

El crecimiento urbano-industrial en Quito: del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI

The urban industrial growth of Quito: from neoliberalism to 21st century socialism

Resumen:

Autores:

Mauricio Gorky Gómez Díaz*
mggomez@uce.edu.ec

Lizette Ramos**
lizette.ramos@academicos.udg.mx

*Universidad Central del
Ecuador

**Universidad de Guadalajara

*Ecuador

**México

Recibido: 04/May/2022

Aceptado: 12/Jul/2022

El surgimiento de zonas urbano-industriales en Quito es el resultado de complejos procesos sociales, políticos, económicos y territoriales que, desde las décadas de los años ochenta, operaron según los modelos de desarrollo vigentes. El objetivo del estudio es analizar las características del crecimiento, expansión y consolidación de las zonas urbano-industriales en Quito a partir de dichos modelos en los últimos 30 años (del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI). Metodológicamente se siguió un enfoque mixto; para el análisis de documentos legislativos y jurídicos se realizó un análisis de contenido de corte cualitativo, y de forma más cuantitativa se recurrió al mapeo satelital, al recorrido de campo y al uso de fotografías. Finalmente se caracterizó la incidencia de lo urbano en lo industrial y viceversa. Los resultados muestran que la incompatibilidad del uso del suelo, entre lo residencial e industrial, rompe con la lógica del derecho a la ciudad.

Palabras clave: crecimiento urbano; desarrollo industrial; neoliberalismo; socialismo del siglo XXI; política pública.

Abstract:

The emergence of urban-industrial zones in Quito is the result of complex social, political, economic and territorial processes which, since the 80s, have operated based on currently valid development models. The objective of this study is to analyze the characteristics of growth, expansion and consolidation of the urban-industrial zones in Quito based on those mentioned models in the last 30 years (from neoliberalism to 21st century socialism). A mixed approach was methodologically followed for the analysis of juridical and legislative documents, whose content was qualitatively and quantitatively analyzed by the use of satellite mapping, field study and photography. Finally, the impact of the urban on the industrial and vice versa was characterized. The results of this study show that the incompatibility of land use, between residential and industrial, contradict the logic of rightful access to the city.

Keywords: urban growth; industrial development; neoliberalism; 21st century socialism; public politics.

1. Introducción

Los procesos de crecimiento y configuración de las ciudades a lo largo del tiempo corresponden objetivamente a procesos históricos en los que confluyen, de manera simultánea, dialéctica y compleja, una cantidad de factores y elementos que interactúan y operan de forma directa en el territorio, la población, la cultura, el medio ambiente, la economía y la política.

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), como en casi todas las grandes ciudades de América Latina, los procesos de expansión de la mancha urbana y el crecimiento industrial a través de las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo XX, correspondieron a momentos históricos que estuvieron determinados simultáneamente por factores como la instauración de dictaduras militares (Díaz, 2019) y el Plan Cóndor, la transición del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), impulsado por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) en la lógica de las Naciones Unidas y en la instauración de sistemas político-económicos neoliberales en la perspectiva del Consenso de Washington¹.

Quito, como la mayor parte de ciudades en América Latina, se fue configurando como palimpsestos compuestos por capas superpuestas de desorden urbano y jurídico, de desigualdad social y geográfica, así como de escenarios socioecológicos caóticos (Harvey, 2018), que implicaron invariablemente escenarios de conflicto y contradicción, lo que se denomina también ciudad neoliberal (Brites, 2017).

La complejidad demográfica y el aumento poblacional, en las siete zonas urbano-industriales que son parte de este estudio, provocaron a lo largo de las últimas décadas procesos continuos de desbordes y conurbaciones territoriales que estuvieron ligados a la migración de la población rural hacia Quito, y a la proliferación de zonas suburbanas, marginales, de exclusión y pobreza, que paulatinamente fueron modificando la ciudad, el territorio, el uso del suelo, los sistemas productivos, la cultura y la convivencia; modificaron también las expectativas de la población, las dinámicas de movilidad, las concepciones, costumbres e imaginarios.

Las zonas urbano-industriales del DMQ, en el transcurso de las décadas de los años setenta y ochenta, al inicio del período neoliberal,

reflejaron la existencia de varias ciudades en una: la ciudad difusa, la urbanización sin ciudad (Borja, 2016); la ciudad simultánea (González y Pérez, 2018), la ciudad paralela y segregada (Jirón et al., 2010), la ciudad vallada (Smith, 2009), la ciudad industrial (De Mattos, 2010); y, a partir del presente análisis, se caracteriza también a las dos grandes zonas-urbano-industriales dentro del DMQ como la ciudad ocupada.

En este contexto, el artículo se enfoca en el análisis de los procesos a través de los cuales la industria manufacturera se ubicó en territorios que paulatinamente se convirtieron en zonas urbanas densamente pobladas; la existencia de conflictos entre lo urbano y lo industrial, por la existencia de intereses y dinámicas diferentes, condicionaron a lo largo de las últimas décadas la transición de la ciudad difusa hacia la ciudad consolidada contemporánea.

En este estudio, el análisis de lo industrial y lo urbano alude a dos procesos socio-económicos diferentes que coexisten en el mismo territorio y que están regulados por concepciones y normas jurídicas marcadamente disímiles, y que guardan relación con los modelos de desarrollo de los que surgieron.

Las zonas urbano-industriales de Quito representan tanto fragmentos territoriales como sociales y ecosistémicos que, siendo parte de la ciudad y de su configuración, fueron creciendo y evolucionando a la luz del desorden territorial; son fragmentos de ciudad cuya estructura física y dinámica poblacional se encuentran condicionadas por la lógica industrial.

Las actividades industriales en las zonas urbanas implican una diversidad de interacciones tendencialmente negativas con lo poblacional y ambiental; el procesamiento de materia y energía en los procesos productivos deriva de forma automática en la generación de desechos que se eliminan adecuada e inadecuadamente, dependiendo de cada fábrica y de la rigurosidad, o no, de las normas existentes², la existencia de distintos tipos y niveles de riesgo, la circulación de vehículos pesados de carga y descarga, la ocupación del espacio público, e incluso la perturbación paisajística urbana con señalética industrial, grandes muros y vallas, garitas y sistemas de seguridad.

