

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVII Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

LOS CORDONES DE MISERIA
EN LA CAPITAL ECUATORIANA

DR. JOSE CASTRO LUNA

1989 - 1990

INDICE GENERAL

Antecedentes.....	1
Justificación.....	3
Delimitación del tema.....	6
Elementos conceptuales.....	8
Objetivos.....	12
Metodología de trabajo.....	13

Capítulo Primero:

Aspectos Fundamentales de la Economía Nacional...	14
1.1. época independentista.....	15
1.2. La crisis del cacao.....	22
1.3. La bonanza del banano.....	25
1.4. La reforma agraria.....	28
1.5. Los organismos Internacionales.....	37
1.6. La bonanza del petróleo.....	41
1.7. Crisis de la acumulación y deuda externa....	43

Capítulo Segundo:

Formación y características de los CM. en Quito..	47
2.1. Migraciones del campo.....	52
2.2. La movilidad urbana.....	56
2.3. Características de la ciudad de Quito.....	58
2.4. Barrios marginales y segregación residenc...	60
2.4.1. Zona Norte.....	61
2.4.2. Zona Sur.....	61
2.4.3. Centro de Quito.....	61
2.4.4. Los barrios marginales.....	62
2.5. Los tugurios de la ciudad de Quito.....	66
2.6. Los poblados aledaños.....	69
2.7. Características de la población de los CM...	70
2.7.1. La población.....	70
2.7.2. La familia.....	73
2.7.3. Población trabajadora.....	74
2.7.4. Nivel educativo.....	76
2.7.5. La vivienda.....	77
2.7.6. Desplazamientos intraurbanos.....	79
2.8. Organizaciones comunitarias.....	81
2.9. La situación de Salud.....	86

Capítulo Tercero:

Alternativas de solución para la población de CM.	93
3.1 Alternativas en el sector salud.....	94
3.2 Alternativas en educación.....	106
3.3. La generación de empleo.....	108

Capítulo Cuarto:

Conclusiones y Recomendaciones.....	112
4.1 Conclusiones.....	112
4.2 Recomendaciones.....	115

LISTADO DE TABLAS

No T.	Contenidos	Pags.
No 1	Número de explotaciones y superficie en valores absolutos y porcentajes, de la sierra ecuatoriana por estratos de tamaño, 1954.....	29
No 2	Composición de la población agrícola de las provincias de la sierra, 1960.....	30
No 3	Entrega de huasipungos por años.....	34
No 4	Entrega de huasipungos por provincias.....	35
No 5	Comunidades influenciadas por la Misión Andina, 1961.....	38
No 6	Comunidades y provincias por acción de la Misión Andina, 1969.....	39
No 7	Crecimiento de la deuda externa del Ecuador....	45
No 8	Procedencia de los pobladores de los cordones de miseria.....	54
No 9	Permanencia de los marginados en el sector.....	57
No 10	Estudios y referencias sobre el crecimiento de los barrios marginales.....	63
No 11	Distribución geográfica y número de barrios marginales en Quito.....	64
No 12	Población de extrema pobreza por grupos de edad.....	72
No 13	Condiciones sanitarias de los C.M.....	78
No 14	Listado de personal y sus funciones en el Subcentro de Salud.....	98
No 15	Personal y funciones para el Centro de S.....	102
No 16	Faquetema de los Servicios Regionalizados para los cordones de Miseria.....	104

LISTADO DE GRAFICOS

No 1	Mapa de los Cordones de Miseria, Quito/89.....	4
No 2	Expansión de Quito de 1534 a 1975.....	59
No 3	Quito y las poblaciones aledañas.....	71
No 4	Unidades de Salud en los cordones de miseria..	100
No 5	Centros de Salud de Quito.....	101

LISTADO DE ANEXOS

No 1	Listado de barrios de cordones de miseria
No 2	Clasificación de los barrios marginales según ingreso y condiciones de vida
No 3	Listado de organizaciones que colaboran en los cordones de miseria.
No 4	Listado de unidades operativas tipo Subcentro de Salud en Quito.

I. ANTECEDENTES

En las últimas décadas, la demanda de vivienda y servicios básicos se ha incrementado progresivamente en el país y particularmente en Quito; en la década del setenta se producen profundos trastornos en la ciudad capital y otras ciudades del país, tanto morfológica como funcionalmente. En Quito, los barrios populares comienzan a extenderse por las vertientes del Pichincha y continúan por las estribaciones de la misma montaña, a tal punto que en la actualidad se estiman que viven alrededor de 700.000 personas distribuidas en la siguiente forma:¹

Sector marginal.....	350.000 a 400.000
Tugurios.....	200.000
Población flotante.....	100.000

Pero la expansión no sólo se realiza en los sectores mencionados sino que se extienden por los cuatro costados de la ciudad y con el fin de ganar espacio vital se comienza con el relleno de las grandes quebradas, las mismas que por su mala consolidación se reactivan periódicamente, se hunden y ocasionan inundaciones, desaparecen las incipientes calles construídas y ocurren numerosas tragedias que afectan a sus ocupantes y que, además, son presa de algunas enfermedades inmuno-prevenibles.

¹ MSP-IIDES, 1989, p. 12.

Las viviendas construidas en estos sectores carecen de las más elementales condiciones de seguridad y protección, de equipamientos colectivos así como de servicios básicos, entre los que mencionaremos el agua, alcantarillado y luz eléctrica.

Se considera por estudios realizados que sus pobladores proceden de las áreas rurales, personas que migraron por diversos factores y cuyo denominador lo constituyen: la escasez de recursos económicos y la esperanza de un futuro mejor en la gran ciudad. Al no disponer de los medios necesarios y ver frustradas sus aspiraciones, invaden tierras o estructuran organizaciones populares urbanas por ejemplo, el Comité del Pueblo, que busca comprar terrenos para construir sus viviendas a precios bajos, generalmente lo consiguen en las márgenes de la ciudad. Nacen así "Las Zonas Urbano Marginales", conocidas también como "Los Cordones de Miseria".

La primera ocupación de tierras en Quito se realiza en 1973 por parte del antes mencionado Comité del Pueblo, el cual toma la posesión de la hacienda La Mena, propiedad del Municipio de Quito, ubicada en el Sur de la ciudad; la justificación de esta acción la fundamentó el Comité en el Decreto promulgado en el año de 1938 por el General Enriquez Gallo, que dice: "Si una entidad popular justifica sus necesidades y su organización, será posible hacer un llamado a una declaración pública de tierras reivindicadas"¹.

¹ Herdoíza, W., 11. 1985, p. 3

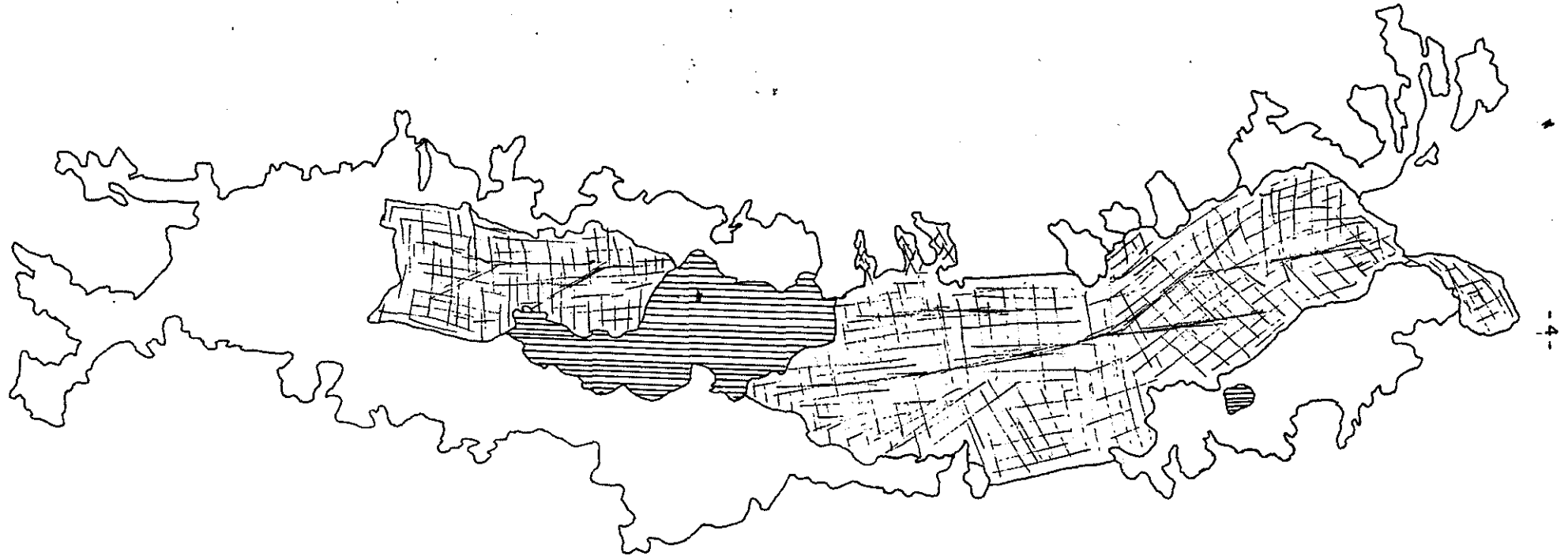
Con las masas rurales que emigran a la ciudad, las áreas urbano marginales se han incrementado hasta tal punto que se estima alrededor de 300 barrios (ver Gráfico No 1, Los Cordones de miseria de la ciudad de Quito) que constituyen un amplio cordón de miseria que, junto a los tugurios de la parte central de la ciudad de Quito, conforman una red urbana "trunca y desarticulada" recibiendo del gobierno una atención cada vez más precaria y presenta indicios exteriores de problemas sociales como pobreza extrema, desempleo, hacinamiento, promiscuidad, enfermedad, alto riesgo de prostitución, etc.; problemas que tiene una tendencia multiplicadora.

II. JUSTIFICACION

Investigaciones científicas y datos censales, revelan que la migración rural-urbana continúa en forma intensa en casi todos los países Latinoamericanos, nuestro país no es la excepción de ésta tendencia. Los problemas y tensiones sociales que se suponía existían en el campo, aparentemente están siendo llevados a la ciudad capital por los migrantes, que no son sino la acumulación progresiva de los grupos rurales desarraigados de las comunidades y pequeñas ciudades de la sierra, creando lo que damos en llamar "cordones de miseria" que se contraponen a un sector urbano

GRAFICO No 1

CORDONES DE MISERIA DE LA CIUDAD DE QUITO-1989



CIUDAD DE QUITO



URBANO MARGINAL



TUGURIO

FUENTE: DIAGNOSTICO DE SALUD DE LAS ZONAS MARGINALES DE QUITO

"moderno integrado". Traen consigo uno de los problemas más graves, que en éste contexto se acentúa y corresponde a la situación de salud, dados por un acelerado crecimiento de la población, lo que ha permitido que el Estado no pueda prestar estos servicios al marginado y si los brinda, éstos son deficientes, resultado de lo cual existe una morbilidad crónica por enfermedades respiratorias agudas, enfermedades diarreicas, así como una alta mortalidad especialmente en la población infantil de menores de un año.

La Reforma Agraria iniciada en 1964 y reformada en 1972, mal ejecutadas en nuestro país, hicieron posible el acceso de las poblaciones rurales a tierras pertenecientes a latifundistas bajo un sistema feudal; la disminución de la mortalidad en las ciudades, aceleró el crecimiento vegetativo de su población; el mismo fenómeno en el campo debe haber provocado flujos migratorios causados por factores de "estancamiento", pero conjuntamente y dada la época en que se vivía, sobretudo en 1972, se dieron profundas modificaciones por el Boom Petrolero, como la expansión de la red de transporte, principalmente carreteras que en forma sucesiva alcanzaron nuevas áreas, uniéndolas a la economía de mercado de la gran ciudad esto incrementó aún más las migraciones por los llamados factores de "cambio".

"Los cordones de miseria" o zonas urbano-marginales, o ciudades jóvenes como se las conoce en el Perú, Fabelas en el Brasil, Villas Miseria en el Argentina, etc. estructuradas como se mencionó anteriormente, son el denominador

común de un lacerante problema en los países en vías de desarrollo y, aún, en los desarrollados. Debemos analizar su problemática a través de estudios realizados a fin de llegar a un conocimiento científico, que cubra un porcentaje significativo de la ciudad de Quito.

Además, el conocimiento de las inquietudes, necesidades sentidas y otras características de esta población marginada, dan la oportunidad a los equipos de trabajo de los diferentes organismos estatales y en particular a los de salud, para planificar una mejor prestación de servicios no sólo al hombre "per sé", o a la familia considerada el núcleo básico de nuestra sociedad sino a la comunidad organizada que atraviesa por graves problemas económico sociales.

Luego de algunos meses de estudio en el "Instituto de Altos Estudios Nacionales" (IAEN), estamos conscientes sobre la realidad política, económica, social y militar de nuestro país y hemos sentido frustraciones al escuchar las escasas o teóricas alternativas de solución a la gran problemática que plantean "los cordones de miseria", razón más que suficiente que nos ha motivado a realizar un estudio de base para proponer alternativas lógicas de solución para la búsqueda de un futuro humano de "los marginados".

III. DELIMITACION DEL TEMA

El presente trabajo significa el estudio y análisis de una

gran zona de asentamientos humanos, estructurados por barrios que rodean a la ciudad, constituyendo un gran anillo que se introduce umbilicadamente por el centro de la ciudad. Hemos manifestado anteriormente que se estima la existencia de alrededor de 300 barrios marginales ubicados en su mayoría sin Ordenanza Municipal; mala conformación física, falta de una adecuada planificación; estructura una trama urbana de condiciones caóticas en su trazado; carente de equipamientos colectivos, infraestructura sanitaria y otros servicios básicos, si éstos existen, no satisfacen las necesidades de los pobladores que habitan en los sectores señalados.

Están conformados en su mayor parte por familias de estratos económicos y socialmente bajos (albañiles, jornaleros, obreros, vendedores ambulantes); cabe señalar además que, según estudios anteriores en la zona central de Quito conocida también como el Quito antiguo o el "casco colonial de la ciudad", viven grupos poblacionales pertenecientes a sectores medios con alguna solvencia económica (artesanos, comerciantes, empleados públicos, profesionales medios), que en su mayoría poseen bajos ingresos y se aprecian altos índices de promiscuidad y hacinamiento.

Su existencia plantea un grave problema para el Municipio de Quito, que no ha podido detener el apareamiento de nuevos asentamientos cada vez en aumento y que tienden a agudizar. El presente trabajo se propone conocer en mejor forma la problemática de nivel socioeconómico, la situación

de la salud y saneamiento ambiental del medio, con la finalidad de plantear alternativas de solución a la situación existente, sobretodo, que en el campo de la salud permita llegar a la elaboración de un modelo de prestación de servicios acorde con las necesidades de la población y los recursos institucionales y comunitarios.

IV. ELEMENTOS CONCEPTUALES

- ASENTAMIENTOS EN PROCESO DE INTEGRACION:** Momento determinado dentro del proceso de integración a lo urbano de los barrios periféricos marginales.
- BARRIO:** Sectores físicos de una ciudad, con población y ciertos caracteres de concentración y homogeneidad.
- BARRIO MARGINAL** Se lo define como un sector de la ciudad formado por un grupo social de estratos medios y bajos, determinado por la dinámica de las estructuras económicas sociales dominantes. En relación al aspecto urbano, carece de una adecuada planificación, equipamiento urbano y de la infraestructura básica.
- CENTRO DE SALUD** Unidad operativa ubicada en cabeceras provinciales, brinda atención ambulatoria en las cuatro especialidades básicas, dando

énfasis en el programa infantil.

CIUDAD: Es el lugar geográfico donde se instala la superestructura político administrativa de una sociedad.

CORDONES DE MISERIA: Conjunto de barrios marginales y tugurios de la ciudad, cuyos pobladores tienen acceso deficiente a los servicios básicos del Estado, como salud, educación, transporte, etc. y que generalmente su actividad económica está relacionada con la economía informal.

DESARROLLO Y CRECIMIENTO URBANO: Es un proceso de crecimiento y organización del espacio urbano basado en: 1) La descomposición previa de las estructuras sociales y agrarias y la emigración de la población hacia los centros urbanos ya existentes; 2) El paso de una economía doméstica a una economía de manufactura y luego a una de fábrica.

EMIGRACION: Es el acto de salir de la tierra natal para vivir en otra¹.

EQUIPO SALUD: Conjunto de personas que trabajan en una unidad de salud del Ministerio de Salud Pública y que están comprometidas con la

¹ Martínez , L. 1983. p.

comunidad en la búsqueda de soluciones integrales a los problemas que afectan a su salud.

ESPACIO URBANO: Extensión geográfica que un grupo humano necesita para su desenvolvimiento.

MARGINADO: Individuo o grupo social al cual se le excluye participar en el ejercicio de ciertos derechos o en el cumplimiento de ciertos deberes que les correspondería.

MARGINALIDAD: Es la exclusión o la negativa tácita, impuesta por los grupos dominantes para que la persona individual o colectivamente, pueda participar en los derechos y deberes que le corresponden dentro de la sociedad. Es un fenómeno histórico y universal.

MIGRACION: Cambios de residencia de grupos humanos, permanente o transitoria motivados por razones económicas, sociales y políticas.

POBLACION: Totalidad de personas que viven en un territorio. Considerándolas en cifras se tiene la población absoluta; población relativa o densidad de población cuando relacionamos a ésta con el territorio.

POB. CONCENTRADA: Grupos de personas integradas en núcleos reducidos.

POBREZA: Necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida.

SUBCENTRO SALUD Unidad de salud destinada para dar atención ambulatoria a una población de 1500 y más habitantes, a través de actividades de fomento de la salud y prevención de la enfermedad; ubicada en cabeceras parroquiales urbanas o rurales.

SUBEMPLEO: formas figuradas de trabajo generadas por los sectores desocupados, frente a la necesidad de obtener algún ingreso; generalmente son trabajos mal remunerados, inestables o a tiempo parcial.

TUGURIO: Presencia de grandes sectores de población hacinados en determinadas zonas urbanas.

V. OBJETIVOS

- i.- Identificar el grado de acceso a los servicios básicos de las poblaciones que viven en los cordones de miseria.
- ii.- Efectuar una caracterización de los determinantes históricos que influyeron e influyen en la migración de las personas.
- iii.- Identificar las condiciones de salud de los pobladores en estudio a través de indicadores básicos.
- iv.- Identificar la infraestructura sanitaria y otros servicios de la comunidad, como educación y transporte.
- v.- Proponer un modelo de prestación de servicios de salud, que sea aplicable y beneficioso a los pobladores de los cordones de miseria.
- vi.- Consolidar los elementos teóricos existentes sobre los cordones de miseria mediante la aplicación de conocimientos adquiridos sobre teoría de la investigación en el presente curso.

VI. METODOLOGIA DE TRABAJO

- El estudio se realizará desde el 20 de Febrero de 1990 hasta el 20 de Junio del mismo año.
- En el proceso de investigación se tomará en cuenta métodos y técnicas de la investigación como:
 - . Revisión bibliográfica, documental y cartográfica de la ciudad de Quito.
 - . Entrevistas con autoridades responsables de equipamientos colectivos, servicios básicos y de saneamiento del medio.
 - . Entrevistas estructuradas a determinados líderes de la comunidad de barrios marginales de Quito, considerando proporcionalmente a los cuatro sectores de los cordones de miseria.
- Se confeccionarán para el análisis descriptivo una secuencia de cuadros y datos estadísticos con números absolutos y porcentajes.
- Para la construcción del modelo de salud se utilizarán:
 - . Referencias de los líderes de comunidad.
 - . Alternativas de modelos empleados por entidades no gubernamentales que funcionan en Quito.
 - . Iniciativas o propuestas que manifieste la Facultad de Medicina.
 - . Proyectos específicos que esté desarrollando el Ministerio de Salud Pública.
 - . Alternativas de soluciones que para el sector Salud tenga el Municipio o Consejo Provincial.
- Presentación de informe final.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS FUNDAMENTALES E HISTORICOS DE LA ECONOMIA NACIONAL

En el Ecuador, los primeros brotes migratorios del campo a la ciudad se produjeron en momentos de auge de las actividades agrícolas de exportación, que determinaron un incremento de la actividad comercial y de los servicios, acelerándose relativamente los procesos de urbanización. Pero son los periodos de crisis de exportación en que se producen fuertes procesos migratorios del área rural hacia Guayaquil y Quito, iniciándose así la formación de núcleos urbanos de población en una situación de subempleo o desempleo y la paralela formación de "suburbios" o "cordones de miseria".

En la década de los sesenta Quito, como centro urbano del país, capta un buen número de migrantes rurales; dichas migraciones por muchos estudios realizados y comprobados son causadas por un deterioro del agro, resultado de la incapacidad del sistema socio-económico dominante. Se hace necesario por tanto una visión retrospectiva del problema y analizar capítulos importantes con el objeto de tener elementos que nos permitan comprender mejor el por qué de la existencia actual de los tugurios y cordones de miseria, los factores que lo han causado así como las manifestaciones que se dan una vez que éste se ha producido.

1.1. EPOCA INDEPENDENTISTA

Europa en el siglo XVIII consolidaba el modo de producción capitalista. España y Portugal se encontraban al margen de éste proceso; pero sin embargo poseían poderío económico gracias a la transferencia de riquezas de sus colonias en la América India, que al no saber aprovecharlos adecuadamente, de poco les sirvió, la situación se vió empeorada por las luchas de la Europa Mercantil de entonces, a las que se sumaron las medidas de tipo administrativas que tomó particularmente España como "la orden real de demoler obrajes y telares"¹ así como el contrabando y el comercio liberado, produjeron grandes estragos en la región, especialmente en aspectos económicos lo que consecuentemente se reflejaron en sus colonias americanas.

A mediados del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, época colonial, nuestro país y particularmente la región de la sierra mantenía la conformación predominante del sistema de haciendas cuyos propietarios, "los Terratenientes", disponían de una población indígena sujeta por el sistema de peonaje por deuda y que fueron obtenidos mediante un sistema fortalecido de "concertaje", esta clase poderosa, "hizo del concertaje una forma de trabajo servil, enraizado en una base poblacional permanente"², lo que les permitió mantener una forma de servidumbre libre del control del

¹ Flan Quito, 1980, p. 43

² Quintero, R., 1981, p. 21

Estado., Con esta incipiente estructura, las colonias americanas ya comerciaban limitadamente sus productos con Inglaterra porque recibían mejores precios y podían enviar mayores cantidades. Fué un comercio desarrollado a espaldas de España por cuanto ésta mantenía el monopolio comercial y la hegemonía en sus colonias americanas. A la postre su política errada que determinó la vinculación de Latinoamérica con el capitalismo industrial inglés, con las consiguientes presiones económicas y demandas de material primario¹. Se inicia desde esta época un proceso de dependencia económica, no solo del Ecuador sino de todos los demás países latinoamericanos.

