

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIV, N° 214, invierno 2022

Págs. 947-968

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.8>

CC BY-NC-ND



# Quito, entre lo urbano y lo industrial: los poderes fácticos en la ciudad ocupada

Mauricio Gorky GÓMEZ-DÍAZ

Profesor de la Universidad Central del Ecuador  
Facultad de Ciencias Biológicas. Doctorando en la Universidad de Guadalajara

**Resumen:** Este estudio analiza cómo han actuado los poderes oficiales y los poderes fácticos en las zonas urbano-industriales al norte y sur de Quito durante las últimas décadas bajo el esquema tanto del modelo neoliberal como del socialismo del siglo XXI en Ecuador. Se utilizan como categorías teóricas de análisis la ciudad simultánea y la ciudad ocupada para evidenciar cómo los procesos industriales configuran y determinan el habitar y el hacer ciudadanía. Se realiza un recorrido teórico conceptual, jurídico-contextual y se analizan en el territorio las dinámicas que subyacen a lo industrial en lo urbano y viceversa; se evidencia cómo lo fáctico actúa de hecho en las relaciones e interacción con los pobladores y en los conflictos socioambientales y en la calidad de vida, que son provocados por la incompatibilidad del uso del suelo urbano y por la existencia de intereses marcadamente diferentes.

**Palabras clave:** Poderes fácticos; Ciudad simultánea; Ciudad ocupada; Urbano-industrial.

## Quito, between the urban and the industrial: the factual powers in the occupied city

**Abstract:** This study analyzes how official and factual powers have acted upon urban-industrial zones in the north and south of Quito in the last decades both under the neoliberal, and under the 21st century socialism models in Ecuador. The “simultaneous city” and the “occupied city” are used as theoretical categories of analysis in order to make evident how industrial processes configure and

---

Recibido: 27.12.2021; Revisado: 16.06.2022

Correo electrónico: [mggomez@uce.edu.ec](mailto:mggomez@uce.edu.ec); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6241-8395>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

determine dwelling and citizenship. A theoretical-conceptual, juridical-contextual route is performed, followed by an analysis in the territory the dynamics which underlie the industrial in the urban, and vice versa. This analysis showed how the factual act upon the relationships and interactions with inhabitants, in the socio-environmental conflicts, and in the quality of life, which are provoked by the incompatibility in urban land use due to the existence of clearly different interests.

**Keywords:** Factual powers; Simultaneous city; Occupied city; Urban-industrial.

## 1. Introducción: los escenarios de la ciudad

El crecimiento de las grandes ciudades en América Latina a partir de la década de los años setenta, implicó necesariamente el crecimiento y expansión tanto de las zonas industriales como de los sectores urbanos y de la población. En el caso del Ecuador la transición de la estrategia de desarrollo conocida como industrialización sustitutiva de importaciones (modelo ISI) hacia un proceso desbordado y desordenado de industrialización, coincidió también con la implementación del modelo neoliberal; la larga y triste noche neoliberal (CORREA, 2012), como modelo de desarrollo, que fue el escenario histórico, social, político y económico en el que crecieron las ciudades y se convirtieron en ciudades consolidadas, difusas, contemporáneas a la vez.

En el caso del Ecuador, el modelo ISI, implementado durante la década de los años setenta por las dictaduras militares (1963 – 1979), buscó impulsar los procesos productivos bajo el enfoque desarrollista de las Naciones Unidas a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de organismos financieros internacionales. Posteriormente, con el fin de las dictaduras militares y el retorno al sistema democrático; así como, con la promulgación de la Constitución de 1979, se implementó en el país el modelo neoliberal a través de gobiernos socialdemócratas, socialcristianos y gobiernos populistas alineados abiertamente con tendencias de centro-derecha y con los principales grupos económicos del país. Por otra parte, en el período 2008-2017 durante el gobierno de Rafael Correa Delgado y la revolución ciudadana, se implementó el socialismo del siglo XXI como modelo de desarrollo, diametralmente contraria a las lógicas del neoliberalismo; finalmente, desde el año 2017 hasta la actualidad, el país retornó abiertamente al esquema neoliberal.

