organización política de izquierda se plantea un proceso de lucha frente a la hegemonía del capital; es así que el Comité del Pueblo se convierte en una de las organizaciones más importantes de reivindicación y protesta popular frente al déficit de vivienda e infraestructura urbana de la década. Lo importante de su presencia además radica en el hecho de que se asienta en la zona norte de la ciudad, con

lo cual se rompe la perspectiva clasificatoria que se había definido en los imaginarios de las élites.

Pero esa condición de referente de lucha no emerge sino de condiciones estructurales determinantes a nivel nacional y por tanto en la ciudad, es decir el Comité del Pueblo traspasa la demanda puntual de vivienda e infraestructura y se configura como el espacio, que para Bravo, manifiesta un *“profundo descontento frente a las dictaduras, frente a la concentración de la riqueza y frente a la manifiesta presencia del capital extranjero”* (Bravo, 1980: 75).

El proceso organizativo producto de una composición heterogénea pero cobijada por una realidad común: la pobreza, aglutinó a pobladores de los barrios de la Vicentina, San Juan, El Dorado, La Tola, San Roque, Santo Domingo, La América, La Gasca, El Camal, La Magdalena, La 24 de Mayo y Sector 10 Cotocollao, a través de asambleas populares, a partir de una pequeña organización principalmente de vendedores ambulantes que se reunían en la Plaza del Teatro (Bravo, 1980: 76); con una consigna determinante:

El conformarse el Comité del Pueblo, los pobres de Quito nos hemos propuesto frenar la especulación que los ricos hacen con las tierras hábiles para la construcción de vivienda, obligando a que se fije con relación a ella el precio de un sucre el metro cuadrado. El pueblo al decidirse por un sucre o nada deja hacia el pasado tenebroso la época del egoísmo, la deslealtad, la inmoralidad, el vicio y la ambición desmedida de los acaparadores, e implementa en nuestra Patria el derecho que tienen los pobres a organizarse para defenderse de sus enemigos de siempre que son una pandilla de pulpos llamados ricos. Bajo la consigna de: *Combatir es Vencer*, el Comité del Pueblo impondrá a los acaparadores el precio de un sucre o nada por cada metro cuadrado de tierras que expropie (Publicación del Comité del Pueblo. Septiembre 1972. Quito. Mimeo, citado en Bravo, 1980: 80).

En el transcurso de consolidación que implicó determinados momentos de enfrentamiento violento, negociaciones y redefiniciones, se logra conseguir la zonificación y lotización de la hacienda La Eloísa, a partir de allí entró en un proceso de institucionalización política y de adaptación a la lógica de la planificación y la política urbana de Quito (Bravo, 1980).

Bajo ese escenario de configuración de los barrios populares y pese a la visibilidad como sujeto político que alcanzó la organización popular, como lo señala Achig, la institucionalidad municipal no dejó de realizar *“tratamientos discriminatorios y de segregación en todos los aspectos relacionados con el uso y la ocupación del suelo”*

(1983: 99). El Alcalde de aquella época, Sixto Durán Ballén, rechazaba rotundamente la presencia de barrios populares alrededor de la ciudad, a tal punto que, como lo menciona Lesser, “*se negaba a recibir en el Municipio a "gente de poncho" (entrevista con un morador de El Triunfo, marzo 1983), como le gustaba referirse despectivamente a quienes él acusaba de estar morando en el cinturón verde de Quito*” (Lesser, 1983: 57). Llevando una política de exclusión de quienes habitaban aquellos barrios, no solo con una posición de clase sino también racial.

2.2. La política municipal y las políticas sociales

Producto del boom petrolero, en esta década se incrementaron significativamente los presupuestos municipales en todo el país, sin embargo su carácter centralizador – fundamento de la lógica capitalista– no trajo consigo el equilibrio esperado, todo lo contrario, para Carrión, profundizó las desigualdades regionales desde el propio Estado (Carrión, 1987).

De todas formas, al ser Quito la capital ecuatoriana contó con un ventajoso incremento del presupuesto que, desde la lógica establecida por el gobierno militar, buscaba resolver los problemas de todo el conjunto de la ciudad; ventaja que se vio “truncada” debido a la influencia de los organismos internacionales quienes constituían la primera instancia de financiamiento municipal y por tanto también quienes tomaban la última decisión respecto a la orientación que las inversiones debían tener, sobre la base de la “*eficiencia económica*” para que “*los recursos externos incrementen copiosamente las arcas fiscales*” (Carrión, 1987: 196) y sobre todo aumente la riqueza del país auspiciante.

Bajo esa intervención, el Municipio capitalino pierde el control sobre las obras, sobre la gestión urbana y sobre el manejo del conjunto de la ciudad, reduciéndose su rol a simple “*intermediario entre las fracciones del capital*” (Carrión, 1987: 194), que hasta el momento contaban con una mayoritaria participación en la gestión pública municipal. De hecho, los organismos financieros imponían las condiciones de infraestructura y construcción en la ciudad, en función de los intereses de las empresas privadas financieras y constructoras, asegurando de esa forma que los procesos impulsados no generen competencia alguna a la inversión privada.

Para ello, la política internacional define el principio de “autofinanciamiento de proyectos” como instrumento de administración financiera de la ciudad, a través de la imposición tributaria que, para Carrión, “conduce a una política urbano-financiera concentradora y excluyente” (Carrión, 1987: 203), en tanto aparece como una forma de inversión privada. Un claro ejemplo fue la exigencia del BID –como principal financista– de crear las Empresas Municipales de Desarrollo Urbano (EMDU) para otorgar un préstamo en 1975, con un evidente afán de priorizar los grandes proyectos de inversión sobre las necesidades reales de la ciudad, y por tanto, reforzando la segregación urbana debido a la fuerte inversión en lugares que permiten la inmediata recuperación de los préstamos otorgados. De esa forma, se evidencian los primeros pasos hacia el establecimiento de políticas neoliberales, que Carrión lo definió como “*el primer experimento neoliberal en el Ecuador*” (Carrión, 1987: 204).

Pero la intervención de los organismos internacionales en la política municipal traspasó el financiamiento hacia las esferas de poder y decisión local, modificando de esa forma también la estructura del Cabildo y acelerando la modernización capitalista del aparato municipal, para ello, establece como mecanismo de gestión eficiente la consolidación de empresas al interior del municipio⁵², empresas que asumen las funciones que antes eran exclusivas de los departamentos municipales.

Esta tendencia configura una suerte de gestión empresarial que transforma al aparato municipal en una nueva división técnica, dentro de la cual las empresas son quienes definen las políticas de la ciudad por sobre las comisiones, departamentos e incluso por sobre el Consejo Municipal. Posiciona además la asesoría técnica extranjera “de carácter neutral” como mecanismo adecuado para la formulación de planes urbanos, sujetos por su puesto a los intereses de dominación de los organismos internacionales y del poder local, perdiendo la perspectiva de la realidad histórica de la ciudad. De esa forma, la gestión municipal se desarrolla bajo los principios de la lógica empresarial, dilapidando su autonomía y trasladando el poder desde el Consejo Municipal hacia los directorios de empresas, por tanto al capital financiero que decide sobre la ciudad.

Así, la tendencia “*tecnocrático vertical de la función municipal*” (Carrión, 1987: 205) recorta los canales que permiten el procesamiento de la demanda e intenta

⁵² Se recordará que ya en los sesenta se orientó la empresarización municipal, con la creación de empresas como la del agua potable y alcantarillado.

despolitizar al municipio y a la población quiteña, transformándola en un cliente más, a tal punto que Unda acertadamente define que este período se encuentra “*caracterizado por simples clientelismos parcelizados, muchas veces de carácter personal*” (Unda, 1996: 121).

En ese contexto, es evidente que para la lógica del capital y para sus representantes internacionales lo social no constituía una prioridad, porque simplemente no posibilitaba una recuperación inmediata de la inversión realizada. De allí que, en términos sociales, se torna más compleja la segregación urbana, como se mencionó, y se define un proceso clientelar y de dominación a los sectores populares, que dentro del período de gestión de Sixto Durán Ballén (1970 – 1978) constituían invasiones ilegales y clandestinas, por tanto no formaban parte de los planes de desarrollo urbano; razón por la que el Municipio no estaba en la obligación de aprobar las extensas solicitudes y demanda popular por las escrituras, cuya respuesta oficial fue una decisiva negativa.

Por otro lado, la gestión de Durán Ballén se caracterizó por asegurar la inversión en materia de vialidad, construcción de puentes y túneles, de nuevas vías en la Oriental y la Occidental, adoquinado y pavimentación; además se considera una prioridad la “recuperación del Centro Histórico” bajo la definición de un marco normativo específico.

De igual manera, se determinó el desarrollo de la ciudad bajo la calificación de área metropolitana, debido al crecimiento constante que alcanzó a cuadruplicar el espacio geográfico, consolidándose en lo territorial la figura de “ciudades satélites” que procuraban el establecimiento del desarrollo industrial y vial para los grandes capitales. Un ejemplo de ello fue la construcción de fábricas alrededor del Comité del Pueblo, como estrategia para asegurar mano de obra barata de la población que habitaba el barrio en conformación.

Configurándose una nueva forma de organización territorial de la ciudad que se expresa en una nueva división territorial del trabajo en torno al centro-periferia; es decir, mientras las zonas periféricas se convierten en los lugares idóneos para la ubicación de la producción industrial, el centro urbano concentra la administración de las mismas, de allí la importancia de las ciudades satélites, pues constituyen un mecanismo de reclutamiento de la fuerza de trabajo en el proceso industrial impulsado por los grandes

capitales proveniente, como se dijo, de los barrios periféricos que empezaron a tomar forma alrededor de la ciudad.

Los problemas, que bajo esa figura se agudizaron, intentaron ser posicionados por los sectores populares con el fin de asegurar un reconocimiento desde el Municipio, a través de diversas formas y estrategias que les permita garantizar su reproducción social, económica y cultural, a saber, la autoconstrucción, la ayuda mutua y la conformación de espacios organizativos y de asociación barrial que definen una nueva lucha frente al poder imperante y posibilitan posicionar su demanda por un terreno y una casa propios, expresada en la resistencia social y colectiva que se traduce en una propuesta reivindicativa, que para Carrión preveía su “construcción como movimiento” (Carrión, 10987: 208).

Respecto de la planificación, la gestión impulsada por el Municipio de Quito se encontraba sujeta a los parámetros establecidos desde el Estado central, con intermediación, como fue señalado, de los organismos internacionales; en ese sentido, la Junta Nacional de Planificación apoyó la elaboración de estudios sobre las dinámicas de la ciudad (Achig, 1983) con el fin de contar con un diagnóstico sobre el levantamiento del uso del suelo y las parroquias del cantón para definir una nueva planificación del área metropolitana.

Dentro de los estudios, según lo señalado por Achig, los proyectos de interés del BID para concretar su financiamiento se orientaron hacia la construcción del mercado mayorista en el sur de la ciudad; el análisis estadístico de la situación de la salud pública, centrado en la dotación de equipamiento a hospitales y casas de salud; edificación de dos colegios municipales: Colegio Sucre al sur de la ciudad debido a la especialización técnica que facilitaría la formación de trabajadores y obreros provenientes de esa zona, y ampliación del Colegio Fernández Madrid que se encontraba situado en el Centro Histórico y recibía a población de clase media y popular; y, finalmente sobre el alcantarillado sanitario referido a colectores y canalización en los barrios del centro (Achig, 1983). Préstamos otorgados únicamente a las empresas municipales: Empresa de Agua Potable (EMAP) y Empresa Municipal de Obras Públicas (EMOP).

De esa forma, la planificación urbana, establecida a partir de los intereses de los organismos internacionales, en el marco de las decisiones y poder del Estado central, implicaron un cierto debilitamiento de las clases altas y del Municipio frente al ordenamiento y regulación de la ciudad, y dieron paso a la definición de planes con una significativa injerencia extranjera.

2.3. Plan Director - 1973: Quito y su Área Metropolitana

En la década de los setenta, se define la planificación urbana bajo una línea tecnocrática, apareciendo como una alternativa para “*resolver las patologías urbanas*” (Carrión y Vallejo, 1992: 147) sustentada en los principios desarrollistas y enmarcada en la industrialización sustitutiva, pero a diferencia de los períodos anteriores, ésta planificación se encuentra sujeta a los postulados nacionales desde el manejo casi exclusivo por parte del Estado central, quien asume el tema urbano como una problemática nacional, cuya conflictividad traspasa el ámbito de lo local. En ese sentido, la planificación se convierte en un mecanismo de normatividad que da paso al ejercicio político-ideológico de “*control del medio social urbano*” (Ledrut, 1978 citado en Carrión y Vallejo, 1992: 147), en medio de un crecimiento económico importante debido al auge petrolero.

En ese contexto, en 1973 se presenta al Cabildo el resultado del estudio denominado “*Quito y su Área Metropolitana. Plan Director 1973-1993*”, cuyo fundamento se centraba en la necesidad de regular el crecimiento de la ciudad fijando límites a la urbanización, a partir de la definición de conurbación, propuesta que permitiría configurar una nueva organización territorial con una “*alternativa de densificación y descentralización del desarrollo parcial del área metropolitana de Quito*” (Carrión y Vallejo, 1992: 147), desde un profundo contenido político y económico a partir de intervenciones locales establecidas por el crédito internacional.

El Plan define una propuesta para normar el área metropolitana de Quito que contempla las parcelaciones fuera del límite urbano, significando una primera conceptualización de la ciudad como región; en ese sentido, se elaboraron planes reguladores de las parroquias rurales y el plan de desarrollo físico cantonal, para ello se conformó la Comisión Especial de Planificación Urbano y Regional que, bajo el asesoramiento (léase imposición) de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID),

realizó estudios sobre el uso del suelo de la ciudad y de las parroquias del cantón a partir de trabajos de campo, encuestas referidas a la situación socio-económica, vivienda, hacinamiento, educación, migración, transporte urbano y parqueaderos en el Centro Histórico, recreación, administración municipal (abastecimiento y prestación de servicios), además en el contexto de las nuevas teorías surgidas para el análisis de la situación de los países “en desarrollo” se realizó un estudio desde la sociología urbana (Achig, 1983).

Pese a contar con información importante para plantear una nueva perspectiva de la ciudad, los resultados arrojados tuvieron poco valor a la hora de definir la gestión de la ciudad, debido a que estuvieron sujetos a las concepciones de los asesores internacionales, quienes ajustaron el Plan en función de los intereses del capital extranjero, un claro ejemplo de ello es el señalado por Achig, sobre el informe emitido por el Economista Sheitter, experto norteamericano en economía urbana, quien plantea que *“la principal industria que debe incentivarse en Quito es la industria de la construcción para lo cual se requiere préstamos externos, liberación de todo tipo de importación relacionada con el ramo y que el Municipio deberá garantizar y estimular la iniciativa privada mediante la realización de las obras de infraestructura”* (Achig, 1983: 91).

De esa forma, el Plan del Área Metropolitana establece cuatro planes de desarrollo: espacial, social, institucional y económico, sobre la base del tratamiento de temas como la vivienda, integración social y residencial, desarrollo industrial, tráfico, transporte y tendencia de expansión. Dentro de la concepción regional con la que define el Plan, se evidencia el interés por la desconcentración industrial como política y el desarrollo de ciudades satélites que, como se mencionó líneas arriba, se impulsaron con el fin de crear condiciones favorables para el capital extranjero, en tanto la posibilidad de absorber a la población de los sector subalternos como mano de obra de las producción fabril. Para completar esta política metropolitana, se concibe la propuesta de tráfico y transporte con la intención de articular los polos industriales del norte y del sur de Quito, asegurando la movilidad de las mercancías.

Desde esa perspectiva, Carrión señala que el Plan de Área Metropolitana se convirtió en un instrumento que certificó, desde la administración municipal, *“la apertura hacia el capital financiero internacional bajo la forma de préstamos o como*

inversión de capitales” (Carrión, 1987: 208). Por tanto, los resultados del Plan si bien posibilitaron el levantamiento de información sobre las variables en el uso del suelo urbano, en la práctica fueron desconocidos, de tal suerte que no generó el suficiente interés y no mereció su aprobación por parte del Consejo, evidenciándose, como lo señala Achig, que *“las expectativas fueron múltiples, los resultados insignificantes e insuficientes, sin embargo fueron muy favorables las ventajas y garantías para la inversión extranjera”* (Achig, 1983: 91).

De esa forma, ésta década termina con una proyección de Quito metropolitano que asume la propuesta de dejar toda la libertad para que sea el capital extranjero quien defina los parámetros de desarrollo de la ciudad, asegure la monopolización, fragmentación y especulación del suelo, bajo criterios técnicos que desconocieron los procesos y la lucha de clases que en el período se configuraban; así, la nueva década inicia sobre la base de un desarrollo regional concebido únicamente para asegurar el crédito internacional y por tanto la intromisión en las decisiones de la ciudad de los organismos que lo representan.