En las zonas urbano-industriales han coexistido y han actuado, de manera simultánea, tanto los poderes oficiales como los poderes fácticos; los primeros representados por el orden jurídico existente y por las estructuras estatales nacionales y locales para la gobernanza, y los poderes fácticos o de hecho, representados por grupos hegemónicos (Gramsci, 1999) que han actuado de manera directa en el territorio, imponiendo la lógica industrial sobre lo urbano y condicionando la cotidianidad ciudadana, el derecho a la ciudad, la utilización y control del espacio público y el régimen jurídico (Urabayen y León, 2018).

¹ El Consenso de Washington, desde mediados de la década de los años ochenta, a través de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) orientó la política económica neoliberal en América Latina, a través de: austeridad fiscal, reformas tributarias, eliminación de subsidios, libre mercado y libre comercio, desregulación de la dinámica y la política económica de los países, privatización de empresas públicas.

² Las dinámicas neoliberales han favorecido la desregulación estatal; lo que a nivel local se traduce en la ausencia de políticas públicas y/o en la promulgación de normas ambiguas para reducir la carga de obligaciones y responsabilidades de los grupos de poder.

En este contexto, tanto histórico como teórico, el objetivo de esta investigación es analizar la incidencia del neoliberalismo y del socialismo del siglo XXI como modelos de desarrollo, en el crecimiento, expansión y consolidación de las zonas urbano-industriales en el DMQ. El objetivo es abordado tanto desde la perspectiva de lo industrial-manufacturero, como desde los procesos de urbanización; involucra lo territorial, el uso del suelo y los efectos en lo socioecológico. La pregunta de investigación que orienta el presente trabajo es ¿de qué forma el desarrollo y crecimiento industrial ha determinado los procesos de urbanización y crecimiento urbano?

2. Métodos

El proceso metodológico empleado, para crear un enfoque integral del problema, analiza la confluencia de factores simultáneos relacionados con lo urbano en lo industrial y viceversa; por ello se utilizó un enfoque metodológico mixto con un diseño explicativo secuencial (Creswel y Clark, 2007) donde el análisis de datos de corte cualitativo se mezcló con lo cuantitativo para comprender la complejidad del objeto de estudio.

Para el análisis de lo urbano en lo industrial y viceversa, desde la perspectiva del neoliberalismo y del socialismo del siglo XXI, que correspondió a la primera fase de la investigación, se realizó un análisis del marco jurídico que estuvo vigente en el país desde el retorno al sistema democrático, la Constitución de 1979, que incluye las primeras aproximaciones al neoliberalismo, la Constitución de 1998, a través de la cual el país ingresó en la senda neoliberal y, finalmente, la Constitución del año 2008, que se promulgó en la lógica del socialismo del siglo XXI. De acuerdo con López (2002), los documentos escritos recogen y reflejan la vida de las sociedades modernas y los valores, patrones culturales y actitudes ante los problemas del hombre y de la sociedad. Por ello es de suma importancia considerarlos como material de análisis dentro de las investigaciones sociales. En este sentido, López recomienda realizar un análisis de contenido de los textos a través del cual

se puedan construir categorías que den cuenta de los planteamientos básicos establecidos en los mismos. En este caso, la clasificación categorial de los documentos normativos se basó en identificar aspectos que ilustraran los siguientes elementos: a) sistema económico, b) enfoques de desarrollo y productividad, c) educación y medio ambiente en relación con la producción y d) derecho a la vivienda y territorio.

Con estas mismas categorías, y de manera complementaria, se realizó un análisis de los principales instrumentos de gobernanza del DMQ, ordenanzas relativas a los planes de desarrollo de la ciudad, lo territorial, el uso del suelo, lo urbano y los procesos de urbanización, lo industrial en lo urbano y viceversa.

Este proceso permitió el análisis global de lo jurídico en lo correspondiente a modelos de desarrollo, crecimiento y desarrollo de industriales manufactureras, expansión urbana, bordes, desbordes e imaginarios.

Como segunda fase del proceso, en la lógica de lo cuantitativo, se realizó investigación de campo en siete zonas urbano-industriales (Figura 1) que, con el paso del tiempo, han quedado completamente localizadas dentro de la zona urbana de la ciudad, ocupando aproximadamente 17.54 km², ubicadas cuatro al sur y tres al norte de Quito.

La investigación de campo tuvo como propósito caracterizar aspectos relativos con el desarrollo urbano dentro de lo industrial y viceversa, identificando y caracterizando impactos y efectos relacionados con lo social y ecológico. Como instrumentos de apoyo en la toma de datos se utilizaron fichas y registros de observación, notas de campo que se adaptaron con base en otros instrumentos validados: sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona, 2012), Libro verde del medio urbano, partes I, II y III (Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, 2012), y Manual de capacitación sobre la evaluación del impacto ambiental (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible -IISD-, 2016).

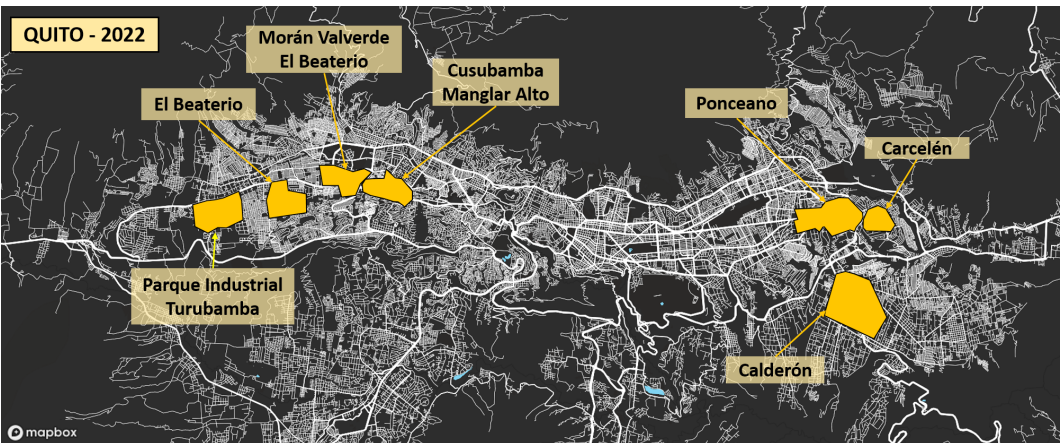


Figura 1: Zonas urbano-industriales en el plano general de la ciudad de Quito
Fuente: Elaboración propia con base en maposaic.com

La información generada a través del estudio de campo permitió la creación de un amplio registro fotográfico y de imágenes de geolocalización de las industrias manufactureras a través de GPS Map Camer y UTM Geo Map y GPS, en las cuales se demuestra la invasión urbano-industrial.