En este contexto, el significado histórico y social de las ciudades, así como todas las adjetivaciones posibles, están determinadas por la forma en que vive la sociedad y la manera en

que ocurren todos los fenómenos relacionados: el uso del derecho a la ciudad, el ejercicio de la ciudadanía, la satisfacción de necesidades, el habitar como hecho tanto individual, familiar y colectivo como proceso sociocultural y económico; el acceso a la vivienda y a recursos, la construcción de identidad, el uso del suelo, el ejercicio de la vecindad, son componentes de la ciudad multidimensional como lo define (BORJA, 2019) y que implica la existencia de una organización política descentralizada y participativa; pero que a la vez, es también la ciudad difusa, en donde la gente pierde referentes y no logra encontrarse en el mismo tiempo y lugar (CARRIÓN, 2008); o como la ciudad vallada, ciudades que se han convertido en “enclaves y urbanizaciones para ricos junto a una floreciente seguridad privada...” (SMITH, 2013, p.24).

Para contextualizar o caracterizar la ciudad actual en los países no desarrollados, también son posibles múltiples concepciones complementarias como ciudad simultánea, que lo asume como “el espacio generador y de vertebración funcional, de la vida cotidiana de sus habitantes a través de un entramado de espacios. [...] lugar donde se mezclan y funden los individuos...” (GONZÁLEZ & PÉREZ, 2018, p. 75); se puede mirar también a la ciudad como ciudad segregada y también como ciudad paralela en donde, “la gente suele solaparse pero no realmente encontrarse” (JIRÓN & LANGE & BERTRAND, 2010, p. 30); y, puede también ser identificada como ciudad múltiple, en donde, la “sociedad se ha ido diversificando y complejizando... producto de viejos y nuevos procesos de segregación...” (DE MATTOS, 2010, p. 98).

Complementariamente, la magnitud y la naturaleza de los procesos de crecimiento urbano implicado con el crecimiento industrial, ha originado otro tipo de fenómenos vinculados a lo poblacional y territorial; la presencia de bordes y el surgimiento de desbordes, las resultantes conurbaciones urbanas y a veces culturales y poblacionales; la existencia de imaginarios como aspiraciones reales, pero también como utopías y heteropías; y los efectos, que por regla general, se desprenden del modelo neoliberal y se

expresan tanto en lo político y económico como en lo social e incluso en lo cultural generando exclusión, segregación, degradación, discriminación. Al mirar la ciudad desde estas perspectivas, entonces también es posible hablar de ciudades excluyentes, ciudades segregadoras, discriminantes, entre otros.

De ahí la necesidad de estudiar los procesos y fenómenos concomitantes con el desarrollo y la metamorfosis de la ciudad, así como con la presencia de lo industrial en sectores o territorios urbanos, al igual que todos los fenómenos sociales, políticos y económicos del mundo contemporáneo se encuentran atravesados obligatoriamente por el poder como hecho y como fenómeno socio-histórico, socio-económico, socio-cultural, político-económico, socio-político. El poder responde y/o corresponde tanto al momento histórico como al modelo de desarrollo vigente.

En la sociedad actual, así como en la ciudad contemporánea, simultánea, difusa, consolidada u otras, concurren diacrónicamente tanto el poder oficial en todas sus formas, dimensiones y complejidades, como todas las demás formas no oficiales de poder. En la convergencia de estas dos lógicas de poder, es necesario analizar la ciudad en general y la ciudad industrial de manera específica; el derecho a la ciudad desde diferentes perspectivas que puede generar el poder; el ejercicio de la ciudadanía y la vecindad desde las lógicas del poder, la exclusión y la marginalidad como resultados del poder; la existencia de imaginarios dentro del poder y fuera del poder, la construcción de políticas públicas como detentores del poder y la existencia de ciudadanías sin poder; analizar las ciudades rebeldes en los contextos del poder como lo plantea (HARVEY, 2012) las ciudades como el centro de la lucha de clases.

En este trabajo se analiza la forma en que existen y se ejercen los poderes fácticos en los procesos relacionados con el crecimiento y desarrollo de las zonas urbano – industriales en Quito como capital del Ecuador, bajo la dinámica del neoliberalismo como modelo político y económico vigente en general desde la década de los ochenta hasta la actualidad, con un período intermedio denominado del socialismo del siglo XXI, entre los años 2007 – 2017. En consecuencia, el objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las formas en que han actuado tanto los poderes fácticos como los poderes oficiales y las lógicas que subyacen al crecimiento de la ciudad.

### 1.1. Área de estudio, la expansión urbana de Quito

La ciudad de Quito se encuentra localizada dentro del Callejón interandino, que es el sistema montañoso que configura longitudinalmente la ciudad en el sentido norte-sur y hace que sea imposible su crecimiento hacia el este o el occidente por corresponder a zonas montañosas (FIG. 1).