CAPITULO V

QUITO Y EL NUEVO PROYECTO DEMOCRÁTICO NEOLIBERAL

1. LA CIUDAD EN EL PERÍODO DEMOCRÁTICO

El Ecuador de los ochenta vive dos procesos importantes que cambiarán su perspectiva política y económica. Por un lado, a partir de las elecciones de 1979 el país retorna a la democracia; y, por otro, se implementan las recetas de ajuste estructural definidas por el neoliberalismo, a través del “Programa de Estabilización Económico-Social” en el marco de las líneas definidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), institución que logró una incidencia fundamental en la formación de la política económica ecuatoriana y latinoamericana.

El proceso de redemocratización, como lo señala Ibarra, permitió cristalizar la democracia representativa y el aumento de la participación de los sectores medios, a través de su vinculación al empleo público (Ibarra, 2008, citado en Ospina y otros, 2008), y a su vez aseguró la participación electoral del campesinado y la población indígena, a partir de la eliminación de la restricción del voto para las personas analfabetas, en ese sentido, se incorporaba a toda la población ecuatoriana en calidad de ciudadanos con derechos; aprobación que no permitió su vinculación en las decisiones políticas del país, pues el regreso a la democracia no limitó que las clases dominantes mantuvieran el control histórico político y económico, apoyadas por las fuerzas extranjeras que delinearon el destino del país en función de los intereses de las grandes potencias mundiales.

Bajo esa perspectiva, si bien los planteamientos de Roldós giraban en torno a la necesidad de orientar su gobierno hacia la mejora del nivel de vida de los pobres, a través del Plan de Desarrollo de Gobierno establecido en las “21 bases programáticas” que contemplaban como ejes la educación, la seguridad social, la reforma agraria y la industrialización (Vásquez y otros, 2005: 34); y a su vez, creaba las condiciones para la participación “real y efectiva” de la población, al mismo tiempo que buscaba “*afianzar la cultura nacional y propender a la preservación de sus valores*” (Villavicencio, 1991: 178), contemplando como sus principales actores al campesinado pobre y medio, población indígena y asalariado agrícola a nivel rural, y a los estratos populares y

asalariados urbanos en las áreas urbanas, este no logró concretarse durante su periodo presidencial, menos aún con su anticipada muerte.

Hurtado asume la presidencia dando un giro en los objetivos planteados por Roldós, en ese sentido, ejecuta una serie de políticas de ajuste, perfilando así un mayor acercamiento a lo que sería el modelo neoliberal, a través del “Programa de Estabilización Económico-Social” con la adopción de medidas de ajuste económico relacionadas con “*devaluaciones, sucretización de la deuda al sector privado, elevación paulatina de algunos servicios públicos y de ciertos impuestos, restricción de subsidios al combustible y al trigo*” (Cueva, 1988: 93), así como la reducción del gasto social real y a la aplicación de reformas que apuntaron a la disminución del consumo y la inversión a partir de la flexibilización laboral, la contracción de salarios, y la ausencia de protección social. Plan de estabilización que le aseguró al país la obtención de créditos del FMI y por tanto el incremento de la deuda externa.

Sin embargo, es en 1984 con la presidencia de León Febres Cordero, cuando se inicia la primera experiencia “neoliberal” en el país (Cueva, 1988); de esa forma, se evidencia una transformación radical del Estado, en tanto, será el mercado⁵³ el encargado de realizar las funciones de regulación social, limitando al Estado el papel de coordinador funcional de los requerimientos financieros y de comercio internacionales. Implementándose medidas más radicales que afectaron la situación ya deteriorada de los sectores populares: salarios reales mínimos, desempleo y subempleo; así, el país ingreso en un proceso acelerado de privatización de las empresas estatales⁵⁴ que benefició al capital extranjero en detrimento de la industria nacional. Del mismo modo, se impuso como natural la consigna de “quien tiene dinero para pagar tendrá derechos”, colocando a un gran porcentaje de la población en un escenario de exclusión social.

El nuevo esquema de manejo económico, llamado “economía social de mercado” evidenció la separación entre las políticas sociales y la economía, dejando al descubierto que la oferta electoral “Pan, techo y empleo” solo constituía una argucia para asegurar

⁵³ El neoliberalismo desestructuró los incipientes fundamentos del desarrollismo y estableció como regla la implementación de las políticas neoliberales.

⁵⁴ Las empresas estatales privatizadas en este período fueron: ENAC, Emprovit, Fertsas, Emsemillas, Corporación Financiera Nacional, Flota Petrolera Ecuatoriana – Flopec, entregada al grupo Noboa (Cueva, 1988: 103).

el ascenso de Febres Cordero al poder y con él la puesta en marcha de la política que asegure la eliminación del control del Estado en las decisiones fundamentales del país.

A ese escenario de carácter económico se sumó un sistema de gobierno autoritario y dictatorial por parte de Febres Cordero y una “*sistemática violación de los derechos humanos que incluye centenares de prisiones arbitrarias, torturas, asesinatos y desapariciones*” (Vásconez y otros, 2005: 106); así, bajo la justificación de contrarrestar la existencia de grupos subversivos, se estableció como política de gobierno la lucha contra el “terrorismo”, que no fue más que la legitimación de la represión y la violencia de Estado.

En el contexto específico de Quito, los procesos masivos de movilización hacia la capital mantuvieron el continuo crecimiento urbano y a su vez el acelerado empobrecimiento de grandes grupos poblacionales ubicados en los barrios populares, producto de la crisis económica y social resultantes del ajuste estructural y la posterior apertura comercial.

Así, entre 1970 a 1980 el área urbana de Quito crece más de cuatro veces, crecimiento urbano que no trae consigo una correlación poblacional, es decir, Quito contaba con grandes extensiones de áreas vacantes (El Municipio reconoce que más del 50% del suelo se encuentra vacante) que permitían la especulación del suelo en los mismos términos que se empleaban en las décadas anteriores.

La organización territorial *metropolitana*, expresaba la noción de ciudad moderna, donde los valles circundantes a la ciudad comenzaban a ser urbanizados y se convertían en nuevos polos de crecimiento, fundamentalmente de ciertas industrias y de proyectos inmobiliarios, logrando que éstos se integren al nuevo modelo de acumulación de la clase dominante. Para ello, la política municipal retoma la dirección del uso del suelo, bajo la generación de normativas y ordenanzas que favorecían la acumulación de los terratenientes agrarios y urbanos, a través de la legitimidad, el reconocimiento y la entrega de servicios.

El Centro Histórico continuó el proceso de renovación emprendido en la década de los setenta, pues para este período la tugurización ya no representaba un mecanismo de acumulación a partir de la renta de vivienda, así se reposicionó nuevamente el sentido material y simbólico utilizado por la tecno-burocracia municipal para el uso del Centro

Histórico, bajo la línea que promociona el ornato y el higienismo como una necesidad imperiosa para mostrar a éste lugar de la ciudad como reflejo de un proceso modernizante. Propuesta emprendida bajo una normativa creada en la gestión de Durán Ballén y en la declaración de 1978 que la configuraba como Patrimonio de la Humanidad.

Sin embargo, tales intenciones de visibilizar al Centro Histórico como patrimonio se vieron empañadas con el posicionamiento y reafirmación de éste como espacio de comercialización de sectores medios y populares, dando cabida a un proceso creciente de actividades comerciales de carácter formal e informal; así, el comercio callejero creció aceleradamente –producto de la crisis, la recesión económica y la situación en la que quedó la población de los sectores populares luego del sismo de 1987 que vio en esta actividad una alternativa de subsistencia– ocupando plazas, aceras y calles, que para muchos opacaba la belleza del patrimonio arquitectónico y se convertía en la principal causante de la degradación del Centro Histórico, sin embargo, parece ser que para el gobierno municipal este particular se convertía en un mecanismo de contracción de la demanda social, por ello no emitió normativas claras de control y asumió una actitud de “tolerancia” frente al problema del comercio informal.

Ahora bien, el sentido de modernidad que Quito enfrentaba en la década de los ochenta, continuó con las marcadas diferencias entre norte-sur, y aun cuando la presencia de barrios populares en la zona norte heterogeneizó al territorio en términos materiales e ideológicos, el vivir en un determinado sector –norte o sur– constituía la condición de ser quiteño. La segregación, en ese sentido, continuó marcado las transformaciones, así en las nuevas centralidades como las Naciones Unidas se promovieron construcciones de espacios públicos como el Estadio Olímpico Atahualpa, el Centro Comercial Ñaquito y el Parque La Carolina; impulsando a la vez la expansión de avenidas de primer orden y de edificios modernos orientados al servicio de las instituciones bancarias y para la vivienda de clases altas.

De igual manera, en un proceso de acelerado crecimiento y de especulación del suelo, el clientelismo resultó ser una práctica política permanente de acercamiento a los sectores populares, las negociaciones con los barrios de carácter popular se convierte en la principal forma de relación –tónica empleada en la administración municipal de Álvaro Pérez donde se los consideraba como barrios periféricos, irregulares,

espontáneos, y de Gustavo Herdoíza que los concibe como barrios marginales en el intento de integración popular–; sin embargo, estas formas de posicionamiento de los sectores populares no los excluyó de los “beneficios” de la modernización, de hecho, a la segregación norte-sur se sumó también la segregación centro-periferia, pues éstos sectores no contaban con los servicios e infraestructura urbana; por tanto, para los sectores populares, al no contar con opciones residenciales, ni con alternativas frente a sus carencias, se vieron obligados a “*desarrollar estrategias sociales de reproducción*” (Carrión, 1988: 140) que iban desde la tugurización en la zona centro-sur y la proliferación de barrios populares en las zonas periféricas y aledañas a la parte urbana, producto ambas de la sobre ganancia que las inmobiliarias logran con los nuevos usos del suelo, es decir, los costos para comercio, banca, administración, etc., son más rentables que para vivienda.

Si bien la tugurización es un proceso de origen histórico, que caracterizó al Centro Histórico incluso en el período de la aristocracia, en los años ochenta este proceso se caracteriza por una configuración que va desde el centro hacia el sur, con edificaciones habitadas por sectores medios empobrecidos que, como lo señala Carrión, utilizan los espacios para alquiler como un medio adicional de ingresos y no de rentabilidad (Carrión, 1988: 142), por tanto, se convierte en una alternativa habitacional para los sectores populares que no cuentan con condiciones económicas para cubrir los altos costos de alquiler en otras zonas de la ciudad.

Del mismo modo, el desplazamiento de la población a hacia los barrios periféricos tomará mayor fuerza en este período, configurando una práctica de segregación residencial significativa para la transformación de la ciudad, en tanto, el esquema longitudinal desde el que Quito logró su expansión geográfica ya no se encuentra marcada por la ubicación de los sectores de altos ingresos en el norte y los sectores de bajos ingresos en el sur, sino que la expansión rebasa las *rígidas fronteras* (Carrión, 1988: 145) posicionando la presencia de sectores populares en el norte, centro y sur de la ciudad.

Económicamente hablando, la recesión y crisis económica que enfrentó el país de los ochenta, para el caso de Quito, promovió el crecimiento de las actividades de

servicios⁵⁵ y de la agro-producción de exportación, está última como consecuencia de la construcción del aeropuerto que asimiló la implementación de actividades dentro de las zonas aledañas con el consecuente desplazamiento de grandes grupos poblacionales que aceleraron su crecimiento, perfilando así a la ciudad como centro administrativo, de servicios y de producción agrícola con proyección regional y nacional.

Este contexto económico a su vez que generó una precarización del trabajo (comercio informal) y restringió también la capacidad de respuesta estatal frente a los servicios de salud, educación y vivienda, provocó que la población crezca dos veces más y con ello, que emergen nuevos grupos sociales que configuran formas distintas de reproducción social, económica y apropiación de la ciudad, transformando el conjunto de la urbe.

1.2. Los procesos de exclusión y las políticas sociales

En este período de evidente incorporación en el país del modelo neoliberal implementado en toda Latinoamérica, se produce una mayor concentración de la riqueza en pocas manos, mientras un gran porcentaje de la población ven restringidos sus ingresos y enfrentan niveles de pobreza e indigencia que polariza más a la sociedad.

A nivel nacional, los ochenta se convierte en una década donde las políticas públicas son neutrales y aperturistas, bajo un esquema no regulado y de orientación al libre comercio, a la libre movilidad del capital y al fortalecimiento del sector privado de la economía (Vásconez y otros, 2005). Se consolida de esta manera un esquema con tendencia a dismantelar el Estado social y a estructurar políticas públicas a partir de la ejecución de proyectos específicos y la focalización de la atención, provocando inequidad que condujo a grandes procesos de exclusión social de los sectores populares.

Proceso que trajo consigo la propuesta de superar las prácticas asistencialistas que caracterizaban al Estado desarrollista, promocionando la organización popular de los grupos sociales marginados, bajo la línea de focalización de las políticas, para asegurar su acceso a los beneficios sociales y económicos; sin embargo, en la práctica, los programas sociales focalizados mantenían y hasta reforzaban el carácter asistencialista,

⁵⁵ “Entre los años 1982 y 1990, el personal ocupado en servicios se disparó: el comercio creció el 106%; los establecimientos financieros, el 155%; el transporte aumentó el 155%; y los servicios comunales, sociales y personales, el 73%” (Vallejo, 2008: 65).

en tanto no visualizaban los problemas estructurales que aquejaban a los sectores más empobrecidos, volcando su atención a programas emergentes como paliativos coyunturales, que se mantuvieron en décadas posteriores. Así las intervenciones asistencialistas y focalizadas se convirtieron en un instrumento de “desestatización” de las respuestas frente a los graves problemas sociales, convirtiéndolas en un mecanismo de nueva beneficencia.

Quito, a pesar de ser la capital metropolitana no queda exenta de esta situación, de tal suerte que los sectores subalternos deben hacer frente a políticas de eliminación de los subsidios de los servicios y equipamientos, disminución de las ofertas laborales, entre otros; en definitiva, debe buscar sus propios mecanismos y estrategias ante una política urbana que se reduce a su inexistencia y por tanto genera un proceso acelerado de exclusión, donde la tónica general impuesta por el liberalismo está en “*dejar hacer y dejar pasar*” (Carrión, 1987b: 182).

En ese contexto, el neoliberalismo provocó nuevas formas de configuración de la ciudad, donde las estructuras territoriales estuvieron marcadas por una fragmentación socio-territorial que trajeron como resultado el reforzamiento de las desigualdades territoriales, es decir, la existencia de espacios integrados y otros excluidos; en este sentido, los espacios territoriales de la ciudad fueron ocupados en función de las condiciones y necesidades económicas de la población, definiendo el tipo de ocupación y utilización del suelo, de ahí que, los sectores populares se ubican en las zonas de menor interés para el mercado inmobiliario y de servicios, con poca o nula dotación de servicios y con limitado acceso.

Dentro de la perspectiva de expansión urbana, su control se caracterizó por perder de vista el enfoque social, particular observado en el período desarrollista, debido a que ya no era el Estado el responsable de dar respuesta a la demanda social, para el caso de vivienda, sino el mercado, de esa forma se promueve la participación del sector privado para la construcción y financiación de programas de vivienda, quien estableció una política de acceso en función de la mejor oferta, orientándose a los sectores de mayores ingresos y por ende limitando la posibilidad de acceso a los sectores de menores recursos económicos.

Frente a ello, y dada la creciente presencia de sectores populares, se plantea la necesidad de impulsar mecanismos de integración y regulación del suelo, a través del desarrollo de programas habitacionales públicos orientados a cubrir la demanda de estos sectores con el fin de prevenir el incremento de la informalidad, sin embargo, la lógica capitalista con la que se opera hace difícil que la población pobre cumpla con los requisitos formales para el acceso tanto al suelo como a la vivienda. Por otro lado, se plantea un cambio de los asentamientos populares a través de programas de mejoramiento barrial, concibiendo que el problema de los asentamientos debe enfrentarse con mecanismos de inclusión e incorporación dentro del sistema legal de regulación territorial y de la ciudad formal, desde una lógica que permita la reducción de la pobreza y de la violencia urbana.

Bajo esa perspectiva de acción, se puede decir que para el Municipio, la ilegalidad en la ocupación de tierras se resolvería a partir de la reactivación económica; de hecho, la administración de Álvaro Pérez, planteó el tratamiento de los asentamientos ya existentes a partir de la promulgación de ordenanzas, una de ellas la Ordenanza 2123 enunciaba los *“requisitos mínimos que deben cumplirse para los fraccionamientos destinados exclusivamente a programas habitacionales de interés social”* (Ordenanza 2123, 1981:1, citado en Mena, 2010: 54).