3. Resultados

3.1. Lo urbano-industrial: del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI

El retorno al sistema democrático en el Ecuador en 1979, posterior al período de las dictaduras militares (1963 – 1979), supuso la confluencia de múltiples elementos y factores que impulsaron un nuevo orden político-económico en el país; confluyeron en el desarrollo nacional un acelerado proceso industrializador a partir del boom petrolero de 1972, que incrementó el coeficiente de sustitución de importaciones del 44.3% a 73.3% en el período 1975-1982 (Vos, 1989) e incrementó el PIB industrial en casi 10% anual de 1971 a 1981 (Correa, 2009).

Los procesos de desarrollo económico, en la perspectiva de lo industrial, ocurrieron a la par con los procesos de crecimiento urbano como resultado de la migración de grandes sectores rurales hacia los centros urbanos; en 1962, en Ecuador, la población rural, asumida como fuerza laboral, correspondía al 65% de la población; mientras que, para 1982 esta se había reducido al 48% y la población urbana se había incrementado al 52% (Correa, 2009).

En el contexto de estos dos escenarios generales, al norte y al sur de Quito, los procesos urbanos se habían desbordado paulatinamente, expandiendo la mancha urbana hasta zonas rurales y periféricas en donde ya se habían establecido las industrias manufactureras; entre las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta, el crecimiento urbano se fue materializando a través del desorden, la desregulación y la ausencia de políticas públicas y de la imprecisión de las regulaciones existentes. Los procesos de urbanización en Quito, entre las décadas de los años setenta y noventa, fueron fenómenos que estuvieron acompañados de fuertes crisis sociales y económicas; el desbordamiento poblacional provocó el surgimiento de asentamientos de hecho o invasiones populares en territorios públicos y privados, de los cuales surgieron cientos de barrios ilegales e irregulares que originaron suburbios de exclusión y miseria alrededor de las zonas industriales.

Las zonas urbano-industriales se fueron adecuando a los procesos poblacionales a lo largo de los años; la convivencia de lo urbano con lo industrial ha ocurrido bajo dinámicas de orden y desorden territorial y jurídico; en el territorio se han establecido poderes de hecho o poderes fácticos que son ejercidos por el capital industrial, es decir por las empresas manufactureras que se han impuesto a las lógicas barriales, generando lo que en el presente artículo denominamos la ciudad ocupada, en donde priman los intereses de lo industrial por sobre los intereses y necesidades de la población.

Se presenta un análisis general de las constituciones del Ecuador de los años 1979 y 1998 (Tabla 1), en relación con el modelo económico que estuvo vigente durante los períodos en que el país funcionó dentro del esquema neoliberal que se profundizó a partir de la Constitución de 1998.

El análisis realizado, desde la perspectiva de lo urbano en lo industrial y viceversa, permite identificar la ausencia de políticas públicas o políticas de Estado en su vínculo con el desarrollo industrial, por una parte, y con la ambigüedad y/o ausencia de políticas públicas relativas al desarrollo urbano, el derecho a la vivienda, el uso del suelo y del territorio, y el derecho a la ciudad.

En la lógica del neoliberalismo³ se implementó en el país un sistema político-económico basado en el libre mercado y en la desregulación estatal, para que sean las dinámicas del capital financiero, industrial e inmobiliario las que regulen en función de sus propios intereses, o lo que correspondería a la nueva arquitectura financiera y productiva y el reescalamiento capitalista (De Mattos, 2010).

La Constitución de 1979 (Tabla 1), determinaba la implementación de una economía de mercado enfocada en el incremento de la producción, la libertad de trabajo y de comercio, dentro de la más pura lógica capitalista.

Sin embargo, en relación con el derecho a la vivienda y lo urbano, la Constitución de 1979 planteaba el desarrollo armónico del territorio, el estímulo orientado hacia áreas socialmente deprimidas y la distribución de recursos y servicios. No se establecían normas aplicables a la gobernanza local, evidenciando cómo los mecanismos de desregulación o la ausencia de políticas públicas terminaban favoreciendo los intereses de los grupos industriales que no tenían normas y responsabilidades que cumplir.

Por otra parte, la Constitución de 1998 determinaba la existencia de una economía social de mercado con enfoque de sustentabilidad, que en la práctica significó la abierta inserción del país en la larga y triste noche neoliberal (Correa, 2009).

La Constitución planteaba, entre populismos y demagogias, el desarrollo equilibrado y equitativo de la sociedad, el tratamiento similar a las actividades públicas y privadas y la distribución justa de las rentas del Estado; sin embargo, a la luz de esta Constitución se impuso el feriado bancario en marzo de 1999, la dolarización de la economía nacional en enero de 2000 (Oleas-Montalvo, 2020), llevando al colapso la economía nacional.

La Constitución de 1998 promovía el desarrollo de la productividad y, por tanto, de los sectores financiero

³ El modelo neoliberal, desde el enfoque del Consenso de Washington y a través de los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, determinaba que los países debían realizar profundas reformas al sistema económico y tributario, así como recortes presupuestarios en educación, salud, inversión social, infraestructura y equipamientos, pero fundamentalmente, liberalización de lo financiero, comercio, tipo de cambio, inversión extranjera y, de manera especial, implementación de procesos privatizadores y de desregulación, promoviendo la inutilización del Estado.

e industrial; declaraba la necesidad de vincular la educación superior con los sectores productivos, pero no planteaba nada en relación con lo urbano, el derecho a la vivienda, el habitar, el espacio público, lo territorial y la ciudad.