El crecimiento urbano y los procesos de conurbación que ocurrieron desde la década de los años setenta, provocaron que la mancha urbana alcance y sobrepase de manera total los territorios que antes eran zonas rurales y correspondían a zonas fragmentadas ocupadas por industrias territorialmente dispersas; en la actualidad corresponden a doce kilómetros aproximadamente hacia el sur de la ciudad y dos zonas en el norte de aproximadamente siete kilómetros cada una (FIG. 1).

Como parte del proceso de expansión de la mancha urbana, ocurrieron progresivos desbordes territoriales y poblacionales, que pusieron en evidencia tanto una violenta, como acelerada explosión demográfica y urbana, que fueron el resultado de una profunda crisis socioeconómica que trajo consigo el modelo neoliberal y que también provocó un rápido proceso de empobrecimiento de grandes sectores sociales urbanos y campesinos, desempleo y migración del campo a la ciudad, delincuencia, entre otros.

El crecimiento urbano desde los años setenta, produjo una ciudad difusa, que se caracterizó fundamentalmente por el surgimiento de nuevas zonas suburbanas de marginalidad y exclusión conectadas con sectores fabriles o industriales. Entre las formas más usuales de poblamiento de dichos territorios, estuvieron los asentamientos de hecho o invasiones poblacionales, ligadas incluso el tráfico de tierras; y, el comercio de suelos lotizados de grandes haciendas privadas invadidas y apropiadas.

Los poderes fácticos en el territorio, es decir en las zonas urbano-industriales: el capital industrial, las fábricas, los grupos económicos, detonaron momentos y procesos de crecimiento urbano y de expansión de la mancha urbana; se generó la ilusión del amplio requerimiento de mano de obra, la creación de barrios obreros que provocaron marginalidad y tugurización.

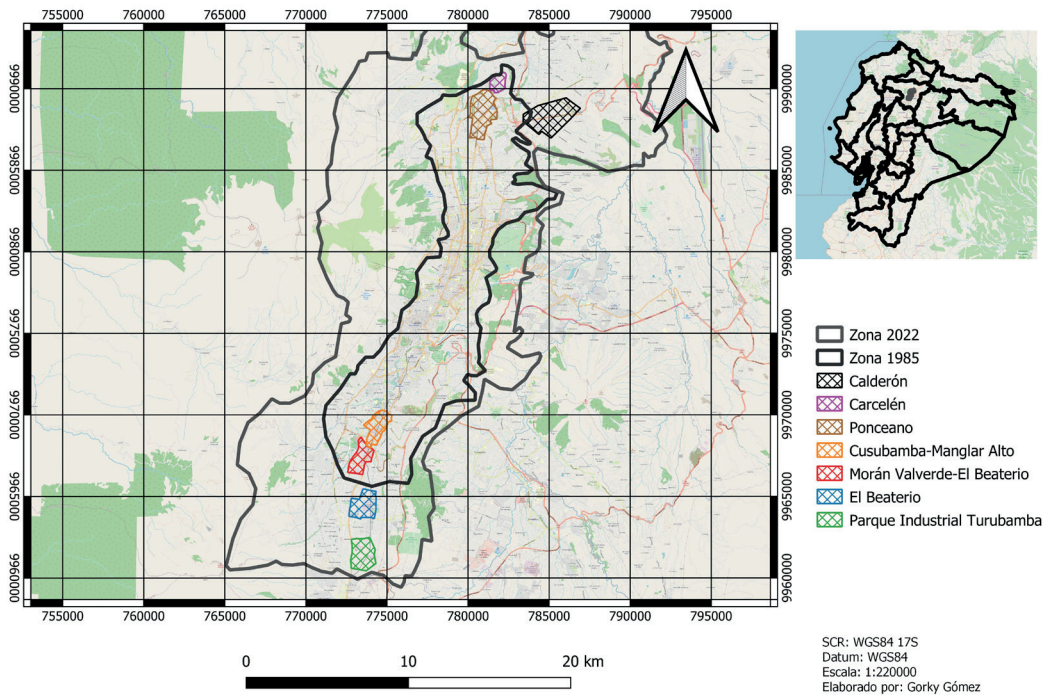


FIG. 1/ Plano general de Quito 1985–2022, Zonas urbano-industriales al sur y norte de Quito

Fuente: Elaboración propia

## 2. La naturaleza del poder y el factum en el territorio

El crecimiento de las zonas industriales en la ciudad de Quito desde los años sesenta, en principio estuvo supeditado a la dinámica del modelo ISI e inmediatamente fue sustituido por el período y el modelo neoliberal de los años ochenta y noventa hasta la actualidad, fue el esquema bajo el cual, en casi toda América Latina, creció y mutó la que hoy llamamos ciudad contemporánea, simultánea, consolidada desde unas lógicas; y difusa desde otras; sin embargo, desde cualquier adjetivación-comprensión que utilicemos para calificar o describir a la ciudad, igual nos estaremos refiriendo a la misma historia, población, territorio y complejidad que se instauró bajo el dominio neoliberal y sus poderes oficiales o no.