En ese contexto, de 1981 a 1988 se registraron aproximadamente 360 barrios conformados de forma “ilegal” tanto en el norte como en el sur, siendo en 1985 donde se presentó un mayor incremento, es decir 153 (Mena, 2010: 34); de esa forma, podría decirse que la aparición del Comité del Pueblo, a finales de los setenta, posibilitó el rompimiento de la organización jerárquica del territorio donde el norte se mostraba como espacio de la clase alta, generando un desequilibrio al esquema de modernidad anhelado y visibilizando procesos de conformación de barrios en la periferia urbana. Es así que, se registraron asentamientos conformados por los sectores populares en Pisulí, La Roldós y Atucucho, que posteriormente formaron cooperativas con el fin de negociar la compra de lotes pertenecientes al Ministerio de Salud (Mena, 20010: 32). De igual manera, para 1985 la organización llamada “Patrimonio Familiar” que contaba con la participación de 500 familias se tomó el sector frente a la Loma del Itchimbí, sin embargo, fueron desalojados por la policía a solicitud del Alcalde Gustavo Herdoíza, quien sostuvo que *“se debe respetar la legalidad y controlar el crecimiento espacial del ‘Gran Quito’”* (Godard, 1988: 61, citado en Mena, 2010: 32).

Pese a las negativas iniciales, la administración municipal –dirigida por Gustavo Herdoíza (1983-1987) – se vio obligada a dar reconocimiento a los barrios marginales como asentamientos de hecho, de esta forma, el problema de los asentamientos informales comenzó a ser visible a través de políticas de legalización y la obtención de certificados municipales, requisito indispensable para la firma de convenios y la dotación de obras de infraestructura básica; al respecto Hidalgo sostiene que ésta *“fue una forma en la que el Municipio buscó legitimarse a sí mismo y reafirmar su rol como poder administrativo local con el masivo apoyo popular”* (Hidalgo, 1989 citado en Mena, 2010: 61).

Objetivo asumido también por la administración de Rodrigo Paz (1987-1992), que para 1989 expide una Ordenanza que promulga *“el reconocimiento legal y la regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana del Cantón Quito”* (Ordenanza 2708, 1989: 1, citado en Mena, 2010: 66), bajo lo estipulado en el Plan Director de 1981. Otorgando reconocimiento a Comités Barriales, Comités Pro Mejoras, Comunas, Cooperativas de Vivienda con habitantes de bajos ingresos y Sindicatos.

Un particular importante a considerar es que si bien era evidente que los sectores populares, aun cuando se encontraban en barrios concebidos como ilegales, periféricos, marginales, por no ser parte de la *“formalidad urbana”*, estaban incluidos por su fuerte nexo con las lógicas formales de producción y consumo, es decir la población desarrollaba sus actividades laborales, educativas y de consumo bajo la dinámica formal que se configuraba en la ciudad, bajo las restricciones y limitaciones que el proceso neoliberal determinaba, en tanto la privatización de los servicios.

De igual manera, continuando la lucha impulsada en los setenta por la obtención de certificados que legalicen el uso del suelo y permitan la construcción de vivienda e infraestructura básica, se evidencia la conformación de nuevos movimientos sociales encargados de canalizar tales aspiraciones, en ese sentido, las organizaciones barriales movilizadas en el período anterior lograron un fortalecimiento político, un claro ejemplo fue el Comité del Pueblo.

De esa forma se consolida la presencia de organizaciones barriales articuladas en Federaciones y Confederaciones (Confederación de Barrios Populares del Noroccidente, en el norte; Federación de Barrios del Suroccidente, Cooperativa Lucha de los Pobres, Comité Parroquial de Chillogallo, en el sur) con el objetivo de articular las demandas y posicionarlas frente al gobierno local.

Proceso de lucha que se enlazó a la impulsada por los movimientos sociales a nivel nacional, en un contexto donde las clases sociales subalternas miraban como una alternativa de confrontación la conformación de un frente unitario. Sin embargo, pronto fueron arrastradas para vincularse en prácticas clientelares de los partidos políticos y del mismo Municipio, entrando en un momento de ruptura interna, desmovilización y desencuentro con las organizaciones populares nacionales. Situación que puede mirarse por dos razones. Por un lado, la aplicación de instrumentos institucionales como la creación de las Unidades Ejecutoras desde el gobierno central, que asumieron competencias específicas de los gobiernos locales y aprovecharon la demanda para re-articular las formas y mecanismos clientelares; y, por otro, la conformación de un aparato represivo que provocó un repliegue de las organizaciones producto del temor por las torturas y asesinatos a la dirigencia. Desplazando las relaciones de los barrios populares con el Estado hacia los partidos políticos que consolidaban su presencia a nivel nacional y dentro de la ciudad.

En esa misma década, fue visible la presencia también de organizaciones culturales, cristianas, de mujeres y de jóvenes, cuyos objetivos se orientaban a la demanda de mejorar los servicios dentro de los barrios populares, acciones que fueron impulsadas con el apoyo y aval de organismos no gubernamentales que promovían proyectos de desarrollo social para sectores pobres.

1.3. Las políticas municipales: Plan Quito-Esquema Director – 1980

El crecimiento urbano obligó a la municipalidad a adoptar un nuevo enfoque de planificación que por primera vez consideró toda la “micro-región” de Quito, en ese contexto, el Plan Quito 1980 se presenta como *“una necesidad de reestudiar la ciudad a partir de las nuevas expresiones del desarrollo micro-regional auspiciado en los años precedentes por el auge petrolero”* (Carrión, 1992: 148), a partir de los lineamientos definidos en el Plan de 1973.

El Plan Quito 1980 (ordenanza 2092, 27-01-81) se elaboró en el período administrativo de Álvaro Pérez (1978-1983) con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) bajo el intento de reconstruir la gestión municipal y de recuperar la capacidad de los grupos de poder local sobre la política urbana. Constituyó un instrumento de ordenamiento urbanístico y jurídico para controlar, normar y racionalizar el desarrollo físico-espacial de la ciudad y de su Área Metropolitana, a través de la propuesta de organización por distritos, que concebía una nueva estructura funcional para la ciudad y su micro-región (Carrión, 1992), pretendiendo con ésta, desconcentrar la administración y el desarrollo urbano.

La distritalización fue concebida a partir de la creación de unidades desconcentradas que facilitaban la gestión municipal, sin desarticularse de la administración central, en ese sentido, se contemplaba a los distritos ya conformados: norte, centro-norte, centro, centro-sur y sur, a los que se sumaron seis distritos más: Tumbaco, San Antonio, Los Chillos, Nuevo Aeropuerto y Turubamba.

El Plan contemplaba en su formulación: La clasificación del suelo con criterios de definición de suelo urbanizable, áreas de expansión y áreas de reserva y otros usos relacionados con la protección ecológica, áreas verdes jerarquizadas y concebía a la ciudad como un sistema articulado de los valles contiguos, bajo la lógica de expansión y crecimiento hacia las parroquias rurales; y, desde la perspectiva de rehabilitación integral de las áreas históricas, empieza por identificar, calificar e inventariar las zonas, conjuntos y monumentos considerados como Patrimonio Histórico.

A su vez, el Municipio realizó una serie de acciones que facilitaron la incorporación del Centro Histórico en los procesos de modernidad, bajo la modalidad de planes y programas centrados en estudios urbanísticos e inventarios arquitectónicos orientados al turismo y la remodelación de áreas concebidas patrimoniales, así como reformas urbanas a las áreas de Guápulo, Cotocollao y Chillogallo, y delimitaciones de núcleos parroquiales para la preservación de la arquitectura popular, incorporando zonas agrarias a la jurisdicción municipal. Para ello, en 1989 realizó un estudio financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional.

De esa forma, las áreas conurbadas se integraban pero sin cambiar las antiguas formas de organización territorial y por ende los mecanismos de segregación. Así,

Calderón se integró sin dejar de concebirse como una zona popular y por lo tanto mantuvo también su situación de carencia, lo mismo podía decirse de las diferencias existentes al interior de los Valles como Tumbaco y Los Chillos.

En esa línea, el Plan Quito buscó una organización territorial por distritos, sin embargo, no contó con regulaciones específicas porque las propuestas establecidas en el documento de Planificación del Uso del Suelo (1982) no fueron aprobadas por ordenanza municipal, por tanto, aun cuando el Plan se ejecutó oficialmente, el marco regulatorio que amparaba el crecimiento acelerado de Quito seguía siendo la Ordenanza de Uso del Suelo de 1967; de esa forma, el Plan se convirtió en un instrumento de fomento de los innumerables beneficios que el capital obtenía gracias a la urbanización de las áreas conurbadas.

Al respecto, Fernando Carrión señaló que la falta de control es parte de la política municipal de favorecimiento a la clase dominante en tanto, la falta de formulación y de aplicación de normas que controlen las intervenciones de los promotores inmobiliarios y las grandes industrias resultaron efectivas para estos (Carrión, 1992), a tal punto que, a mediados de los ochenta, el Municipio se vio abocado a concretar demandas de infraestructura para las nuevas zonas integradas, que fueron aprovechadas por las industrias y el capital inmobiliario.

Del mismo modo, la organización por distrito, pretendía en el fondo fragmentar la organización social que en ese entonces se impulsaba, a partir de la institucionalización de la participación social a través de canales que atiendan, organicen y procesen la demanda ciudadana desde los barrios y sectores específicos y no desde el conjunto de la ciudad y de la sociedad; concibiendo a la participación como la alternativa para garantizar la estabilidad del régimen democrático.

Fue evidente que la estructura municipal sufrió también los efectos de la implementación del neoliberalismo, pues el esquema técnico de la gestión procuraba desarticular el aparato estatal por considerarlo obsoleto para los fines del desarrollo; en ese sentido, el Municipio no solo que continuó sujeto a los parámetros establecidos por los organismos internacionales como el BID, sino que, sobre la base del discurso modernizador que contemplaba principios de eficiencia, promovió la permanente

empresarización de ámbitos estratégicos de la gestión municipal como obras públicas y agua potable.

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 (Carrión, política urbana 1988: 209-210).

En conclusión, si bien el Plan de Quito con su propuesta de regulación y ordenamiento quedaron únicamente en intenciones, facilitó llevar adelante el proyecto privatizador impulsado por el naciente neoliberalismo y por tanto garantizó que la clase dominante mantenga su poder bajo un proyecto de Municipio-empresa y esta vez se genera una amplia aceptación de sus habitantes, que concebían lo privado como la mejor alternativa para cumplir con sus expectativas; postulado que se consolidó en el período siguiente.

2. QUITO FRENTE A LA POLÍTICA NEOLIBERAL

En el marco de los cambios económicos y políticos enfrentados a nivel mundial en esta década, se evidencia el fortalecimiento de un modelo de producción globalizado, que incorpora a los países a formas de acumulación de capital global; en definitiva el sistema económico que impera en los noventa se restringe a la construcción del modelo neoliberal a la cual se adscriben los países y sus Estados.

En ese contexto, Rodrigo Borja (1988-1992) asume la presidencia bajo una línea reformista que establecía un cambio gradual y programático, con un discurso de no estatización, de respeto a la propiedad privada y de fomento del trabajo en el campo y en la ciudad. Llevando adelante reformas, mediante proyectos sectorizados con inversión proveniente de préstamos internacionales, que se sustentaban en la necesidad de “pagar la deuda social” fundamentalmente de los sectores que requerían de mayor atención por parte del gobierno por su condición económica desfavorable. Concepto que a la larga resultó poco claro y fácilmente manipulable a los intereses de la clase dominante.

En la práctica, las propuestas de reforma se encontraban subyugadas a los principios establecidos en los programas de ajuste estructural determinados por el Consenso de

Washington, entre ellas: subidas graduales de las tarifas eléctricas y de los combustibles, reducción de las asignaciones a la salud, incremento a las tarifas del transporte; de igual manera, la carta de intención firmada con el BID impuso el incremento de tarifas a los servicios básicos, como parte del compromiso de seguir una estrategia de desarrollo que promueva una política financiera abierta, no regulada por el Estado, y facilite el otorgamiento de créditos, el aporte con asistencia técnica y de formación para el impulso de políticas sectoriales.

De otro lado, la política emprendida por este gobierno marcaba con mayor énfasis la tendencia de desplazar al Estado para que sea la sociedad civil la que comparta la responsabilidad; bajo un modelo flexible que permita la vinculación y actuación de los agentes privados en la planificación y ejecución de políticas; de esa forma, *“el sistema de planificación comienza a perder su carácter institucional público pero no se reemplaza esta pérdida con procesos co-participativos de la sociedad civil lo que hace sentir su vacío”* (Vásconez y otros, 2005: 42). Provocando como efecto la reducción del Estado y el empleo público, y por ende incremento de las iniciativas privadas y empresariales en las áreas del Estado y en las políticas sociales y productivas.

Las políticas sociales se orientaron a la promoción de grandes proyectos con aparente cobertura universal para acceso a servicios básicos, que como lo señala Vásconez, se encontraban *“bajo un esquema de manejo centralizado”* (Vásconez y otros, 2005: 41); en esa lógica, cada Ministerio era responsable de la elaboración de su política según el sector al que representaba, así, las políticas sociales perdieron toda visión de integralidad para hacer frente a los problemas que el país enfrentaba, principalmente el problema de desempleo.

Un nuevo fenómeno fue importante en esta década, la emergencia de un nuevo actor social: el movimiento indígena, que a partir de su levantamiento en 1990 marca un hito en la historia del país porque pone en cuestionamiento los comportamientos aún existentes de racismo, autoritarismo, exclusión y discriminación étnica y cultural de una sociedad que se reconocía como respetuosa de los derechos de toda la población.

El movimiento indígena se convierte en la organización social más importante de los noventa porque representó la voz de todos los sectores empobrecidos del país que se encontraban en situación de marginalidad y exclusión producto de las políticas

neoliberales implementadas; articulando a varias organizaciones de izquierda que enfrentaban los efectos de las políticas de ajuste. Su presencia produjo remesones en la orientación política, obligando al Estado a realizar varios ofrecimientos que no llegaron a concretarse: no se logró generar una efectiva reforma agraria; en todo caso, el accionar del movimiento indígena y de los movimientos sociales posibilitaron “suavizar” los impactos de las políticas neoliberales. Sin embargo a ello, la estrategia de los grupos dominantes alcanzó su objetivo de debilitar la lucha social a partir de dos hechos señalados por Vásconez: *1) se asignaron líneas de financiamiento y proyectos específicos focalizados hacia estos grupos, y 2) se incorporaron actores individuales y corporativos, parte del movimiento indígena, a posiciones de gobierno* (Vásconez y otros, 2005: 33-34).

Para 1992, las fuerzas de derecha logran afianzar su presencia en la política nacional con Sixto Durán Ballén como presidente, cuyo gobierno se caracterizó por dar continuidad a la aplicación del modelo neoliberal y la implementación de un agresivo plan de modernización del Estado, a partir de la privatización de áreas consideradas estratégicas: telecomunicaciones, sector eléctrico e hidrocarburos (proceso que no llegó a concretarse), la reducción del Estado y la eliminación de subsidios que acarreó efectos importantes para las clases populares.

Es en el gobierno de Durán Ballén, la injerencia de los organismos internacionales de desarrollo se hace aún más evidente, jugando un papel más activo ya no solo en el financiamiento sino también en la definición de las políticas, que bajo su esquema, debían ser de carácter social, pero enmarcadas en lo económico. Así, las políticas implementadas bajo la lógica privatizadora definen reformas “sociales” tendientes a fortalecer a los sectores empresariales, tal es el caso de la seguridad social que se muestra como una carga para el Estado, cuya definición pasó de ser manejada como política pública a ser concebida como un problema técnico que debía ser resuelto en tanto los requerimientos del sector productivo.

Del mismo modo, la incorporación de los organismos no gubernamentales (ONG) para la atención a los grupos más vulnerables, se convirtió en un mecanismo de tercerización de la política social, concebida bajo la forma de “asistencia-beneficencia y privatización” (Vásconez y otros, 2005: 46).

En 1996, Abdalá Bucaram gana la presidencia y aun cuando estuvo pocos meses en el poder su política mantenía la misma dirección definida por sus antecesores, privatización, radicalización del ajuste neoliberal, incremento de las tarifas de servicios públicos, eliminación del subsidio al gas doméstico, cobro de hospitales públicos y establece un paquete de prestaciones de tipo “popular” en torno a vivienda, material escolar, alimentos bajo una política social que *“convierte a los pobres en identificables”* (Vásconez y otros, 2005: 47).

La política social de este período se caracterizó por ser focalizada, clientelar y estigmatizante, en el sentido de establecer una identificación de los pobres como destinatarios de programas que no resuelven la situación de pobreza y se convierten en acciones de caridad a partir de la entrega directa a la población de bienes (mochilas, caramelos, juguetes) conseguidos con la TELETON, o mediante la entrega de viviendas carentes de los servicios indispensables y con mala infraestructura.

En definitiva, el gobierno de Bucaram potenció varias estrategias, por un lado, una clara negociación clientelar bajo la línea de amortiguar la convulsión social resultante de las medidas económicas de ajuste (orientada principalmente a los pobres); por otra, formas asistencialistas pero con evidentes tintes restrictivos (programas de caridad a los pobres pero con servicios de atención cobrados); y, en el plano cultural, con una visión moralista respecto de temas como la música o los estilos juveniles que caracterizaron la época.