En el análisis de la Constitución del año 2008 (del socialismo del siglo XXI, vigente hasta la actualidad), es visible que la economía nacional se centró en un enfoque social y solidario y se sustentó en la filosofía del Buen Vivir como eje central del desarrollo sustentable y equitativo, enfocado en los derechos de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (Tabla 2).

En el escenario de la productividad y lo industrial, la Constitución de 2008 se enfocó en el incremento de la producción nacional, la transformación de la matriz productiva y de la matriz energética y en la necesidad de la distribución igualitaria de los beneficios que se derivan de las actividades productivas y los medios de producción.

En relación con lo urbano, territorial y el derecho a la vivienda, el socialismo del siglo XXI implementó, desde la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), planes de ordenamiento territorial, normas para el uso, ocupación y control del suelo; equidad territorial, regulación del crecimiento urbano, establecimiento de zonas verdes, manejo de fauna urbana, derecho al hábitat y a la vivienda digna, entre otros.

A partir del año 2017, en lo político-económico, el país inició un proceso de franco retorno al esquema neoliberal; la estructura jurídica ha priorizado intereses financieros, empresariales e industriales a través de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal Tras la Pandemia Covid-19, promulgadas el año 2021; han servido como escenario pospandemia, para desvincular personal de los todos los sectores productivos, incluido el sector industrial-manufacturero.

| CONTEXTO CONSTITUCIONAL SOBRE LO URBANO - INDUSTRIAL | |
|--|--|
| Constitución de 1979 | Constitución de 1998 |
| Sistema económico | |
| <ul style="list-style-type: none">• Sistema de economía de mercado.• Distribución equitativa del ingreso y de la riqueza en la comunidad.• Economía basada en justicia social.• Descentralización administrativa y desconcentración nacional.• Propiedad privada, social y comunitaria.• Función social de la economía.• La riqueza y el desarrollo se deben compartir con la población. | <ul style="list-style-type: none">• Economía social de mercado con enfoque de sustentabilidad.• Desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo.• Libre mercado y libre comercio.• Administración pública descentralizada y desconcentrada.• Tratamiento similar a las actividades empresariales públicas y privadas.• Distribución justa de las rentas. |
| Enfoques del desarrollo y productividad | |
| <ul style="list-style-type: none">• Se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).• Fija políticas generales económicas y sociales del Estado.• Elabora planes de desarrollo.• Se busca el incremento de la producción.• Libertad de trabajo y comercio. | <ul style="list-style-type: none">• Sistema nacional de planificación.• Inversión obligatoria para el sector público y referencial para el sector privado.• Aumento de la productividad.• Subsidios enfocados en sectores económicos específicos.• Mejorar productividad y competitividad.• Pleno empleo. |
| Educación y medio ambiente en relación con la producción | |
| <ul style="list-style-type: none">• Saneamiento ambiental. | <ul style="list-style-type: none">• Crear infraestructura física, científica y tecnológica.• Educación superior articulada con los sectores productivos.• Manejo sustentable de los recursos naturales. |
| Derecho a la vivienda y territorio | |
| <ul style="list-style-type: none">• Identificación de zonas para proyectos de urbanización.• Desarrollo armónico del territorio.• Estímulo de áreas deprimidas.• Distribución de recursos y servicios. | <ul style="list-style-type: none">• Medio ambiente sano• Sistemas ecológicos equilibrados. |
| Nada sobre ciudad, hábitat, desarrollo urbano y urbanización | |

Tabla 1: Contexto constitucional sobre lo urbano-industrial: constituciones de 1979 y 1998

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones de 1979 y 1998

3.2. Orden y desorden jurídico local, lo urbano en lo industrial y viceversa

El crecimiento urbano y el desarrollo industrial en las últimas décadas, han puesto en evidencia concepciones técnicas y políticas de gobernanza implementadas por el Municipio Metropolitano de Quito (MMQ) en lo referente a ciudad, territorio, uso del suelo, procesos de urbanización, derecho a la ciudad, habitar, entre otros; han evidenciado también cómo en el territorio y en lo local se traducen las concepciones y las lógicas de los modelos de desarrollo imperantes.

Quito, en las últimas décadas, ha pasado de la ausencia de políticas públicas (desregulación) (Tabla 3), desde el retorno al sistema democrático y durante los procesos neoliberales, a la regulación y planificación estatal y de los gobiernos locales en el período del socialismo del siglo XXI (2008-2017).

En la misma tabla puede observarse cómo, el Plan Director de Urbanismo de la ciudad de 1967, herencia del período de las dictaduras militares, reconocía la necesidad de fragmentar territorialmente la ciudad y, por tanto, marcar la sectorización social y económica de la población, creando y oficializando zonas de exclusión y miseria, disputas territoriales, rupturas e invasiones como formas de transgresión al poder constituido, a los poderes de facto del capital financiero, industrial e inmobiliario.

Desde la década de los años ochenta, en el escenario neoliberal, hasta fines de la década de los noventa, El Plan Quito (1981) o Esquema Director de la ciudad, la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (1993) y el Código Municipal (1997), regulaban de manera general y mínima lo relacionado con la planificación de la ciudad y el uso del suelo, siendo prácticamente inexistentes las regulaciones en torno a lo industrial en las zonas urbano-industriales (desregulación).