En el contexto planteado, al analizar el significado del poder en lo relacionado con la ciudad y la industria como procesos superpuestos, a veces enfrentados, acoplados o incluso

colapsados y silenciados, se deben reconocer distintas connotaciones; se podría mirar el poder desde el Estado y referirse simultáneamente al poder público o al poder central que es ejercido por autoridades legitimadas por los mismos parámetros que legitiman el poder y sus formas de actuación, que en definitiva se convierten en reglas sociales o socialmente válidas; lo que automáticamente determina además, para bien o para mal, para unos u otros intereses, ¿qué es legítimo? y ¿qué no lo es?; y, ¿desde qué concepciones se lo legitima o se lo deslegitima?

Sobre el poder del Estado, en lo relativo a la territorialidad del poder, David Harvey, en su libro: Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo, afirma que:

“La lógica que corresponde a la territorialidad del poder estatal es muy diferente de la lógica del capital. El Estado está interesado, entre otras cosas, en la acumulación de riqueza y poder sobre una base territorial y Adam Smith exhortó inspiradamente a los hombres de Estado persuadiéndoles de que la mejor forma de hacerlo era



liberar y racionalizar las fuerzas del capital y el libre mercado dentro de su territorio y abrir sus puertas al libre comercio” (HARVEY, 2014, p. 158).

Por su parte (CORTI & BORJA, 2018, p. 38), plantean que “El Estado en nombre del derecho condena preventivamente a los portadores del derecho a tener derechos. Los ciudadanos quedan de facto despojados del derecho de expresar su voluntad política de cambio, de alternativa”.

“La ciudadanía en sentido restrictivo o formal es estática, está regulada por un poder, el Estado, que de facto está por encima de la voluntad popular... También es cierto e importante que la ciudadanía integra en su conciencia derechos no contemplados o no efectivos, pero que las mayorías sociales pueden considerar derechos legítimos, como poder ejercer o acceder al empleo, o la renta mínima, la vivienda, el transporte público, la energía, el agua, la pensión o jubilación, la pureza del aire o los derechos de las minorías, la protección social...” (CORTI & BORJA, 2018, p. 42).

El desarrollo de lo industrial en lo urbano y viceversa estuvo determinado, en primera instancia, por la capacidad y la naturaleza del poder económico, o poder fáctico, que bajo la forma de capital financiero y/o de capital industrial, realizó inversiones millonarias para el levantamiento de zonas industriales, que incluyeron: desde la modificación del uso del suelo hasta el levantamiento de grandes edificaciones, adquisición de maquinaria y tecnología, implementación de sistemas y cadenas de producción; instalación de sistemas o “no sistemas” de eliminación de desechos: residuos, fluidos, emanaciones; construcción de infraestructura para vialidad, adquisición de vehículos o transporte para personas, materia prima y productos, entre otros.

En segundo lugar el ejercicio del poder oficial o del poder de derecho a través del Estado en cualquiera de sus formas directas, descentralizadas, incluso desreguladas para la configuración jurídica relativa a lo industrial en lo urbano y viceversa; leyes, reglamentos y ordenanzas que, en lo sustancial y conveniente, regularon, regulan y desregulan procesos relativos a: constitución y funcionamiento de empresas, compañías, corporaciones; promulgación de políticas tributarias y arancelarias; sistemas legales para el funcionamiento del libre mercado y del libre comercio, esencia del modelo neoliberal; sistemas comerciales y contables relacionados con la compra-venta de materia prima, productos y servicios; realización u omisión de estudios ambientales y de impactos; leyes para la distribución y reparto o no de ganancias y beneficios.

En tercer lugar, el desarrollo de lo industrial en lo urbano y viceversa, desde la lógica neoliberal es ejercido tanto por el poder oficial del Estado, como por el *factum* o poder fáctico, que actúan sosteniendo y “legalizando” unas relaciones sociales de producción basadas en la explotación de los trabajadores; confluyen aquí las dos formas de poder, tanto lo oficial como lo fáctico operan en la compra – venta y contratación de mano de obra, promulgación de políticas laborales que precarizan el trabajo.