Circunstancialmente, en esa época, se dieron hechos de importancia capital a nivel internacional: El triunfo de la revolución liberal con la Revolución Francesa en 1789; pocos años antes, en 1776, la independencia de Los Estados Unidos de América; importante fué también el control de los mares por parte de Inglaterra, antagónica de España. Finalmente fué de otra parte de mucha importancia la pugna cada vez más creciente entre españoles y líderes criollos, factores que en su conjunto impulsaron la sucesiva independencia de los países latinoamericanos del dominio ibérico.²

Ecuador alcanza su independencia a la corona española en 1822, convirtiéndose Quito en el centro político e ideológico, ésto significó el traspaso del poder de la corona

¹ Moncada, J., 1983, p. 116

² Guáñez, J. et al. 1987, p. 13

española a la aristocracia criolla; pero las condiciones económicas no se alteraron por cuanto la guerra de la independencia, tal como dice Nuñez, fué: "una guerra señorial de minorías criollas contra minorías peninsulares, que no consultó ni expresó la voluntad popular"¹, se mantiene sin cambios la producción hacendaria que la teníamos en la colonia, las poblaciones rurales siguen igualmente oprimidas y explotadas.

Libres de las ataduras coloniales, la economía ecuatoriana se fundamentaría en dos grandes pilares:

1.1.1. La región de la sierra continuaba con su modelo limitado de desarrollo y producción precapitalista, orientado unicamente al consumo interno.

1.1.2. La región de la costa que había adoptado un nuevo modelo de división del trabajo, orientado a la exportación de productos tropicales.

Cabe señalar como un hecho sin precedentes en el país, que el primer presidente de la República, General Juan José Flores, consagra y refuerza en la primera Constitución Política el sistema de "concertaje" vinculado una vez más a las familias indígenas en forma indefinida a las haciendas, hecho que será ratificado por muchas constituyentes y permanecerá lamentablemente hasta 1918 cuando el presidente Alfredo Baquerizo Moreno, miembro del Partido liberal,

¹ Plan Quito, 1980, p. 45

envió la ley que eliminaba el concertaje y fué aprobada por el Congreso, pese a la fuerte oposición conservadora, pocos la defendieron con tanto ardor como el Dr. Luis Felipe Borja¹.

Se manifestó anteriormente que la agricultura costeña, desde la colonia tuvo una orientación hacia el mercado externo, expuesta por lo tanto a las fluctuaciones del sistema capitalista internacional, este caracter dependiente de su producción así como la exagerada especialización, determinaron las sucesivas etapas por las que ha transcurrido la economía de la Costa y con ello del país; así en 1840 el Ecuador se constituyó en el mayor productor y exportador de cacao en el mundo.

Para 1850 el cacao representaba el 50 % del total de las exportaciones y para 1860 contribuye con el 35% de la economía nacional², hasta que a fines del siglo XIX el presupuesto del país dependía en alto porcentaje de los impuestos de la exportación del cacao.

El país con esta proyección internacional como agroexportador, ingresa en las relaciones capitalistas mundiales y marca el comienzo de la dominación del modo de producción capitalista en el conjunto de la formación social. Mientras

¹ Esta Ley fue emitida con el fin de legalizar la continua migración de la población campesina serrana al agro costeño y permite el paso de la condición servil de la población a una nueva relación laboral basada en el salario.

² Moncada, J., 1980, ps. 22 - 23

que internamente en la región de la Costa comienzan a desarrollarse nuevos grupos sociales, los proletarios, que llevan adelante todo el proceso de la producción, y la burguesía agroexportadora la que recibe los beneficios. Simultáneamente se inicia una incipiente industrialización con el establecimiento de piladoras, ingenios azucareros, pequeña industria del cacao, lo que derivó en un estímulo de considerable crecimiento de las importaciones, especialmente bienes de consumo y un intenso desarrollo del capital financiero; se establecen algunos bancos privados en Guayaquil, como el particular de Luzuriaga, El banco de Descuentos y Circulación, y el de Crédito Hipotecario, ubicados en Guayaquil, y el banco de Quito¹.

Aunque existían algunas haciendas cacaoteras en la colonia, gran parte de ellas se constituyeron después de la independencia, época en que para adquirir tierras simplemente se denunciaba bajo el condicionamiento de baldías y se apropiaban para agrandar las que poseían productoras de cacao. Desde 1870 se adquirían las tierras pagando al Estado precios simbólicos; la fuerza de trabajo se la obtenía paralela a las tierras, pues las pocas familias de agricultores que vivían en los terrenos denunciados, al ser despojados de sus tierras tenían como alternativa internarse en la selva o permanecían como empleados de la hacienda y una vez allí se los ataba permanentemente a través del sistema de la deuda; recordemos que en la sierra en cambio continuaba dominando el concertaje.

¹ Baez, R. 1983, p. 80

Esta época de bonanza para el país determinó en ese entonces la migración poblacional desde la sierra hacia la costa y significó un gran enriquecimiento de los burgueses cacao-teros, que se los conocía como "los reyes de la pepa de oro", pero esta situación agravó las contradicciones entre las hegemonías políticas de los terratenientes serranos y la economía de la nueva burguesía costeña, contradicción que lo resolvió la revolución liberal de 1885¹ garantizando el control político del Estado a la burguesía costeña que creó las bases políticas e ideológicas necesarias para el desarrollo del capitalismo extranjero, tanto fué así, que en los años siguientes se incrementaron las inversiones foráneas favoreciendo la acumulación de capital.²

El movimiento triunfador produjo un nuevo ordenamiento jurídico con la Constitución de 1906, que entre otras, dicta la ley de manos muertas, quebrando el poder del clero y concomitantemente el de las clases pudientes; suspende el concertaje (hecho que se concretaría en 1918); y también busca la afirmación del salario y la educación laica. Estos hechos motivaron nuevos movimientos migratorios desde las comunidades serranas hacia la costa y otros centros urbanos como Quito, dinamizado con la construcción del ferrocarril Quito-Guayaquil, factor fundamental que produjo alteraciones y cambios en nuestra ciudad.

En el período analizado y como consecuencia de la produc-

¹ Sepúlveda, CH., 1982, ps. 75 - 76

² Moreano, A., 1983, p. 190

ción del cacao, el Ecuador en la primera década del siglo XX mantuvo una situación económica de privilegio frente a otros países Latinoamericanos de características similares; lamentablemente la clase costeña, que fué la beneficiada, no diversificó adecuadamente sus intereses económicos, la agricultura del cacao mantuvo un bajo nivel técnico; la modalidad mantenida de sujeción de los trabajadores (por deuda), obstaculizó la formación de un mercado de fuerza de trabajo; las familias dominantes de la costa no cumplieron la tarea esperada de una verdadera burguesía: el desarrollo bajo el esquema de producción capitalista. A lo indicado se suma la crisis económica mundial que redujo el comercio del cacao. A la caída internacional de los precios se añade la prohibición de Inglaterra y Francia de importar el producto y, finalmente al no haber incorporado tecnología adecuada aparecen numerosas plagas (como la escoba de bruja) que ocasionaron estragos en las plantaciones.¹

Todo esto marcó el inicio de una profunda crisis económica en el país, agudizada por la dependencia del Estado al sistema bancario y por las movilizaciones militares de 1910 por la eterna controversia con el Perú así como también la guerra civil en Esmeraldas en 1913, duró hasta 1916.²

De este período es rescatable la estimulación que se dió a las importaciones de bienes de consumo básicamente y el desarrollo del capitalismo financiero. Para 1909 se conta-

¹Quintero, R., 1980, p. 161

² Pareja, F., 1983, p. 398

bilizaban en Guayaquil 191 empresas de importación y exportación, que controlaban el 30 % de su capital circulante; y, 25 bancos e instituciones financieras en Quito. Cabe mencionar también el crecimiento que experimentaba para entonces la ciudad de Quito, pues de una población de 35.000 habitantes a fines de siglo, para 1906 superaba los 52.000 habitantes.

1.2. LA CRISIS DEL CACAO

En la década de los años 20, el capitalismo internacional se encontraba en crisis lo que repercutió en un mayor deterioro de los términos de intercambio comercial del cacao, con reducciones de la demanda y de los costos; su impacto en el país fué grave por cuanto éste se había constituido en el eje de la economía ecuatoriana y para entonces representaba el 75% de las exportaciones.

El país comenzó a perder su "monopolio" a nivel internacional con el ingreso al mercado del producto de países como Ghana, Brasil y los países del Caribe, así vemos que mientras en 1904 su cuota de la producción mundial era de un 18%, para 1922 bajó al 11%. En relación a costos, en el año de 1921 el precio de un quintal de cacao bajo de \$ 26.75 U.S. dólares a \$ 5.75 U.S. dólares, con lo que los ingresos de las exportaciones bajaron de 20.2 millones de dólares a 9.3 en esos años. La burguesía se defendió de la crisis por lo que se vieron en la necesidad de devaluar la moneda en un 150%, y así de \$ 2.11 sucres por dolar en

1918, subió en 1922 a \$ 4.80 sucres por dolar, "los más afectados fueron los sectores populares que vieron elevar el costo de la vida, disminuir sus ingresos y reducir las fuentes de empleo. Proliferaron las huelgas y manifestaciones de protesta, reprimidas violentamente...."¹.

Ante esta situación en julio de 1925 se produce en el país un golpe de estado con características reformistas, la llamada "Revolución Juliana", que marcó el fin de la dominación liberal y que combatió el dominio plutocrático simbolizado por el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil. Se crea en 1927 el Banco Central, se establece la ley de la moneda y el patrón oro y como aspectos importantes se dictan leyes laborales y de trabajo, como la contratación de la fuerza de trabajo, duración máxima de la jornada, el desahucio y otras; a pesar de esto no se produjeron los cambios adecuados en la estructura socio-económica del país y la situación crítica de las grandes masas poblacionales continuó sin cambios.

El desarrollo de esta nueva etapa política en el país, se caracterizó por una marcada inestabilidad y es así que en el período de 1925-1948, se suceden 27 gobiernos, siendo la mayoría de ellos de facto.²

Si bien el modelo primario de exportación del cacao, marcó el inicio de una dependencia económica y sufrió una crisis

¹ Cueva, A., 1979, p. 24

² Suárez, J. et al, 1987, p. 17

grave, ésto no significó el colapso total, pues se reactivó para exportaciones el café, arroz, azúcar y los sombreros de paja toquilla, lo que significó una recuperación para la economía del país hacia 1927, sin embargo para 1931 nuevamente las exportaciones bajaron considerablemente en un 50% y para 1932 apenas se logró exportar un valor de 5 millones de dólares, ocasionando una casi paralización de los negocios del país.¹

El cacao con la presencia de dos plagas devastadoras como la monilia y la escoba de bruja, prácticamente desapareció de los cultivos, y, para 1934 el café en su lugar se constituyó en el principal producto exportable, pero la crisis continuaba y a éste lo substituyó el arroz, cuya exportación se incrementó por problemas logísticos con el Extremo Oriente a causa de la Segunda Guerra Mundial.² Las exportaciones subieron de \$ 7'380.000 U.S. dólares en 1940 a 28'611.000 U.S. dólares en 1944. "El arroz, café y sombreros constituían el 45% de las exportaciones totales en 1940-1941 y un 65% en 1944-1946"³.

Si bien los aspectos agroexportadores y economía nacional tenían como teatro de acción las provincias de la Costa, ya se mencionó que las provincias de la Sierra producían una agricultura para el consumo interno; las haciendas desarrollaron adecuadamente la agricultura serrana, no había un

¹ Cueva, A., 1979, p. 34

² Velasco, F., 1983, p. 187

³ Correa, G., 1983, p. 19

palmo de tierra desperdiciado, a no ser por terrenos eriales o aspectos climáticos que no se presten para los beneficios de la agricultura, y esto lo conseguían con el esfuerzo y explotación de los peones, los que para 1923 según señala Luis F. Borja, "tenían un salario mínimo fijado en 20 centavos y que para ese año se incrementó a 68 centavos diarios".

Señalaremos finalmente hechos importantes como resultado de la crisis económica antes descrita:

- La población migrante ubicada en las zonas aledañas a las plantaciones, se ven obligadas a migrar a las ciudades en busca de su supervivencia y mejores condiciones, formando los estratos urbano-marginales, principalmente en Guayaquil.
- A partir de 1930 se producen las primeras olas de migración de grupos acaudalados que dejan el centro de la ciudad, que comienza a tugurizarse.
- Por esa misma época, se comienza a romper las características de una urbanización compacta en Quito fenómeno que marcará definitivamente una tendencia inalterable de cambios morfológicos y funcionales de la ciudad.

1.3. LA BONANZA DEL BANANO

La recuperación de la economía exportadora fué un proceso muy lento, la destrucciones de las plantaciones de

cacao dió lugar a la agricultura de subsistencia, que se practicaba en las grandes haciendas cacaoteras y así, entre 1945-1949 el Ecuador ocupó el último lugar en términos de exportación entre doce naciones Latinoamericanas.

Los peones se quedaron como arrendatarios y la mayoría como ocupantes ilegales, pero tolerados por los terratenientes, algunos empezaron a producir arroz, compartiendo la cosecha con sus "patrones"; el crecimiento de la demanda interna y también el interés para la compra de parte de Colombia permitió la extensión del cultivo de arroz, bajo condiciones no capitalistas antes mencionadas. Este tipo de economía casi campesina continuó con pocas alteraciones hasta 1960, sobre ésta base endeble, fué reconstituyéndose una débil economía de exportación, cuyos valores permanecieron durante todo el período a un nivel muy bajo, solo en 1944, llegaron las exportaciones a 28'000.000 de dólares, cifra similar obtenido en 1920, antes de la crisis del cacao.

Podríamos definir a inicios de la década de los cuarenta a nuestra economía como relativamente diversificada, pobre y extremadamente débil y vulnerable; su plena reconstitución vendría hacia fines de la década, época de postguerra que reactiva las exportaciones de un nuevo producto, el banano, debido a algunos factores de carácter externo como:

- Expansión y consolidación de Estados Unidos como potencia capitalista mundial.
- Creciente demanda de la fruta en el mundo industrial.

- La crisis de producción del banano en Centroamérica debida a plagas y ciclones.

El incremento agroexportador determinó a su vez: una ampliación de la frontera agrícola; movilización de fuerzas de trabajo hacia la Costa, incorporándola bajo relaciones capitalistas salariales predominantes y el crecimiento de una nueva clase media.

El banano, conocido como una fruta exótica por la década de los cuarenta, fué muy estimada a tal punto que en su comercio en los años de 1951-1953 llegó a representar el 41% del comercio mundial de frutas frescas. Para el Ecuador, su exportación fué muy significativa y así, de 8'000.000 de U.S. dólares exportados en 1930, para comienzos de los cincuenta se incrementó a 80'000.000 de U.S. dólares y para 1954 el volumen de exportaciones se quintuplicó gracias al desarrollo de un programa bien definido para promover el cultivo de la fruta y que fuera realizado por el Gobierno del Sr. Galo Plaza Lazo.¹

Un hecho importante en el cultivo del banano es el que se aprovechan tierras desocupadas, para 1954 habían 115.000 hectáreas dedicadas al cultivo del banano, lo que significaba el 12% del total de tierras bajo cultivo en todo el país y además la producción estuvo al margen del control de los terratenientes, estableciéndose en la costa nuevas y diferentes relaciones de producción. En el mismo año los

¹ Moncada, J., 1982, 35

asalariados libres representaban alrededor de un 52% de las familias campesinas totales de la costa; mejoradas las relaciones salariales, se dió paso al desarrollo de una fuerza de mercado. La mayor parte de los recursos de la agroexportación se orientó a la acumulación del capital y esta burguesía agroexportadora nueva, buscó nuevos mecanismos de expansión industrial en base a bienes de consumo no duraderos y a la sustitución de importaciones. A fines de la década del cuarenta se desarrollaba el capitalismo, la tecnología mejora considerablemente adquiriéndose una alta productividad de las fincas bananeras.

El apogeo bananero no fué tan largo como el del cacao, en términos de valor el máximo que se obtuvo fue en 1955, estancándose luego por un lapso de tres años para reactivarse en 1959; desde 1961 en adelante, nuevamente se estanca, disminuyendo su importancia hasta 1973, fecha en que aparece el petróleo, produciéndose en esta época grandes migraciones de la sierra a la costa.

1.4. LA REFORMA AGRARIA

Hasta 1950 la producción serrana seguía un proceso lento, con marcada desarticulación del resto de la economía y se citan como causas: la tenencia de las tierras en pocas manos y las retrasadas formas precapitalistas de producción. Para entonces se señaló como importante que para incrementar la producción en la Sierra era necesario modificar la tenencia de la tierra y es así como a fines de la década, algunos terratenientes serranos comienzan a entre-

gar voluntariamente pequeñas parcelas de terreno, conocidas como huasipungos, a sus campesinos dependientes. Se indicó anteriormente que la hacienda fué el eje que estructuró la sociedad agraria serrana, a la que se incorporaban las fuerzas de trabajo indígena y junto a la que coexistían las comunidades habitadas por campesinos independientes. Esta era pues la estructura serrana; sin embargo existían zonas particulares como Tungurahua, cuya producción era de frutas y hortalizas, siendo el nivel de ingreso de sus pobladores mejor. En Loja, los campesinos no eran indígenas y tenían acceso a mayores cantidades de tierra, pero inhábiles, en un gran porcentaje, para el cultivo. En 1954 se realizó un censo agropecuario mediante muestreo con los siguientes resultados:

TABLA No 1
 NUMERO DE EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE EN VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJES, DE LA SIERRA ECUATORIANA POR ESTRATOS DE TAMAÑO
 AÑO DE 1954

No. EXPORTACIONES TAMAÑOS	SUPERFICIE TOTAL		HAS.	%
	NUMERO	%		
Menores de 1 ha.	83.714	32.2	40.400	1.4
De 1 a 5 has.	128.439	49.5	301.300	10.0
De 5 a 10 has.	22.433	8.7	154.700	5.1
De 10 a 20 has.	10.570	4.1	142.000	4.7
De 20 a 50 has.	7.722	2.9	220.000	7.3
De 50 a 100 has.	3.594	1.4	218.700	7.2
De 100 a 500 has.	2.368	0.9	471.100	15.6
De 500 a 1000 has.	330	0.1	228.300	7.6
De 1000 a más has.	389	0.2	1'243.900	41.1
TOTALES	259.569	100.0	3'020.400	100.0

FUENTE: Censo agropecuario de 1954
 ELABORACION: Dewaldo Barsky, 1984

Se puede apreciar la elevada concentración de la tierra, ya que el 1.2% de las explotaciones con más de 500 has. po-

seían el 48% de la superficie total¹. Cabe añadir a esto que aproximadamente el 20% de las haciendas eran públicas, aunque un buen porcentaje eran arrendadas por las clases altas rurales.

A pesar de la importancia de los huasipungueros en la hacienda, es importante señalar que el mismo censo arrojó la existencia de 19.700 familias huasipungueras, lo que significaba el 7 % total de los tipos de familias existentes en la sierra.

En la siguiente tabla, se aprecia claramente el alto número de familias propietarias de terrenos.

TABLA No 2

COMPOSICION DE LA POBLACION AGRICOLA DE LAS PROVINCIAS DE LA SIERRA AÑO 1960 (miles de familias)

TIPO DE FAMILIAS	NUMERO	PORCENTAJE
Propietario de tierras	174.0	66
Tenededoras mixta de tierras	27.3	10
Colonias y otras	12.8	5
Huasipungueros	19.7	7
Arrendatarias	8.0	3
Partidarias o aparceras	12.9	5
Comuneras agrícolas	4.9	2
Con nexo de posesión de tierras	259.6	98
Trabajadores y peones independ.	4.4	2
TOTALES	264.0	100

FUENTE: CIDA, 1965, P. 17

Además de los huasipungueros, la fuerza de trabajo lo constituían:

Los peones sueltos.- Que vivían generalmente en los pobla-

¹ Barsky, O., 1984, p. 43

dos y que trabajaban a cambio de un jornal.

Los arrimados.- Que podían ser hermanos de los huasipungueros pero que carecían de tierra propia, por cuanto el aumento de la familia del huasipunguero no determinaba el aumento de terreno, pero si el incremento de hacinamiento.

Los yanaperos.- Que trabajaban en las tierras de una hacienda a cambio de pastos para sus animales, recoger leña o usar los caminos de la misma; todos eran los llamados precaristas. Se podría sintetizar la relación de los distintos tipos de trabajadores en el siguiente esquema.

HACIENDA:

PRODUCCION REALIZADA	}	Huasipungueros	}	Arrimados
DIRECTAMENTE POR CUENTA		Peones libres		Peones Suelto
DEL HACENDADO		Yanaperos		de recursos de servicios
PRODUCCION REALIZADA	}	Partidarios		
EN TIERRAS DE LA HA- CIENDA POR TERCEROS		Arrendatarios		

FUENTE: La reforma agraria ecuatoriana, Barsky, 1984.

Junto a estos recursos existía el personal administrativo, mayordomo y ayudantes, la mayoría recibía pago en especie y muy poco en dinero.

La fuerza de trabajo de la hacienda descansaba en los

huasipungueros, persona que trabajaba 4 a 5 días a la semana a cambio del derecho a la parcela y al uso de otros recursos especialmente forrajeros, así como servicios de huasicamo (cuidado a los animales y a la huerta), y una baja paga monetaria. El resto de precaristas descritos eran utilizados cuando había mayor producción y sujetos a las leyes del patrón. Estos aspectos fueron creando descontento, el mismo que aumentaba cada vez más y era una determinante para continuas migraciones a la ciudad.

A inicios de la década de los sesenta, la agroexportación en el país sufre una gran depresión, cae la demanda de banana y "las exportaciones ecuatorianas se redujeron entre 1955 y 1961 a 600 millones de sucres.¹ Revela esto una vez más la gran dependencia de nuestra economía con el extranjero, lo que repercutió en la política de entonces, en que se suceden siete gobiernos en la década.

A fines de la década se dieron dos hechos importantes en el plano internacional: La Revolución Cubana en 1959, que marca una intensa agitación en América Latina; repercutiendo en el Ecuador en los sectores estudiantiles, intelectuales, etc., aflorando a primer plano el debate del problema agrario, que se generaliza desde otra perspectiva con el proceso iniciado por el segundo hecho internacional de importancia en la década y que es la Estrategia de la Alianza para el Progreso, que plantea como solución a las

¹ Moncada, J., 1982, p. 41

soluciones rurales atrasadas, el desarrollo de la Reforma Agraria.

Estos hechos coinciden con el proceso de cambio de las haciendas agrícolas a ganaderas, lo que determinó disminución de la mano de obra y el paso a relaciones salariales, más convenientes con el momento político existente. Se comienzan también a estructurar las Organizaciones Campesinas que luchan por eliminar uno de los últimos estigmas en Latinoamérica.

A este marco social existente, se sumó un hecho interno importante, que se deriva de lo expuesto anteriormente, y es la iniciativa de los terratenientes que Fiedad y Alfredo Costales han denominado "la entrega anticipada de los huasipungos",¹ en la que, no por buena voluntad, sino por temores políticos suscitados por los movimientos campesinos en otros países y los intentos tímidos de Reforma Agraria en el país; los terratenientes comienzan a entregar pequeños lotes de terreno, a desalojar precaristas o arrendar los terrenos, con el fin de dar en la mayoría de los casos por terminadas las relaciones de trabajo contractuales existentes, muchos cometieron graves engaños, ya que planteaban la entrega de tierras como equivalentes al pago de indemnizaciones que pudieran adeudar, como los fondos de reserva, las vacaciones, las horas extras, etc.