| CONSTITUCIÓN DEL SOCIALISMO DEL SIGLO XXI | |
|---|--|
| Categorías | Constitución de 2008 |
| Sistema económico | <ul style="list-style-type: none"> • El Buen Vivir como eje central de desarrollo sustentable, equitativo y solidario. • Sistema económico, justo, democrático, productivo, social, solidario y sostenible. |
| Funciones de la economía | <ul style="list-style-type: none"> • Redistribución equitativa de recursos y de la riqueza nacional. • Actividades financieras entendidas como servicios públicos, que fortalezca la inversión productiva nacional. • Créditos para incrementar la productividad y competitividad. |
| Enfoques del desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Buen vivir para: personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. • Creación de empresas públicas para los sectores estratégicos. • Desarrollo desde la interculturalidad y la diversidad. |
| Productividad | <ul style="list-style-type: none"> • Incentivar la producción nacional, trabajo digno y estable. • Distribución igualitaria de los beneficios de los medios de producción. • Derecho a las rentas de los territorios en los que se explotan o industrializan recursos naturales no renovables. • Transformación de las matrices productiva y energética del país. • Eficiencia energética, uso de energías renovables bajo impacto. |
| Educación y producción | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de conocimientos científico-tecnológicos para la inserción en la producción y en la economía mundial. • Educación superior articulado al Plan Nacional de Desarrollo. |
| Medio ambiente | <ul style="list-style-type: none"> • Derechos de la naturaleza, armonía con el medio ambiente. • Uso sustentable de recursos naturales. • Soberanía alimentaria y equilibrio ecológico de ecosistemas. |
| Derecho a la vivienda | <ul style="list-style-type: none"> • Hábitat y vivienda digna. • Estrategias relacionadas con el uso del suelo, vivienda, espacio y transporte públicos, dotación de equipamientos. |
| Territorio | <ul style="list-style-type: none"> • Planes de ordenamiento territorial articulados con la planificación nacional. • Compensación de desequilibrios territoriales. • Planes de ordenamiento territorial. • Regular, controlar el uso y ocupación del suelo urbano y rural |
| Urbano | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo. • Regular: crecimiento urbano y zonas verdes. • Reducción, reciclaje y tratamiento de desechos sólidos y líquidos. |

Tabla 2: Análisis sobre lo urbano-industrial en la Constitución del socialismo del siglo XXI del año 2008
Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución del año 2008

Por otra parte, las regulaciones en torno a impactos ambientales y ecosistémicos derivados de lo industrial, fueron también mínimas y a veces inespecíficas; a manera de ejemplo, el surgimiento de una nueva clasificación del uso del suelo solo oficializaba lo que en el territorio ya existía, sin modificar ni el orden, ni la dinámica de lo industrial en lo urbano.

Para contar con un análisis integral, se revisaron ordenanzas clave, promulgadas por el MMQ, tanto desde la perspectiva de lo urbano en lo industrial (Tabla 4) como de lo industrial en lo urbano (Tabla 5), desde el año 2003 hasta el año 2019 (del retorno al neoliberalismo).

En la lógica de lo urbano, la estructura jurídica tiene mayores precisiones y refleja procesos de maduración

en la administración y gestión de la ciudad (Tabla 4); se renuevan e integran de manera técnica y compleja más elementos en la dinámica del territorio, lo poblacional y lo urbano, y el uso del suelo, entre otros.

La gobernanza de la ciudad evidentemente evolucionó; las prioridades sobre lo urbano cobraron coherencia y se materializaron en el territorio a través de: nuevas normas relativas a la arquitectura y edificación para lo residencial y urbano, ordenamiento vial, dotación de equipamientos, continuidad en procesos de regularización de barrios que fueron invasiones de hecho, implementación de políticas para al espacio público, arborización, regulación de derechos y deberes en torno al suelo urbano.

| ORDENANZAS RELATIVAS A PLANES DE DESARROLLO - QUITO | | | |
|--|---|--|--|
| 1967 | 1981 | 1993 | 1997 |
| Plan Director de Urbanismo | Plan Quito | Ley de Régimen del DMQ | Código Municipal para el DMQ |
| Esquema Director | Ley de Régimen del DMQ | | |
| Dictaduras militares (1963 - 1979) | Retorno a la democracia 1979 - período neoliberal | | |
| Criterios de planificación, uso del suelo y aspectos poblacionales | | | |
| Sectorización urbana | Policéntrica con una macro-centralidad. | Policéntrica sujeta a planes de desarrollo. | |
| | Creación de distritos. | Distrito dividido en zonas metropolitanas. | Nueve administraciones zonales. |
| | Desconcentración administrativa. | Administración desconcentrada. | Descentralización y desconcentración. |
| | Expansión urbana, norte y sur de Quito. | Concesión de servicios públicos al sector privado. | Empresas metropolitanas con autónomas. |
| Residencial unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar | | Uso y ocupación del suelo regulado y controlado. | Uso y ocupación adecuado y racional del suelo. |
| | | | Suelos residenciales, comerciales, industriales y áreas de protección ecológica. |
| | Fomentar identidades sociales urbanas. | Participación comunitaria. | Vivienda de interés social. |
| | | Regularización de invasiones. | Regularización de invasiones. |
| Regulaciones sobre lo industrial | | | |
| | | | Clasificación del suelo por impactos industriales. |
| | | | Zonas y franjas protección y amortiguamiento. |
| | | | Requisitos para industrias. |
| | | | Políticas para contaminación y desechos. |
| Aspectos relacionados con los ecosistemas | | | |
| Concepto de áreas verdes | Protección ecológica y áreas verdes. | Sistema de gestión ambiental. | Suelos para protección ambiental y ecológica. |
| | | Prevención y control de contaminación ambiental. | Protección de vegetación y espacios naturales. |

Tabla 3: Análisis de ordenanzas relativas a los Planes de Desarrollo de Quito

Fuente: Elaboración propia con base en las ordenanzas de Quito

La lógica de la ciudad ocupada corresponde también a la forma en que se ocupa el suelo y el espacio público en las zonas urbano-industriales: la ruptura del paisaje, provocada por muros, cerramientos, tapias, cámaras de seguridad (Figura 2); la circulación vehicular y peatonal condicionada por la dinámica industrial de carga, descarga, movilidad de tanqueros y vehículos pesados; la presencia de olores, partículas, polvillo; los equipamientos urbanos supeditados también a las necesidades industriales, entre otros.