Jamil Mahuad, catapultado a la presidencia de la República gracias a su gestión como Alcalde de la capital y por su manejo político en el escenario de conflicto entre Quito y el Presidente Bucaram, llega a la presidencia a finales de la década de los 90. Mahuad se desempeñó en medio de una profunda crisis económica y política, frente a lo cual dio inicio a la eliminación de los subsidios relacionados principalmente con la canasta básica; para aliviar su efecto ejecutó el proyecto de bonos, que consistía en la transferencia directa de recursos a madres de familia, ancianos y personas con discapacidad, a través de su cobro en el sistema bancario.

La agenda social a cargo del Frente Social (Secretaría de Desarrollo Social en ese período) contemplaba en su propuesta una mirada de *“lo sectorial, intersectorial y transversal: con metas de reducción de pobreza y crecimiento económico; reforma*

institucional y modernización (tercerización); incorporación de la ciudadanía a procesos de gestión social; incrementos en la calidad y cobertura de servicios sociales básicos; criterios de equidad horizontal desde necesidades específicas de grupos sociales (mujeres, indígenas; infancia)” (Vásconez y otros, 2005: 49). Sin embargo, no se construyó con la participación de la sociedad civil y mucho menos fue presentada para su discusión, todo lo contrario fue diseñada bajo los criterios de un equipo técnico experto en el tema.

En su gobierno el país enfrenta una de las más profundas crisis con el salvataje bancario, la quiebra de las instituciones financieras y el congelamiento de los depósitos; frente a la severidad de la crisis financiera que se traducía en crisis fiscal, se adopta la dolarización, detonando una serie de protestas y movilizaciones hasta que en enero de 2000 se gestan manifestaciones de rebelión y el movimiento indígena con un grupo de militares a la cabeza se toman el Congreso Nacional para destituir a Mahuad, posicionando como Presidente Interino al vicepresidente Gustavo Noboa.

2.1. Quito y los procesos de exclusión marcados por el neoliberalismo

En el contexto de emergencia del Movimiento Indígena, la ciudad de Quito se convierte en un espacio importante de apropiación por parte del pueblo indígena, constituyéndola, en palabras de Echeverría, “*en un espacio simbólico de visibilización de las diferencias étnicas* (Echeverría, 2009: 53). Efectivamente, los noventa representa un período con dos aspectos importantes: por un lado, el apareamiento de reivindicaciones desde la diversidad étnica y de género, donde Quito, al mantener el carácter de centralidad nacional, sería el referente de las demandas de los sectores subalternos de todo el país; y, por otro, la idea de lo público y de la ciudadanía, que si bien emergen en primera instancia desde una perspectiva de ciudadano diferenciado, se configura en el discurso desde la construcción de identidad mestiza, que no necesariamente posibilitó en la práctica la inclusión de “los otros” grupos étnicos.

En el ámbito territorial, la configuración urbana de Quito cambio sustancialmente debido a un proceso de segregación residencial (promovida en períodos anteriores) haciendo que la desigualdad entre las distintas zonas urbanas del Distrito se incrementara a la vez que al interior éstas se tornaran más homogéneas. Aumentó la diferencia entre unos barrios y otros, y a su vez provocó que cada barrio de la ciudad se

homogeneice, fundamentalmente en términos de condiciones de trabajo, así, la población con menores oportunidades de inserción laboral se movilizó hacia las zonas urbanas con mayores carencias, por ser de menor costo, tendiendo a reforzar lo que Arim señala como la *relación territorio-remuneraciones-pobreza*⁵⁶ (Arim, 2008: 84).

Provocando un mayor crecimiento de los barrios populares en la ciudad, caracterizados por la presencia de sectores subalternos que realizan actividades informales. A ello, se suma la presencia significativa de población indígena, como el caso del barrio La Libertad y otros ubicados alrededor del Centro Histórico, cuya actividad económica era principalmente la venta dentro del mercado San Roque o como vendedores ambulantes; así también la población ubicada en barrios populares del noroccidente que se veía obligada a vender su fuerza de trabajo como albañiles o peones para la construcción. Existe entonces una continua dependencia de esta población a la actividad informal para la obtención de empleos.⁵⁷

De esa forma, la segregación residencial producto del ajuste neoliberal, generó mayores procesos de discriminación y exclusión social desde dos entradas: por un lado, la población habitaba en barrios que no contaban con los servicios básicos indispensables y, por otro, se veían obligados a acceder a trabajos precarios que no les permitía una mejora en sus ingresos para también mejorar sus condiciones, manteniendo el círculo de pobreza. En definitiva, la exclusión social enfrentada por la clase subalterna de Quito está sujeta a dos dispositivos: la condición de empleabilidad y la segregación residencial, a la que se suma la condición étnica.

Para completar el panorama señalado, la fuerte incidencia de los agentes empresariales configuró una estructura de ciudad marcada por fronteras en tanto centro-periferia, ocasionando que la población quiteña determine la condición social y personal de prestigio y clase en función del sector en el que vivía, sin que la presencia de sectores

⁵⁶ Al respecto, el autor plantea que *“la discriminación territorial es posiblemente un factor que se ha introducido en la lógica del funcionamiento del mercado urbano”*, provocando que la concentración de la pobreza en un territorio lleva a una especie de “trampa de la pobreza”, porque al habitar las zonas periféricas por la nula posibilidad de cubrir los altos costos de zonas residenciales, hace que el mismo hecho de vivir ahí disminuya la posibilidad de ingreso al mercado de trabajo (Arim, 2008).

⁵⁷ Sobre el tema, Espósito señala que en el período de ajuste neoliberal *“la desaparición del empleo informal causada por la restricción del Estado en la generación de empleo productivo, obliga a “los trabajadores excedentes” que buscan medios de subsistencia a desplazarse, ya sea hacia el sector informal y de servicios, o hacia trabajos asalariados parciales, temporales o mediados por la subcontratación (...) todos se caracterizan por una baja generación de recursos, la total desprotección social, precarias condiciones de trabajo y una alta inserción de mujeres y jóvenes”* (Espósito, 2008:300).

populares al noroccidente de la ciudad o a su vez la presencia de una clase media emergente en el sur, construya un imaginario diferente.

Particular que favoreció significativamente a los grandes intereses de la clase dominante, en el sentido de facilitar los procesos de acumulación a través de su intervención en el uso del suelo urbano, ante lo cual el discurso de lo “técnico” como fundamento de la gestión municipal para el desarrollo de la ciudad, mantuvo a la institución en un estado de permanente inacción. Al establecer una mirada técnica de los problemas de la ciudad se condicionó un carácter neutral frente a los intereses políticos de clase disputados en la ciudad.

De otro lado, la política de ornato e higiene, establecida desde los inicios de la república, constituyó el sustento de ordenamiento y regulación de la ciudad, fundamentalmente respecto a la preocupación que ocasionaba la presencia de la venta denominada “mercados diarios y periódicos” en el Centro Histórico; el Municipio promovió obras de infraestructura de baños públicos, acceso al agua y a instalaciones de limpieza y eliminación de desechos, como parte de los acuerdos impulsados desde los organismos internacionales, quienes condicionaron dos alternativas: o invertir en los mercados o remover a los vendedores.

Es necesario recordar que Quito fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1978 y desde esa fecha la inversión pública a través de organismos internacionales ha ido en aumento con el fin de conservarlo como área patrimonial, bajo el criterio de que “un cambio de imagen del Centro Histórico garantiza la inversión privada y moviliza la gestión local en pro del desarrollo de la ciudad”, perspectiva que llevó al Municipio a ser menos tolerante con la venta informal, estableciendo mecanismos de prohibición del comercio informal en las plazas a través de la acción represiva policial.

En ese contexto, se retomó el “rescate” de la identidad quiteña como estrategia de legitimación de la transformación de la ciudad hacia el desarrollo y la modernidad; estrategia que tuvo como interlocutores a los medios de comunicación, quienes marcaban una opinión pública que pronto caló en el imaginario social. Para ello, en 1994 se dio paso a la creación de planes municipales que promovieron la preservación del patrimonio histórico-cultural.

Planes que, como se señaló anteriormente, se encontraban sujetos a las exigencias de organismos internacionales, particularmente el BID, como lo refiere el siguiente párrafo:

El plan de 1994 también coincidió con las negociaciones que se estaban llevando a cabo para acceder a un préstamo, garantizado por el gobierno ecuatoriano, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Municipalidad de QUITO (MQ). Éste consistía en otorgar una suma de 41 millón de dólares US para asistir en la conservación y preservación del centro histórico. La descripción del proyecto afirma específicamente que los usos del suelo en el CHQ, en ese tiempo dominados por el sector informal y la presencia y expansión del comercio informal, han desplazado otras formas de inversión. "(Con el objeto de devolver) su importancia funcional, revitalizando las actividades comerciales y de servicios tradicionales, facilitando el acceso a los bienes y servicios que ofrece y promoviendo el correcto uso y mantenimiento de los edificios públicos y privados [...] Asimismo se estimulará a través de este programa el turismo, la rehabilitación urbana y la conservación histórica, ayudando a detener el deterioro de problemas urbanos, tales como la congestión vehicular, la contaminación ambiental, delincuencia y hacinamiento [...] y promover inversiones privadas en el centro histórico" (IDB 1994: 1).⁵⁸

De igual manera, el préstamo otorgaba fondos para programas de inversión que permitan la reorganización de los mercados públicos con el fin de “no poner en riesgo la ejecución del proyecto”, para ello se condicionó al Municipio la modificación de la Ordenanza Municipal referida a la regulación de la venta en las calles y el uso del espacio público.

En el ámbito político, la vinculación de las oligarquías locales con los representantes de la administración municipal se consolidó en este período, condicionando la organización territorial. La aplicación del modelo neoliberal y de los procesos de modernización se fundamentaron en marcos legales, financiamientos, instrumentos y asesoría técnica incorporadas como parte de la institucionalidad municipal, dejando ver que la dependencia marcada en el ámbito nacional se impregnara también en la gestión local.

De esa forma, las luchas populares que caracterizaron el período anterior debido a la fuerza reivindicativa de los sectores explotados frente a las políticas establecidas en el marco del auge neoliberal, en los noventa, al encontrarse en eminente derrota arrastraron a las organizaciones barriales, producto también de la disminución de propietarios y el consecuente aumento de habitantes como inquilinos; colocando en

⁵⁸ Hanley, Lisa y Rurhenburg, Meg. (s/f). *“Los impactos sociales en la renovación urbana: El caso de Quito, Ecuador”*. WWICS-USA. Traducción al español: Andreina Torres. p. 218.

escena una mirada diferente de la problemática de vivienda y por ende de segregación territorial.

El manejo clientelar que caracterizaba a los gobiernos nacionales se convirtió en un mecanismo altamente efectivo para los gobiernos locales; así, en la gestión municipal de Quito, las federaciones y comités barriales entraron en la lógica de demandas fragmentadas sujetas a las oportunidades otorgadas por el manejo clientelar y por tanto debilitadas en sus propuestas de luchas y reivindicaciones. Restringiendo su accionar a los espacios barriales y limitando la posibilidad de incidir en los niveles estamentales y municipales, reproduciendo la exclusión política de las organizaciones populares en el ámbito urbano.

A ese escenario se sumó también el problema del transporte urbano que reproducía las condiciones de segregación territorial debido a que los barrios periféricos o populares por su condición de tales enfrentaron altos costos estipulados por las empresas privadas del transporte, justificados por la falta de vías para su acceso.

En definitiva, el panorama de Quito en este período muestra a una ciudad segregada, con un proceso de “desarrollo” excluyente, caracterizada por una organización territorial fundamentada en un manejo especulativo y una organización social fragmentada, que se vio obligada a desarrollar estrategias individuales de sobrevivencia frente a la crisis.

2.2. Las administraciones municipales y las políticas sociales

Es importante recordar que la aplicación de medidas de corte neoliberal establecieron no solo un manejo económico sino también político-administrativo bajo una lógica de descentralización, otorgando a las municipalidades el manejo de la ciudad y de sus dependencias como empresas privadas. Tendencia que buscaba readecuar la administración pública y el manejo estatal otorgando espacios de poder a estamentos más pequeños del aparato estatal, es decir al *gobierno de las ciudades* quienes en asocio con el sector privado se convertirían en facilitadores de la circulación del capital global en el país.

En ese contexto, en el Quito de la década de los noventa se sucedieron tres administraciones municipales: Paz, Mahuad y Sevilla, que tuvieron cierta continuidad

debido a que las autoridades municipales pertenecían a una misma tendencia ideológica representada por el partido Democracia Popular, por tanto, el denominador común se centraba en la consecución de un proyecto de ciudad modernizante a favor de la clase empresarial, antes terratenientes, y en función de los parámetros que los organismos internacionales impusieron con el fin de fortalecer el modelo neoliberal en el país.

Respecto a las políticas sociales, se podría señalar que el discurso presente enfatiza en la provisión de los servicios a los denominados sectores “marginales”, así como en el análisis de problemas sociales vinculados con la seguridad, el reconocimiento y legalización de los barrios “marginales”, dotación de servicios básicos, entre otros, bajo un enfoque de desarrollo socio económico, desde el cual, los programas suponen *“superar la visión espacialista de la planificación física hacia una planificación multisectorial que involucra la dimensión política, económica y social de la ciudad”* (Carrión y otros, 1992: 154); sin embargo, en la práctica constituyeron instrumentos para la institucionalidad de la gestión privada, carente de contenido social y sustentada en una lógica económica que enfatiza la idea de ciudad moderna, profundizando la segregación territorial y los procesos de exclusión de los sectores subalternos, que hasta ese momento no dejan de enfrentar condiciones precarias de vida.

De igual manera, la participación social en los ámbitos locales constituyó la principal característica de las políticas sociales, bajo la lógica de participación ciudadana que, como lo señala Espósito, al trasladarse de los espacios laborales a los territoriales (barrios populares) reconoce a las organizaciones con base territorial como únicos interlocutores válidos para el Estado, desmembrando a las organizaciones sindicales, reduciendo el ejercicio de los derechos laborales y configurando otra forma de ciudadanía (Espósito, 2008).

Administración de Rodrigo Paz

El primer período de gestión de la década estuvo representado por la Alcaldía de Rodrigo Paz (1988-1992), con quien se evidenció un intento programático de la clase dominante por recobrar la capacidad de control de la organización del territorio y de la administración de la población de la ciudad, bajo la generación de un consenso social de su proyecto corporativo de ciudad; en ese sentido, como Unda señala, se plantea un *“proyecto hegemónico que contempla la utilización económica de la ciudad y la*

implementación de una nueva forma de manejo político de la sociedad urbana” (1992: 19), con la generación de políticas que apuntaban a la reorganización municipal y de sus competencias en el uso del suelo urbano.

Así, la cultura política de la ciudad se ve envuelta en un discurso de lo eficiente, de lo planificado y lo moderno sobre un cambio en el modelo de gestión orientado a la creación de empresas municipales que consolidaban el capital inmobiliario y la segregación de la ciudad a través del Plan Regulador de la Ciudad Democrática donde se hacía énfasis en la necesidad de *“recuperar para la Municipalidad el control, ordenamiento y dirección del crecimiento urbano y la coordinación amplia y flexible con otros municipios, el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado”* (Carrión, 1992: 29).

Planteamiento sujeto a los requerimientos de los organismos internacionales, BID y Banco Mundial, para asegurar fuentes de financiamiento; así el discurso del libre mercado frente a la acción ineficiente del Estado calaba en el espacio local, garantizando, como Carrión lo señala, que las nuevas formas de capital de promoción articule la industria de la construcción con la propiedad inmobiliaria (Carrión, s/f: 46).

La gestión impulsada por Rodrigo Paz planteaba el ejercicio democrático a través del impulso a la participación, para ello se incorpora en la planificación municipal un componente de *promoción popular* como espacio de diálogo y planteamiento de demandas desde la ciudadanía hacia el gobierno local, mecanismo que aseguró el posicionamiento político del Alcalde y de su proyecto privatizador de ciudad.

Tales espacios de participación se sustentaban en la línea de asistencialización, con los que se posicionaba también la importancia de la atención a “los marginales” dentro de los programas operativos municipales, así lo afirmó el Director del Departamento de Promoción Popular, demócrata cristiano Marcelo Dotti:

La única forma de contacto entre el Municipio y la marginalidad es buscar una intermediación, establecer un diálogo. Y, así, se montó una unidad que iba a llamarse de Promoción Popular. Hemos ido a la marginalidad a recoger sus angustias, a medir sus demandas, para reportarlas como dato bruto en el municipio. Esta demanda desordenada se procesa inmediatamente en la unidad de planificación, que tiene una hipótesis de desarrollo urbano aprobada por el Cabildo. Hecho esto, se busca el apoyo financiero para cubrir la demanda, y, una vez conseguido ese apoyo, acudimos a Obras Públicas para que programen las respuestas en el plan operativo (En “Mi Quito tiene

un sol grande. Entrevistas al alcalde Paz y su equipo de trabajo” Quito. FESO. 1992: 169).

Sin embargo, la propuesta impulsada enfrentó un escenario de permanentes conflictos, de contradicciones, de disputa y fragmentación de la lucha política, donde la presencia de nuevos actores (los informales, las mujeres, los ecologistas, las y los jóvenes, entre otros) trajo consigo también un proceso de fragmentación de la lucha y por tanto de despolitización.