Como resultado de esto, los terratenientes se liberan del

¹ Costales, P. y A., 1971, p. 115

pago de deudas y no desembolsan ninguna cantidad de dinero; además las tierras que entregaban eran de mala calidad, mientras que los huasipungueros perdían todos sus "derechos" (recoger la leña, utilizar el agua o los caminos de la hacienda) y quedaron sometidos a peores condiciones que las anteriores, en éste sentido, las entregas voluntarias se constituyeron en una "farsa" amparada por la ley.

Desde 1959 hasta Julio de 1964 fecha de expedición del decreto de la Reforma Agraria, se realizaron las siguientes entregas de tierra como se observa en la tabla No 3 :

TABLA No 3

ENTREGA DE HUASIPUNGOS POR AÑOS (1959-1964)

AÑOS SUCRES	No. BENF.	No. HAS. ENTR.	%	VALOR TOTAL
1959	88	404.80	4.4	-0-
1962	899	3'661.20	39.4	12'542.341.53
1963	1.300	3'308.67	35.5	11'815.167.58
1964 (6M)	722	1'928.76	20.7	9'139.341.15
TOTAL	3.019	9'303.43	100.0	33'496.850.26

FUENTE: Dpto. Cuestiones Sociales, Min. Bienestar Social

Los años 1960 y 1961 aparecen posiblemente registrados en 1962.

TABLA No 4

ENTREGA DE HUASIPUNGOS POR PROVINCIAS-1959-1964

PROVINCIAS	No BENF.	%	No Has.	%	VALOR SUCRES
Pichincha	1.760	58.3	4.954,86	53.2	15.698.447
Carchi	498	16.5	2.672,21	28.7	9.880.302
Imbabura	452	15.1	1.072,47	11.5	5.386.485
Cotopaxi	158	5.2	473,63	5.2	1.946.851
Chimborazo	134	4.4	116,16	1.2	531.100
Bolívar	17	0.5	14,00	0.2	53.665
TOTAL	3.019	100.0	9.303,33	100.0	33.496.850

FUENTE: Cuestiones Sociales, Min. Bienestar Social.

Se puede observar en el cuadro que las mayores entregas se realizaron en la provincia de Pichincha, mientras que en un mínimo porcentaje ocurrió en la provincia de Bolívar. Cabe mencionar en este aspecto el valioso aporte que dieron Galo Plaza y Emilio Bonifaz, hacendados de Pichincha, Imbabura y Cotopaxi, y especialmente el primero quién con el apoyo de la Misión Andina entregó tierras a sus huasipungueros, construyó viviendas, lugares de recreación, pero que por falta de una buena educación, no fueron bien aprovechados.

Numerosos fueron los intentos por lograr la promulgación de la ley de Reforma Agraria, desde la década de los cincuenta, hasta que en 1961 es creada la Alianza para el Progreso por John F. Kennedy con el fin de estimular el proceso de Reforma Agraria en Latinoamérica y es así como en Punta del Este (Uruguay) se firmó un acuerdo que planteaba cambios estructurales para solucionar la crisis agraria, considera-

ron necesario desarrollar procesos reformistas a fin de garantizar acceso a la alimentación y mejores niveles de vida de las poblaciones rurales latinoamericanas.

Se materializó aquella propuesta, el 11 de Julio de 1964 mediante Decreto No 1480, emitido por la Junta Militar de Gobierno (1963-1966) precidida por el General Rodriguez Lara, en el que se favorecía la modernización de la producción agraria, estimuló la abolición del sistema del precarismo. Sus efectos importantes se dieron en la estimulación de las relaciones económicas capitalistas (huasipungo-precarismo) y en la incorporación de relaciones de tipo salarial capitalistas¹.

No afectó significativamente el poder económico de los terratenientes y mantuvo más bien el monopolio de las haciendas asegurándoles el control y uso de las mejores tierras, por lo tanto el problema fundamental de la crisis se mantuvo; tampoco se produjo la ansiada redistribución de la tenencia de la tierra, desarrollándose en cambio un sector de pequeños propietarios pero carentes de recursos económicos.

Apenas el 12 % de la superficie de la tierra en la sierra y la costa se afectaron con la ley², ampliándose muy poco la frontera agrícola y creándose una fuerza de trabajo desocupada, que se ve obligada a migrar en busca de trabajo hacia

¹ Barsky, O., 1982, p. 34

² Chiriboga, M., 1984, p. 101

las capitales de provincia y luego hacia Quito o Guayaquil, donde engrosan los cordones de miseria y agudizan sus problemas.

Posteriormente en el año de 1972, se emitiría la Segunda Ley de Reforma Agraria, mediante el Decreto No 1172 de Octubre de 1973; pero no difería mayormente del anterior; tanto la ley como los reglamentos fueron tan ambiguos que no pudieron ser adecuadamente aplicados, esta ley "representaba básicamente los intereses de la burguesía industrial ligada al capital monopolista americano"¹, el número de minifundios aumentó (fincas de menos de cinco hectáreas); en 1974 se detectó en el país la existencia de 346.847 minifundios, que representaban el 7.2 % de las tierras declaradas aptas para cultivo, mientras que existían 11.091 latifundios (con más de 100 hectáreas cada uno), que representaban el 64.4 % de la superficie total de tierra utilizable; estas formas de tenencia trajeron como consecuencia un desequilibrio en la producción de alimentos.²

1.5. ORGANISMOS INTERNACIONALES

Uno de los organismos internacionales que tuvo marcada influencia en nuestro país fué la Misión Andina de las Naciones Unidas; inició su trabajo en 1956 en el Gobierno del Dr. José María Velasco Ibarra, este trabajo se verá reforzado por el mismo presidente en 1961 cuando emite un

¹ Rosero, F., 1983, p. 279

² Encalada, M., 1983, 40-43

Decreto que lleva el nombre de "Campaña de integración del campesino a la vida nacional"¹.

Las actividades de la Misión Andina estuvieron dirigidas a los campesinos indígenas de la sierra ecuatoriana, a quienes querían integrarles rompiendo el aislamiento creado por la forma de trabajo de las haciendas, sus fines fueron:

"Superar y desterrar la falta de armonía de las relaciones entre los indígenas y los otros grupos de la población; y, proveer el desarrollo de las comunidades indígenas en el sentido más amplio"².

Su trabajo se centró entre las comunidades de extrema pobreza con un proyecto de investigación en el Chimborazo, posteriormente se extendió a otras comunidades sumando más de un centenar. (ver Tabla

TABLA No 5

COMUNIDADES INFLUENCIADAS POR LA MISION ANDINA-1961

REGION	PROVINCIAS	No COM.	POBLACION INFLUENCIADA	
			DIREC.	INDIREC.
NORTE	Imbabura	17	16.000	40.000
CENTRAL	Tungurahua	9	10.000	30.000
	Chimborazo	36	32.000	100.000
SUR	Cañar	9	10.000	30.000
	Azuay	11	8.000	20.000
	Loja	13	10.000	10.000

FUENTE: Resumen activ. Misión Andina, mayo 1956, Abril 1961.

¹ Ibidem, 1984, p. 33

² Actividades de la Misión Andina, 1956 -IV/61 D.61-2

TABLA No 6

COMUNIDADES Y PROVINCIAS POR ACCION DE MISION ANDINA-1969

PROVINCIAS	Nº COMUNIDADES
Imbabura	66
Cotopaxi	23
Tungurahua	35
Chimborazo	76
Cañar	20
Loja	11
T O T A L	231

FUENTE: XXI Informe M.A., Quito, 24-12/1969

Resulta interesante observar en el cuadro como seis provincias fueron beneficiadas por los programas de la Misión Andina, pero lamentablemente nunca fueron evaluadas, quizá esto se deba al poco aprecio que el Gobierno Militar tenía por las organizaciones extranjeras. Hacia 1969, se estimó que sus actividades llegaron a unos 130.000 campesinos, cerca del 6 % de la población rural de la sierra en esa época.¹

La Misión Andina supo combinar actividades para mejorar la disponibilidad de alimentos a través de la entrega de semillas mejoradas; desarrollo de nuevos cultivos; enseñanza de la utilización de tecnología apropiada para actividades en el campo y la labranza; fomento del mejoramiento de la vivienda; la construcción del fogón alto en la cocina; apoyo en la construcción de caminos vecinales; desarrollo de campañas de letrización para la mejor disposición de

¹ Barsky, O., 1982, p. 35

las excretas; construcción de sistemas de agua entubada; construcción de escuelas comunitarias. En suma, un conjunto de actividades que buscaban elevar el nivel de vida del indígena, redimirlo de la pobreza y eliminar ante todo el aislamiento al que fueron sometidos por el sistema.

Trabajaron hasta 1964 como Misión Andina de las Naciones Unidas, luego se transformó en Misión Andina del Ecuador y trabajó como entidad de derecho privado pero en estrecha relación con el Ministerio de Agricultura; luego de lo cual pasó a ser entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Previsión Social y Trabajo, prácticamente terminaron aquí sus actividades. Quizá el grave error que cometieron fué el de haber sido muy paternalistas y no haber realizado o buscado una participación capacitante de la comunidad indígena.

Durante la década de 1960 se produjo en el país la apertura a numerosas organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y el Cuerpo de Paz. Se buscó además un robustecimiento del mercado subregional con el establecimiento del Pacto Andino.

El objetivo principal fué atraer inversiones extranjeras que robustezcan la economía nacional, y es así como en 1960 se recibieron alrededor de 60 millones de dólares y para 1970 la ayuda llegó a 70 millones de dólares; pero la

dirección principal de estas inversiones se orientó hacia el petróleo, alcanzando a un apoyo de 350 millones de dólares entre 1967 y 1972¹; pero poco se hizo por programas que logren el desarrollo de los sectores rurales y pueda detener en alguna forma la gran migración que se estaba produciendo desde el campo hacia los sectores urbanos, la mayoría constituían gentes desposeídas, que aspiraban encontrar trabajo y sustento en la ciudad para mejorar su nivel de vida.

1.6. LA BONANZA DEL PETROLEO

La crisis de la década de los sesenta sólo fué superada con la explotación de un nuevo producto: el Petróleo y tiene una coincidencia increíble con la crisis energética desatada a nivel internacional en la década de los setenta y la presencia de un gobierno militar nacionalista de facto.

Esta producción hidrocarburífera, reactivó en el país el modelo primario exportador que había caracterizado a la economía ecuatoriana, al que se sumó un modelo consumista que favoreció la acumulación del capital en el mercado interno y propició el desarrollo del sector industrial, lamentablemente y como en años anteriores, dependiente de la materia prima, tecnología e inversiones extranjeras; mientras que el sector agrario tuvo un escaso apoyo, a tal punto que de 1972 a 1980 su crecimiento global tuvo una

¹ Moncada, J., 1982, p. 45

tasa negativa de 3.7 %, lo que afectó a los principales productos de consumo interno, excepto el arroz y obligó al gobierno a incrementar su importación. El sector agropecuario explotó las mejores tierras de cultivo, con reducción de la superficie de la tierra orientada a la producción agrícola, se encuentra así que el 13 % de las mejores tierras estaban orientadas a la ganadería en tanto que solamente un 5% a la producción de alimentos de consumo popular.¹

El deterioro de la estructura agraria provocó un traslado masivo con caracter permanente o intermitente de la mano de obra hacia la ciudad, sobrepasando las creaciones de empleo y generando una gran masa de subempleados o desempleados. La orientación adoptada por el modelo de desarrollo ecuatoriano a raíz del auge de la exportación petrolera, se expresó también en un acelerado proceso de crecimiento urbano, desequilibrado y anárquico, concentrándose el proceso migratorio básicamente en Quito y Guayaquil; este proceso se agudizó presionando a la gran ciudad (Quito) creando "cinturones de miseria" y acentuando la tugurización del centro histórico y sectores aledaños e incrementando las contradicciones sociales.

Fué en este periodo que el desarrollo económico del país comenzó a depender de los créditos internacionales, iniciándose el problema de la deuda externa, que en la década de los setenta era de 241.5 millones de dólares y para 1980

¹ Jara, C., 1982, p. 10

se encontraba en 4.651,8 millones de dólares, entramos en un proceso de endeudamiento que se incrementa progresivamente por el pago de servicio de la deuda y que nos ha traído graves consecuencias con su agudización continua.

1.7. CRISIS DE LA ACUMULACION Y DEUDA EXTERNA

Varios de los trabajos sobre la crisis económica del Ecuador coinciden en señalar su dependencia a la crisis económica internacional, como muestra podemos señalar que, las grandes potencias estimularon las tasas de interés, con lo que se incrementaron significativamente los montos de servicio de la deuda que debía pagar nuestro país; se explica además el por qué los países tercermundistas están al borde del colapso económico y deben aceptar imposiciones de programas de estabilización económica, determinados por los organismos financieros internacionales como es el caso del modelo económico conocido como "Neoliberal", aplicado prácticamente en toda Latinoamérica y que ha orientado a una nueva división internacional del trabajo, estimulando el desarrollo de industrias de tipo consumista y reafirmando el papel de nuestros países como proveedores de materia prima.

A partir de 1980, nuestra economía que tuvo en la década del setenta un proceso de crecimiento importante apoyado en la renta petrolera, comienza a presentar una aguda crisis por la caída brusca de los precios del petróleo a nivel internacional, que generó desequilibrios importantes en el

presupuesto nacional, de la balanza de pagos y la reserva monetaria, lo que llevó a su vez a desaceleraciones importantes en la agricultura, y de una tasa de crecimiento de 6.8 % para 1981, se redujo a un -13.5 % en 1983; se producen también estancamientos en las exportaciones de productos primarios como el banano, el café y varios productos manufacturados, datos que se registran en el Boletín Anuario No 7 del Banco Central del Ecuador.¹

Todo este proceso de desarrollo económico desigual del país continuó provocando desplazamientos poblacionales principalmente migraciones rurales-urbanas, el subempleo y desempleo se agravó y así para el año de 1980 según el CONADE, mientras existían 1'332.256 personas subempleadas y 151.713 desocupadas; para 1985 estos valores habían crecido a: 1'520.301 subempleados y 316.601 desempleados; se puede resumir que las principales manifestaciones de la crisis se encuentran en un "creciente endeudamiento externo, progresiva desaceleración económica, marcada polarización y concentración de la riqueza, un crítico proceso inflacionario, y sobretodo en la creciente depauperación de la población"².

La Deuda Externa ha existido desde que nos transformamos en República, es decir desde 1830 cuando teníamos una deuda con Inglaterra de 1'424.759 libra, como resultado de las luchas independentistas; si bien es cierto que comenzamos

¹ Banco Central, Boletín Anuario No 7, Quito, 1984

² Suárez, J., et al. 1987, p. 36

con el problema, aunque leve en 1965, cuando apenas era de 121,3 millones de dólares, lamentablemente ha ido creciendo a tal punto que, al momento se aproxima a los doce millones de dólares como observamos en la tabla siguiente:

TABLA No 7

CRECIMIENTO DE LA DEUDA EXTENA DEL ECUADOR 1965 A 1990
(millones de dólares)

AÑOS	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL
1965	120.5	0.8	121.3
1966	138.2	2.5	140.7
1967	159.7	3.6	163.3
1968	188.4	7.8	196.2
1969	202.9	10.2	213.1
1970	224.3	12.2	241.5
1971	248.0	12.8	260.8
1972	324.6	19.3	343.9
1973	366.2	14.2	380.4
1974	377.2	32.8	410.0
1975	456.5	56.2	512.7
1976	635.8	57.3	693.1
1977	1173.8	89.9	1263.7
1978	2078.4	496.2	2574.6
1979	2847.8	706.3	3554.1
1980	3530.3	1121.5	4651.8
1981	4419.9	1452.3	5872.2
1982	4558.6	1628.5	6187.1
1983	5164.8	1523.8	6688.6
1984	6772.2	177.0	6949.2
1985	7342.8	96.9	7439.7
1986			9079.5
1987			10299.4
1988			10562.5
1989			11180.2
1990+			12000.0

FUENTE: Banco Central, Memorias del Gerente 1971/85
IAEN, Informe económico, Comité No.5.
+ = Dato estimado a Marzo de 1990.

Analizando la tabla, se aprecia que el período de gobierno que más se endeudó fue el que correspondió a la Junta Militar precedida por Alfredo Poveda Burbano con 3.302.2

millones de dólares; el Gobierno de Febres Cordero aumento en su período la cantidad 2.953.1 millones de dólares; en tercer lugar tenemos al gobierno de Jaime Roldos que en su corto período se endeudó en 2.565.9 millones de dólares; el gobierno actual en dos años de ejercicio del poder ha incrementado la deuda en 1.279.9 millones de dólares.

Es importante recordar que, todo o gran parte de la deuda fué reexportada a los bancos extranjeros sin que se haya invertido en el país en fuentes de trabajo, en la explotación racional de nuestros recursos o en el sector agrario rural, lo que habría permitido la retención del campesino en su medio rural.

Numerosas han sido las alternativas de arreglar el problema de la Deuda, se han planteado algunos planes, pero sin ningún resultado; para 1989 se estimaba que cada ecuatoriano nacía con una deuda de alrededor de mil dólares, que para el cambio de esa época significaba 570.000,00 sucres.

Se añade a lo anterior las medidas económicas de control equivocadas, las devaluaciones y el continuismo de la economía liberal, que ha repercutido en los sectores mayoritarios del país, sin llegar a detener la oleada de migraciones campo-ciudad, por el contrario se han incrementado los cordones de miseria, cuya estructura se analizará a continuación.

CAPITULO SEGUNDO

FORMACION Y CARACTERISTICAS DE LOS CORDONES DE MISERIA EN
QUITO

✓ Es necesario considerar que la problemática de los cordones de miseria se insertan en la discusión teórica que sobre "marginalidad social" se ha venido desarrollando en América Latina y en el Ecuador desde la década anterior, adoptando diversos puntos de vista; uno de ellos, la teoría del "hombre marginal" que ha desarrollado una serie de enfoques que van desde la concepción ecologicista (ubicación física con determinadas características), a la concepción de la marginalidad social (condiciones de vida y de trabajo de sectores de población), la marginalidad como "ciudadanía limitada" (en relación a los derechos civiles del ciudadano), la marginalidad cultural (cultura de la pobreza), la marginalidad rural (miseria del campesinado), etc., hasta planteamientos de carácter totalizador elaborados por sociólogos como Quijano, Nun y Cardoso, que explican el fenómeno de la marginalidad social a partir del funcionamiento del capitalismo dependiente o como el resultado de la forma de implantación del modo de producción capitalista en Latinoamérica, similar a lo que sucede en el Ecuador. ✓

Esto

Este proceso histórico ha generado una "masa marginal" con ciertas características particulares, como el constituir mano de obra sobrante sin posibilidad de ser incorporada a

la producción y que los lleva a desempeñar una serie de actividades de escasa productividad y estabilidad laboral, bajos ingresos que los obliga a concentrarse en determinadas áreas ecológicamente marginales de las ciudades.

El problema de los cordones de miseria desde el punto de vista teórico, está íntimamente relacionado con la existencia de las "masas marginales", población marginal o como se denominó en estudios realizados por el CONADE, "estrato popular urbano"; esto significa que cualquier estudio de cordones de miseria, necesariamente debe tomar en cuenta el componente social y sus características específicas así como los componentes de infraestructura física.

Conviene distinguir en el fenómeno de la marginalidad las siguientes etapas:

- 1) Etapa de "liberación", en la que los individuos y los grupos se liberan de las estructuras tradicionales o mas generalmente de las preexistentes, transformándose en "disponibles".
- 2) En la etapa de Disponibilidad los individuos están aptos para nuevos patrones de conducta, nuevas formas de participación. En esta fase es frecuente encontrar el desajuste y la desorganización personal y social.
- 3) Etapa de "integración", se caracteriza por el cambio del individuo o de los grupos y/o mediante el cambio

social por el cual la sociedad se transforma siendo posible la participación de los factores movilizad¹os.*

En los barrios marginales existen actividades o instituciones en las que el individuo o los grupos se ven impedidos de participar, y así tenemos:

- La no participación en el sistema productivo o marginalidad económica, por ejemplo el desempleo.
- Marginalidad en el consumo, o sea la privación de uso de bienes y servicios modernos.
- Marginalidad étnica, la no participación en la cultura dominante en una sociedad que discrimina a las minorías.
- Marginalidad política.
- Marginalidad educacional.

Se pueden distinguir ciertas características que se presentan de manera constante en los barrios marginales y que fueran detectados empíricamente por el CONADE, éstos son:

- 1.- Condiciones de la vivienda, barrios caracterizados por casas de construcción precaria, generalmente las casas están hechas de madera, planchas de cartón, desechos de construcción, pedazos de lata, y en el mejor de los casos construcciones mixtas a las que se suma el adobe o bloque rústico.

¹ Germani, G., 1976, ps. 60 - 65

- 2.- Alto nivel de hacinamiento.
- 3.- Falta de atención de servicios básicos, tales como agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, calles, etc.
- 4.- Barrios jóvenes y poblados por migrantes principalmente.

Es a partir de estos elementos que podemos hacer una primera aproximación para definir los cordones de miseria, en la que deberán constar los siguientes aspectos a enunciarse:

- El desarrollo de la sociedad ecuatoriana se caracteriza históricamente por una acentuada concentración de la propiedad y del ingreso en sectores minoritarios de la población y por un alto nivel de dependencia externa.
- Por lo antes expuesto, se ha venido agudizando, la desigualdad social y amplios sectores de la población se han visto sometidos a condiciones de vida precarias y subsisten en condiciones de "pobreza crítica".
- Algunas políticas implementadas por el Estado (reforma agraria, industrialización, etc) y el funcionamiento del modelo " agro-exportador", determinaron fuertes desequilibrios en las relaciones campo-ciudadano.

dad, siendo favorecidos los polos de desarrollo y acentuados los procesos de urbanización a donde se dirigieron grandes flujos migratorios, especialmente en la última década.

- Alrededor de las ciudades se fueron formando una serie de "barrios marginales", donde se asentaron núcleos de población, con características específicas en el plano de su origen, ocupación, ingresos, organización social y actitudes culturales.
- Por las características socio económicas de estos estratos populares urbanos, se han venido asentando en determinadas áreas urbanas y en el mejor de los casos han engrosado la parte central o los tugurios de Quito.
- Estos barrios marginales se han formado por diversas modalidades, como ser la toma de tierras municipales o privadas pero de bajo costo, por arrendamiento de tierras, etc., parece que la causa fundamental de estos asentamientos en áreas periféricas, obedece a que por falta de servicios básicos, son áreas de poca rentabilidad, de bajo costo, e incluso fáciles de ser "tomadas o invadidas".
- Como quiera que sea, la existencia de áreas marginales urbanas o cordones de miseria, son fenómenos empíricamente constatables y por las características

que presentan, fácilmente distinguibles, lo que hace que sean fenómenos tan evidentes y de tal magnitud, que nos muestra que este proceso continúa creciendo.

2.1. MIGRACIONES DEL CAMPO

En el país se hace necesario partir de hechos constatables empíricamente y que pueden observarse fácilmente en la ciudad de Quito, esto es la presencia de considerables sectores de población hacinados en determinadas zonas urbanas (caso de los tugurios), o ubicados en áreas periféricas a las zonas urbanas de la ciudad (suburbios), en su conjunto constituyen los cordones de miseria, viven allí personas en determinadas condiciones socio-económicas, que la mayoría de las veces son precarias.