Las ordenanzas relativas a lo urbano e industrial han buscado mediar entre los requerimientos y reivindicaciones ciudadanas y poblacionales, frente a las dinámicas y requerimientos industriales; se han implementado medidas para la buena vecindad y para reducir riesgos e impactos ambientales; sin embargo, los problemas y conflictos socioambientales en las zonas urbano-industriales solo se han modificado con el tiempo y se han negociado (silenciado) a través de distintas formas de clientelismos urbano-industriales (poderes fácticos).

Desde el enfoque de lo neoliberal, en el territorio se ha legitimado y garantizado la presencia de lo industrial para las siguientes décadas, sin proyecciones a corto, mediano o largo plazo para un replanteamiento integral de la ciudad. El derecho a la ciudad en las zonas urbano-

industriales es un derecho condicionado, sesgado y ocupado.

En la perspectiva del socialismo del siglo XXI, si bien son importantes la modernización y complejidad de la estructura jurídica, la sintonía con el enfoque de derechos de la Constitución de 2008, incluidos los derechos de la naturaleza y las concepciones sobre lo medioambiental, los ecosistemas y las diversidades, también es cierto que en el territorio y en la población, en la práctica no hubo modificaciones significativas. Al respecto, Gudynas (2018) sostiene que los impactos sociales y ambientales se terminan imponiendo en la sociedad desde el autoritarismo, y desde esa misma perspectiva provoca resistencias en los pobladores.

El socialismo del siglo XXI, en lo territorial y urbano, no modificó en absoluto la dinámica del poder de facto ejercido por el capital industrial.

Lo que es evidente en la política pública relacionada con lo industrial, incluso en la lógica de lo industrial dentro de lo urbano, es que se han diseñado medidas de protección y reducción de impactos, en especial relacionados con el medio ambiente y con la prevención de daños o efectos en la población de las zonas urbanas inmediatamente aledañas a las fábricas. Sin embargo, las lógicas y dinámicas urbanas siguen y seguirán supeditadas a las necesidades y comodidades de lo industrial.



Figura 2: Zonas urbano-industrial Beaterio, muro de una fábrica que rompe con lo urbano

Fuente: Elaboración propia

| ORDENANZAS RELATIVAS A LO URBANO | | |
|---|--|--|
| Parte del período neoliberal en el Ecuador | | Socialismo del siglo XXI |
| Ordenanzas No. 3457 y 3746 Normas de Arquitectura y urbanismo del DMQ | Ordenanza 0095, Régimen de suelo del DMQ | Ordenanza Metropolitana 0172, Régimen administrativo del suelo |
| 2003- 2008 | 2003 | 2011 |
| <ul style="list-style-type: none">• Diseño y construcción de espacios y suelo habitable.• Ordenamiento del sistema vial.• Infraestructura social: agua, alcantarillado, electricidad y telefonía, espacios verdes.• Espacio público y mobiliario urbano.• Arborización en zonas urbanas• Manejo ambiental.• Señalización para el uso de espacio público.• Normas para edificación: residencial, industrial, etc. | <ul style="list-style-type: none">• Plan General de Desarrollo territorial.• Plan de usos y ocupación del suelo.• Regulación sobre lo urbano.• Régimen general y clasificación del suelo.• Vías, servicios, equipamientos.• Regulación de derechos y deberes sobre el suelo urbano.• Planeamiento del espacio público.• Zonificación para ocupación del suelo.• Protección del medio ambiente. | <ul style="list-style-type: none">• Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial.• Régimen general y clasificación del suelo.• Plan de uso y ocupación del suelo.• Uso y ocupación del suelo.• Habitación del suelo.• Desarrollo urbanístico.• Riesgo antrópico.• Riesgo natural. |

Tabla 4: Lo urbano en las ordenanzas de Quito, en la perspectiva de lo urbano-industrial

Fuente: Elaboración propia con base en ordenanzas de Quito

| ORDENANZAS Y CONFIGURACIÓN DE LO INDUSTRIAL 2003 - 2019 | | | |
|---|--|---|---|
| 2003 - 2008 | 2008 - 2012 | | 2015 - 2019 |
| Neoliberalismo | Socialismo del siglo XXI | | Retorno neoliberal |
| Régimen de Suelo del DMQ - zonificación del PUOS | Parque Industrial Turubamba (PIT) del DMQ | Plan Metropolitano de Desarrollo del DMQ | Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ |
| Suelo industrial manufacturero. | 5 años plazo para adecuaciones urbanísticas. | Ciudad democrática, verde y productiva. | Encadenamientos productivos. |
| Suelo clasificado por impactos. | | 5 áreas industriales para 2022. | |
| Estudios de impactos ambientales. | Zonas de amortiguamiento ajardinado y arborizado. | Corredores ecológicos y protección de ríos. | Control de la huella ecológica, de carbono e |
| | Centros de salud, policía, servicios comunales. | | Control de gases de efecto invernadero. |
| Manejo de residuos y lodos. | Tratamiento de desechos líquidos y sólidos. | | Monitoreo de descargas industriales. |
| Reciclaje de residuos y disposición ecológica. | Gestión integral de residuos. | | |
| Concesión de servicios: recolección, transporte, transferencia de residuos sólidos. | Se crea la Empresa Pública Metropolitana de Desarrollo Urbano. | | Creación de urbanizaciones industriales. |

Tabla 5: Lo industrial en las ordenanzas de Quito, en la perspectiva de lo urbano-industrial

Fuente: Elaboración propia con base en ordenanzas de Quito

3.3. Lo urbano-industrial, la dinámica compleja de lo incompatible

La incompatibilidad del uso del suelo entre lo residencial y lo urbano marca, de manera determinante, las interacciones e interrelaciones que se desprenden de la convivencia de dos realidades diferentes, asentadas en el mismo territorio; surgen de este contexto problemas y conflictos socio-ambientales que, a lo largo de las últimas décadas, se han ido transformando, resolviendo en algunos casos y complejizando en otros.