En medio de ese escenario, las políticas sociales se convirtieron en un instrumento de gestión de determinados proyectos de desarrollo, bajo prácticas de participación de las organizaciones populares; iniciativas mediadas en su mayoría por las ONG con cierta intervención del Estado (ejecución de programas implementados por el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Bienestar Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el INNFA, el Banco Central, entre otros), fragmentando el manejo territorial y diversificando la reivindicación de las organizaciones barriales, debido al interés que propiciaba la presencia de agentes externos y a una tendencia mucho mayor de prácticas clientelares.

De esa forma, la incidencia de las ONG mediante proyectos de desarrollo comunitario impulsó la estructuración de nuevas organizaciones alineadas a temas como la cultura, la niñez, el deporte, provocando que las demandas de los barrios populares ya no se oriente *“exclusivamente a la consecución de los bienes materiales, sino también a reivindicar la cultura, la identidad y la participación de la población que en ellos habitaba”* (Ciudad, 1992: 46).

En este período se reforma la Ordenanza que reconoce a las comunas como asentamientos de hecho que hasta entonces se encontraban regidas por la Ley de Régimen Comunal, a la vez que se estableció el límite urbano con el objetivo de incorporar a los barrios populares dentro de las áreas urbanas.

Un elemento clave en el proceso de segregación territorial norte-sur, fue el hecho de que la gestión municipal reforzaba un carácter popular hacia el sur dejando al norte bajo las fuerzas del libre mercado y por ende reduciendo la atención en obras de infraestructura y servicios básicos a los barrios populares ubicados en ese sector.

De hecho, el reordenamiento territorial trajo consigo la ubicación del Centro Comercial “El Bosque”, con ello, el desarrollo de proyectos viales en la franja de la Occidental y la dotación de servicios básicos como agua y alcantarillado, convirtiéndose en una zona de ubicación para los sectores medios y altos de Quito, lo que provocó *“presiones sociales para “despopularizar la zona” porque los asentamientos populares se vuelven disfuncionales a las nuevas tendencias del desarrollo urbano de la ciudad”* (Ciudad, 1992: 35). En consecuencia, se pone un freno a la expansión de barrios populares a la vez que se inicia un desplazamiento territorial de los sectores populares hacia las partes altas de la Avenida Occidental, es el caso de Pisulí y Roldós que acceden a terrenos y legitiman su presencia mediante la tala y apropiación del Bosque Protector.⁵⁹

De otro lado, frente a la necesidad de lograr que el Municipio asuma todas las competencias Paz contempla en su gestión el tema del transporte y con él la vialidad y la planificación de obras públicas; como parte del ordenamiento estratégico del territorio se encarga de la construcción de anillos viales, terminales terrestres y estacionamientos, para ello crea la Unidad de Estudios del Transporte que plantea el proyecto “Trolebus”.

Otro tema de importancia para la gestión de Paz fue la recuperación del Centro Histórico, bajo una lógica mercantil que miraba a ese espacio “con una gran ventaja competitiva a los ojos de los inversionistas”, en un contexto donde la tendencia del desarrollo urbano se centraba en la preservación de “los valores patrimoniales y de prestigio cultural”. Propuesta que al contar con presupuestos de algunas agencias de conservación en Estados Unidos, Bélgica, España e Italia concentraba su atención en la conservación de obras monumentales por lo que su atención se concentró en el embellecimiento de la ciudad y no en la problemática que la población enfrentaba.

Crea una oficina especializada para realizar un diagnóstico integral del Centro Histórico que aborda entre otros temas la identificación de las zonas de mayor conflicto debido a la presencia del comercio callejero, y a la incidencia de éste en el deterioro del patrimonio. En el diagnóstico los principales problemas identificados en el Centro Histórico y las razones de peso de que la ciudad no alcance el progreso se atribuyeron a

⁵⁹ Pese a las políticas de control del suelo y protección ecológica que, respaldado por la Ley de Conservación de Áreas Naturales aprobado por el Ministerio de Agricultura, prohíben la ubicación de barrios dentro del bosque protector.

la actividad de comercio informal y por ende a quienes la realizaban, es decir población indígena y sector popular. A partir de los resultados, las acciones se encaminaron a realizar una “limpieza social” de quienes ocupaban las calles del Centro de la ciudad.

Sin embargo, fue en 1994 cuando la política general de rehabilitación del patrimonio histórico se concreta con la creación del Plan Maestro del Centro Histórico, propuesta que se analizará más adelante.

En definitiva, la administración de Rodrigo Paz enfatiza en la gestión urbana relacionada con la transformación del Centro Histórico, la dotación de servicios a los barrios considerados marginales, en el control del transporte y la ejecución de obras públicas. Sin embargo, su atención se concentró en la reestructuración del aparato municipal tanto asesor como operativo, en este último, la creación de la Unidad de Promoción Popular no significó que su gobierno impulse acciones relacionadas con políticas sociales, de hecho fue evidente la ausencia del tratamiento de este tema de forma específica.

Rodrigo Paz concluye su gestión con un importante nivel de aceptación de la opinión pública, por lo que para dar continuidad a su obra la Democracia Popular lanza como candidato a Jamil Mahuad que resulta electo durante dos períodos, el primero entre 1992-1994 y el otro 1994-1998, año en el que se retiró de la alcaldía para candidatizarse a la Presidencia de la República.

Administración de Jamil Mahuad

Fue en la administración de Jamil Mahuad donde se inició la ejecución de las iniciativas impulsadas por la administración de Paz, entre ellas la imperiosa necesidad de que el Municipio tome un rol activo como “promotor de desarrollo” en la dinámica política, económica, social y cultural de la ciudad. Con ese precepto, el discurso y la acción emprendida por Mahuad buscó pasar de un Municipio que centra su acción como prestador, administrador y proveedor de servicios y gestión urbana a una actuación bajo principios de desarrollo y gobierno local, tendencia que se empezaba a implementar en las administraciones municipales de la década.

Bajo ese marco, en 1993 el Municipio logra la aprobación de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, con la cual amplía sus competencias y alcanza mayor

autonomía en su gestión, fundamentalmente en temas como el uso del suelo, el transporte⁶⁰ y el medio ambiente. Con ese fin justifica la reestructuración de las funciones municipales y la creación de varias empresas (fortaleciendo la tendencia privatizadora de la gestión municipal), entre ellas la Empresa de Obras Públicas que unifica las de Agua Potable y de Alcantarillado, la Empresa de Rastro y la Empresa del Centro Histórico encargada de la elaboración del Plan Maestro del Centro Histórico.

La potestad que le otorgó la Ley al Municipio respecto de la reestructuración territorial fue la ampliación de la gestión del suelo urbano y con ella la competencia exclusiva y privativa dentro del territorio metropolitano de la regulación del uso y aprovechamiento del suelo. Competencia que, no solo le permitió la incorporación de los barrios populares dentro de la zona urbana, sino también que las áreas conurbadas fueran parte del Distrito, incorporando la administración sobre el Catastro Rural, anteriormente de competencia del Gobierno Central a través de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, sumando como áreas suburbanas: en el noroccidente a Nanegalito, Gualea, Pacto y Nanegal; y, en la parte norcentral a Puéllaro, Perucho, Atahualpa, Chavezpamba y San José de Minas. Para lo cual elaboró el Plan de Estructura Espacial Metropolitana (1993) y el Plan General de Desarrollo Territorial (2001-2006) como instrumentos de planificación municipal.

Complementario a la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, en 1994 se formuló el Programa de “Desarrollo del Gobierno Local” que definió las estrategias para la implementación de una nueva institucionalidad municipal.⁶¹

Nueva institucionalidad que llevó al Municipio a adoptar la desconcentración en torno a la organización político-administrativa del Distrito, a través de la creación de zonas administrativas. La clasificación de la ciudad en norte, centro y sur responde a un proceso histórico de segregación territorial que atribuye a cada uno de esos sectores características socioeconómicas y culturales distintas, que en este caso con la zonificación legitima su diferencia a partir de la creación de la Administración Centro

⁶⁰ Un tema conflictivo para su gestión fue el de transporte que, en medio de fuertes confrontaciones con el gremio de transportistas, logra ser captado como competencia municipal, con lo cual empieza su regulación y se inicia el funcionamiento del Sistema “Trolebus” con el respaldo de los medios de comunicación y la acogida de la población quiteña.

⁶¹ El Programa de Desarrollo del Gobierno Local formuló el nuevo rol de la municipalidad como “facilitador, promotor, normador y concertador que promueva el desarrollo” (MDMQ,1995:6) y tres estrategias para su ejecución: el desarrollo institucional, el desarrollo comunitario y la descentralización (Vallejo, 2009: 84).

en 1993, de la Administración Sur en 1995 y la Administración Norte en 1996; adicionalmente se hace lo mismo con la creación de las Agencias Tumbaco y La Delicia que en 1998 fueron transformadas en Administraciones Zonales conjuntamente con la de Los Chillos.

La gestión desconcentrada a través de las Administraciones Zonales constituía para Mahuad una forma de aproximar al Municipio a la comunidad⁶², con el fin de abrir canales de democratización que faciliten la corresponsabilidad de las organizaciones barriales en la gestión; así, bajo la concepción de “desarrollo comunitario”, entendido como la promoción de la conciencia ciudadana a partir del fortalecimiento de las organizaciones existentes o la creación de otras, como instrumento de apoyo a los cambios impulsados en la ciudad, se definieron mecanismos de participación ciudadana como elemento legitimador de la planificación barrial⁶³ que consideraba también la cogestión de obras para los barrios populares, lo que significó el aporte en dinero, materiales o herramientas desde la comunidad.

En la Asamblea de la Ciudad, como lugar de confluencia de las discusiones en los espacios participativos, se sumaron también representantes de las cámaras de la producción, de las centrales sindicales, de los colegios profesionales, intelectuales, delegados de la iglesia, de las ONG, de las organizaciones de mujeres y de derechos humanos (Burbano, 2009: 84) a más de los representantes de los barrios de la ciudad, por el interés que existía de que la base popular legitime y sostenga el proyecto de ciudad promovido por Mahuad; sin embargo, al ser una propuesta impulsada por los grupos hegemónicos no fue una Asamblea con representación de los sectores subalternos, todo lo contrario las élites quiteñas fueron su representante y vocera, considerando que el escenario político que vivía Quito y el país en ese momento⁶⁴ convirtió a la Asamblea de la Ciudad en una trinchera para poner en marcha estrategias discursivas que configuraron la cultura política de la ciudad.

⁶² De esa manera, el municipio se convierte en la instancia ejecutora del enfoque de participación y las corrientes de desarrollo local posicionados desde los organismos internacionales como formas válidas de “gobernabilidad”, que en el fondo aseguran la transformación competitiva de la gestión pública hacia los intereses del sector privado.

⁶³ Entre los espacios de participación se encontraban “la micro planificación barrial impulsada por la Administración Sur (1994-1997), las formulaciones de planes estratégicos zonales coordinados por la Dirección de Planificación (1993-1995), la pretendida formulación del Plan Estratégico de la ciudad (1996-1997) con la constitución de la Asamblea de la Ciudad” (Vallejo, 2009: 92).

⁶⁴ Una serie de estrategias de lucha en contra Abdalá Bucaram terminaron con su mandato en medio de movilizaciones sociales en febrero de 1997, que para el caso de Quito tuvo a las élites quiteñas a la cabeza.

Además, la Asamblea se convirtió en una estrategia de Mahuad para posicionar un aparente enfrentamiento abierto del Presidente Bucaram contra la ciudad, bajo ese discurso asumido por la élite quiteña, se recupera la idea de mestizaje como un rasgo de identidad, *“como un atributo cultural de los quiteños”* (Burbano, 2009: 78), que forma parte de la retórica del mismo Mahuad:

Mahuad definió el mestizaje como “ese hilo conductor común a todos nosotros”. El verdadero sentido detrás de la conmemoración de la fundación es la “celebración de nuestro mestizaje”, que el nuevo alcalde lo definía como “esa suerte de mixtura mágica entre los valores, principios religiosos y morales de costumbres distintas”. Venimos, dijo Mahuad, de padres españoles y madres indígenas; su unión produjo una fusión entre razas. “Somos un pueblo mestizo, tenemos varias nacionalidades y culturas y eso es así, pero quizá el mestizaje sea ese hilo conductor común a todos nosotros”. La sesión solemne del Municipio, el 6 de diciembre, es siempre una ocasión para refirmar el discurso del mestizaje y retratar a Quito como la expresión máxima de la fusión entre lo que suele denominarse indistintamente dos estilos de vida, dos razas, dos civilizaciones (Burbano, 2009: 78).

Se retomaba entonces el sentido de mestizaje como elemento configurador de un nuevo sentido de la ciudad: Quito *“como el centro de una nación mestiza”*, por tanto, el mestizaje como un *“suceso maravilloso, mágico”* que se asocia también a un espíritu libertario (Burbano, 2009). Por ende invisibilizó las diferencias de quienes la habitan, es decir a “los otros” no mestizos. En ese escenario, como Burbano señala, *“La Asamblea había servido para construir un discurso sobre la ciudad: dignidad, decoro, cuna de la nacionalidad, libertad, autonomía municipal. Y también una imagen dignificadora de la política”* (Burbano, 2009: 93), en donde Mahuad se convirtió en *“en el puente entre las dos ciudades”*, entre el norte y el sur:

“En ese momento, las diferencias (entre el sur y el norte) no estaban tan marcadas porque el municipio tenía un gran liderazgo. En el sur la Asamblea había funcionado desde unos meses antes, el proceso era bastante bueno. Los grupos que normalmente habían sido opositores al municipio, trabajaban junto al municipio. Como era un momento de muchas relaciones, la gente esperaba mucho la opinión desde el municipio”. Había la convicción de que la iniciativa política la tenía el municipio y el norte, “pero el sur respondió muy bien. Fue una excelente respuesta. Si no hubiera habido una iniciativa de las élites, probablemente lo popular habría sido una desazón, pero no necesariamente una movilización” (Entrevista a Álvaro Sáenz citado en Burbano, 2009: 93).

Los vínculos entre el norte y el sur representaban también la idea de involucrar a los sectores populares en la transformación del Municipio hacia gobierno local. Así, el Plan

Estratégico de la ciudad⁶⁵ que Mahuad propuso en la Asamblea de Quito, consideraba la necesidad de establecer fuertes vínculos con los sectores populares. En el discurso de posesión así lo define:

La participación popular se está convirtiendo en la cuestión central de nuestro tiempo. Difícilmente se puede relevar de mejor manera la importancia que el tema tiene. Nosotros creemos que la persona humana debe intervenir de manera cada vez más creciente en las decisiones que afectan a su nivel y su calidad de vida. Las personas deben participar en las decisiones y deben tener acceso para opinar sobre las decisiones que tome la autoridad si queremos una sociedad realmente democrática [...] (Citado en Burbano, 2009: 85).

En ese sentido, la gestión de Mahuad planteó como prioridad atender a los barrios populares, bajo el discurso de “buscar el mejoramiento de sus condiciones de vida”; para ello propuso la definición de los asentamientos de hecho y su área inmediata como “Unidades de Desarrollo Integral” dentro de las cuales las actividades planteadas – integración de los asentamientos a la infraestructura urbana, provisión del equipamiento urbano en función a las necesidades, incentivo del desarrollo socio-económico para los sectores pobres de la población y el establecimiento de prioridades para la realización de las intervenciones– (Carrión y Vallejo: 1994, 45) tuvieron como interlocutores a las ONG, instancias que para el momento lograron posicionarse como alternativa viable a las demandas barriales, sin embargo, no lograron concretarse en su totalidad.

De otro lado, la conservación del Centro Histórico continuaba siendo una prioridad en la gestión de Mahuad, razón por la que en 1994 se creó el “Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito”, con el apoyo económico y técnico del BID, quien re-direccionó los objetivos del Plan 1992 hacia un proyecto del sector turístico.

En base a los acuerdos con el BID, el Municipio definió como principal objetivo crear una nueva imagen urbana que asegure la promoción turística nacional e internacional, para ello creó la Empresa Mixta de Desarrollo del Centro Histórico (1995) encargada de la ejecución del Programa de Rehabilitación a través del trabajo

⁶⁵ La visión de planificación estratégica planteada por Mahuad “surge en los años ochenta en la Escuela de Negocios de Harvard para aplicarla a la empresa privada con el fin de que alcance un alto grado de competitividad en el mercado, teniendo presentes siempre los movimientos de la competencia para alcanzar un único objetivo, el éxito empresarial” (Elizalde, Antonio. (2003) *“De la planificación centralizada a la identidad local como base del desarrollo territorial”*. Serie Gestión Pública No. 29. ILPES – Cepal. Chile. p.13).

coordinado con el sector privado, así se aseguró que la propuesta de rehabilitación empatara con la propuesta de desarrollo económico promovida por este sector económico.