Se vió claramente en el capítulo anterior, que los primeros habitantes que conforman estos cordones de miseria, provinieron de los flujos migratorios campo-ciudad y se produjeron en los momentos de auge de las actividades agrícolas de la exportación; pero son los periodos de las crisis de las exportaciones los que producen una mayor migración de la población de las áreas rurales hacia los centros urbanos. Por otro lado, la subsistencia del sistema de hacienda y el control monopólico de las tierras en la región de la sierra, motivó un empobrecimiento paulatino de los campesinos minifundistas que se vieron obligados a migrar hacia centros urbanos intermedios o hacia los dos grandes polos urbanos: Quito y Guayaquil, agudizándose la conformación de

zonas de tugurios y suburbios, hacia donde iba a residir la población migrante.

Otro factor, indudablemente lo constituye el proceso de industrialización, cuyas unidades se centraron en los polos de desarrollo antes mencionados, levantando expectativas de mano de obra, cosa que no ocurrió en la realidad y los contingentes de personas que llegaron a la ciudad encontraron una estructura productiva que no demanda gran fuerza de trabajo como fué la magnitud de la oferta, agravándose más la situación del desempleo.

La combinación de estos factores determinó una concentración poblacional cada vez mayor en Quito y Guayaquil, que ante la incapacidad del sistema productivo urbano de absorberlos como fuerza de trabajo, se vieron sometidos a la desocupación o desempleo y en el mejor de los casos al desempeño de actividades improductivas como cargadores, betuneros, vendedores ambulantes, etc., y es esta población que se ha asentado en la periferie de las ciudades formando los cordones de miseria, estructurando barrios cuya problemática varía en relación al tiempo de su formación, creando diversos grupos o estratos en formación.

En términos generales se ha estimado que la población que conforma los cinturones de miseria, en su mayoría provienen del área rural, sin embargo un estudio de corte realizado en 1988 por el IIDES (Instituto de Investigaciones para el desarrollo y de la salud), arroja en los dos últimos años

(1988-1989) los siguientes resultados:

TABLA No 8

PROCEDENCIA DE POBLADORES DE LOS CORDONES DE MISERIA

ZONA	PORCENTAJE
Misma zona	31.5 %
Del Centro	11.7 %
Del Norte	13.8 %
Del Sur	23.6 %
De la Provin.	7.0 %
Otra provincia	11.1 %

FUENTE: MSP-IIDES, Encuestas a la comunidad, 1988

El 18.1% de la población proviene del área rural, ya sea de la provincia de Pichincha u otras; mientras que de la misma zona eran el 31.5%; y migrantes de los diversos sectores de la ciudad (norte, centro, sur) constituían el 49.1%. Se puede apreciar por lo tanto que el mayor porcentaje de la población que vive en los cordones de miseria (incluyendo los tugurios), son el resultado de movilizaciones internas, que se producen en la misma ciudad, personas de escasos recursos que buscan satisfacer como necesidad principal la vivienda propia, o ciertas comodidades en la vivienda aunque tengan que soportarla falta de servicios básicos, incluso sacrifican las distancias a su sitio de trabajo. En un tercer lugar se ubicarían aquellas personas que verdaderamente han migrado de los sectores rurales del país.

Es interesante observar, que los datos reportados por el IIDES concuerdan con los obtenidos por la Fundación Natura,

que indican que la provincia de Pichincha en el período de 1962-1974 es una de las provincias en donde el porcentaje de migración interprovincial fué menor al 10% , a diferencia de otras como El Oro o Manabí, cuyo porcentaje sobrepasa el 15 % .

Simultaneamente se contraponen a estudios de urbanización y marginalidad realizados en Colombia y manifiestan que en los últimos años en Latinoamérica se ha producido un despo-
blamiento paulatino hacia centros urbanos, ubicándose en la periferie, lo que ha dado lugar a la formación de extensos establecimientos de viviendas con características muy particulares.

Quedaría un interrogante: Por qué crece la ciudad a grandes pasos y donde están el resto de personas que migran? Para esto tenemos que considerar que el Ecuador es un país que tiene una tasa alta de crecimiento, de 2.8 y además si bien es cierto que existe un porcentaje considerable de migración de provincias, es de resaltar que éstas no sólo se efectúan en una misma región sino entre la Sierra y la Costa y hacia el Oriente; también los campesinos emigran hacia las cabeceras parroquiales o cantonales, cuando no se han atrevido a trasladarse directamente hacia otras regiones, zonas o provincias; este movimiento produce satisfacción parcial en lo que se refiere a servicios básicos e instituciones educativas. Finalmente, no todos los que migran a la ciudad de Quito lo hacen para engrosar los cordones de miseria sino que también se integran a los

otros sectores.

Al comparar la población que llegó, frente a la que salió, se tiene que las provincias de las cuales emigró mayor población fueron: Carchi, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo, Loja y Manabí.

2.2. LA MOVILIDAD URBANA

Como se observó en el numeral anterior, los estudios realizados por el IIDES en 1988 si bien consideran importante el componente campo-ciudad en la formación de los cordones de miseria, sin embargo, en los últimos años mayor es la trascendencia de los desplazamientos de carácter intraurbano, cuya dinámica tiene estrecha relación con procesos de expansión y revalorización de tierras, su captación y finalmente la especulación; caso similar a lo que sucedió con el tugurio, que es producto de cambios socio-económicos, verdaderos determinantes de procesos urbanos ocurridos desde 1960 con la modernización del país.

Según varios sociólogos, entre los que podemos citar a Godard, los pobladores marginales han permanecido en sus propios asentamientos un promedio de nueve años, pero el 50 % se han trasladado a ellos en los últimos 5 años. En los sectores consolidados (los más antiguos), el tiempo puede ser algo mayor, como menor es la recepción de pobladores nuevos.

TABLA No 9
PERMANENCIA DE LOS MARGINADOS EN EL SECTOR

AÑOS	PORCENTAJE
- 5 años	53.3 %
- 11 años	23.1 %
- 19 años	12.0 %
- 30 años	6.5 %
+ 30 años	5.1 %

FUENTE: MSP-IIDES, Encuesta a la comunidad, 1988

Los estudios realizados por el IIDES en 1988, confirman lo definido por otros sociólogos como se observa en la tabla anterior.

Prácticamente la mitad del llamado "universo marginal" (49.1%) provienen de las estructuras consolidadas de toda la ciudad y no del casco colonial como sucedió en períodos anteriores, es unas cuatro veces más significativa la expulsión de pobladores de las zonas de tugurio del Norte y del Sur con relación al Centro; las encuestas del IIDES revelan que los pobladores provienen más de las estructuras consolidadas del Sur, no hay que descartar importantes desplazamientos de una zona a otra. Los asentamientos nuevos están recibiendo pobladores provenientes del Sur de la ciudad y en segundo orden del Norte¹.

El grupo de edad comprendido entre 15 y 49 años es el que más se desplaza en el mismo barrio, en el Centro y en el Sur, con el 62.8% del total de la población considerado

¹ M.S.P.-IIDES, 1989, P. 23

como el grupo económicamente activo.

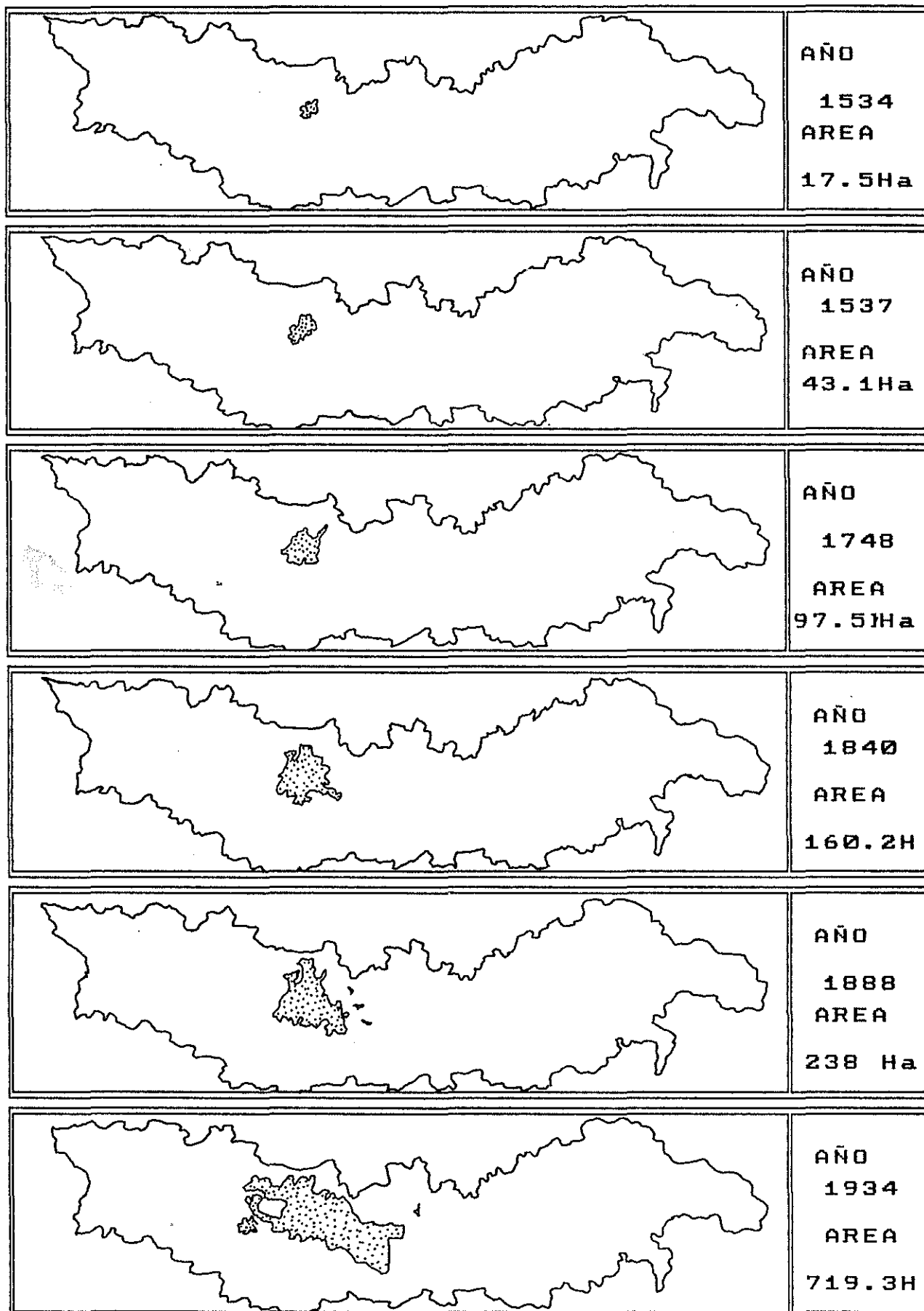
2.3. CARACTERÍSTICAS DE LA CIUDAD DE QUITO

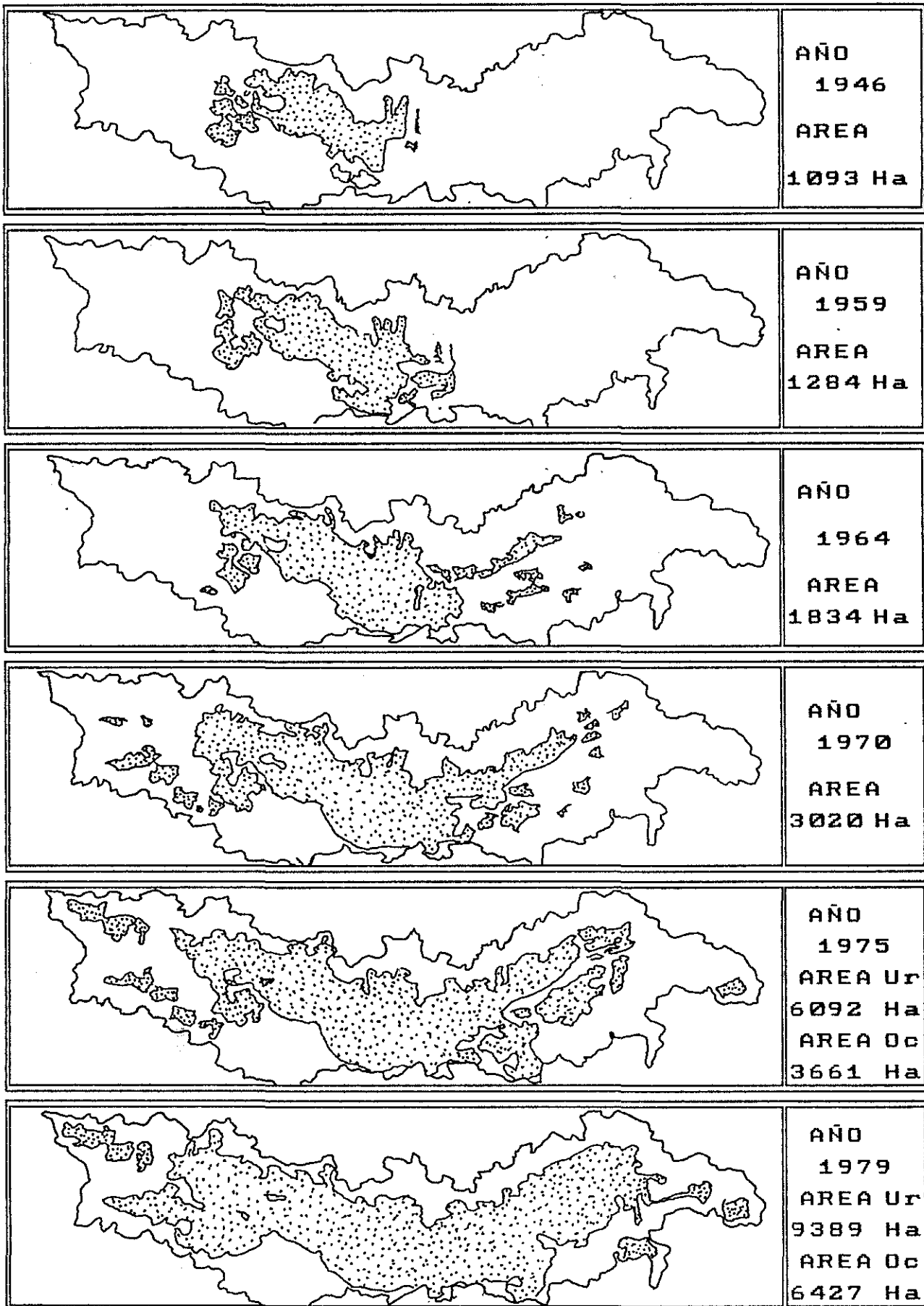
Quito ha tenido un gran crecimiento desde su fundación (ver gráfico No 2, Expansión de Quito de 1534-1975) pero es en las dos últimas décadas que manifiesta un gran desarrollo, que ha caracterizado su imagen urbana y que fué ocasionada entre otras causas por el hecho de ser capital del país; por las masivas intervenciones de capitales extranjeros; el desarrollo de la industria y la pequeña industria; la concentración administrativa por el desarrollo petrolero y la definición de polo de desarrollo a nivel nacional y local, constituyéndose en atracción permanente y, el deterioro agrario que ocasionó traslado permanente o pendular de mano de obra, que sobrepasó la oferta de empleo, generado a su vez, por las actividades de construcción, industria, comercio y servicios. Elementos que determinaron:

- Elevación de la demanda de suelo urbano y la modificación cualitativa del límite urbano.
- Proceso acelerado de especulación del suelo urbano, provocando incorporación innecesaria de tierras de gran valor agrícola, tanto en la periferie como en valles aledaños.
- Subocupación del suelo en áreas de expansión urbana y

-59-
GRAFICO No 2

EXPANSION DE QUITO DE 1534 A 1979





aturación de otras, produciendo su deterioro como el caso del Centro Histórico de Quito.

- Intensificación del proceso de segregación social, espacial y de accesibilidad a servicios básicos.
- Aparecimiento de cordones de miseria con viviendas construidas en áreas deterioradas con pocas posibilidades de lograr servicios y equipamiento colectivo.

Con estos elementos descritos, la imagen urbana ha sufrido un deterioro apreciable y un creciente incremento del cinturón de miseria, lugar donde vive una población que bordea aproximadamente los 600.000 habitantes. Los barrios que lo constituyen se han agrupado en algunos sectores, a saber: El Sur, Suroriente, Noroccidente, Nororiente y el Central o tugurial; los cuatro principalmente mencionados ocupan una extensión según el Instituto Geográfico Militar (IGM) distribuidos en 4.426 manzanas.

2.4. BARRIOS MARGINALES Y SEGREGACION RESIDENCIAL

La escasez ficticia de tierras entre los sectores menos solventes de la ciudad, ocasionó entre otros aspectos la especulación del suelo en Quito y la estructuración en zonas totalmente diferenciadas, que son las siguientes:

2.4.1. La Zona Norte.-

En la que se ubican las clases sociales solventes, con urbanizaciones de primera clase, ejm: Quito tenis, Granda Centeno, La Paz, etc., donde el suelo tiene un alto valor, sus calles son pavimentadas la mayoría; en cuanto a su equipamiento educativo y de salud es mayoritariamente privado y de buena calidad, dispone de buen servicio de transportes, con numerosas líneas de recorrido. En suma, el poderío económico de quienes allí habitan facilita la obtención de una ubicación excelente y por ende que dispongan todos los servicios básicos.

2.4.2. La Zona Sur.-

Viven en su mayoría sectores medios y bajos, en urbanizaciones de segunda y tercera categoría, como la Villa Flora, la Magdalena, el Camal, etc., a diferencia de la anterior, ésta no cuenta con la infraestructura y equipamiento suficiente para atender las necesidades de la población; la ubicación del equipamiento de vivienda, comercial y administrativa, refleja el carácter segregativo en los usos del suelo dado a las diferentes zonas de la ciudad.

2.4.3. El Centro de Quito.-

Conocido como centro histórico y ubicado entre las

dos zonas anteriores, conformado en su mayoría por grupos sociales medios y bajos, con una gran densidad de población y que a nivel espacial presenta fenómenos de hacinamiento y tugurización como las más notables, el equipamiento existente es insuficiente para atender las principales necesidades de sus habitantes.

Las particularidades del proceso de urbanización de la ciudad y otros aspectos antes estudiados, ha definido en Quito la conformación de un cuarto sector, totalmente diferente a los anteriores y que constituyen los barrios marginales, que se integran con los tugurios y estructuran los cordones de miseria.

2.4.4. Los Barrios Marginales.-

Conjunto de barrios ubicados en las colinas (2.900-mts. de elevación) rodean en forma de anillo la ciudad y donde se asienta una población estimada en 400.000 habitantes, existen alrededor de 300 barrios marginales y pocos se han consolidado, la mayoría se encuentran en proceso; según un estudio realizado por FUNSABER-UNICEF, titulado Quito Marginal, en el año de 1988, describe la existencia de 291 barrios marginales (ver listado de barrios marginales, anexo No 1).

Son el resultado de las características que adoptó la urbanización de Quito, su implantación se ha dado en forma indiscriminada a lo largo del cinturón periférico de la

ciudad utilizando zonas ubicadas en lomas y fuertes pendientes, lo que ha dificultado la construcción de vías de acceso y por consiguiente el tránsito vehicular y peatonal; se implantan también en bordes de quebradas o altitudes superiores a la cota de agua; en definitiva, áreas cada vez más alejadas de todos los servicios de la ciudad, pero, de una renta baja. Se podría considerar que comienzan a conformarse durante los últimos años de la década de los cincuenta, pero en esa época fueron ignorados y hasta declarados por un alcalde como ilegales negándose a asumir responsabilidades sobre su crecimiento, sin dar ninguna importancia a tan trascendental fenómeno socio-económico; el primer Plan Regulador realizado en la década de los cuarenta describe disposiciones legales que sectorizan socialmente a la ciudad: "Al Sur los obreros y artesanos y al Norte los barrios de la clase alta"¹, se produce entonces el verdadero origen de los primeros barrios llamados "populares" y que hoy los designamos "marginales," es el caso de la Colmena, Toctiuco, Ferroviaria, etc.

TABLA No 10
ESTUDIOS Y REFERENCIAS SOBRE LOS BARRIOS MARGINALES

AÑOS	No BARRIOS	POBL.	AREA Ha.	FUENTE
1962	-o-	7375	245	Censo
1978	54	120000	-	Municipio-Carcelen
1981	87	180000	2500	J. Hidalgo, 1987:27
1982	88	180000	-	J. García 198:8
1984	136	200000	-	Cita en tesis FAU
1985	129	305920	-	M. Vásconez, 1985:IV,10
1987	153	-	4575	Municipio-Hidalgo
1988	244	220721	-	Solo B.Periféricos
1989	300	600000	-	MSP-IIDES

FUENTE: FUNSABER-UNICEF. Quito Marginal

¹ Unicef, Funsaber, 1988, p. 47

De los 291 barrios antes descritos, la gran mayoría se han ubicado en el Sur de la ciudad, ésto es 116; en el Centro tenemos 98 y en el Norte 77, según la siguiente tabla:

TABLA No 11
DISTRIBUCION GEOGRAFICA Y NUMERO DE BARRIOS MARGINALES EN QUITO, 1988.

SUR	CENTRO			NORTE
so 54	cso 9	co 17	cno 8	no 42
sc 17	cs 1	c 2	cn -	nc 4
se 45	cse 33	ce 6	cne 7	ne 31

Sin ubicar 15 barrios

FUENTE: UNICEF-FUNSABER, Quito Marginal, 1988

so = Suroeste	sc = Surcentro	se = Sureste
cso = Centrosuroeste	cs = Centrosur	cse = Centrosures.
co = Centrooeste	c = Centro	ce = Centroeste
cno = Centronoroeste	cn = Centronorte	cne = Centronoroeste
no = Noroeste	nc = Norcentro	ne = Noreste

El sector social que lo habita, en su mayoría pertenecen a las clases populares, proletarios, subproletarios y otros sectores que no están integrados en la producción.

La mayoría de estos barrios carecen de luz eléctrica, agua potable y alcantarillado; la conformación del espacio

urbano se ha dado de manera espontánea sin ninguna lógica y sin la participación de los organismos de carácter público responsables de estas actividades, su desarrollo está influenciado por una inadecuada política en el control del suelo, impartida por el municipio y otros organismo que tienen que ver con el asunto.

Considerando aspectos como bajo ingreso de sus pobladores y condiciones de vida, se ha clasificado a los barrios marginales en cinco categorías: (ver Anexo No 2).