Los intereses y las concepciones diferentes que subyacen a la convivencia de lo industrial y lo urbano son los ejes fundamentales en los que existen y se manifiestan las incompatibilidades relacionadas con el uso del suelo, el espacio público y el derecho a la ciudad; mientras que, para la lógica de los pobladores, lo urbano es el territorio en el que ocurre y se desenvuelve la vida y lo cotidiano, lo social y lo cultural (Figura 3); para lo industrial, el territorio es el espacio en el ocurren y deben seguir ocurriendo procesos, a gran escala, de transformación de materia y energía para la generación de bienes y ganancias.



Figura 3: Zonas urbano-industriales al sur de Quito y utilización de la vía pública para el transporte industrial

Fuente: Elaboración propia

Los barrios y los pobladores han evolucionado y se han transformado a lo largo del tiempo. Han cambiado sus organizaciones barriales, sus intereses y necesidades; han dejado paulatinamente de ser suburbios marginales a ser barrios consolidados en una ciudad compleja, simultánea, ocupada. En la misma lógica, las industrias han pasado de viejos procesos productivos a la utilización de nuevas y modernas tecnologías enfocadas en la calidad y el aumento de la producción.

Como puede observarse (Tabla 6), la estructura general de los barrios de las siete zonas urbano-industriales corresponde a barrios consolidados que, en las últimas décadas, han conseguido dotarse de la infraestructura y equipamientos necesarios; sin embargo, se mantienen como zonas inseguras, populares y de alta densidad poblacional.

La presencia de lo industrial en lo urbano, a pesar de las normas existentes y de la maduración en las comprensiones técnicas por parte del gobierno local, seguirá generando un contexto social, geográfico, ambiental, urbanístico e incluso paisajístico invariable en las siguientes décadas (Tabla 7); la estructura de las siete áreas urbano-industriales del estudio, en cuanto a sus componentes, rutinas y conflictos, han cambiado en distintos momentos y en diferentes niveles.

Por el contrario, el proceso de acostumbramiento al paisaje, a la dinámica existente, a las rutinas sociales creadas en torno a lo industrial, la inseguridad e incluso los riesgos existentes, se van naturalizando; las externalidades de la producción industrial, en términos ambientales y poblaciones, se dejan de visibilizar, y se van silenciado las narrativas críticas, diferentes y

| ESTRUCTURA URBANA EN LAS SIETE ÁREAS URBANO-INDUSTRIALES | | | | % ⁴ | |
|--|-------------------------------------|--|-------------------------------------|----------------|-------|
| Configuración morfológica | Planicie y calles con pavimento. | | | 100 | |
| | Casas de 80 a 500 m² de 1 a 3 pisos | | | 100 | |
| Equipamiento y servicios | Equipamientos básicos 4/4 | Tres áreas: educación, deporte y salud. 3/4. | | 42,86 | |
| | | Cuatro áreas: Educación, deporte, salud y bienestar social. 4/4. | | 57,14 | |
| | | Casa barrial. | | 100 | |
| | | Centros para adultos mayores. | | 0 | |
| | Servicios | Agua potable y energía eléctrica. | | 100 | |
| | | Líneas telefónicas e internet. | | 100 | |
| | | Sistema de drenaje. | | 100 | |
| Viario para peatones | Calles peatonales y bulevares. | | | 0 | |
| | Parques de recreación y pasajes. | | | 100 | |
| | Cambios en los patrones de tránsito | Por presencia de transporte pesado. | | 100 | |
| | | Densidad y tráfico vehicular | Congestión vehicular diaria. | | 100 |
| | | | Horas pico mañana y tarde. | | 100 |
| | | Inseguridad vial | Por circulación de tanqueros. | | 42,86 |
| | | | Por aparcamiento en la vía pública. | | 100 |
| Lugares y no lugares | Lugares de encuentro | Parques e ingresos al barrio. | | 100 | |
| | | Locales comerciales referenciales. | | 100 | |
| | No lugares | Perímetro de las fábricas y pasajes abandonados. | | 100 | |
| | | Fragmentos de quebradas. | | 100 | |
| | | Botaderos de basura. | | 100 | |

Tabla 6: Elementos de la estructura urbana en las siete áreas urbano-industriales

Fuente: Elaboración propia

⁴ Los porcentajes de las tablas 6, 7 y 8 corresponden al procesamiento de la información obtenida en el estudio de campo, reflejan porcentualmente lo que ocurre globalmente en las siete áreas del estudio.

cuestionadoras, así como se van transformando los imaginarios, como aspiraciones, expectativas y sueños de los pobladores (Tablas 7 y 8).

4. Conclusiones

Mirar la ciudad desde la diversidad de escenarios y perspectivas, hace posible la construcción no de una, sino de muchas narrativas posibles y de múltiples discursos que, en esencia, son el reflejo tanto de las concepciones teóricas, ideológicas y políticas empleadas, como de las comprensiones técnicas, sociales y humanas sobre lo territorial, población, urbano, industrial.

La diversidad de posibilidades en la narrativa y en el discurso surge en torno a la forma de leer, entender, habitar, convivir, el territorio y la ciudad; pero también, de manera más puntual y precisa, corresponde a la forma en que lo cotidiano se hace cultura urbana en medio de condicionamientos impuestos por la dinámica industrial;

representa formas de cohabitar espacios de ruptura que están en permanente disputa; corresponde a la capacidad de mantener vivos y claros los imaginarios que construye la gente, la familia, el barrio y la comunidad.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación planteada ¿de qué forma el desarrollo y crecimiento industrial han determinado los procesos de urbanización y crecimiento urbano?, se hace imprescindible concluir que, siendo dos procesos diferentes, el desarrollo urbano en las zonas industriales, siempre ha estado condicionado por lo industrial y por los modelos de desarrollo que han estado vigentes; la presencia-ausencia de políticas públicas y sus niveles de maduración y complejidad, han reflejado el contexto socio-político y económico; la transición entre el neoliberalismo, el socialismo del siglo XXI y el retorno al esquema neoliberal, en el fondo no han modificado la ciudad, que se construyó al amparo del sistema capitalista.