Uno de los principales obstáculos que enfrentó la ejecución del programa, bajo la perspectiva impuesta desde el BID, fue la presencia de vendedores ambulantes a los que se culpabilizaba de los problemas de inseguridad, insalubridad y congestión en la zona; evidentemente para este organismo la presencia de población indígena y de sectores populares constituía una limitante para el desarrollo turístico de la ciudad, de hecho eran un obstáculo para alcanzar la máxima aspiración: ver a Quito como una ciudad moderna; reconociendo su importancia en tanto “representaciones coloridas y procesiones que confirman que los “otros” en la ciudad se ubican en la parte más baja de la estructura social” (Middleton, 2007 citado en Granja, 2010: 50), únicamente como espectáculo cultural.

Así, la administración de Mahuad continuó con la política histórica de ornato de la ciudad, esta vez bajo un sentido de ciudadanización de los quiteños, con proyectos orientados a impulsar lo que Kingman señala como “comportamientos ciudadanos”, racionalizando los usos culturales y potenciando los sentidos históricos frente a los espacios y referentes patrimoniales.

El logro alcanzado en su gestión como Alcalde y la popularidad adquirida en la deposición de Bucaram como Presidente, abrieron un escenario propicio para lanzar su candidatura a la Presidencia de la República, razón por la que Mahuad no termina su administración y le sucede Roque Sevilla para concluir los dos últimos años del segundo período.

Administración de Roque Sevilla

Roque Sevilla, Concejal en la administración de Mahuad, al asumir la Alcaldía buscó consolidar los procesos desarrollados desde Rodrigo Paz; sin embargo, debido a lo reducido de su período y a la crisis económica que enfrentaba el país bajo el gobierno de Mahuad, su acción se redujo a impulsar lo iniciado en la gestión anterior.

Con la crisis de 1999, el Municipio enfrentó la reducción de sus dos principales fuentes de ingreso: el presupuesto municipal disminuido a casi la mitad y la recaudación

de impuestos; a lo que se sumó la negativa del Congreso Nacional para reformar la Ley de Régimen Municipal respecto del aumento en la recaudación de tributos.

En su gestión, continuó su atención en el tema del transporte, ampliando la cobertura del Trolebus hacia Quitumbe (extremo sur de la ciudad) y puso en funcionamiento la Ecovía bajo la concesión a las cooperativas más grandes de la ciudad para que se encarguen de su operación. A la par, pretendió impulsar el control ambiental del parque automotor, debido a su perfil profesional orientado al tema; sin embargo debido a la coyuntura electoral y la situación del país no contó con las condiciones que le permitieran alcanzar su objetivo.

Entre sus acciones buscó mantener la desconcentración de la ciudad, para ello transformó a las Agencias de Tumbaco y La Delicia en Administraciones Zonales y creó la de Los Chillos. Además desarrolló un plan estratégico institucional en el que articuló el desarrollo del Distrito con los procesos de globalización, a través de la competitividad y productividad, sustentos técnicos que le permitieron fortalecer la línea empresarial desde la cual los servicios se desconcentraban a las empresas metropolitanas. Al respecto lo señalado por el propio Sevilla:

[...] Tercero, la promoción de la ciudad para que se haga inversiones productivas en ella. En un mundo interrelacionado y urbano la competencia no es entre países o empresas; la competencia es entre ciudades que ofrecen al mundo las mayores facilidades para la gestión empresarial, que brindan al ciudadano una vida digna, cómoda y segura. (Gaceta Municipal, Número 4, Año 1. 2000: 23, citado en Vallejo, 2009: 95).

En 1999 se creó a nivel internacional la iniciativa “Alianza para las Ciudades” con el fin de apoyar a los gobiernos en la formulación de programas masivos de mejoramiento de barrios “marginados” en un contexto donde la participación comunitaria tomó fuerza en la dinámica de definición de las políticas públicas.

Respaldado en esa iniciativa, Sevilla conforma la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales para encargarse de gestionar la incorporación de los asentamientos al sistema legal y catastro municipal, considerando que su existencia en Quito desde hace décadas los hacía “irreversibles”, dado el posicionamiento y legitimidad que muchos adquirieron; en ese sentido, la Comisión orientó su trabajo en tres líneas: acelerar el proceso de escrituración de los asentamientos, crear urbanizaciones de interés social progresivo y disminuir la toma ilegal de tierras. Proceso

que alcanzó la legalización de al menos el 50% de los 400 asentamientos registrados para 1998, e integró a 150 sectores a la trama urbana, con un aproximado de 60.000 familias involucradas (Mena, 2010: 64).

Por otro lado, durante los años anteriores las administraciones municipales en su intento por concretar la revalorización del Centro Histórico como espacio turístico y patrimonialista desarrollaron acciones de reubicación del comercio callejero; pero es en 1998 que la Alcaldía de Sevilla niega la entrega de permisos para el comercio informal, desarrollando mecanismos punitivos para quienes realicen esta actividad, sobre todo en época. Para hacer frente al problema del comercio informal plantea, en 1999, el Plan Maestro con el que logra la ejecución del Proyecto “Modernización del Comercio Popular” que, con financiamiento del BID, buscó la reubicación del comercio informal en los denominados Centros Comerciales del Ahorro, afectando significativa la economía familiar de los comerciantes, pese a que uno de sus objetivos se orientaba a mejorar sus condiciones de vida en los aspectos sociales, culturales y económicos.

Con el proyecto el Municipio no solo intentó “modernizar” la ciudad incidiendo en la recuperación del espacio público hacia un desarrollo de promoción turística e inmobiliaria, sino también buscó concretar un sistema de comercio popular con características de orden y modernidad, bajo el precepto de que ofrezca productos con precios competitivos, desde la lógica de descentralización incorporada para la fecha en la gestión municipal, que para el caso significaría el traslado del comercio tanto al norte como al sur, resultando un instrumento válido para reducir la demanda de compradores provenientes principalmente de los sectores populares de los dos polos urbanos. Frente a esta decisión, tomada unilateralmente por el Municipio, las asociaciones de comerciantes populares ratifican su posición de no moverse del Centro, por lo que la alternativa de negociación desde el Municipio fue la construcción de siete centros comerciales en el Centro de la ciudad bajo la condición innegociable de que no regresarían a las calles.

De esa forma, la recuperación y revalorización del Centro Histórico significó también un proceso importante de limpieza social y segregación territorial que en el fondo encerraba intereses de poder económico y político de los sectores empresariales. En términos generales, para Vallejo, las intervenciones desarrolladas en este período privilegiaron, en la nueva gestión pública, la conformación empresarial, la

incorporación de la planificación estratégica y la desconcentración administrativa (Vallejo, 2009: 96).

Al concluir su administración en medio de una profunda crisis nacional ocasionada en el gobierno de su aliado político: Mahuad, Sevilla cierra el ciclo de poder de la Democracia Popular en la Alcaldía Metropolitana luego de doce años evaluados por la opinión pública como positivos. Gana las elecciones Paco Moncayo, representante de la Izquierda Democrática, quien asumirá la Alcaldía por dos períodos, de 2000 a 2009.

2.3. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (LRDMQ) - 1993

La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito fue presentada al Congreso Nacional en la administración de Rodrigo Paz, sin embargo, entra en vigencia en 1993 en la alcaldía de Jamil Mahuad, con una proyección hasta el 2010. Como lo señala Vallejo, la Ley se enmarca en los postulados de Reforma del Estado y sobre los principios neoliberales de racionalidad empresarial, eficacia y eficiencia administrativa; y contempla la inversión privada en la prestación de servicios (Vallejo, 2009).

Dentro de la Ley se definió readecuación de la representación define la elección del Concejo Metropolitano a partir de concejales elegidos universalmente y de elección zonal, creación de direcciones zonales con “directores zonales” designados por parte del concejo metropolitano y la creación de concejos zonales elegidos por votación de cada una de las zonas (Vallejo, 2009: 83).

Si bien la readecuación de representantes no logró concretarse, la Ley constituyó una propuesta que inicia la descentralización en el país con la transferencia de competencias como el control del suelo, del transporte y del medio ambiente desde el Gobierno Central hacia el Municipio, otorgando gran capacidad de gestión y decisión a los gobiernos locales. Definió además un régimen especial por densidad poblacional⁶⁶; el desarrollo y ordenamiento de la ciudad a partir de la conformación de zonas administrativas y la participación ciudadana (comunitaria). Considerando tres programas: Gobierno Metropolitano, Desarrollo Socio-Económico y de Desarrollo Espacial Metropolitano, bajo un modelo de gestión gerencialista.

⁶⁶ Contempló tres niveles territoriales: el Distrito Metropolitano, las zonas metropolitanas y las parroquias y barrios metropolitanos.

Respecto a temas relacionados con lo social, la Ley contempló la definición de las limitaciones y necesidades de los “asentamientos humanos irregulares”, hacia la satisfacción de demandas relacionadas con suelo, vivienda, servicios, equipamiento comunitario, transporte, abastecimiento y empleo; la incorporación de aspectos relacionados con el desarrollo social, económico y administrativo del área metropolitana y no solo con la problemática territorial-espacial; y, la definición de Planes Especiales referidas a vivienda, parroquias rurales y asentamientos populares.

En materia de urbanización y vivienda social se planteó el Plan Ciudad Quitumbe para soluciones habitacionales a población de bajos ingresos del sur de la ciudad; respecto a las parroquias rurales se definió el Plan para Parroquias donde las concibió como espacio integrado en lo económico, social y territorial; y, sobre los asentamientos populares se planteó un proyecto orientado hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a través de la integración de los asentamientos a la infraestructura urbana, la provisión de equipamiento y el incentivo del desarrollo socio-económico.

Para René Vallejo (2009: 84) la Ley vigente para las tres gestiones municipales (Paz, Mahuad y Sevilla) posibilitó no solo que la división territorial distrital pueda concretarse, sino también que el Municipio adquiriera completa competencia en la gestión del suelo, el transporte y el medio ambiente. De igual manera señala la importancia de la participación comunitaria en la identificación de las necesidades y en la ejecución, financiamiento y mantenimiento de obras y servicios.

Sin embargo a ello, la Ley posibilitó que el Municipio asegura la constitución de las empresas privadas y fundamentalmente la concesión de servicios públicos al sector privado, privilegiando la participación del capital privado en la prestación de servicios y en la ejecución y mantenimiento de obras. De esa forma, la acción municipal tomó forma clara bajo una línea de gestión empresarial.

En términos generales, las reformas definidas en las décadas de los ochenta y noventa, que respondieron a los procesos de ajuste estructural, no solo que mantuvieron procesos de segregación y exclusión social, sino que fundamentaron una forma de gestión municipal privatizadora, en donde los capitales tanto nacionales como extranjeros determinaron en mucho los mecanismos y visiones en torno a la propia ciudad. Generando con ello, un proceso de legitimación de esas instancias privatizadas,

en tanto “eficientes”, pero que sin embargo, sostienen la reproducción del capital, por sobre los intereses y necesidades reales de la mayoría de población de la ciudad.

CONCLUSIONES

Este capítulo más que conclusiones lo que finalmente expone son las ideas centrales desde las cuales los autores han desarrollado su perspectiva respecto a las situaciones de exclusión y las políticas sociales definidas desde la gestión municipal, bajo las hipótesis con las cuales se planteó el estudio de la exclusión social en Quito. Por ello, lo presentado a continuación constituye una derivación de la literatura estudiada y de los enfoques que los autores han utilizado para su análisis.

Bajo esa perspectiva, las conclusiones analíticas que se ofrecen a continuación se fundamentan en un ensayo teórico de la situación de exclusión en la historia de Quito y la respuesta que las distintas administraciones municipales han brindado en un aparente interés de respuesta. De allí que, como primer elemento de análisis, se ha reafirmado el planteamiento respecto al cual, la exclusión forma parte de la sociedad capitalista, en ese sentido, los procesos de exclusión vividos en la historia de Quito demuestran que la población excluida no estuvo fuera de la configuración de la ciudad, todo lo contrario, formaba parte del proceso de producción y reproducción social, cultural, política y económica pero sin posibilidad alguna de incorporarse a las decisiones fundamentales, lo que determinó su condición de población sujeta a los intereses de la élite, reforzando la tesis de una ciudad excluyente, espacialmente fragmentada y segregada; exclusión invisibilizada en los discursos, imaginarios y prácticas de ciudadanía.

Bajo esa línea de análisis, se busca resaltar que no es posible entender la formación de la ciudad si no se hace referencia a dos elementos fundamentales, relacionados con las ideas de etnia y clase, que además se convierten en constitutivos de los procesos de exclusión social.

Respecto a la primera idea, Quito ha enfrentado desde la época de la colonia permanentes procesos de exclusión que se determinan a partir de la configuración de la sociedad bajo parámetros de clasificación social, fundamentada en la idea de raza, constituyéndose en la máxima expresión de dominación y explotación de los blancos/españoles hacia los indígenas/originarios, estableciendo un régimen de violencia simbólica, cultural, política y económica que aseguró posteriormente la expansión del sistema capitalista.

El proceso de exclusión de la población indígena en el Quito que va desde la colonia hasta el siglo XX, se define sobre la base de su condición de inferioridad por su color de piel, a lo que se suman aspectos culturales (lengua, vestimenta, formas de ver el mundo) que legitiman la diferencia como inferioridad. De esa forma, la estructura de relación colonial se convierte en el fundamento histórico de la configuración de la ciudad en el transcurso de su historia.

Cuando se plantea que el racismo es parte constitutiva del Estado y en este caso del Municipio, se lo hace en la medida en que, se ha definido una práctica oficial excluyente que institucionaliza una relación con la población de forma racista bajo el velo de una aparente tolerancia, que se ha ido complejizando con los imaginarios colectivos generados en torno a la diferenciación de clase; es decir, se relaciona de forma inmediata el color de la piel con las clases subordinadas, naturalizando la condición de clase con lo étnico. Convirtiéndose ambas en factores de una exclusión, que podríamos denominarla estructural.

En ese sentido, estos dos elementos –clase y etnia– configuran a Quito como una ciudad determinada por un patrón de clasificación que se ubica en el cotidiano de la población y en el discurso institucional, desde donde no se permite la presencia del otro, o se lo margina de forma permanente. Este proceso de blanqueamiento y de anulación del indio se convierte en un discurso hegemónico que impone estrategias y mecanismos de auto-depuración y limpieza social.

Durante el proceso de conformación de Quito en el siglo XX, la inexistencia del indígena en la historia de la ciudad se torna más visible, presentando a Quito como la ciudad señorial que imprime una belleza arquitectónica y monumental de gran riqueza histórica; sin embargo esa historia se fundamenta en la presencia de la aristocracia como fuente de progreso y desarrollo, desconociendo por completo que tal manifestación urbanística se fundó en la explotación de la población indígena, responsable directa de la construcción de las majestuosas iglesias, templos y monumentos; pero además invisibiliza los procesos históricos de poder que dieron paso a lo que hoy son las relaciones sociales, políticas y económicas de la ciudad.

La configuración de la ciudad se definió como una red articulada a los intereses de una minoría y bajo una institucionalidad que normativiza la exclusión y por tanto oculta

la desigualdad. Bajo la perspectiva de consolidar formas disciplinarias, de control y de eliminación de la población indígena, las élites posicionaron durante todos el proceso histórico del Quito moderno, una identidad nacional mestiza que emerge del proceso civilizatorio y de los mecanismos de control público; estas formas se orientaron a dos aspectos: por un lado, a la imposición de la concepción de cultura estrechamente vinculada con educación y civilización, relacionándolo con la condición de clase y etnia; y, de otro lado a la construcción del espíritu cívico a través de estrategias simbólicas de permanencia de la cultura hispánica.

Quito al convertirse en la matriz de los procesos de expansión del capitalismo se configura como espacio heterogéneo, pues la ciudad enfrentó una transformación de las estructuras sociales, visibilizando la presencia de clases sociales las mismas que surgen de una combinación entre la segregación social colonial y las incipientes relaciones de producción capitalista; configurando una ciudad bajo un orden social tendiente a consolidar un proceso civilizatorio.

En la época analizada, Se mantiene una estructura en las relaciones de poder fundamentada en la etnia y la clase; marcando un escenario donde la diferenciación social, económica y cultural se convierte en un elemento de conflictividad entre quienes fortalecen su poder económico/político y quienes resultan excluidos de este.

En ese contexto, el proceso de organización territorial, bajo un recorrido histórico de Quito, pasa a la configuración de dos ciudades: la bárbara y la civilizada, diferenciación definida por el establecimiento de una frontera étnica.

En ese proceso, un elemento recurrente estuvo ligado a la permanente segregación territorial que las clases subalternas enfrentaban, corolario de una organización espacial marcada por la diferenciación social; en ese sentido, la ciudad marcó en un primer momento la diferencia en las zonas residenciales, acentuadas en cuanto a clases y etnia, que profundizaba la estructura jerárquica y antagónica de la ciudad, así, la clase alta se establecía en el norte, configurándola como zona de modernización y desarrollo, mientras que las clases populares lo hacían hacia el centro-sur de la ciudad, en espacios que no ofrecían las mínimas condiciones.