- Barrios marginales integrados a lo urbano, aquellos que por su crecimiento han cambiado sus caracteres generales en términos positivos, ejm. El Comité del Pueblo, constituyen el 53.3 % del total (291) y su población es de alrededor de 300.000 hts.
- Barrios Marginales con expectativas de cambio, son los que por estar cerca a vías principales o núcleos de servicio tienen posibilidades de cambio a mediano plazo, se estiman en el 1.7 % .
- Barrios ubicados dentro de la cota de agua, son los que tendrán agua a corto plazo por estar ubicados a menos de 3050 mts. de altura y representan el 2.9 % del total.
- Barrios marginales en extrema pobreza,, aquellos que por su topografía y condición geográfica no tienen posibilidad de cambio o de conseguir servicios, técnicamente se hace muy difícil dotarlos de agua por estar sobre la cota, representan el 42.1 % y su

población está aproximadamente en 270.000 hts.¹

2.5. LOS TUGURIOS DE LA CIUDAD DE QUITO

Algunos analistas consideran que para 1989 vivían en el Centro de Quito y en otros sectores similares unos 200.-000 habitantes, conformando el hacinamiento o tugurio; por las características especiales de esta zona, se hará un análisis más detallado de sus condiciones.

Su crecimiento se considera que es consecuencia de un reajuste de la población urbana y en menor proporción lo integran poblaciones que provienen de áreas rurales, especialmente de la sierra; la satisfacción de vivienda e infraestructura es reducida, propio de una población con niveles de bajos ingresos; configurando de esta manera una población de carácter urbano-marginal.

El tugurio, a diferencia de la periferie, se caracteriza por ser un conjunto consolidado y con algunas décadas de formación, las mismas que se inician desde la época de la colonia; se convirtieron en barrios populares cuando en la década de los cuarenta las familias adineradas de las clases media y alta, se trasladaron al norte de la ciudad, movimiento que sufre un gran aceleramiento luego en los años cincuenta. El advenimiento de la era automovilística, los cambios económicos y nuevos criterios de localización de empresas, precipitó la relativa decadencia de éste

¹ UNICEF, FUNSABER, 1988, ps.86-88

centro de difícil acceso, que dejó de responder a las necesidades económicas de entonces, transformándose en zona tugurial.

Por los años setenta, el proceso de renovación urbana para "rehabilitar y reconquistar el centro de Quito", desaloja a muchas familias, o los induce a salir por el aumento de la renta, se produce así la expulsión de los más pobres, que viven y hacen vivir a éste barrio central, las personas así desalojadas buscan nuevas opciones en la ciudad, algunas encuentran espacio en áreas cercanas que se densifican progresivamente, caso del Camal, San Juan, etc., y amplían la zona con nuevos tugurios; otros irán a engrosar la periferie de la ciudad.

En conjunto los barrios periféricos del centro y sus alrededores, según el estudio del IIDES ocupan unas 1.100 hectáreas, que significa el 27% del total de los barrios marginales y apenas el 9% de la superficie total de la ciudad, pero en ellas residen unas 200.000 personas, lo que da una densidad bruta de 190 hts/ha., casi el triple de lo estimado para la ciudad, que es de 70 hts. por hectárea; densidad relativamente baja por la existencia de varias zonas "libres" como el caso del panecillo y de algunos edificios construídos con fines exclusivamente administrativos.

El mismo estudio indica que el 61.8% de la población vive de 5 a 65 años y más en el tugurio, la composición familiar

es de 4.4 miembros por familia, promedio inferior que el de Quito, que es de 5.2 miembros por familia; la media de la edad y la estructura por sexos difiere en una magnitud sin importancia en relación a los indicadores existentes para la ciudad. Se observa como un hecho particular que en este sector existe una tendencia a que las parejas familiaricen su situación conyugal y apenas el 1.5 % de personas practican la unión libre; la estructura de la familia como en el resto del universo marginal es básicamente "nuclear".

La población económicamente activa de los tugurios (PEA) tiene un alto nivel de instrucción en relación al resto de los marginados, con una diferencia del 12.2 % para el nivel primario y de 44.7 % para el nivel medio y superior.

Lo preocupante en este sector conocido como "tugurio" son los grandes contrastes que presenta, si bien en estos barrios la dotación de infraestructura casi llega a la totalidad de sus habitantes: el 96 % de las familias dispone de luz eléctrica, el 95 % de alcantarillado y el 98 % de agua potable (74 % al interior de su vivienda); sin embargo la renta es elevada, ha sufrido una gran degradación horizontal con la construcción de piezas en los patios internos, el adosamiento de mediaguas; y verticalmente con las subdivisiones, alquiler de piezas y deterioro arquitectónico determinando un alto grado de hacinamiento. Se observa como un 55 % de las familias ocupan "departamentos", concebidos como tal las unidades habitacionales de "dos o más cuartos", pero existen otros indicadores que permiten

verificar las características de estos "departamentos", cómo el 28 % consta de dos o tres habitaciones (que incluye cocina y baño); el 27 % dispone de un solo dormitorio y el 35 % consta de un cuarto. Como se apreciará, casi un 30 % de los "departamentos" están constituidos en realidad por una habitación, una cocina y, eventualmente, un baño y alrededor del 36% de familias desarrollan sus actividades en un espacio habitable (cuarto) y en un espacio auxiliar (cocina)¹ además sólo un 8% dispone de servicio higiénico privado, en contraposición a un 36% que posee este servicio, pero fuera de su vivienda y compartiendo con otras familias, lo cual demuestra también en cierto sentido la tugurización existente. Finalmente se debe añadir, que los tugurios no constituyen toda la zona central de Quito sino que son conjuntos de casas que se dispersan como gotas de aceite en el centro de la ciudad, en el norte y en el sector sur, plenamente identificados.

2.6. LOS POBLADOS ALEDAÑOS

Una característica del desarrollo urbano reciente de Quito es también su expansión hacia los valles próximos y sus poblaciones, produciendo el fenómeno que se conoce como la "conurbación"² y ocasionado gracias a la existencia de buenas carreteras y a la industria, lo que ha permitido a

¹ Centro de Investigaciones Ciudad, 1986, Vol. 1, ps. 59 - 60.

² CONURBACION: Proceso mediante el cual la ciudad en su expansión, se une a los poblados vecinos- grandándose de esta manera su extensión territorial.

la ciudad integrar enormes extensiones de territorio destinados antes y casi por entero a actividades agrícolas. (Ver gráfico No 3).

En éste proceso, esferas de influencia de la ciudad como Pomasqui, Tumbaco, Calderón, Sangolquí y otros pueblos situados al norte y oriente de Quito, prácticamente son partes integrantes de la urbe; consideramos importante incluir este análisis por cuanto esta población constituye uno de los componentes del gran "universo marginal", son poblaciones flotantes estimadas en 100.000 personas, que diariamente acuden a la ciudad por actividades de trabajo o de subempleo convirtiendo a sus poblaciones originales prácticamente en "ciudades dormitorio", vinculando su suerte fuertemente a la de la ciudad. Desde luego en éstos sectores se observa que junto a las casas de familias de escasos recursos económicos, se ubican urbanizaciones elegantes con verdaderas mansiones, lo que hace más visible la diferencia socio-económica.

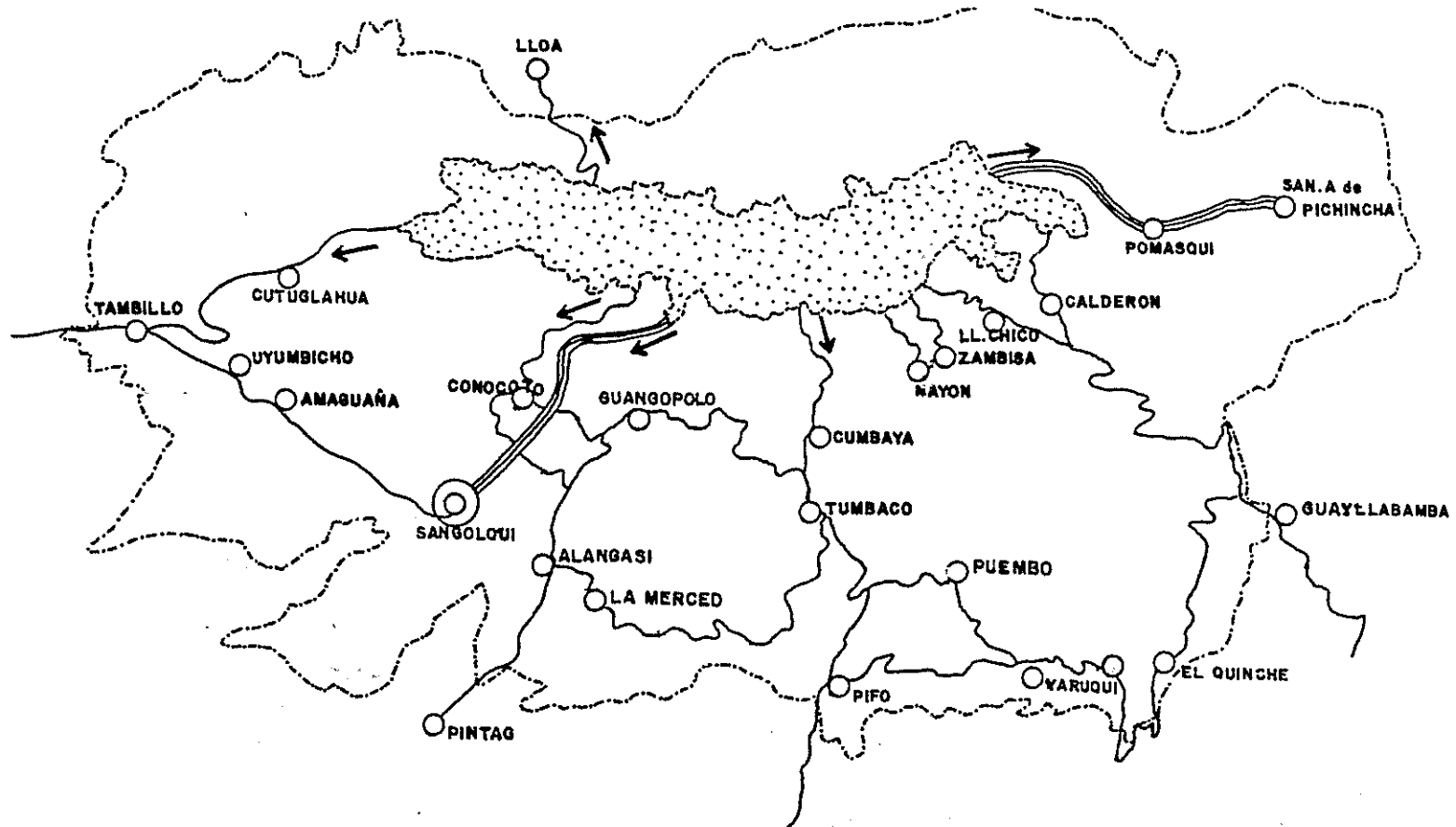
2.7. CARACTERISTICAS DE LA POBLACION DE LOS CORDONES DE MISERIA

2.7.1. Poblacion.-

En base a datos de población del censo de 1982, se estima que existen alrededor de 600.000 habitantes en los barrios marginales y tugurios de los cordones de miseria, que representan el 50 % de la población total de Quito; al

GRAFICO No 3

QUITO Y LAS POBLACIONES ALEDAÑAS



FUENTE: LA MOVILIDAD URBANA DE LOS SECTORES POPULARES DE QUITO, BOL. I
CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD

igual que la población del resto del país y de la ciudad, existe equilibrio entre los sexos masculino y femenino, el 50.1 % son de sexo masculino y el 49.9 % de sexo femenino (IIDES, Evaluación de la comunidad 1988).

No ha sido posible encontrar datos sobre la población por grupos de edad para los cordones de miseria, sin embargo perteneciendo prácticamente un tercio de los mismos al grupo de extrema pobreza, sin posibilidades de cambio, es necesario que describamos su población por grupos de edad en la siguiente tabla:

TABLA No 12

POBLACION DE EXTREMA POBREZA POR GRUPOS ETARIOS 1988

GRUPOS DE EDAD	NUMERO	PORCENTAJE
menor 1 año	8.719	3.13
1 a 4 años	35.464	12.73
5 a 14 años	76.389	27.42
15 a 49 años	125.506	45.05
50 y + años	32.513	11.67

T O T A L 278.593 100.00

FUENTE: UNICEF-FUNSAVER, Quito Marginal, 1988

Se observa en la tabla un ligero aumento del grupo de los menores de un año, grupo al cual el MSP orienta sus acciones prioritariamente.

Las encuestas del IIDES revelan además que, casi la mitad de sus habitantes son menores de 20 años y el 41 % son menores de 15 años, un porcentaje alto de población dependiente; la edad media de la población se encuentra en 24.3 años, en estos barrios la población joven es ligeramente más numerosa que el promedio para Quito; mientras que en

las edades medias se van equiparando. No sucede lo mismo en los grupos de mayor edad, los cuales se invierten en relación a los promedios dados para Quito y así, mientras en Quito el promedio para los mayores de 65 años es de 4 % , en los barrios de los cordones de miseria es de 1.5 % , lo que nos podría hablar a las claras de la poca esperanza de vida que tienen los pobladores de la tercera edad en los cinturones de miseria.

Los indicadores que hemos señalado, sufren variaciones de acuerdo a las zonas y las épocas en las que se han asentado los grupos en la periferie de Quito.

2.7.2. La Familia.-

En Este grupo, la característica de su juventud hace que no vivan solos, las actividades que realizan dejan de ser hechos aislados o individuales, gustan de compartir su escaso pan y su techo deleznable con sus familias. Tienen una gran tendencia a formalizar su situación conyugal. En el grupo de edad de 15 a 45 años se encuentra que el 28.5 % son casados.

En el total de la población marginal, los casados constituyen el 57.4 % , dato que concuerda por los presentados por el INEC en el censo de 1982 para la provincia de Pichincha, en el que ubica a más del 50 % como casados. Mencionemos además que el 35.4 % son solteros y divorciados apenas el 1.5 % .

La familia es de tipo nuclear, de padres jóvenes, pues más del 34 % se encuentran en edades de 25 a 34 años y el promedio de miembros es de 5.09, con escasa diferencia al de Quito, que es de 5.2 se estima que el 75 % de familias que asientan en los cordones de miseria son de carácter nuclear completo; muy pocas, alrededor del 7.4 % son incompletas, es decir que uno de los progenitores está ausente (generalmente el padre). Las familias extensas no son muy numerosas, llegan a un 9.4 % ; finalmente, en un porcentaje bajo se observa la presencia de otros parientes o allegados.

2.7.3. Población Trabajadora.-

Los datos referidos a ocupación muestran que el 60 % de la población trabaja en alguna actividad incorporada o no al mundo laboral, ésto significa que trabajan tres miembros de cada familia, se incluirían por consiguiente la población económicamente activa de 15 años y más. La fuerza de trabajo se considera a este nivel a partir de estas tempranas edades.

Pero un 30 % de la mano de obra realizan "el trabajo familiar sin remuneración", es decir quehaceres domésticos y otras actividades poco definidas en la que aparecería un nivel de desempleo abierto y subempleo; de todo el grupo, la mujer trabajadora es la que encuentra más dificultad para insertarse en el mercado de trabajo y más del 75 % se ocupa en actividades económicas no remuneradas; porcentaje

que también es significativo a nivel de los hijos de familia; este dato refleja además la desigualdad de oportunidades de trabajo que aún persisten entre hombres y mujeres en el medio marginal.

En cuanto a los trabajos que desempeñan, el 14.4 % son empleados públicos o privados; la población obrera lo constituye un 6 %, en su mayoría es fabril y se concentra en los sectores marginales del Sur; como artesanos se desempeñan un 12.9 % , en éste caso tienden a la "modernización" y proliferan ramas incorporadas dentro de procesos industriales extensivos que incrementa el uso de mano de obra (construcción, mecánica, metalmecánica). En el tugurio, la artesanía es la ocupación del 6.2 % de encuestados, pero sin inclinación hacia procesos de industrialización de la misma sino que su producción la orientan hacia el consumo clientelar. Un 4.2 % realizan actividades de comercio en pequeña escala, son los dueños de tiendas de barrios, pequeñas cantinas o restaurantes; finalmente, hay un 12.5% de subempleados, personas que subsisten de la venta de baratijas en la ciudad, principalmente en el casco colonial, ventas ambulantes que les produce una remuneración escasa, situación característica de los países subdesarrollados, donde no existe subsidio para los desempleados ni tampoco un mercado de trabajo suficientemente amplio y organizado.

En el universo marginal, un alto porcentaje de trabajadores no son dueños de sus medios de producción, son, entonces,

una masa de fuerza de trabajo libre; el 35 % trabaja más de 8 horas, siendo sujetos de sobre-explotación; un 65 % no está amparado por el Seguro Social, mientras que a nivel general de la ciudad éste índice no llega al 40 % .

Es de indicar finalmente que el ingreso de la familia proviene entonces del salario o jornal que percibe el jefe de la misma y que en todo caso será el mínimo vital, con lo que la familia acusa considerables limitaciones en la alimentación, vivienda y otros factores que determinan la condición de vida a la que están expuestos.

2.7.4. Nivel Educativo.-

Anteriormente detectamos una población joven, buena parte de ella en edad escolar, los datos de "encuestas a la comunidad-1989" revelan que un 64.3 % afirma haber concluido el nivel primario de educación mientras que el 27.8 % de la población ha alcanzado el nivel secundario y un escaso 4.5 % el nivel superior; este último dato muy inferior al existente para Quito, que es superior al 30 % . El número promedio de cursos aprobados por la población de este sector es de 8, mientras que para Quito es de 12 ; un escaso 10 % de la población ha aprobado algún curso técnico artesanal. En términos generales se puede afirmar que el nivel instructivo de la población marginal es bajo; sin embargo observando indicadores de 1983, las condiciones han mejorado, es de creer, por tanto, que los procesos sociales han empujado a un incremento general de los niveles educa-

tivos, considerados a este nivel como una actividad de prestigio y como un supuesto factor de futuro ascenso social, a lo que se une la creencia de una primacía de los instruídos, aspecto que ha llevado a la familia a principalizar los estudios a su interior.

2.7.5. La Vivienda.-

Una característica en los barrios marginales es la forma espontánea que se dá a la división del suelo sin considerar el grado de dificultad o facilidad para la implantación de la vivienda o el equipamiento; se puede apreciar claramente la ausencia de intervención técnica que ha limitado la correcta disposición de vías, de lotes, de espacios verdes, no se definen áreas para equipamiento y no existe facilidad para instalar infraestructura adecuada que evite el pronto deterioro del sector.

Cuando se origina un barrio marginal, nunca se prevee su crecimiento ya que no existe una zonificación y reglamentación del territorio acorde con su realidad.

En cuanto a la vivienda son construcciones también sin planificación técnica adecuada en la mayoría de los casos, tanto en el sistema constructivo como en el diseño de los espacios, existe polifuncionalidad de los mismos; se construyen las viviendas sin tener un ordenamiento urbano homogéneo, influyendo en la valoración del espacio.

Cuando el barrio marginal se inicia, la vivienda se la

construye generalmente con material de desecho, pero conforme el barrio entra en una etapa de consolidación, las viviendas sufren modificaciones constantes ya sea por la incorporación de ambientes o por el mejoramiento de la construcción; la mayoría de las casas son de un piso, pocas de dos pisos y en condiciones de habitabilidad precarias; se estima que el 22.7 % de las cubiertas de las casas y el 36.0 % de los pisos, son de materiales obsoletos de naturaleza perentoria o precaria; las paredes son también hechas con materiales en estado de obsolescencia o de naturaleza perentoria, a tal punto que dominan el escenario en un volumen preocupante. Se podría considerar que una tercera parte de las viviendas pueden declararse no habitables.

Pero el problema de la vivienda no solamente es la forma de su construcción, lo grave está en la falta de condiciones sanitarias, como se observará en la siguiente tabla:

TABLA No 13

CONDICIONES SANITARIAS EN LOS CORDONES DE MISERIA-1989

SERVICIOS BASICOS	B.MARGINALES*	TUGURIOS*
Agua natural/potab.	16.8%	98 %
Letrinas/servicio hig.	41.0%	96 %
Basura Super./recolec.	52.8%	95%

FUENTE: IIDES, encuesta a la comunidad, 1988.

* Población en porcentaje.

Se estima que el 16.8 % dispone de alguna forma de agua que no es potable, algunas familias se proveen a través de la compra de agua a tanqueros o recolectan de la lluvia. No existe una red de alcantarillado, por lo que las aguas

servidas se eliminan a la calle, apenas el 41 % de familias poseen fosa séptica un buen porcentaje dispone de letrina, - también hay algunas personas que acostumbran canalizar las aguas servidas a las quebradas; más del 50 % de los habitantes de los cordones de miseria eliminan la basura vía "superficie", cabría decir que viven en medio de la basura.

Con estas condiciones sanitarias, parecería que los usos y costumbres propios de la "sociedad rural" o del "atraso" se hubieren importado y adecuado a la "vida urbana".

Cabe mencionar finalmente que el 62.7 % posee casa propia, dato importante por cuanto el objetivo de los marginados en la sierra es el de obtener vivienda propia y un alto porcentaje en efecto lo tiene.

2.7.6. Desplazamientos Intraurbanos.-

Es un hecho que no necesita mayor explicación, el que cada familia, por sus propias características realiza desplazamientos hacia la ciudad en función de sus necesidades y posibilidades en el marco del contexto socio-económico y cultural dentro del cual opera.

Los integrantes de la "familia marginal" tienen que salir a trabajar, a educarse, a comprar alimentos u otros artículos indispensables, para lo que tienen que conjugar algunos

factores como:

- Factores económicos, tales como ingreso familiar, desplazamiento al trabajo de uno o dos miembros de familia.
- Factores demográficos, como el número de miembros por familia, edad, tipo de familia, tiempo de residencia en el barrio.
- Factores culturales, cuyo indicador básico podría ser el nivel de educación formal alcanzado por los miembros de la familia.

Quizá el factor que predomina en la utilización del transporte urbano es su desplazamiento a los sitios de trabajo y es así como se observa que la elección del lugar de residencia, guarda estrecha relación con el lugar de trabajo; no llama la atención, por lo tanto, que la mayor aglutinación de empleados públicos y privados que viven en los tugurios del casco colonial, obedece a que esa zona de la ciudad concentra las posibilidades de ocuparse en tales oficios. Igual cosa sucede en los barrios marginales del Sur, que concentran un buen número de empleados fabriles; se observa además que por encima de las heterogeneidades propias de los asentamientos populares, parecería que los trabajadores se dirigen "hacia donde va el capital".

La actividad estudiantil está en segundo lugar de importancia, pues guarda una relación a futuro con el trabajo y se constituye su movilidad a más de cotidiana en priorita-

ria.

Los quehaceres domésticos no requieren de mayores movilizaciones externas, salvo los desplazamientos necesarios para adquirir los alimentos y no representan mayormente en el total de gastos monetarios que la familia dedica a la movilización y los desplazamientos.

En un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Ciudad y publicado en 1986 sobre movilidad intraurbana, se considera que cada familia marginal consume en desplazamientos cotidianos y eventuales, un promedio de 962 horas al año, significa ésto el 6.6 % de los ingresos familiares. Interrogados indistintamente en algunas comunidades, se pudo apreciar que la mayoría utiliza transporte urbano hasta 2 veces al día, ésto demuestra que el reducido ingreso económico también debe cubrir estos gastos.

2.8. LA ORGANIZACION COMUNITARIA

La organización de la comunidad reviste una gran importancia, ya que de esta forma quienes integran la comunidad pueden participar sus necesidades a la agrupación representativa del lugar, con el fin de llegar a solucionar las dificultades. Así, necesidades como vivienda o salud en la comunidad, son incentivos que promueven el desarrollo y conservación de una agrupación de los individuos¹.