La perspectiva de la ciudad ocupada que se plantea aquí alude tanto a lo territorial-urbano como a lo socio-

| ASPECTOS GENERADOS POR LA PRESENCIA INDUSTRIAL EN LAS SIETE ÁREAS URBANO-INDUSTRIALES | | % |
|---|---|-------|
| Contaminación del suelo | Botaderos urbanos (no formales). | 57,14 |
| | Gasolina y aceite de tanqueros en la vía. | 28,57 |
| Pérdida de espacios verdes | Solo quedan fragmentos de árboles y arbustos. | 100 |
| Cambio negativo en el paisaje | Presencia de grandes bombonas de gas. | 14,29 |
| | Fragmentos urbano-industriales. | 100 |
| | Desorden arquitectónico. | 100 |
| | Altos muros. | 100 |
| | Cerramientos discordantes. | 100 |
| | Aceras deterioradas. | 100 |
| | Calles en mal estado. | 100 |
| | Calles no terminadas y no en construcción. | 28,57 |

Tabla 7: Efectos generales de lo industrial en las siete áreas urbano-industriales

Fuente: Elaboración propia

| RIESGOS Y CALIDAD DE VIDA EN TORNO A LA PRESENCIA INDUSTRIAL EN LAS SIETE ÁREAS URBANO-INDUSTRIALES | | % |
|---|---|-------|
| Conflictos sociales por el uso del suelo | Riesgo de incendios. | 28,57 |
| | Riesgos de explosión. | 14,29 |
| | Aparcamiento vehículos pesados en la vía pública. | 100 |
| | Zonas de carga y descarga en la vía pública. | 100 |
| | Necesidad de vender vivienda por lo industrial. | 14,29 |
| | Zonas de tolerancia. | 14,29 |
| Aspectos de la calidad de vida | Mejora en la calidad de vida. | 0 |
| | Generación de empleo directo. | 0 |
| | Generación de empleo indirecto. | 0 |
| | Delincuencia. | 57,14 |
| | Venta de droga. | 28,57 |

Tabla 8: Riesgos y calidad de vida en las siete áreas urbano-industriales

Fuente: Elaboración propia

cultural, a las dinámicas poblacionales supeditadas a las prioridades económicas y de clase del capital industrial. Las actividades productivas y empresariales imponen lógicas y dinámicas a la convivencia ciudadana, se normalizan y se silencian a fuerza de costumbre, se obliga a la convivencia con riesgos e impactos en lo social y ambiental.

Es interesante ver cómo, a lo largo de las últimas décadas, las zonas urbano-industriales se han reconfigurado de manera permanente, a pesar de la ausencia o de la imprecisión de las políticas públicas; por una parte, en esas zonas, la ciudad ha pasado de ser la ciudad marginal, suburbial, difusa, a ser la ciudad consolidada, simultánea, popular, densamente poblada, ocupada.

Finalmente, la incompatibilidad del uso del suelo entre lo residencial urbano y lo industrial manufacturero, tiene implícitos una complejidad de elementos y factores disonantes; los intereses sociales y económicos de los pobladores y de los sectores industriales representan intereses de clase también incompatibles e infranqueables; a la postre, más allá de la buena vecindad, el desarrollo necesita políticas a largo plazo que permitan la construcción de sociedades democráticas, justas, equitativas e incluyentes, y ciudades inteligentes, amigables, saludables y sustentables.

Cómo citar este artículo/How to cite this article:
Gómez, M. y Ramos, L. (2023). El crecimiento urbano-industrial en Quito: del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI. *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 12(23), 87-98. doi: <https://doi.org/10.18537/est.v012.n023.a07>

5. Referencias bibliográficas

Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. (2012). *Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas*. AL21.Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible.

Borja, J. (2016). La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía. *Geograficando*, 12(2), 16. <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geoe009%0AEsta>

Brites, W. (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. *Urbe*, 9(3), 573-586. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.003.A014>

Correa, R. (2009). *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Nomos Impresores.

Creswel, J. W., y Clark, V. L. P. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. SAGA Publications.

De Mattos, C. A. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022010000300005>

Díaz, M. (2019). Políticas habitacionales y urbanismo neoliberal: la intervención estatal en la Villa 20, Argentina (1984-2018). *Revista de Urbanismo*, (40), 1-19. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.51814>

González, D., y Pérez, M. T. (2018). La ciudad simultánea: introducción al sur-global. *Architecture, City, And Environment*, 13(37), 269-280. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5821/ace.13.37.5564>

Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel - Tomo 1*. Ediciones Era.

Gudynas, E. (2018). Nuevas coyunturas entre extractivismos y desarrollo. Los límites del concepto populismo y la deriva autoritaria. *Ecuador Debate*, (105), 23-45. <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasNuevasCoyunturasExtractivismosEcDebate18.pdf>

Harvey, D. (2018). *Justicia, naturaleza y la geografía de la diferencia*. IAEN-Instituto de Atos Estudios Nacionales del Ecuador.

Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD). (2016). *Manual de Capacitación sobre la Evaluación del Impacto Ambiental*. IISD. <https://www.iisd.org/learning/eia/es/wp-content/uploads/2016/06/ES-EIA-Manual.pdf>

Jirón M, P., Lange V, C., y Bertrand S, M. (2010). Exclusión y desigualdad espacial: Retrato desde la movilidad cotidiana. *Revista INVI*, 25(68), 15-57. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582010000100002>

Oleas-Montalvo, J. (2020). Ecuador: La economía política del feriado bancario (8-12 de marzo de 1999). *Revista Uruguaya de Historia Económica*, (17), 49-67. https://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/Revista/Revista_17/Oleas.pdf

Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. (2012). *Libro verde de medio urbano, Parte I, Parte II y Parte III*. Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible.

Smith, N. (2009). ¿Ciudades después del neoliberalismo? En VVAA: *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*, (pp. 9-30). Museu d'Art Contemporani de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.

Urabayen, J., y León, J. (2018). Espacio, poder y gubernamentalidad. Arquitectura y urbanismo en la obra de Foucault. *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, 40(112), 181-212. <https://doi.org/10.22201/iee.18703062e.2018.112.2634>

Vos, R. (1989). Uso de divisas y dinámica de la industria manufacturera. En *La investigación económica en el Ecuador*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.