Segregación que en el proceso de expansión de la ciudad se ve afectado por la presencia de sectores populares en las zonas periféricas del norte de la urbe, de allí que

en el devenir de las transformaciones sociales de la ciudad el norte se convirtió también en un espacio con presencia de sectores populares, heterogeneizando al territorio en términos materiales e ideológicos. Sin embargo a ello, la construcción del imaginario social mantenía la misma matriz de diferenciación racial y de clase, de tal forma que la presencia de barriadas populares en el norte no significó la eliminación de la segregación territorial, todo lo contrario se mantuvo latente, remarcando que los barrios periféricos constituían espacios exclusivos de los sectores populares.

Fue importante, en ese contexto, la orientación que tomaron los sectores subalternos hacia el desarrollo de estrategias extremas de reproducción frente a la continua segregación territorial que enfrentaban, así, las organizaciones barriales se configuran como un espacio de confrontación con el poder, no tanto por los procesos de movilización que generaron, que fueron importantes en determinados hitos históricos, sino por la sola presencia en la configuración moderna de ciudad; es decir, en tanto existieran los sectores populares, el ascenso hacia una ciudad moderna se veía limitada, de ahí la necesidad de establecer mecanismos que reduzcan la conflictividad y potencien una “inclusión perversa” bajo las lógicas y parámetros establecidos desde el poder. Esto significó el desarrollo de todo un proceso de cooptación de las dirigencias barriales, que devino en acciones clientelares frente a las demandas, lo que contribuyó al debilitamiento de la lucha social.

Particular que también se encuentra atravesado por la orientación que toma la ciudad respecto de convertirse en una promotora del crecimiento económico de las élites quiteñas y de los organismos internacionales que se fortalecían gracias al proceso de expansión capitalista, por tanto la dimensión social se mantenía en un segundo plano, visible en la medida que no se convertía en una restricción para los grandes capitales, generando una lógica de expulsión de los sectores populares hacia las periferias de la urbe y provocando grandes procesos de exclusión que trajeron consigo problemas relacionados con la desocupación y la precarización del trabajo por la incorporación de importantes grupos poblacionales al sector informal. Integración que define a los sectores populares como una estructura homogénea, en tanto la población que la conformaba debía enfrentar las mismas condiciones de desigualdad urbana.

Demostrando nuevamente que los sectores excluidos no necesariamente se ubicaron por fuera de la sociedad, todo lo contrario, se articularon de diversas maneras a la

estructura productiva urbana y al engranaje de dominación del capital, porque, como se ha planteado permanentemente: sin exclusión no hay acumulación.

Consolidando de esa forma, una visión económica que promovió e impulsó la división de la ciudad, de la que el capital inmobiliario no dejó de beneficiarse, así la promoción de planes urbanísticos en la zona norte con el interés de potenciar la presencia de sectores de clase alta, es sin duda un mecanismo que aseguró la presencia del sector privado aupado por la administración pública, en ciertos momentos posicionando la importancia del apoyo económico que se tradujo en intromisión en las decisiones políticas y en las definiciones técnicas, en otros momentos bajo la concepción de que el Estado ineficiente requiere de la mano privada para asegurar una administración eficiente y exitosa desde parámetros de racionalidad técnica.

En este marco histórico de conformación de la ciudad visibilizado en la diversidad de información bibliográfica, el segundo elemento de análisis son las políticas públicas, que han permitido no solo la construcción de una estructura normativo-jurídica sino, y fundamentalmente, una legitimación de estos procesos de clasificación, segregación y exclusión social.

Desde la perspectiva planteada por los autores el proceso histórico de las políticas sociales dentro de la gestión municipal evidencia el enfoque político y administrativo que sustentaba la gestión de las distintas administraciones municipales. En ese proceso, existen algunos elementos importantes de resaltar.

En una primera instancia, es evidente el cambio de perspectivas generado en torno a las normativas locales; si bien en los primeros años del siglo XX no existían políticas, la acción de gobierno se sustentó en las lógicas de relación establecidas por las élites dominantes y el sentido común de la población; sin embargo, desde la década de los 30 en adelante, estas formas no reglamentadas, empiezan a adquirir una justificación tanto en el ámbito formal-normativo, como también en cuanto a la justificación técnica.

Dentro de la estructura social bajo un fundamento colonial estamental, jerárquico y estratificado, los procesos de dominación que se concentraron en la administración de la ciudad, como instancia que cumple el rol de fortalecer el poder de las élites, determinaron políticas sustentadas en los principios de expulsión y explotación.

Posteriormente, el órgano político-administrativo de la ciudad se mantenía como un instrumento de protección de los intereses de la clase dominante para estabilizar el orden y la preservación de la dominación blanco/mestiza, sin embargo, incorporó la planificación para racionalizar el funcionamiento de la ciudad bajo la determinación de políticas civilizatorias que instituyeron el saber y la práctica médica como solución a la problemática social.

Así, las políticas de la época tendientes a la organización de la ciudad a partir de la articulación de preocupaciones sociales, urbanísticas y médicas que, sobre la base de dispositivos como el ornato y el higienismo, alcanzaron el disciplinamiento en el cuerpo social y determinaron la vigilancia, el control y la represión como acciones municipales y de la población.

En las décadas siguientes el aparato municipal se orientó hacia una lógica de funcionamiento propio, estableciendo una planificación y un ordenamiento territorial bajo criterios técnicos y con un carácter neutral, que aparentemente se hallaban ajenos al poder y sus intereses, sin embargo, se sostiene de las mismas prácticas de prevención de la moral pública y el ornato, con un elemento adicional: la promoción de patrones de ciudadanía. Las políticas sociales articuladas a la acción de la iglesia, se definieron desde el deber social y caridad hacia los pobres, a través de obras de servicio social y beneficencia que, si bien mantenían ciertos sesgos del pasado colonial, imprimían un sentido de empresa.

Posteriormente, en esa misma línea de ornato e higienismo, se fortaleció la visión de renovación urbana que dio cuenta de la configuración de una ciudad modernizante, hecho visible desde la década de los sesenta donde empezó a proyectarse al Centro Histórico como espacio de reivindicación del poder europeo, anteponiendo lo arquitectónico por sobre la situación social de la población que lo habitaba, para ello una política camuflada en el discurso de ordenamiento territorial fue la “limpieza social” que progresivamente las distintas administraciones municipales realizaban para garantizar que el Centro Histórico, espacio de valor patrimonial, cultural y de riqueza para la inversión privada, se vea libre de la presencia de actividades económicas informales desarrolladas por los sectores subalternos.

Desde esa misma época, las políticas municipales definidas desde la perspectiva social –léase comunitaria– se fundamentaron en una propuesta de políticas aparentemente neutrales –pero que esencia se mantenía sobre la base de procesos de control y dominación de la clase dominante, por tanto sustentadas en función de sus intereses–, de allí que en cada período se planteó la importancia de ser concebidas desde la racionalidad estatal, avaladas por un saber técnico con el fin de legitimar la negación de la existencia de sectores, barrios populares y de actividades económicas informales, oficializando la idea de que constituyen una traba para el progreso de la ciudad, legitimando con ello, la “*criminalización de la pobreza*”.

El modelo desarrollista implementado desde la década de los sesenta en el país, implicó el fortalecimiento del Estado en cuanto a la regulación y control de las diversas esferas de la vida social, económica y política; sin embargo, desde inicios de la década de los ochenta, que coincide con el retorno a la democracia, se genera una ruptura en cuanto a los modelos de desarrollo, impulsados desde el Consenso de Washington, lo que implicó la desregulación del Estado y con ello la apertura del mercado.

Hecho que provocó una transición desde una institucionalidad municipal administradora a un municipio corporativista, es decir bajo un carácter empresarial que define su acción desde parámetros de eficiencia y eficacia de la gestión, En este punto, es necesario resaltar que este proceso no compete exclusivamente a una característica local, pues como se ha visto, el proceso de ajuste estructural a nivel nacional definió en mucho este cambio de perspectiva a nivel municipal.

En ese mismo marco de apertura al mercado y fortalecimiento del capitalismo en el país, se consolida la perspectiva de Quito como *ciudad metropolitana*, desde la lógica empresarial en la definición de planes y en la administración municipal, hecho que promueve un manejo clientelar de los sectores populares y una organización territorial con tendencia al desarrollo industrial (bajo la configuración de ciudades-satélites) y consagrando la injerencia extranjera con la justificación del valor que tiene el aporte financiero internacional para el desarrollo de la ciudad.

De esa forma, los planes se convirtieron en instrumentos de promoción de la privatización de los servicios justificada como un imperativo de los procesos de descentralización; así, el ordenamiento territorial (base de la modernización) sirvió para

consolidar la segregación social del espacio. En ese contexto, la tendencia internacional de focalización de las políticas sociales se incorporó a la línea de acción municipal hacia el desarrollo de procesos de contención de la conflictividad social, sin intención alguna de orientarse a la resolución de problemas estructurales presentes en todo este período.

Un eje necesario de resalta en el análisis presentado por ciertos autores, es que, desde la década de los setenta, se evidencia un proceso de auto-resolución de los problemas que fundamentalmente los barrios populares enfrentaban, caracterizando la gestión más bien en términos de prácticas comunitarias y no municipales; sin embargo, es en la década de los ochenta que éstas prácticas se institucionalizan bajo la figura de “desarrollo comunitario”, con una participación indirecta de la gestión municipal. Práctica, que en los noventa, es asumida donde el municipio para incorporarla dentro de la planificación urbana bajo la figura de políticas comunitarias, con un intento de participación de la población en la discusión y definición de problemáticas vinculadas a la vida de los barrios y la ciudad, un ejemplo de ello fue la Asamblea de Quito que, como se analizó en su momento, constituyó un espacio de participación de varios sectores pero con una clara representación desde las élites quiteñas; bajo esa línea de gestión se empieza a institucionalizar la participación como parte de la lógica de descentralización de la gestión estatal.

En este sentido, es necesario mirar dos elementos centrales, por un lado, el proceso organizativo que los diversos barrios adquieren como mecanismos de exigencia y presión hacia las instituciones locales para que brinden respuestas a sus necesidades. Este proceso tuvo varias experiencias importantes, pues no solo definieron formas comunitarias al interior de los barrios, sino que se logró articular a demandas más amplias generadas por otros sectores sociales, como los trabajadores. Por otro lado, este proceso iniciado desde los propios moradores, fue acogido por la institucionalidad estatal, desde el discurso de una “necesaria participación comunitaria”, avalada por las diversas instancias internacionales que ya lograron tener peso en la gestión y definición de las políticas municipales.

Estos mecanismos de concertación y participación, han definido en mucho las políticas planteadas en los últimos años, elemento importante de resaltar porque a pesar de la aparente apertura del Estado, ni la participación ha sido real, ni la concertación ha constituido un logro; por el contrario, este se ha convertido en un mecanismo

legitimador de políticas definidas desde “arriba” que no ha modificado la segregación y exclusión, ni en la ciudad, ni en el país.

Dentro de ese contexto, es necesario enfatizar que la definición de políticas sociales en la historia de la ciudad ha estado marcada por las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad, por lo que no se ha buscado cambiar el sistema de dominación, todo lo contrario, se convirtieron en planes, programas y proyectos que, si bien pudieron haber sido gestionados de forma eficiente, no atenuaron las condiciones de desigualdad que enfrentan importantes segmentos de la población en Quito. De allí que, las políticas sociales se fundamentaron en una estructura social que aseguró la reproducción económica, social y cultural imperante.

En ese sentido, la gestión municipal y la definición que esta instancia hace en torno a lo social, constituyó siempre un manejo estratégico para favorecer a las élites quiteñas y para fortalecer la intromisión del capital; siendo entonces un proceso de continuidades del control no solo en el uso de la tierra sino también de las formas de configuración de la cultura quiteña.

De ese modo, las políticas sociales planteadas como un instrumento de gestión desde el municipio se han configurado, a través de la historia, como dispositivos de organización y control del cuerpo social que fundamentadas primero en una práctica civilizatoria, luego en una práctica modernizadora desde la visión de progreso de la ciudad y finalmente en acciones de atención y protección a los pobres, siempre se institucionalizaron como estrategias para garantizar la acumulación del capital en la urbe. De ahí que no se encuentran sustentadas en la política de las políticas sociales, es decir se orientaron como simple acción de gobierno hacia la resolución de problemas coyunturales pero no en el cambio de las condiciones estructurales que determinan la situación de exclusión de importantes grupos poblacionales.

Este elemento se vuelve un constitutivo de la ciudad, en tanto fueron programas sociales centrados en el combate a la pobreza, bajo una línea gerencialista de eficiencia y eficacia en su ejecución, donde los pobres aparecieron como los marginados, legitimando la intervención y asistencia por parte del Estado como un favor de quienes tienen más hacia quienes tienen menos.

Dentro del análisis de las diversas perspectivas de los autores utilizados en el estudio, concierne precisar que, si bien constituyen conceptos importantes en torno a la situación de Quito durante el siglo XX, existe una tendencia desde donde la configuración territorial no visibiliza en lo profundo de la problemática que los grupos subalternos viven; de hecho, la información bibliográfica fundamentalmente desde la década de los sesenta muestra una clara debilidad en su producción social histórica, elemento importante de resaltar en la medida en que podría reconocerse que el contexto social que configura la ciudad resulta de cierta forma supeditado a otros aspectos promovidos desde el interés de posicionar una mirada de modernidad de la ciudad.

En la misma línea, los análisis referidos a los planes municipales muestran a la gestión municipal como promotor de infraestructura urbana, elemento que debe ser entendido en la medida en que las propias políticas municipales históricamente presentan una tendencia de enfatizar dichos aspectos con el fin de asegurar un control adecuado de la ciudad, donde la perspectiva de posicionamiento político coloca en un segundo plano todo lo relacionado con lo social, resaltándolo solo en la medida en que puede provocar inestabilidad del orden establecido.

Con todo lo planteado, el análisis aún requiere de profundizar muchos más elementos de carácter histórico-social y por tanto aún quedan muchas preguntas por responder, bajo la perspectiva de pensar ¿qué tanto han significado los procesos de transformación de la ciudad en el marco de la transformación del país, para aseverar que en los actuales momentos ha dejado de ser una ciudad excluyente, porque la acción del gobierno local en lo social ha contribuido para que se convierta en una ciudad inclusiva?, respuesta que solo puede darse en la medida en que se promuevan futuras investigaciones que den cuenta de los alcances prácticos de ese discurso.

BIBLIOGRAFÍA

- Achig, Lucas. (1983). *“El Proceso Urbano de Quito”* (Ensayo de Interpretación). Ciudad, Quito.
- Aguilar, Astorga y Facio Lima. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? En: Contribuciones a las Ciencias Sociales. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Albornoz, Oswaldo. (1997). *“Historia de la acción clerical en el Ecuador”*. Ediciones Solitierra, Quito.
- Arim, Rodrigo. (2008). *“Crisis económica, segregación residencial y exclusión social: El caso de Montevideo”*. En: “Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI”. Comp. Alicia Ziccardi. Colección CLACSO-CROP. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Arriba González de Duma, Ana. (2002). *“El concepto de exclusión social en política social”*. Unidad de Políticas Comparadas – Consejo Superior de Investigaciones Científicas -CSIC.
- Bassols, Mario. (s/f). *“La marginalidad urbana: una teoría olvidada”*. Consultada en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/1990/pr/pr13.pdf>.
- Belfiore, Walnderley Mariangela. (2002). *“Reflexiones sobre la noción de exclusión”*. En: Revista Continental *“El Grito y las fases de la exclusión”*. Foro Social Mundial. Porto Alegre – Brasil.
- Bravo, Gonzalo. (1980). *“Movimientos Sociales Urbanos en Quito: Comité del Pueblo”*. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios del Desarrollo. FLACSO – Ecuador.
- Bretón, Víctor y Francisco García (Ed.) (2003). *“Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en Crisis”*. Icaria, Barcelona.
- Bourdieu, Pierre (1985). *¿Qué significa hablar?* España: Ediciones Akal.
- Burbano, de Lara Felipe. (2009). *“Quito y la caída de Bucaram –discurso, identidad y representaciones-”*. En: Quito, desarrollo para la gente. Tomo II. Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores. Corporación Instituto de la Ciudad de Quito.
- Bustelo, Eduardo. (2009). *“La política social sin política”*. En: *“Políticas sociales e institucionalidad pública”*. Ministerio de Inclusión Económica y Social, Instituto de la Niñez y la Familia, Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador.
- Bustos, Guillermo. (1992). *“Quito en la Transición: actores colectivos e identidades culturales urbanas (1920-1950)”*. En: *“Enfoques y estudios históricos, Quito a través de la historia”*. Ilustre Municipio de Quito. Serie Quito. Editorial Fraga