Como formas de organización se citan: "la emocional por

¹ Kelly, J., 1965, p. 52

intereses compartidos"; de planeamiento conjunto, que para programar cualquier actividad consideran importante la participación de todos: agencias, organizaciones, comunidad, aunan esfuerzos para el logro de los objetivos y metas propuestas. Su éxito es el conocimiento y la participación de todos, esto se confirma por lo dicho por Hilleboe y Larimore: "es poco probable que una comunidad acepte un programa a menos que éste sea visto como un modo eficaz de lograr un objetivo que es importante para el grupo".

Otro tipo de organización es la "estructural", que incluyen a las organizaciones que tienen cualidades de unión entre sí, como iglesias, barrios, sindicatos, etc.; organizaciones que tienen que crear objetivos basados en valores reales, o sea analizando la realidad socio-económica y cultural de la población y grado de progreso del país, su desarrollo está ligado al liderazgo. Cabe mencionar también que las comunidades tienen diversas influencias, las que tienen relaciones directas con las capacidades de los individuos; puede ser de tipo político, de prestación de servicios de salud, etc.

Se debe mencionar a la comunidad como un equipo que representa a un conjunto de personas entre las que se encuentran profesionales, expertos o voluntarios o representantes institucionales que trabajan por ese grupo humano, estructurándose así el binomio comunidad y profesionales, expertos o voluntarios. entre los voluntarios están todos los líderes de las organizaciones formales e informales exis-

tentes en una comunidad y pueden ser también profesionales o expertos. El conjunto de estos individuos influyen en la comunidad y más específicamente en el aspecto social¹.

El tiempo de duración de una organización depende de los miembros que la conforman y si han logrado lo que se han propuesto, así, hay organizaciones que desaparecen apenas formadas y otras que sobreviven mucho tiempo, como ejemplo tenemos la existencia de la Iglesia Romana².

Al igual que lo manifiesta el Dr. Estrella, en los cordones de miseria el dinamismo de las organizaciones populares y el interés que pone la población en ellas parece decrecer con la consolidación del barrio marginal, y así se observa que en los barrios antiguos y en los centrales son pocos los que pertenecen a una organización popular o barrial; mientras que en los barrios de reciente formación es alto el porcentaje de afiliados a las organizaciones. Esta situación se explica fácilmente pues los habitantes de los cordones de miseria tienen una historia de organización en relación con la consecución de la vivienda.

En un primer momento la organización se produce cuando el objetivo es conseguir terreno, que le permitirá al afiliado acceder a la vivienda, cumpliendo el fin la organización disminuye su gestión. En un segundo tiempo, nuevamente se reactiva en la búsqueda de servicios básicos como agua,

¹ King, M., 1972, ps. 100 - 108

² Estrella, E., 1980, ps. 35 - 40

luz, alcantarillado, salud, vías, transporte, etc.; metas que toman tiempo y ocasionan desgaste a la organización, en función de su cohesión pueden obtener ciertas demandas; pero si no se mantienen como tal persistirán como zona extremadamente pobre. Según Henry Godard en los barrios que inician su formación, del 54 % al 97 % de sus miembros pertenecen a la organización, llámese ésta cooperativa comité barrial o asociación que trabajan en favor de mejoras para el barrio, destaca el autor que las afiliaciones a la organización aumentan con la juventud del barrio.

Se podría hablar de una tercera etapa del proceso organizacional y se encuentra en la formación de organizaciones que tienen como objetivo la recreación, tal es el caso de las agrupaciones deportivas, ejemplos de tercera etapa tenemos en las zonas tugurizadas, en la Ferroviaria, y el el Comité del Pueblo.

Numerosas encuestas revelan que los habitantes del universo marginal piensan con frecuencia que las organizaciones no son más que instrumentos de apoyo al barrio y sea cual sea la edad del barrio, una buena parte de sus pobladores consideran la organización como una entidad que está manipulada por sus dirigentes y al servicio de éstos; por su parte, otros ven a la organización como un instrumento de los directivos para asegurar una carrera política. Estos últimos aspectos han creado mucha desconfianza en la población; pero frente a esta situación de descontento cabe destacar los siguientes aspectos:

- Aunque las organizaciones comunitarias frecuentemente son criticadas, los habitantes (inconscientemente?) piensan, que éstas son indispensables para la unión del barrio¹.
- Los pobladores del universo marginal piensan que sólo los poderes políticos y administrativos pueden mejorar la situación en la que se encuentran inmersos y comprenden muy bien el papel que ellos juegan en épocas electorales.
- Las organizaciones políticamente estructuradas han logrado avances positivos en conquistas sociales para sus barrios populares.

Finalmente, las poblaciones de los cordones de miseria son propicias para las incursiones de organizaciones variadas, que no se gestionan en su interior sino que son ofrecidas desde fuera de la comunidad, entre las que tenemos las religiosas, políticas, de planificación familiar, etc. Pero quienes egemonizan en la zona y que en la mayoría de cooperativas reemplazan incluso a los líderes comunitarios, son sin lugar a dudas las organizaciones de tipo religioso y al interior de éstas no solamente la católica.

Existe un listado amplio de este tipo de organizaciones que "buscan el beneficio" de los marginados (ver anexo No 3)

¹ Godard, h., 1988, p.111

2.1. LA SITUACION DE SALUD

La salud es un derecho de los ecuatorianos, así lo consigna la Constitución Política del país cuando en el artículo 14 dice: "El derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"; éste es un derecho fundamental para el hombre, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica y social; está ligado con la misma supervivencia de la especie humana.

Por consiguiente éste derecho del hombre se convierte en obligación del Estado al considerar que la salud, es la energía que garantiza la fuerza de trabajo del individuo y le permite su participación en el desarrollo productivo de nuestra sociedad.

Pero si relacionamos este derecho con el interés del proceso productivo encontramos que en su ejecución aparecen desajustes en la satisfacción de las necesidades de salud de los individuos. La sociedad para la satisfacción de estas necesidades de salud de los diversos grupos humanos conforma diversas instituciones entre las que tenemos: El sector público estatal, el sector privado y la medicina tradicional y popular.

El Sector Público Estatal comprende al Ministerio de Salud Pública, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las

Fuerzas Armadas; de las cuales solamente el primero ofrece acciones de salud a todos los sectores sociales que se insertan de diversa manera en el sistema productivo y como se dijo anteriormente, a fin de reproducir la fuerza de trabajo potencial y activa de la población "por lo tanto la medicina estatal y las formas institucionales que asume, no pueden considerarse y explicarse sin tomar en cuenta el desarrollo mismo de la medicina y la totalidad social donde implanta, crece y se transforma"¹. Las acciones de salud que realiza son en el campo curativo, preventivo y de rehabilitación.

El Sector Privado cumple con acciones de salud de tipo curativo, generalmente se sitúa en los centros de mayor productividad y ofrece salud a quienes tienen capacidad de pagar.

La medicina tradicional, que posee un valor curativo basado en la experiencia de muchos años, conforma una amplia red de curanderos, parteras, etc., parte del tratamiento incluye actividades rituales y mágicas "están arraigadas en la cultura, las tienen a la mano y cuestan poco, a veces prestan sus servicios sobre la base de la buena vecindad"².

Los servicios que prestan las unidades de salud en la ciudad de Quito dejan mucho que desear, siendo ésta una de las causas del desprestigio de las mismas sobre todo en los niveles medios y bajos de la comunidad; una clara manifes-

¹García, J. C., 1981, p. 76

²Roemer, M., 1980, p. 107

tación de la deficiente oferta de salud se encuentra en sus efectos, como es el caso de la frecuencia de la morbilidad, las mismas que son altas especialmente en el grupo de los menores de un año que presentan una tasa de 211.9 %.NV ; mientras que el mismo indicador a nivel nacional se encuentra en 44 %. NV. ; ésto nos sugeriría además que las defunciones serán también altas en este grupo de edad.

Las enfermedades que muestran mayor prevalencia son las bronco-pulmonares y las diarreicas, consideradas como patología evitable; pero la condición de vida de sus habitantes, con viviendas sin alcantarillado, sin sistema de eliminación de excretas y basuras, viviendas húmedas, consumo de agua de mala calidad, inciden en la presencia de estos grupos de enfermedades.

Además según el Plan Quito para 1988, el 84 % de establecimientos de salud se localizaban en la parte urbana de la ciudad (hospitales, clínicas, Centros y Subcentros de salud), pocas unidades tipo subcentro se comenzaron a desarrollar en las áreas marginales y se observó que en la zona Norte y otras áreas no marginales, fluctuaban entre 9 y 13 mil habitantes por establecimiento, en contraposición a un índice de 56.000 habitantes por establecimiento detectado en la zona Sur.

De lo anterior, vemos que los sectores sociales pobres, ubicados en los cordones de miseria son los que tienen poco acceso a la utilización de la medicina moderna.

Según estadísticas del IIDES para 1988, el 21.8 % de enfermos consultaban las escasas unidades de salud del sector público, a pesar que el servicio es gratuito, las causas para esta subutilización han sido de siempre: la distancia de la unidad de salud, los horarios inadecuados, la demora en la atención (muchas veces superior a una hora), y los malos tratos del personal de salud; causas además que identifican la reducida cobertura de acciones del Ministerio de Salud (MSP).

Frente a esta situación, la población a pesar del costo acude al médico privado y en mayor proporción lo hacen los habitantes del tugurio (48.6 %); significa que la atención de salud para "los marginados" es más importante que el pago a pesar del bajo nivel de ingresos que tienen. Las causas para esta preferencia están en la prontitud de la atención (puede demorar hasta 15 minutos) y la confianza de encontrar al médico particular cuando se lo necesita.

Pero existen también en estos niveles diversos recursos o agentes que ofrecen atención para curar a un costo muy bajo y de forma inmediata, constituyen lo que se conoce como medicina de la comunidad, sociológicamente significa la medicina del pueblo que tiene mucha acogida en poblaciones de diversa procedencia, con conocimientos, actitudes y prácticas diferentes y complejas conformando una población heterogénea; lo único homogéneo que tienen es la poca capacidad de satisfacción de sus necesidades de vida, caso

de la gente que vive en los cordones de miseria.

La práctica médica "empírica" la realizan los vecinos, familiares con experiencias previas, boticarios; personas que por su experiencia adquieren el carácter de curanderos, sobadores, parteras, boticarios, etc. Generalmente los primeros, utilizan remedios caseros en contraposición al boticario que usa medicinas; pero de todas maneras, el costo por su trabajo es muy bajo o gratuito.

Se estima que el 27.9 % de la población de los cordones de miseria del Ecuador es atendida por este recurso "informal" denominado agente de comunidad; tipo de atención que tiene mayor preferencia en los barrios de la periferie de Quito donde alcanza un 35.5 %, mientras que en el tugurio es inferior aún al del país, llega a un 23.3 % ; quizá la mayor ventaja para el uso de la medicina con recursos informales es la cercanía, viven en el mismo barrio. La atención realizada por el boticario o tendero es poco utilizada por la población marginal, la preferencia es de un 7.6 % .

El MSP para afrontar la situación de salud de los cordones de miseria dispone de programas variados, orientados a la atención preventiva, la curativa y la rehabilitación, sin embargo sus coberturas han sido tradicionalmente bajas; se asumen que los programas no se ejecutan por diversos factores entre los que se mencionan: Deficiencia de todo tipo de recursos, enfoques o interpretaciones personalistas de los

programas, incumplimiento de normas, falta de interés y ausentismo del médico básicamente, horarios inapropiados. Procesos que se agudizan cuando los programas se orientan hacia sectores caracterizados como marginales.

Quizá el programa más difundido y conocido es el de las vacunas a menores de un año, que beneficia en término medio a un 50 % de la población infantil que habita en los cordones de miseria; el programa del control del embarazo es utilizado por un 20,6 % de las familias del "universo marginal"; menor demanda tienen los programas curativos, solo el 13,2 % de los jefes de familia de los tugurios acuden al servicio público de salud y en un 10 % de los barrios marginales.

Todos los datos referidos a salud proceden de las encuestas realizadas por el IIDES en 1988, datos que sirvieron al MSP para elaborar un modelo denominado de "Salud Familiar y Comunitaria Integral" en ejecución desde hace un año y medio aproximadamente y que hace pocos meses fuera avalizado mediante Decreto No 1231 de fecha 6 de febrero de 1990; el modelo tiene un enfoque orientado a la familia como unidad epidemiológica y elemento de la comunidad, teniendo especial importancia el fomento de la salud y la educación; no considera a la enfermedad como un fenómeno aislado, sino que trata de entender el fenómeno salud-enfermedad dentro del contexto comunitario y social.

En el desarrollo del modelo se han mejorado y construido

una red de unidades de salud tipo Subcentro, que asciende a un total de 32 (ver anexo Listado de unidades de salud) la ciudad de Quito, y la casi totalidad ubicados en los cordones de miseria. Existen algunas falencias en el proyecto, que nació con buenas intenciones, pero a pesar de que critica, mantiene el modelo biologicista con base en médicos para la atención de salud. Los cambios y modificaciones que se proponen en el capítulo siguiente esperamos contribuyan a mejorar el modelo creado en beneficio no solo del universo marginal sino de toda la población del país.

CAPITULO TERCERO

ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA LA POBLACION DE LOS CORDONES
DE MISERIA

Si bien es cierto que en los últimos 15 años se ha producido un cambio impresionante en el país, lamentablemente se ha hecho en base a un modelo de modernización desigual y heterogéneo, en el cual las unidades capitalistas constituyen el eje central del proceso de acumulación. El problema agrario no quedó resuelto con la expedición de la primera Ley de Reforma Agraria (1964), trataba de solucionar los enclaves feudales pero lo único que consiguió "fue trasladar el conflicto interno entre campesinos y terratenientes hacia el conflicto externo entre comunidades y hacienda"¹, creando de esta forma graves contradicciones internas al capitalismo agrario y también de tipo externo por el fracaso del rol asignado al sector agrario dentro del modelo de desarrollo cuya producción de ninguna manera se orienta hacia los bienes alimenticios básicos.

No todos los terratenientes pasaron a conformar una burguesía agraria y cuando lo lograron monopolizaron las mejores tierras, desarrollaron extensos cultivos con poca mano de obra, introdujeron indiscriminadamente tecnología en rubros productivos rentables pero con escasos resultados en cuanto se refiere a producción y a productividad; por otro lado, algunos capitalistas - exterratenientes - con el producto de la venta de su hacienda y con parte de sus

¹ Martínez , L. 1983, p. 41

ahorros, lo emplearon en inversiones más rentables en la ciudad, como es la construcción de grandes edificios, y, es, precisamente, ésto lo que, entre otras causas, atrajo al campesino a la ciudad.

Frente a esta problemática de carácter estructural, no se debe olvidar el descuido del Estado y de los Gobiernos Locales por dotar de servicios básicos al sector rural; si bien es cierto que en los últimos años se ha logrado mejorar en algo este sector; lamentablemente el lastre es grande, el descuido es de muchos años y difícilmente se podrá recuperar.

Esto ha hecho que plantee alternativas de solución para las poblaciones de los cordones de miseria en los campos de la salud, la educación y el trabajo; sin dejar de insistir que la gran solución está en el mismo sector rural, aunque tenemos que reconocer que el costo es alto y que implicará un real proceso de integración de los ministerios, dos aspectos difíciles de alcanzar en nuestro país donde predominan los intereses regionales creados.

3.1. ALTERNATIVAS EN EL SECTOR SALUD

El MSP desde su creación en 1967 ha experimentado un gran desarrollo no solo en la construcción de unidades de salud y de recursos humanos que atiendan en las mismas, sino en la planificación y desarrollo de políticas, estrategias y programas orientados básicamente a proteger la

salud de los ecuatorianos. Pero con el paso de los años los elementos de la medicina preventiva han sufrido un deterioro considerable, reduciendo la atención de salud a cuatro paredes de un consultorio y priorizando la atención curativa.

Por otro lado el fenómeno social con el apareamiento de los cordones de miseria, de rápido crecimiento y con necesidades urgentes por resolver, como la atención de la salud, rebasaron la capacidad de solución del MSP.

Ante esta problemática, el Ministerio en concordancia con la política de desarrollo propuesta por el Gobierno Constitucional, estableció en el año de 1968 cinco líneas de acción entre las que se consideró un "Modelo de Salud Familiar y Comunitaria Integral", orientado a satisfacer las necesidades de salud de la población ecuatoriana, priorizando las poblaciones de los cordones de miseria y del área rural.

El modelo en mención, tiene sus aciertos y se apoya en la estrategia de Atención Primaria, pero es importante delinear algunas sugerencias para su mejor desarrollo, partiendo de una premisa: existen todos los elementos necesarios, no se trata de inventar nada nuevo, sino, de dar un mejor reordenamiento a los diferentes componentes para optimización de los resultados.

Un segundo aspecto que no se puede soslayar es la existen-

cia de recursos económicos, sabemos que son limitados por la austeridad fiscal, por lo tanto se debe aprovechar al máximo los existentes y trabajar en función de eficiencia.

Un aspecto a considerar desde los inicios es el de recordar todos los elementos de la Regionalización, partiendo lógicamente del establecimiento de zonas o áreas de responsabilidad en la ciudad, considerando que actualmente existen 10 Centros de Salud; serán éstas las unidades que tomen el control técnico del resto de unidades de menor complejidad que a continuación se detallará:

- Primer nivel o comunitario representado por los Voluntarios de Salud, personal seleccionado por la comunidad bajo ciertos parámetros y capacitado por los equipos de salud del área; se adiestrarían en educación para la salud, conocimiento y manejo de destrezas para realizar acciones de tipo preventivo; siendo su responsabilidad, que todos los niños de su sector hayan cubierto el esquema de vacunación, que todas las madres embarazadas sean controladas en la unidad operativa que le corresponda y apoyarían las acciones del tecnólogo de saneamiento buscando mejoras en el manejo de basura, construcción de letrinas y alternativas para obtención de agua segura.

Se estima que cada "voluntario" tenga control o responsabilidad sobre 100 familias o 500 personas aproximadamente, técnicamente dependerían de los Subcentros de Salud, por

consiguiente programaría actividades con las enfermeras de los Subcentros y el tecnólogo de Saneamiento Ambiental. Su tiempo de trabajo sería de cuatro horas diarias y el sueldo sería un salario mínimo vital vigente; en relación al pago por actividades cumplidas cabe señalar que siendo personas de limitados recursos económicos, sería absurdo exigir trabajo gratuito.

De existir recursos económicos suficientes, habría la posibilidad de contratar auxiliares de enfermería y capacitarlas en cortos períodos, luego de lo cual trabajarían en las funciones asignadas a los "voluntarios", desde luego que el costo sería mayor.

- Un segundo nivel estaría constituido por el Subcentro de Salud (SCS.), unidades que están ubicadas en los cordones de miseria y que tendrían una área de influencia para la atención de hasta 10.000 personas o 2.000 familias; dependerían técnica y administrativamente de los Centros de Salud, existirían por lo tanto 10 Subcentros por cada Centro de Salud. Sería la unidad operativa clave para atender la población de los cordones de miseria y enlace de la comunidad con el resto del sistema; entre sus funciones estaría la ejecución de todos los programas preventivos, atención de la morbilidad referida, educación para la salud, mejoramiento del medio ambiente y supervisión de los recursos comunitarios; su personal trabajaría con un sentido comunitario, proyectándose a toda la

población asignada; en funcionamiento de 8 horas diarias, 5 días a la semana, los horarios serían definidos con la comunidad, procurando evitar el horario de "oficina" que existe actualmente; el equipo estará integrado por el siguiente personal:

TABLA No 14
LISTADO DE PERSONAL Y SUS FUNCIONES PARA UN SUBCENTRO

PERSONAL	No.	FUNCIONES
Médico Familiar	1	Actividades administrativas y atención de morbilidad espontánea y referida por los recursos comunitarios.
Interno(estud.)	1	Visitas a los establecimientos escolares de su sector y apoyo para la atención de morbilidad.
Enfermeras	3	Visitas de atención itinerante a la familia, supervisión a los voluntarios de salud, c/u tendría una población asignada de 600 familias y se desplazará en bicicleta.
Auxiliar Enfer.	2	Actividades de apoyo, y ejecución de programas preventivos a nivel del SC6.
Tecn.Saneamiento	2	Organización comunitaria, mejoramiento de la vivienda, saneamiento ambiental; su trabajo lo realizaría en base a visitas domiciliarias y reuniones grupales. c/u tendrá asignada una población de 5000 personas o 1000 familias.
Aux. de farmacia	1	Manejo y distribución de medicinas.

FUENTE: MSP, documentos de planificación de salud 1989.

El equipo debería iniciar su trabajo elaborando el diagnóstico de su área, considerando criterios de riesgo, para lo cual contaría con el apoyo del personal del Centro de Salud que le correspondiera; luego de discutido, analizado e informado a la comunidad mediante una asamblea; se procedería inmediatamente a elaborar la programación anual de activi-

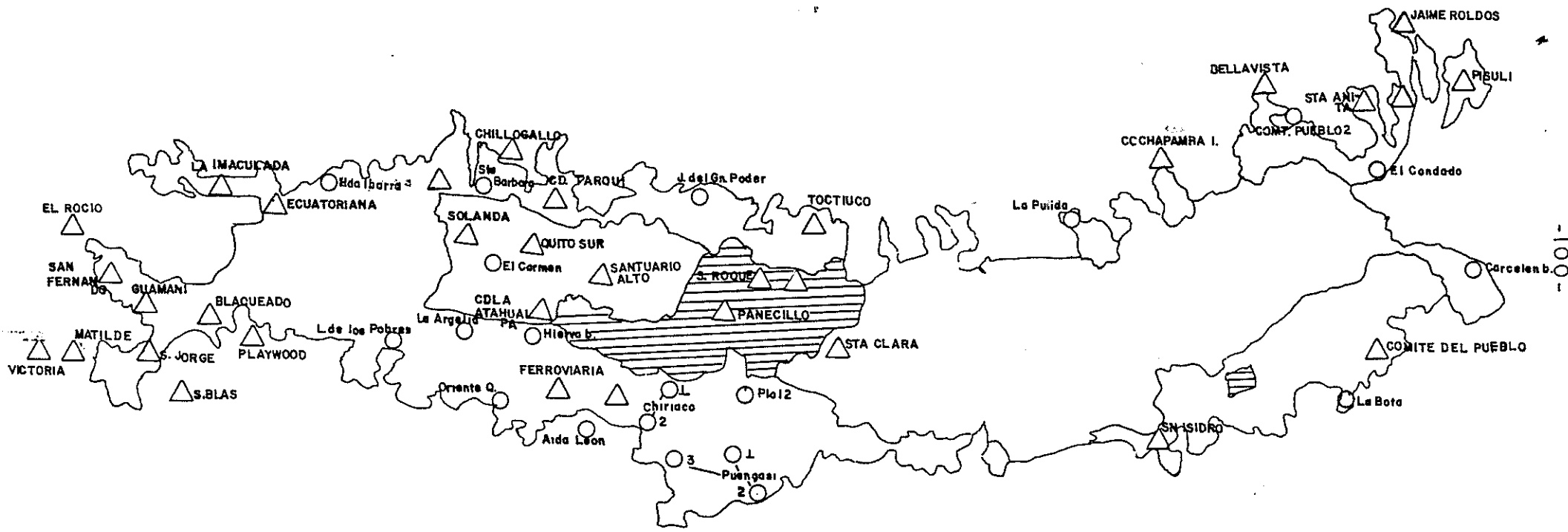
dades, lo que les permitirá conocer sus logros, evaluar el cumplimiento de metas y sobretodo ser supervisados por el nivel superior. Finalmente cada SCS tendrá su botiquín comunal.

En la actualidad existen 56 SCS ubicados en los cordones de miseria, (ver gráfico No 4) funcionando con un equipo básico, en algunos falta personal, pero lo importante es que el recurso existe y facilitará la aplicación del modelo que sugerimos.

- El tercer nivel, tiene como base el Centro de salud, existen actualmente diez, la mayoría mal ubicados y funcionando en edificios obsoletos (ver gráfico No 5), atienden a toda la población de la ciudad, de los cuales 550.000 corresponden a habitantes de los cordones de miseria (zona marginal + tugurios). Si se considera que el Centro de Salud (CS) es la unidad de referencia básica, se debería iniciar los trabajos sectorizando la ciudad y asignando a cada uno una población de responsabilidad de 100.000 habitantes, con lo que se pretendería no sólo solucionar el problema de salud de los cordones de miseria sino de toda la ciudad de Quito; acto seguido como se dijo anteriormente que la mayoría tienen edificios obsoletos, se analizarían las zonas y se planificaría su construcción en lugares estratégicos procurando un acercamiento a los sectores marginales, y se equiparían adecuadamente. Su personal sería:

GRAFICO No 4

PLAN NACIONAL DE SALUD FAMILIAR
UNIDADES DE SALUD EN CORDONES DE MISERIA, QUITO/1990.

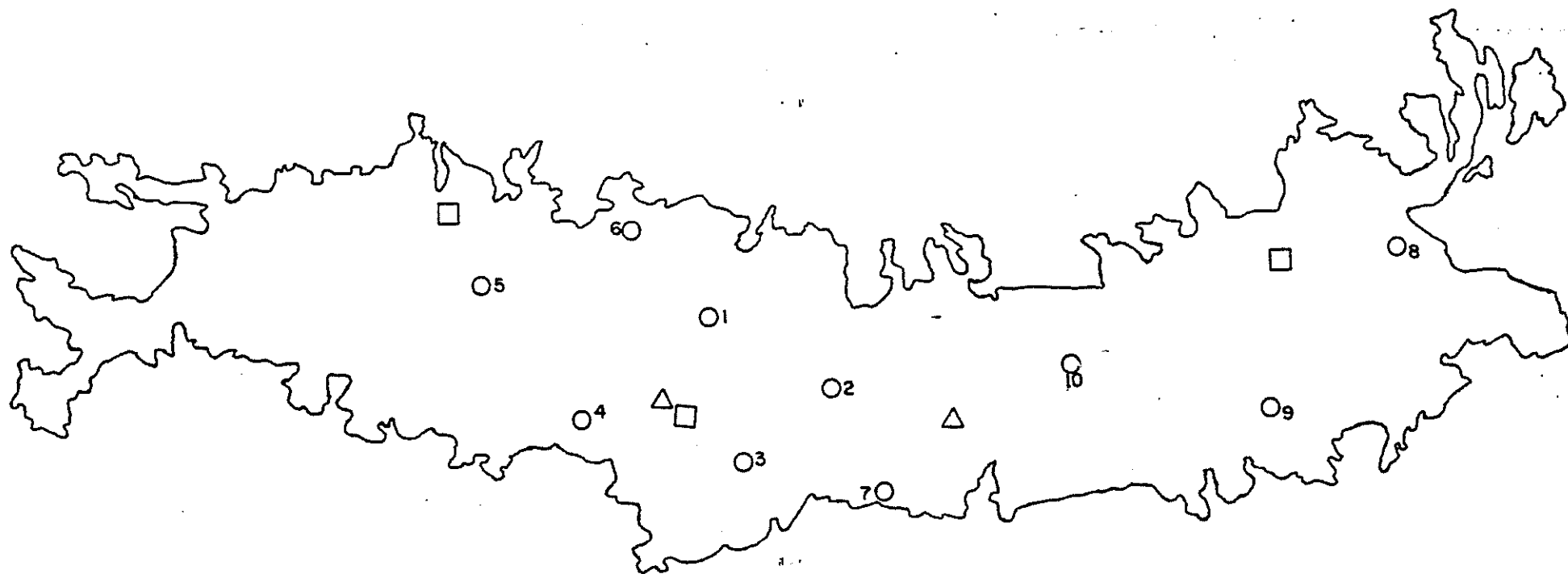


- FUNCIONAN DESDE 15 DE MARZO /89 (1 FASE)
- △ FUNCIONAN DESDE 15 DE OCTUBRE /89 (2 FASE)

FUENTE: MINISTERIO DE SALUD PUBLICA, DIRECCION PROVINCIAL DE SALUD DE PICHINCHA

GRAFICO No 5

CENTROS DE SALUD DE LA CIUDAD DE QUITO 1989



- CENTROS DE SALUD
- HOSPITAL REGIONAL
- △ HOSPITAL ESPECIALIZADO

FUENTE MSP-DIRECCION NACIONAL DE PLANIFICACION, 1990

TABLA No 15
PERSONAL Y FUNCIONES PARA EL CENTRO DE SALUD

PERSONAL	No.	FUNCIONES
Md. DIRECTOR	1	Administrativas y supervisión de los SCS de su área.
Md. PEDIATRA	2	Acciones preventivas y de reparación de la salud en su especialidad.
Md. GINECO-OBSTETRA	2	Control de embarazo, parto y puerperio de embarazadas, planificación familiar.
Md. FAMILIAR	2	Atención de morbilidad espontánea y de referencia de los SCS.
Md. Residentes	3	Apoyo a la atención de morbilidad, atención de emergencias.
Odontólogos	3	Atención específica de especialidad, actividades preventivas, visitas de supervisión a SCS.
Obstetriz	2	Apoyo al control de embarazadas y planificación familiar; visita domiciliaria programada.
Enfermeras	6	Actividades preventivas dentro y fuera del CS. visita domiciliaria, supervisión a los SCS.
Trabajadora Social	2	Establecer las condiciones socio-económicas de las familias de la zona a su cargo y realizar investigación de la comunidad.
Tecn. Laboratorio	4	Análisis de exámenes de laboratorio.
Tecn. Rayos X	2	Exámenes de su especialidad
Tecn. Educación	2	Planificar actividades de educación y trabajo comunitario con los tecnólogos de saneamiento de los SCS de su área.
Personal de botica	4	Para cumplir atención de 24 horas.
Aux. de enfermería	10	Distribución en los diferentes servicios para apoyo y ejecución de acciones preventivas en el CS.
Personal Administrativo		El mínimo requerido según normas.

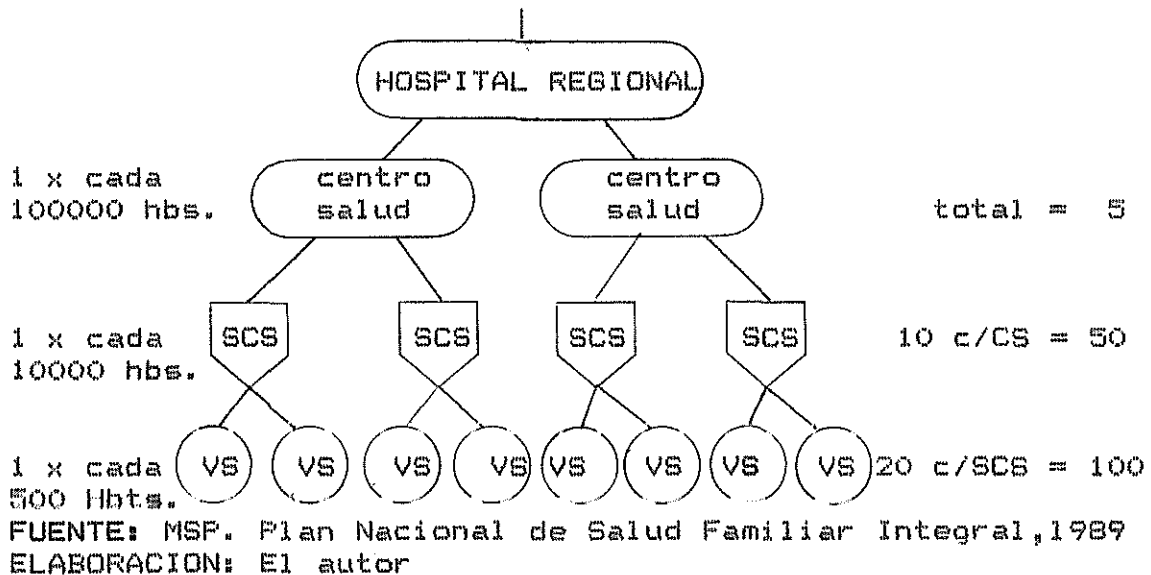
FUENTE: MSP. Documentos de Planificación de Salud 1989
Cumplirán las funciones asignadas a éste tipo de unidades,

a la que se sumaría recepción de las referencias y supervisión de los SCS de su sector. Deberían tener un funcionamiento de 24 horas, considerando para las horas de la noche servicio de emergencias únicamente, con lo que se requiere un personal mínimo.

Esta red de voluntarios, Subcentros y Centros de Salud (ver tabla No 16) tendría su nivel de referencia para tratamiento de casos complicados en los Hospitales de Quito, que son el Eugenio Espejo, Enrique Garcés y Pablo Arturo Suárez, que contarían con el apoyo de hospitales especializados como el Baca Ortiz para pediatría, Isidro Ayora para Gineco-Obstetricia y Gonzalo González Para afecciones de la piel (dermatología). En la actualidad la demanda de partos es muy grande, a tal punto que la maternidad Isidro Ayora está siempre congestionada, se podría obviar si se refuerzan con atención de partos o se incrementa lo que existe en el Hospital del Sur y el Pablo A. Suárez.

Todo lo anterior debería enmarcarse en un sistema de referencia bidireccional, sin el cual, las acciones correspondientes perderían sus características de integralidad y continuidad, así como su capacidad resolutive de los problemas básicos de la salud del universo marginal.

TABLA No 16
ESQUEMA DE SERVICIOS REGIONALIZADOS PARA LOS CORDONES DE MISERIA



Es imperioso mejorar el sistema de información del MSP, que actualmente adolece de problemas estructurales ocasionados por la poca capacitación en los niveles de procesamiento inicial e intermedio de los datos y la costumbre de la mayoría de programas, de crear su propio sistema de información.

Debería definirse un sistema de capacitación continua para lo que se determinará previamente sus necesidades y contenidos en función de las condiciones locales; esta capacitación sería a nivel local y utilizando los recursos de profesionales de prestigio de los niveles de mayor complejidad; se puede pensar en una capacitación a distancia utilizando cartillas a ser enviadas periódicamente a los profesionales; se desarrollarían seminarios con la comunidad para enfocar los problemas de salud prevalentes en el sector y buscar conjuntamente alternativas de solución.

Se buscaría la integración docente asistencial considerando

los éxitos y errores de programas anteriores realizados en los últimos años, tratando de insertar en el modelo a los estudiantes de cursos inferiores de las facultades y escuelas que forman recursos humanos para la salud, lo que llevará a corto plazo a reformular los pensums de estudio de facultades y escuelas afines a la medicina, así como la planificación de los recursos humanos que en éste campo requiere el país.

No debe dejarse de lado el desarrollo de la investigación en salud, sobretodo en los niveles locales u operativos, que permitirían reconocer las necesidades de estos amplios sectores marginados, así como el desarrollo de los servicios de salud; un amplio campo de investigación constituye el saneamiento ambiental; todos estos trabajos deberían ser analizados con los pobladores a través de "seminarios comunitarios".

Finalmente, deberían asignarse los fondos suficientes para el desarrollo del modelo o estrategia para la extensión de cobertura, partiendo de un hecho concreto, que hace viable su ejecución, y éste es, que la mayoría de recursos humanos y materiales existen al momento, poco es lo que se debe crear, especialmente en puestos para profesionales para el nivel de Subcentros, el resto disponemos en cantidad suficiente, basta mirar las plantillas de personal de algunos Centros de Salud. El trabajo debe ser integrado y compartido con la comunidad receptora, lo que nos permitirá la consecución de logros positivos para la salud de sus habi-

ción de logros positivos para la salud de sus habitantes.

3.2. ALTERNATIVAS EN EDUCACION

Es indudable que la educación ha mejorado en forma considerable sobretodo en la última década, pero no ha sucedido igual cosa con el grado de accesibilidad de los establecimientos escolares hacia los pobladores de los cordones de miseria, sobretodo hacia aquellos que constituyen los barrios marginales; según la encuesta a la comunidad, 1988" realizada por el IIDES¹ el 28.6 % de barrios marginales poseen escuela y apenas el 1.5 % disponen de centros de alfabetización. Además se conoce que la población en gran parte es subempleada y de limitados ingresos, por consiguiente el costo de transporte para desplazarse hacia la escuela de la ciudad, implica disminución de recursos a su ya restringida economía.

Por lo antes expuesto, considero que es muy importante que el Ministerio de Educación realice una encuesta de recursos, en la que investigaría dos elementos básicos:

- Por un lado, el inventario de establecimientos escolares existentes en los cordones de miseria, que permita a los responsables, conocer el total de establecimientos a ese nivel y cual es su déficit, y en base a estos datos reales, planificar la construcción de lo que faltare, priorizando los barrios más

¹ MSF-IIDES , 1988, p. 35

marginales y programando para una construcción en etapas de un determinado período.

- El otro elemento a investigarse sería el estado en que se encuentran los edificios escolares existentes en esta zona, a fin de realizar las mejoras y cambios funcionales que fueren necesarios.

En ambos casos se requiere de presupuesto, el mismo que se podría considerar a través de la firma de convenios con Organismos Internacionales, a través de ellos se puede financiar bien sea con donaciones o "fondos reembolsables" y además se debe incluir un factor de mucha importancia y que es el componente comunitario, el trabajo debe darse con participación comunitaria, bien sea por medio de mingas y /o la obtención de material local (muchos barrios se ubican en zonas de canteras).

- Para cumplir con los requisitos de la educación regular, que permitan favorecer el desarrollo intelectual y psicomotor del infante, es necesario incrementar en los cordones de miseria establecimientos para el nivel preprimario.
- finalmente, considerando la situación del "universo marginal", se debería incrementar el número de centros de alfabetización, que permitan extender la educación no escolarizada que ofrece al hombre la oportunidad de formación y desarrollo en cualquier época de su vida.

3.3. LA GENERACION DE EMPLEO

En este sector, quizá el más álgido por las implicaciones políticas que conlleva pero donde se puede incidir positivamente, considero lo siguiente:

3.3.1. La generación de empleo tiene mucha relación con la industria y su capacidad ociosa de producción, según una encuesta realizada por CENAPIA en 1985¹, el uso de la capacidad instalada en el país era de 40.3 % y la forma de trabajo de las empresas era la siguiente:

- . Empresas que trabajan 1 turno diario.... 88.2 %
- . Empresas que trabajan 2 turnos diarios... 9.6 %
- . Empresas que trabajan 3 turnos diarios... 2.2 %

Observando los datos, fácilmente podemos colegir que este sector puede generar muchos empleos a la vez que incrementaría los bienes de consumo interno y para exportación, sin que sea necesario inversiones fijas adicionales.

3.3.2. Este programa de generación de empleo, debería complementarse con una encuesta previa a los "marginados" sobre aptitudes y habilidades, lo que permitiría desarrollar un amplio programa de capacitación y perfeccionamiento estableciendo una adecuada coordinación con el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP).

¹ CONADE, La estructura productiva de los sectores agropecuarios e industrial, 1989, p. 67-88

3.3.3. Otra alternativa sería la creación y desarrollo de la microempresa¹, para lo que, al igual que en la alternativa anterior, se detectaría en los adultos habilidades y capacidad para realizar artesanías básicamente.

La microempresa tendría varios objetivos entre los que destacamos:

- . Garantizaría un trabajo digno a los marginados.
- . Permitiría la elaboración de artículos de primera necesidad, útiles a su mismo grupo.
- . El trabajo lo podrían realizar en sus hogares.
- . Se programaría su venta a través de ferias o exposiciones locales.
- . Se eliminarían los intermediarios con lo que los costos al consumidor bajarían considerablemente.

Como elementos principales para la consecución de las microempresas tenemos a los siguientes:

- Partir de una buena organización de la comunidad, trabajo que le corresponde al equipo de salud de los Subcentros, en estrecha relación con representantes del Ministerio de Bienestar Social y otras Instituciones afines; estructurada o reforzada la organización comunitaria, se podría conceder la personería

¹ MICROEMPRESA: Grupo de personas que se integran para desarrollar actividades productivas, que cuentan con un apoyo financiero del Estado para su inicio.

jurídica con trámites simples a nivel de las Direcciones de Asesoría Jurídica de los Ministerios mencionados, a fin de que posean una base legal y puedan acceder a los trámites que se consignan en el paso siguiente.

- Facilitar préstamos a la organización estructurada de tal forma que puedan contar con los recursos suficientes, que les permita establecer su microempresa, los préstamos se harían a través de una cooperativa de ahorro y crédito, con tasas de interés muy bajo y trámites simplificados; comenzarían a pagar las cuotas respectivas con la venta de sus productos elaborados.
- Brindar asesoría periódica al grupo para la confección y perfeccionamiento de la artesanía seleccionada; para que exista además una buena supervisión y ésta sea continua, se capacitaría al Tecnólogo de saneamiento del Subcentro.

La asesoría debe brindarse también para el manejo económico de los recursos monetarios.

Los fondos pueden obtenerse por medio de Organismos Internacionales que apoyan económicamente a proyectos de desarrollo sobretodo si son para poblaciones de escasos recursos y carentes de servicios básicos, como es el caso de los pobladores de los cordones de miseria en Quito.

Existen proyectos interesantes al respecto, que han sido desarrollado con éxito en la vecina República de Colombia y otros, que en el área rural del país los ha desarrollado la División Nacional de Desarrollo Comunitario con el apoyo de capital foráneo en donación, y que podrían servir de ejemplo o como proyectos pilotos, para desarrollar una metodología adaptativa que sea utilizada en los pobladores de los cordones de miseria.

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

Del análisis de la investigación de datos realizada sobre cordones de miseria, podemos concluir que:

4.1.1. Los períodos de crisis agroexportadora del cacao y del banano por los que ha atravesado el país, han tenido grandes repercusiones en el desarrollo de su sociedad, iniciando procesos migratorios del campo a la ciudad y la formación de núcleos urbanos de población con características de marginalidad y han imprimido al país la condición de subdesarrollado y dependientista; aspecto este último que se manifiesta desde la colonia.

4.1.2. Los períodos de bonanza agroexportadora del cacao y banano incrementaron las desigualdades existentes entre los distintos estratos sociales; favoreciendo la concentración de riquezas en pocas manos y el empobrecimiento de la mayor parte de la población, determinando migraciones definitivas y temporales desde la sierra a la costa.

4.1.3. En la década de los sesenta debido a una mala aplicación de la Reforma Agraria y en los setenta por el Boom Petrolero, se producen las grandes migraciones del

miseria.

4.1.4. Si bien, las emigraciones del sector rural al urbano, permitieron el apareamiento primero de los tugurios centrales de Quito y luego de los barrios marginales; sin embargo éstos últimos experimentan desde los últimos 10 años un rápido crecimiento por las movilizaciones intraurbanas y la conurbación de la ciudad con sus poblaciones aledañas.

4.1.5. La población que habita en los cordones de miseria y particularmente en los barrios marginales que lo conforman, pertenecen en un gran porcentaje al estrato socio-económico bajo; mientras que un pequeño sector de los tugurios son del estrato socio-económico medio, es decir medianamente solventes.

4.1.6. Constituyen un grupo social que enfrenta problemas para la satisfacción de sus necesidades básicas, lo que no les permite cumplir con las normas mínimas de habitabilidad, quedando por éste motivo en la categoría de miembros de los cordones de miseria.

4.1.7. La situación social en la que se desenvuelven y la constante preocupación por subsistir, limita la aplicación de conocimientos sobre protección y prevención de enfermedades en sus hijos, lo que determina las altas tasas de morbilidad ocasionadas por enfermedades prevenibles (diarreas y respiratorias agudas).

4.1.8. La accesibilidad a los servicios de salud es limitada, no tanto por la ausencia física de los mismos, cuanto por razones estructurales de su pertenencia social. Las prolongadas jornadas de trabajo de los "marginados" impide acceder a los servicios de salud en horas hábiles, hecho al que se suma las dificultades propias del transporte para los grupos populares.

4.1.9. Un escaso 10 % de la población marginal adulta ha aprobado algún curso técnico artesanal, lo que les dificulta el acceso a trabajos bien remunerados, debiendo dedicarse a la ejecución de actividades improductivas.

4.1.10. Desde el punto de vista económico, constituyen mano de obra sobrante sin posibilidades de ser incorporados a la producción, que los lleva a desempeñar actividades de escasa productividad y estabilidad laboral; las figuras de subempleo y desempleo ratifican lo dicho.

4.1.11. Los cordones de miseria están constituidos en un mayor porcentaje por gente joven, se conoce que el 57.6 % se encuentran entre 15 y 49 años de edad.

4.1.12. La ubicación de los barrios marginales sobre la cota de agua, limita la dotación de agua potable; y la poca accesibilidad a los mismos por ser zonas con pendientes pronunciadas, dificulta la construcción de sistemas de alcantarillado; ambos aspectos señalados inciden direc-

tamente en la presencia de enfermedades parasitarias en la población general.

4.1.13. Existe dificultad en la obtención de datos que permitan conocer mejor la situación socio económica de la población marginal. Los que se encuentran están muy fragmentados, o corresponden a estudios muy puntuales sobre determinados barrios.

4.2. RECOMENDACIONES

4.2.1. Es muy necesario la realización de un inventario de barrios marginales y tuguriales que integran los cordones de miseria, en el cual se pueda detectar esencialmente su ubicación, población, área, necesidades básicas y aspectos socio-económicos, que permita conocer la realidad de este sector y facilite a las instituciones públicas como privadas la elaboración de programas efectivos de apoyo para mejorar el nivel de vida y bienestar de sus pobladores.

4.2.2. Es importante reforzar las organizaciones comunitarias existentes, creando formas complejas y permanentes de solidaridad, que constituyan verdaderas redes sociales de apoyo al desarrollo de actividades que busquen su beneficio.

4.2.3. La participación social a través de la deliberación entre el conjunto de actores (comunitarios e insti-

tucionales), facilitará el análisis de la problemática, esto implica reconocer la validez del punto de vista de la gente; y así, una participación consciente, permitirá desarrollar obras y garantizará que sean bien utilizadas, cuidadas y mantenidas por la propia comunidad beneficiada.

4.2.4. En el campo de salud, se ha presentado un modelo

para la atención integral de salud y su aplicación en los cordones de miseria, el mismo que recoge las valiosas experiencias adquiridas en el área rural y busca dar correctivos al de aplicación actual, con el objetivo principal de optimizar los recursos existentes y a través de ello, lograr mejoras en los niveles de vida y bienestar.