- _____. (2003) *“La politización del “problema obrero”. Los trabajadores quiteños entre la identidad “pueblo” y la identidad “clase” (1931-34)”*. En: *“Antología: Ciudadanía e Identidad”*. Pachano, Simón (Ed). FLACSO - Ecuador.
- Butler, Judith. (2000). *“El Marxismo y lo meramente cultural”*. En: *New Left Review* N° 2 Mayo- Junio. 109-121.
- Carvajal, Fernando. (2011). *“Ecuador: La evolución de su economía 1950-2008”*. En: *“Estado del país. Informe Cero. Ecuador 1959-2010”*. Ed. Adrián Bonilla – FLACSO y Milton Luna – Contrato Social por la Educación. Quito.
- Carrión Fernando. (1987). *“La política urbana del Municipio de Quito”*. En: *“Antología de las Ciencias Sociales. El proceso urbano en el Ecuador”*.
- _____. (1987). *“Quito –Crisis y Política Urbana–”*. Centro de Investigaciones CIUDAD. Editorial El Conejo. Quito – Ecuador.
- _____. (1987b). *“La ausencia de utopía como componente de la crisis urbana”*. En: *Ecuador Debate* No. 15.
- _____. (1988). *“Los Movimientos de Pobladores en los barrios populares de Quito”*.
- _____. (1989). *“Plan Distrito Metropolitano: Planes Parciales de Áreas Históricas - 27”*. Dirección de Planificación, Ilustre Municipio de Quito.
- _____. (s/f). *“Quito, una experiencia de gestión urbana (1988-1992)”*. En: *La Planificación de la ciudad, experiencias latinoamericanas*. Mario Lungo (Coord.). Cuaderno No. 1. FLACSO - Ecuador.
- _____. (s/f). *“Los movimientos de pobladores en los barrios populares de Quito (Ecuador)”*. En: *“Los pobladores: protagonistas urbanos en América Latina”*. 4to. Seminario Internacional cepap- Centro de Estudios del Hábitat Popular Universidad nacional de Colombia.
- Carrión, Fernando y René Vallejo (1992). *“La Planificación de Quito. Del Plan Director a la ciudad democrática”* Ciudades y Políticas Urbanas en América Latina. Quito. CODEL, 1992.
- Castel, Robert. (1997). *“La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”*. Pardós. Buenos Aires.
- _____. (2004). *“La inseguridad social ¿Qué es estar protegido”*. Ed. Manantial. Buenos Aires.
- Centro de Investigaciones CIUDAD. (1992). *“Diagnóstico y plan de desarrollo vecinal de los barrios populares del noroccidente de Quito”*. Serie ensayos FHORUM No. 3.
- Celi, Carlos. (2010). *“Juventud, discursos dominantes y voces resistentes: Análisis del Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil”*. Tesis para la obtención de título

- de Maestría en Estudios Latinoamericanos, mención en Políticas Culturales. Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador.
- Cortés, Fernando. (2006). “*Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social*”. Papeles de Población, enero-marzo. Número 047. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca – México.
- Cueva, Agustín. (1988). “*El proceso de dominación política en el Ecuador*”. Colección: La Línea del Horizonte. Editorial Planeta.
- _____. (2004). “*La teoría marxista. Categorías de base y problemas actuales*”. Comisión Universitaria de la PCMLE. Ediciones de la revolución ecuatoriana.
- Chalco, Soledad. (2009). “*Hegemonía y segregación. Algunos elementos para entender el Quito de hoy*”. Tesis para obtener el título en Sociología. Universidad Central del Ecuador.
- Doré, Emilie. (2008). “*La marginalidad urbana en el contexto: modernización truncada y conductas de los marginales*”. Sociológica, año 23, número 67. p. 81-105.
- Echeverría, Julio. (2009). “*Actores y Estructuras de Sentido en el Distrito Metropolitano de Quito*”. En: Quito, desarrollo para la gente. Tomo II. Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores. Corporación Instituto de la Ciudad de Quito.
- Enríquez, Pedro Gregorio. (2007). “*De la marginalidad a la exclusión social: un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos*”. Fundamentos en Humanidades, Universidad Nacional de San Luis. Año VIII – No. I. p. 57/88. Argentina.
- Espósito Carla. (2008). “*Exclusión política, des ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia*”. En: “Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI”. Comp. Alicia Ziccardi. Colección CLACSO-CROP. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- García, Jorge. (1985). “*Las organizaciones barriales de Quito*”. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS – Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Guerrero, Andrés. (1998). “*Ciudadanía, Frontera Étnica y Compulsión Binaria. Notas de relectura de una investigación antropológica*”, Revista ICONOS No. 4. FLACSO - Ecuador.
- _____. (2000). “*El proceso de identificación, sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura*”. En: “*Etnicidades. Antología Ciencias Sociales, Introducción*”. Guerrero, Andrés (Comp.). FLACSO - Ecuador.

- Goetschel, Ana María (1992) *“Hegemonía y sociedad. Quito: 1930-1950”*. En: *“Ciudades de los Andes. Visión histórica y contemporánea”*. Eduardo Kingman (Comp) Quito: IFEA-Centro de Investigaciones Ciudad.
- _____. (2008). *“Educación y formación de las clases medias”*. En: Ecuador Debate No. 74. Hernán Ibarra (Ed.). CAAP – Quito.
- Granja, Ángeles. (2010). *“Análisis de la situación de los comerciantes informales del centro histórico de Quito, después de su reubicación en los centros comerciales del ahorro, vista desde la perspectiva de los propios comerciantes”*. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios de la Ciudad. FLACSO – Ecuador.
- Grassi, Estela. (1989). *“La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana”*. Editorial HVMANITAS, Buenos Aires.
- _____. (2008). *“La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para el debate ‘post-neoliberal’”*. En: Es posible pensar una nueva política social para América Latina. Juan Ponce Jarrín (Ed.). FLACSO – Ecuador y Ministerio de Cultura.
- Ibarra, Hernán. (1998). *“Identidades y Modernización en Quito”*. En *“La otra Cultura: Imaginarios, Mestizaje y Modernización”*. Abya-Yala. Quito.
- _____. (2003). *“La identidad devaluada de los Modern Indians”*. En: *“Antología: Ciudad e Identidad”*. Simón Pachano (Ed). FLACSO – Ecuador.
- Kingman, Eduardo. (1990). *“Obras Públicas y Fuerza de Trabajo Indígena”*. En: *“Las Ciudades en la Historia”*. Eduardo Kingman (Comp.) Ed. CIUDAD -CONUEP Universidad Central del Ecuador. Quito.
- _____. (1992). *“Ciudades de los Andes: homogenización y diversidad”*. En: *“Ciudades de los Andes. Visión histórica y contemporánea”*. Eduardo Kingman (Comp.) Quito: IFEA-Centro de Investigaciones Ciudad.
- _____. (1992). *“Historia Urbana: Diversos Enfoques”*. En: *“Enfoques y estudios históricos, Quito a través de la historia”*. Ilustre Municipio de Quito. Serie Quito. Editorial Fraga.
- _____. (1992). *“Quito, vida social y modificaciones urbanas”*. En: *“Enfoques y estudios históricos, Quito a través de la historia”*. Ilustre Municipio de Quito/Consejería de Obras Públicas y Transporte, Junta de Andalucía. Serie Quito. Editorial Fraga.
- _____. (1996). *“Patrimonio, tradición y renovación urbana: Las reinenciones de la quiteñidad”*. En: *¿se gobiernan las ciudades?*. Revista Semestral Ciudad Alternativa No. 12, II Época. Centro de Investigaciones Ciudad. Quito.
- _____. (2006). *“Apuntes para una historia del gremio de albañiles de Quito. Ciudad y cultura popular”*. Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia 24, II Semestre. FLACSO - Ecuador.

- _____. (2008). *“La ciudad y los otros Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía”*. FLACSO Sede Ecuador.
- _____. (2009). *“Apuntes para una historia del gremio de albañiles en Quito. La ciudad vista desde los otros”*. En: *Historia Social Urbana. Espacios y Flujos*. Comp. Eduardo Kingman. FLACSO y Ministerio de Cultura. Quito.
- _____. (2009). *“Cultura popular, vida cotidiana y modernidad periférica”*. *Quaderns 25*, pp. 47-69. FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- _____. (2009) *“Estudio introductorio. Lo urbano, lo social: la historia social urbana”*. En *“Historia social urbana. Espacios y Flujos”*. Kingman Eduardo (Comp.) Quito: FLACSO - Ministerio de Cultura.
- Kingman, Eduardo y Ana María Goetschel. (1992). *“Quito: Las ideas de orden y progreso y las nuevas extirpaciones culturales”*. En: *“Serie Quito: Enfoques y estudios históricos. Quito a través de la Historia.”* Dirección de Planificación, Ilustre Municipio de Quito. Ecuador.
- Lander, Edgardo. (s/f). *“Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos”*. Universidad Central de Venezuela – Caracas.
- Lenoir, Remi. (2007). *“Espacio Social y clases sociales”*. En: Pierre Bourdieu; Pinto, Luis; Sapiro, Gisele; Champagne, Patrick; (Dirs.); Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2007.
- Lesser, Mishy. (1983). *“Pobreza urbana y relaciones de dominación en Quito”*. En: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/125/13/TFLACSO-05-ML1983.pdf>
- Luna, Milton. (1992). *“Los mestizos, los artesanos y los vientos de la modernización en el Quito de inicios de siglo”*. En: *“Serie Quito: Enfoques y estudios históricos. Quito a través de la Historia”*. Dirección de Planificación, Ilustre Municipio de Quito. Ecuador.
- Maiguashca, Juan. (1989). *“Las clases subalternas en los años treinta”*. *Revista de Historia Económica*, año 3, segundo semestre. Quito, Banco Central del Ecuador.
- Maiguashca, Juan y Liisa North. (1991). *“Orígenes y Significado del Velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972”*. En: *“La cuestión regional y el poder”*. Rafael Quintero (Ed.) FLACSO – CERLAC.
- Mena, Alexandra. (2010). *“Regulación de los asentamientos informales en Quito: Análisis de las políticas públicas”*. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Desarrollo Local y Territorio. Programa de Políticas Públicas – FLACSO - Ecuador.
- Moreano, Alejandro. (1992). *“Quito la vieja ciudad recoge sus pasos”*. NUEVA SOCIEDAD NRO.120.

- Moreno, Toscano Alejandra (Comp.). (1978). *“Ciudad de México, ensayo de constitución de una historia, México”*. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Naranjo, Marcelo. (1993-1997). *“Segregación espacial y espacio simbólico: un estudio de caso”*. En: www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resld=21611
- Nun, José. (1970). *“Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, núms 1 y 2, Santiago de Chile. En: *“Material de formación política de la ‘Cátedra Che Guevara – Colectivo Amauta’”*. Extracto reproducido de “La Teoría Social Latinoamericana, [Textos escogidos] Tomo II.: *“La teoría de la dependencia”*. Ruy Mauro Marini y Mária Millán (Comp.).
- Osmont, Annik. (2003). *“Ciudad y Economía, la ciudad eficiente”*. Cuadernos de la Cepal No. 88. La ciudad inclusiva. Chile. Marcello Balbo, Ricardo Jordán, y Daniela Simioni (Comp.).
- Ospina, Pablo, Gonzalo Herrera y María Andrade. (2008). *“Mapa de movimientos sociales en el Ecuador”*. Informe Final. Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ospina, Pablo. (1992). *“Quito en la colonia: Abastecimiento urbano y relaciones de poder”*. En: *“Serie Quito: Enfoques y estudios históricos. Quito a través de la Historia”*. Dirección de Planificación, Ilustre Municipio de Quito. Ecuador.
- Paterman, Carole. (2008). *“El contrato sexual”*. En: <http://www.laotrazvozdigital.com>. Visitado en febrero 2012.
- Pérez, Juan Pablo y Minor Mora. (2006). *“De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica”*. Informe final presentado al Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina. FLACSO – Costa Rica.
- Petras, James. (2002). *“Grito de los excluidos”*. En: Revista Continental *“El Grito y las fases de la exclusión”*. Traducido por Gabriela García Cedro. Foro Social Mundial. Porto Alegre – Brasil.
- _____. (2004). *“El Postmarxismo Rampante: Una crítica a los intelectuales y a las ONGs.”* En: www.rebellion.org. 2004. Consultado: junio 2012.
- Portes, Alejandro, Kelly Hoffman. (2003). *“Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal. Serie Políticas Sociales No. 68. CEPAL. Santiago de Chile.*
- Plan Regulador de Quito, Memoria Descriptiva. (1948). Municipio de Quito. Imprenta Municipal, Quito.
- Plan Distrito Metropolitano de Quito 1 – 1998.
- Quijano, Anibal. (1970). *“Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina”*. En Weffort, F y Quijano, A. *“Populismo, marginalización y dependencia. Ensayos de interpretación sociológica”*. Universidad

- Centroamericana, San José – Costa Rica, 1973. Extracto reproducido en: “*Material de formación política de la ‘Cátedra Che Guevara – Colectivo Amauta’*”.
- _____. (2000). “*Colonialidad del Poder; eurocentrismo y América Latina*”. Centro de Investigaciones Sociales – CIES, Lima.
- Rama, Ángel. (1998). “*La Ciudad Letrada*”. Montevideo, Uruguay.
- Ramón Valarezo, Galo. (2010). “*Descolonización del mestizaje y construcción de la interculturalidad*”. Ponencia para el “*Seminario Internacional sobre Sistema de Cultura*” organizado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Agosto 18-20. Quito-Ecuador.
- Rousseau, Jean-Jacques. (Chamberí, junio de 1754). “*Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*”. Traducción: Madrid, 1923.
- Rizo López, Ana. (2006). “*¿a qué llamamos exclusión social?*”. Polis [En línea]. Puesto en línea el 07 agosto de 2012. <http://polis.revues.org/5007>. Consultado: septiembre 2012.
- Sánchez Parga, José. (s/f). “*Devastación de la democracia en la sociedad de mercado*”. Texto de trabajo académico, próxima publicación.
- Sánchez, Paola. (2012). “*Discurso de ciudadanía: un acercamiento a las clases medias*”. Tesis para obtener el título en Sociología. Universidad Central del Ecuador.
- Salvia, Agustín. (s/f). “*Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate*”. En: www.uba.ar/secyt/.../Consideraciones_sobre_masa_marginalidad.pdf. Visitado en: julio 2011.
- Solano, Daniela. (2008). “*Vivir en territorios desmembrados: Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)*” En: “*Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*”. Comp. Alicia Ziccardi. Colección CLACSO-CROP. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Solís, María Liliana. (2009). “*La ciudad de Quito entre 1930 y 1975 en la memoria femenina y masculina del sector medio. ‘Las mujeres eran unas Diosas, no sé de qué se liberaron’*”. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias sociales con mención en Antropología. FLACSO – Ecuador.
- Terán, Rosemarie (1992). “*La ciudad colonial y sus símbolos: Una aproximación a la historia de Quito en el siglo XVII*”. En: “*Ciudad de los Andes; Visión histórica y contemporánea*”. Kingman Eduardo (Comp.). Ciudad.

- _____. (1992). *“La Colonia: Factores dinámicos en el desarrollo urbano del Quito Colonial”*. En: *“Serie Quito: Enfoques y estudios históricos. Quito a través de la Historia”*. Dirección de Planificación, Ilustre Municipio de Quito. Ecuador.
- Tinajero, Fernando. (2011). *“Políticas Culturales del Estado (1944-2010)”*. En: *“Estado del país. Informe Cero. Ecuador 1959-2010”*. Ed. Adrián Bonilla – FLACSO y Milton Luna – Contrato Social por la Educación. Quito.
- Touraine, Alain. (1998). *“El concepto de desarrollo revisited”*. En: *“Democracia sin exclusiones ni excluidos”*. E. Sader (ed.), CLECSO-UNESCO, Nueva Sociedad, Caracas.
- Unda, Mario. (1992). *“Quito o las dos caras de Dios”*. En: *¿se gobiernan las ciudades?*. Revista Semestral Ciudad Alternativa No. 8. Centro de Investigaciones Ciudad.
- _____. (1996). *“El movimiento barrial en Quito durante el último medio siglo”*. En: *¿se gobiernan las ciudades?*. Revista Semestral Ciudad Alternativa No. 12, II Época. Centro de Investigaciones Ciudad. Quito.
- Valdivia, Néstor, Martín Benavides y Máximo Torero. (s/f). *“Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente”*.
- Vallejo, René, (2008). *“Quito: Capitalidad y Centralidades”*. Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos No. 2, OLACCHI.
- _____. (2009). *“Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito.1990-2007”*. Programa Política Pública, Mención Gestión del Desarrollo, FLACSO. Quito – Ecuador.
- Vásconez, Alison, Rossana Córdova y Pabel Muñoz. (2005). *“La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”*. Serie Políticas Sociales No. 105. División de Desarrollo Social – CEPAL. Chile.
- Villavicencio, Gaitán. (1991). *“Crisis económica y desmovilización social. La década de los 80: actores y desmovilización social”*. En: Ecuador la Democracia Esquiva. ILDIS. Primera Edición. Quito – Ecuador.
- Vuskovic, Pedro. (1993). *“Pobreza y desigualdad social en América Latina”*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM, México.
- Walsh, Catherine. (2010). *“‘Raza’, mestizaje y poder: horizontes coloniales pasados y presentes”*. En: *“Crítica y Emancipación”* Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Año II. No. 3, Primer Semestre. CLACSO.