4.2.5. Se han presentado alternativas en el campo de la

educación y el de la generación de empleos, que se considera ser perfectamente viables, factibles y a un costo accesible para los organismos nacionales como internacionales.

4.2.6. Es necesario buscar o investigar tecnología alterna

tiva que permita la dotación de agua potable y medios adecuados para la disposición de excretas y recolección de basura, sobretodo priorizando a los barrios que se encuentran en extrema pobreza.

4.2.7. Finalmente, analizando el listado de Instituciones

que colaboran en los cordones de miseria, se encuentra un número abultado, posiblemente realizan acciones muy

puntuales, por lo que sería conveniente se establezcan mejores nexos de coordinación y podrían ser liderados y supervisados por dependencias de instituciones públicas, las mismas que tomarían a cargo Instituciones Nacionales u Organismos Internacionales con características afines, para que desarrollen proyectos cuyos beneficios repercutan en la población y no suceda lo que seguramente ocurre al momento, esto es la duplicación de actividades y aún un incremento de burocracia internacional inútil y costosa a título de asesores, que terminan finalmente imponiendo metodologías foráneas, que llevan los proyectos al fracaso.

BIBLIOGRAFIA

- Baez, R.- Dialéctica de la economía ecuatoriana. Ed. Alberto Crespo. Quito, 1982.
- Barsky, O.- La Reforma Agraria Ecuatoriana. Corporación editora nacional. Quito, 1984.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.- Revista Cultura. Imprenta Mariscal, Quito, Vol No. 20, 1984.
- Breihl, J. et. al.- Ciudad y Muerte Infantil. Imp. Nueva-día, Quito, 1983.
- Castells, M.- Movimientos Sociales Urbanos. Ed. Siglo XX. Barcelona, 1980.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD.- "La movilidad urbana de los sectores Populares en Quito". mimeógrafo, Vol. I,- 1986.
- CEPAR.- Inmigración a Quito y Guayaquil. Gráficas San Pablo, Quito, 1985.
- CEPAR.- Migraciones Internas en el Ecuador. Quito, 1986.
- COLECCION PRIMERA DEL ECUADOR.- La Migración, Desarrollo y Marginamiento. Ed. Cultura Popular, Quito, 1978.
- CONADE .- Plan Nacional de Desarrollo Económico Social, 1989-1992. Tomo II. 1989.
- CONADE.- La estructura productiva de los sectores agropecuarios e industrial, Quito, 1989.
- Correa, G.- "La Economía Ecuatoriana 1830-1950". En: Economía T III. Ed. Gallo Capitán, Quito, 1983.
- Costales, P. y A.- "Reforma Agraria". En: Historia Social del Ecuador. Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1971.

- Cueva, A.- "La política Económica del fascismo en América Latina" En: El control Político en el Cono Sur, Ed. Siglo XXI S.A. México, 1976.
- Chiriboga, M.- Jornaleros y Gran Propietarios en 135 Años de Exportación Cacaotera (1790-1925). Offset gráficas Araujo, Quito, 1980.
- Chiriboga, M.- "El Estado y las políticas hacia el Sector Rural (1979-1980)". En: Ecuador Agrario. Ed. Conejo, Quito, 1984
- Darquea, G.- Plan Director de Quito. Municipio de Quito, 1980.
- ECONOMIA III Libro del Sesquicentenario. Ecuador: 1830-1980.
- Encalada, M.- Medio Ambiente y Desarrollo en el Ecuador. Ed. Salvat S.A., Quito, 1983.
- Estrella, E.- Medicina y Estructura Socioeconómica. Ed. Belén, Quito, 1980.
- Estupiñán, A.- Derecho Migratorio Laboral Andino. Offetec S.A. Quito, 1982.
- García, J.C.- "Medicina y Sociedades, corrientes del Pensamiento en el campo de la salud". (Documento CEIAS).
- Germani, G.- Urbanización, Desarrollo y Modernización. Ed. Faidos, Buenos Aires, 1976.
- Godard, H.- ¡Quito, Guayaquil! Evolución y Consolidación en 8 barrios populares". Centro de investigaciones ciudad. Quito, 1988.
- Herdoíza, W.- Autogestion et contre-hegemonie, le cas du comité du people. Quito, 1985.
- Hurtado, O.- Dos mundos Superpuestos. INEDES, Quito, 1980.
- IAEN.- Lecturas Seleccionadas, XXIII Semana. De: Libro del

Sequicentenario. Economía III ECUADOR 1930-1980.

- INEC.- "Encuesta de Migración Urbana de la Sierra". Quito, 1977.
- Jara, C.- "Las tendencias de la agricultura ecuatoriana en la década del 70". En: Seminario sobre: Las transformaciones agrarias recientes y sus implicaciones para el proceso de cambio. ILDIS-CAAP, Quito, 1982.
- Kelly, J.- Organización y Desarrollo de la Comunidad. Ed. Sto. Domingo, Quito, 1965.
- King, M.- Servicios Médicos en la Comunidad. Impresora Galve, México, 1972.
- Laurell, L.- La Salud - Enfermedad como Proceso Social. México, 19, No. 7, 1982.
- Martínez, L.- "Capitalismo Agrario: Crisis e Impacto Social". En: Ecuador Presente y Futuro. Ed. El Conejo S.A. Quito, 1983.
- Moncada, J.- La economía Ecuatoriana en el Siglo XX. Instituto Investigaciones Económicas. Universidad Central, Quito, 1980.
- Moncada, J.- Capitalismo y Subdesarrollo Ecuatoriano en el Siglo XX. Instituto de Investigaciones económicas. Universidad Central, Quito, 1982.
- Moncada, J.- "De la Independencia al Auge Exportador". En: Ecuador Pasado y Presente. Ed. A. Crespo, Quito, 1983.
- Moreano, A.- "Capitalismo y Lucha de Clases en la Primera Mitad del Siglo XX". En: Ecuador Pasado y Presente Ed. Alberto Crespo, Quito, 1983.
- MSP.- "Plan Nacional de Salud Familiar Integral". Mimeografiado, Quito, 1989.

- MSP.-IIDES.- "Situación Socio-económica y de Salud de las zonas Urbano-Marginales de Quito". Mimeógrafo, Quito, 1989.
- Pareja, F.- "Comercio de Explotación en la Economía Petro-lera". En: ECONOMIA, Tomo III. Ed. Gallo Capitán, Quito, 1983.
- Quinteros, R.-"El Mito del Populismo en el Ecuador". Filacros Editores, Quito, 1981.
- ROSERO, F.- "Estado y Agricultura en el Ecuador". En: El Estado y la Economía. Universidad Católica, Quito, 1983.
- Sepúlveda, CH.- "Acumulación y Estado en Ecuador y América Latina". En: La Investigación socioeconómica en el Ecuador. Ed. F. Rosero IIE-PUCE, Quito, 1982.
- Suárez, J. et al.- La Situación de la Salud en el Ecuador. (1962 - 1985). Imprenta del MSP. Quito, 1987.
- UNICEF - FUNSABER.- Quito Marginal. Mimeografiado, Vol I,II,V, Quito, 1986
- Vásconez, M.- Notas para el Estudio de la Movilidad Urbana de los sectores populares de Quito. Tall. CIC, Quito, 1982.
- Velasco, F.- Ecuador, Subdesarrollo y Dependencia. Ed. El Conejo, Quito, 1983.

TESIS DE GRADO CONSULTADAS

- Cevallos, J.; Coloma, W.; López, J.- Sistema de articulación en los barrios populares periféricos de Quito, 1986.
- Droira, R.- Niveles de vida y la Organización Comunitaria de 5 barrios del Sur. Quito, 1983

A N E X O S

LISTADO DE BARRIOS de CORDONES DE MISERIA

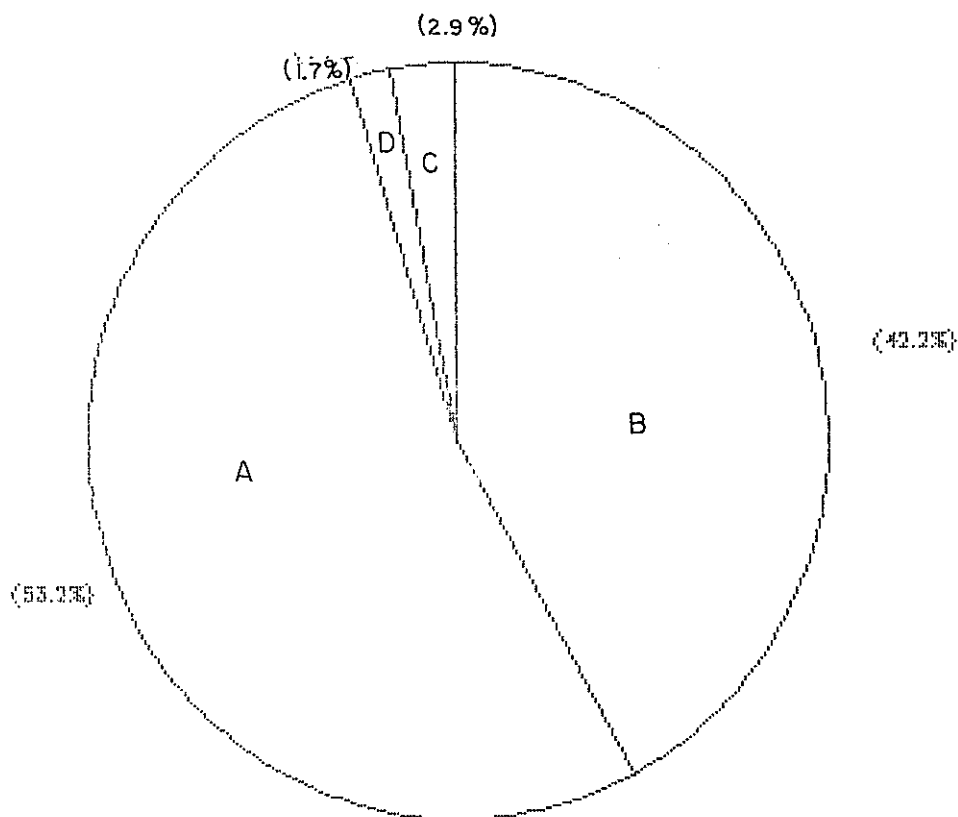
NOMBRE	UBICACION	NOMBRE	UBICACION
Aida León	SE	Casas Altas	CNO
Alpahuasi	CSE	Caupicho	SO
Alarcón Fabián	NO	Chahuarquingo Alto	CSE
Alegria La	CSE	Chilibulo	CSD
Alma Lojana	CSE	Chillogallo (S. Rosa)	SO
Alvarez Matilde	SE	Chimbacalle	CSE
Amagasi del Inca	NE	Cinco de Junio	NO
Anamaria	NO	Clemente Ballén	SC
Andes de Quito Los	SO	Cocha La	SE
Angeles Los	CO	Cochapamba Norte	NO
Añoranza de Guamaní	SO	Cochapamba Sur	NO
Argelia	SE	Colmena La	CSD
Argelia Alta	SE	Comité del Pueblo	CSE
Arias Ocejo	CSE	Comuna La	CNO
Arias Susana	CSE	Comuna La	SO
Armero El	CNO	Concepción	SE
Asistencia Social	SE	Concordia #1	SC
Aurora La	SE	Concordia #2	SC
Balcón Quiteño	CO	Condado el	NO
Ballica La	CNO	Conde El	SE
Balsapamba	SO	Complejo Occ.	-
Balvina	SE	Consuelo Albizu	CSE
Banda Municipal	SO	Corazón de Jesús C.	NC
Bedón José #1	NO	Corazón	SE
Bedón José #2	NO	Coruna La	NC
Bella Argelia	SE	Cuarenta y Uno	SO
Bellavista Alta	NO	Danmer	NE
Bellavista Cooperat.	NO	12 de Diciembre	NC
Bellavista de Carretas	NE	12 de Octubre	-
Bellavista la Playa	CNE	Dolores La	NE
Bellavista	NE	Donoso	CSE
Blanquesada La	SE	Dos Puentes	CS
Bolivar Rodríguez	CE	Ecasa	SE
Bosque El	NO	Ecuatoriana	SO
Bota La	NE	Edén del Valle	CSE
Bucaram O. Martha	SO	Eloisa	NE
Buenos Aires	NE	Ermita La	CO
Cabo Minacho (Edén)	NE	Espejo Camino	SO
Calderón Jorge	CO	Espejo Eugenio	SO
Calzado	CSE	Espejo	SO
Camal El	CSE	Esperanza La	NO
Cangahua San José de	NO	Farsalia	NE
Cano El	CO	Ferroviaria Alta	CSE
Canteras Las	CSD	Ferroviaria Baja	CSE
Capilla La	SO	Fidel Andrade	CSE
Carcelén #3	NE	Floresta Baja	CNE
Carcelén Bajo	NE	Floresta La	CSE
Carcelén Libre	NC	Francelana	NE
Carmelito El	-	Futuro Libre	-

Cármén	SE	Catazo	S
Gertrudis	NE	Oriente Quiteño	SE
Girón El	SO	Osorio	NO
Garcés Granda	NO	Palermo	-
Guabo El	CE	Pallurán Bajo	NO
Guamani Bajo	SE	Pallurco Bajo	NO
Guamani	SC	Pallurco	-
Guápulo	CNE	Palmar Solanda	SC
Herdoíza Gustavo	NE	Palmar El	SE
Hermano Miguel	CSO	Panamericana Sur	SE
Hnos. Hospitalarios	CN	Panecillo Sur	CS
Hierva Buena #1	SE	Paquisha Héroes De	SO
Hierva Buena #2	SE	Paraíso El	SCO
Hospital El	SE	Pavón Grijalva	CO
Huancay	SO	Perez Alvaro	NE
Ilumbisi	CSE	Pimiurco	SO
Inmaculada Concepción	SO	Pinar Alto	NO
Internacional	SC	Pinos de la Pulida	NO
Jarrín Neptalí	CSE	Pisulí	NO
Jesús del Gran Poder	CSO	Placer Alto	CO
John Harman	CSF	Placer El	CO
Julio Moreno E.	-	Plan Victoria	NE
Jurado Cruz	CO	Plywood	SE
Libertad de Turubamba	SE	Ponciano	NO
Libertad La	SCO	Popular CEDOC coop.	SO
Libertad La	SO	Porvenir El	NO
Libertadores Los	SO	Prado El	SO
Lozada	SC	Primavera La	CNO
Lucha de los Pobres	SE	iro de Mayo	CSE
Lucía de Romero	NE	Progreso El	SO
Magdalena Alta	CSO	Pueblo Unido	SE
Marcopamba	SO	Puengasi	CSE
Mariscal de Ayacucho c.	SO	Puerto Príncipe	SE
Mariscal Sucre cooper.	SO	Pulida La	NO
Matovelle	NE	Quito Occidental	SO
Mena del Hierro	NO	Mena 1	SC
Merced La	SE	Quito Colonial	SE
Mirador de Guápulo	CNE	Radio Municipal	SO
Mirador de Toctiuco	CO	Rancho Alto	NO
Mirador Este	NO	Rancho Bajo	NO
Mirador Guajaló	SE	Rancho de las Acac.	-
Mirador	NE	Rancho los Pinos	SE
Miraflores Alto	CNO	Raya La	SO
Miravalle	CSE	Reino de Quito coop.	SO
Miravalle #1	CNE	Rocío El	SO
Miravalle #2	CNE	Roldos A. Jaime	NO
Monjas Alto	CSE	Romero Patricio	NE
Monjas de Ruilova	CSE	Rosal de la Pulida	NO
Montserrat	NE	Rosario El	CE
Monteserrín	NE	Rosario El	SE
Moon Pedro	-	Rumicucho	SO
Moraspungo	SE	Rumiuco	SO
Nuestra Sra. Merced	NE	Rumiurco	NE
Nueva Aurora	CSO	Rumiurco	SE
Nuevo Amanecer coop.	SE	Saenz Manuela coop.	SO
Obrero Independiente	CSE	Salvador Celi	CSE
Ocho de Marzo	CSE	San Alfonso	-
San Antonio	SE	Tambo el Inca	SE
San Bartolo	SC	Mena #2 (Tarqui)	SO
San Cristobal	SE	Tejar El	CO

S. Fernando III etapa	SC	Teniente Ortiz	SC
San Fernando	NO	Toctiuco	CO
San Fernando	SO	Tránsito El	SO
S. Fco. de Miravalles	CE	Triunfo El	NO
S. Fco. de Miravalles	CNE	Turubamba Alto	SE
S. Fco. de Quito	CSE	Unión Obrera	CSE
S. Fco. del Pintado	SO	Valle Hermoso	NE
San Gregorio	NE	Veinte de Mayo	-
San Isidro del Inca	NE	29 de Abril	NE
San Isidro	CSE	23 de Mayo	SO
San Javier #1	SE	Velasco	CO
San Javier #2	SE	Velasco Enrique	NO
San Javier de Guamaní	SO	Velasco Ibarra #1	-
San José de Caranqui	NO	Velasco Ibarra #2	-
San José de Monjas	SE	Venceremos	SO
San José	SO	Vendedores Ambulan.	SO
San José	NE	Vicentina Baja La	CE
San Juan	CO	Victoria La	SO
San Lorenzo	NO	Viv. Popular Progra.	SE
San Luis	SE	Singuna Alto	NO
San Luis	SO	Singuna Bajo	NO
San Marcelo	SO	El Sena	CS
S. Martín de Porras	SE	Sierra	CS
San Rafael	SO	Seis de Diciembre	SE
San Rafael	NO	Seis de Marzo	-
Ran Roque	CO	Santa Rosa	SE
San Salvador	CO	Santiago Alto	SO
S. Vcte. de la Florida	NO	S. Rosa III Parte	SO
San Vicente	CSE	S. Rosa de Singuna	NO
S. Vcte. las Casas	CNO	Santa Rosa	SO
Santa Ana	SC		
Santa Ana	NO		
Santa Anita	NO		
S. Bárbara II etapa	SO		
Santa Bárbara	SO		
Gra. Buena Esperanza	-		
S. Clara de S. Millán	CNO		
Santa Isabel	SE		
Santa Isabel	NO		
Santa Lucía	CO		
Santa María	SO		
Santa Martha	SO		
Santa Rita	SO		

FUENTE: UNICEF-FUNSAVER, Quito Marginal, 1988

CLASIFICACION DE LOS BARRIOS MARGINALES
SEGUN INGRESO, Y CONDICIONES DE VIDA



- A =** BARRIOS MARGINALES INTEGRADOS A LO URBANO
- B =** BARRIOS MARGINALES SIN EXPECTATIVA DE CAMBIO
- C =** BARRIOS MARGINALES DENTRO DE LA COTA DE AGUA
- D =** BARRIOS MARGINALES CON EXPECTATIVA DE CAMBIO

FUENTE INICEF - FUNSARER, QUITO MARGINAL 1988

INSTITUCIONES QUE TRABAJAN EN LOS CORDONES DE MISERIA

1. Agencia Internacional del Desarrollo. (AID)
2. Asociación "Santa Anita"
3. Asociación Cristiana de Jóvenes. (ACJ)
4. Asociación de Barrios del Sur
6. Asociación de Mujeres "Sin Nombre"
7. Asociación de Mujeres Profesionales y de Negocios
8. Asociación Manuelita Sáenz
9. Asociación Pro-Bienestar de la Familia Ecuatoriana- (APROFE)
10. Cámara Juniors
11. CARE Internacional
12. Catholic Relief Services. (CRS)
13. Centro Andino de Acción Popular. (CAAP)
14. Centro Cristo Salvador
15. Centro de Capacitación "María Droste"
16. Centro de Estudios y Asesoría en Salud. (CEAS)
17. Centro de Estudios y Difusión Social. (CEDIS)
18. Centro de Educación Popular. (CEDEP)
19. Centro de Investigaciones Ciudad
20. Centro de Investigaciones y Estudios Socio-económicos
21. Centro de la Mujer "Quito Sur"
22. Centro de Madres "Felipa Pucha"
23. Centro de Madres "Unión y Progreso"
24. Centro de Mujeres "La Ecuatoriana"
25. Centro de Mujeres La Solanda
26. Centro de Planificación y Estudios Sociales. (CEPLAES)
27. Centro del Muchacho Trabajador
28. Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la mujer
29. Centro Femenino "8 de Marzo"
30. Centro Femenino Ferroviaria Alta
31. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina. (CIESPAL)
32. Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar
33. Centro Profesional de Srtas. "Ana Macc Auliffe"
34. Club "Nueva Vida"
35. Club de Leones Quito Central
36. Club de Madres Guadalupanas
37. Club Femenino Antena
38. Club Kywanis
39. Comercializando como Hermanos
40. Comisión de la Mujer de la FEPON
41. Comisión de la Mujer Trabajadora de la FTP
42. Comisión Ecuménica por los Derechos Humanos
43. Comité de Madres "Dolores Cacuango"
44. Comité Ecuatoriano de Cooperación de la Comisión Interamericana de Mujeres. (CECIM)
45. Comité Permanente por los Derechos de la Mujer.
46. Conferencia Episcopal Ecuatoriana
47. Consejo de Educación de Adultos Para América Latina (CEAAL) Red de Mujeres
48. Cooperación Femenina Ecuatoriana. (CORFEC)

LISTADO DE SUBCENTROS Y PERSONAL EXISTENTES EN QUITO

PRIMERA FASE:

SUBCENTROS	PERSONAL
Carcelén Bajo	2 médicos
Comité del Pueblo II	médico y conserje
La Bota	médico y auxiliar enfermería
La Pulida	médico y auxiliar
El Condado	médico y enfermera
Santa Bárbara	médico, enfermera, 2 aux. enf
Jesús del G. Poder	médico y enfermera
El Carmen	médico y enfermera
Hda. Ibarra	médico y enfermera
Puengasí I	médico y aux. enfermería
Puengasí II	2 médicos, aux. enf., conserje
Puengasí III	médico, enfermera, odontólogo
Pío XII	2 médicos, aux. enfermería
Chiriacu Alto	médico, aux. enfermería
Chiriacu Bajo	médico, aux. enfermería
Lucha de los Pobres	2 médicos, enfermera, aux. enf.
Ferrovialta Alta	2 médicos, aux. enf. obstetrix
La Argelia	2 médicos, aux. enfermería
Hierva Buena I	2 médicos, odontólogo, aux. enf
Hierva Buena II	médico, enfermera, aux. enf.
Aída León	médico
Oriente Quiteño	médico

SEGUNDA FASE:

La Ecuatoriana
 Ferrovialta Baja
 Panecillo
 Toctiuco
 Luluncoto
 S. Clara de San Millán
 Ciudadela Tarqui
 Quito Sur
 Solanda

FUENTE: MSP. Programa de Salud familiar integral (abril 1990)

ANEXO "F" A LA DIRECTIVA IAEN-DE-019-XVII-CSSND

"MODELO DE AUTORIZACION DE PUBLICACION"

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Ciudad, Fecha *Quito 3 de Julio/90*


FIRMA DEL CURSANTE

DR. JOSE CASTRO LUNA

NOMBRE DEL CURSANTE

(en mayúsculas)