En cuarto lugar, en la relación de lo industrial con lo urbano, es evidente el uso del poder fáctico; la existencia de una o muchas fábricas en las zonas urbanas, implica la imposición automática de dinámicas industriales a los pobladores en general: la sola presencia física de la fábrica en el barrio, irrumpe en el paisaje urbano e impone dinámicas, comportamientos, rutinas urbanas de los ciudadanos: el usual amurallamiento, la existencia de zonas, cámaras y garitas de seguridad condicionan el uso del espacio público; las fábricas en los barrios, condicionan la movilidad vehicular y peatonal de la ciudadanía, porque se impone la circulación vehicular industrial de carga, descarga, comercialización y transporte de materia prima y de productos.

En quinto lugar, también son elementos directamente relacionados con el ejercicio del poder, tanto oficial como fáctico, la generación de fallos o externalidades de lo industrial en lo urbano y viceversa; que implican la existencia de mecanismos regulados y desregulados para la movilidad o fuga y expatriación de capital industrial y financiero a paraísos fiscales, extremadamente frecuentes en América Latina. Son fallos también la generación de impactos sociales que van desde la creación de la marginalidad y la exclusión hasta la demarcación territorial para el ser ciudad, el habitar, el vivir y el convivir; el contar con derechos respecto de la ciudad que también lo son sobre lo social y la cultura. Finalmente, las externalidades se expresan también como impactos a los sistemas y servicios ecológicos o como impactos ambientales regulados o desregulados por el poder oficial del Estado y/o por las dinámicas propias de lo industrial.

### 3. Metodología

Para analizar la manera en que los poderes oficiales y/o los poderes fácticos han actuado o no, en la dinámica y los conflictos que se crean en torno al territorio, al uso del suelo urbano-industrial, la habitabilidad, el derecho a la ciudad, los conflictos socioambientales, el hacer ciudadanía y vecindad

en las zonas o polígonos industriales en que lo urbano y lo industrial confluyen territorial y socialmente, se trabajó con una metodología mixta, que desde una perspectiva amplia, buscó identificar los elementos que subyacen a esta dinámica de complejidad desde un enfoque cualitativo.

Para el efecto y como primera fase, se realizó un análisis documental profundo de la estructura y marco legal existente en el Ecuador a nivel nacional a partir de las disposiciones constitucionales que estuvieron contenidas en: la Constitución Política de 1979<sup>1</sup>; la Constitución Política de 1998<sup>2</sup>; y, la Constitución vigente, del año 2008<sup>3</sup>; qué, consecutivamente representaron y representan tres momentos recientes del desarrollo nacional, profundamente diferentes entre sí.

La segunda fase del proceso de investigación correspondió al estudio de la estructura legal existente en la ciudad desde la década de los años setenta hasta la actualidad; se procesaron y analizaron 33 ordenanzas del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) relacionadas, tanto con el crecimiento y desarrollo de la ciudad, como con lo urbano, los polígonos industriales, el uso del suelo urbano y temas ambientales relacionados.

El estudio de la normativa legal tuvo como finalidad identificar criterios, enfoques y determinaciones jurídicas relacionadas con la planificación urbana y el crecimiento de la ciudad a la luz de los modelos de desarrollo que estuvieron vigentes; también tuvo el propósito de identificar elementos que evidencien los niveles de gestión política, urbana y territorial aplicados en Quito, para caracterizar la ciudad y su desarrollo a lo largo de la historia reciente; y, entender Quito en el contexto urbano-industrial como ciudad consolidada, difusa, simultánea, contemporánea, ocupada, a la vez.

Para el estudio de la estructura jurídica del país y de Quito, se realizó análisis de contenido categorial, aplicable en general a las tres constituciones analizadas: economía, funciones de la economía, competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), derecho a la vivienda, naturaleza y medio ambiente, educación, ciencia y tecnología, funciones del

capital financiero; a nivel de ordenanzas de la ciudad se analizaron como categorías: planificación territorial y/o urbana, uso de suelo urbano, equipamientos, aspectos relacionados con lo industrial, movilidad, ecosistemas y, aspectos socio-poblacionales.

Complementariamente, desde una lógica cualitativa, se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios clave (codificados como EFC) del Municipio Metropolitano de Quito (MMQ) y del Ministerio de Industrias (MI), a dirigentes de dos coordinadoras de barrios (codificados como EDCB), cada una aglutina alrededor de veinte barrios, y a pobladores de zonas urbano-industriales (codificados como EP); las entrevistas permitieron generar información y recuperar criterios técnicos y percepciones sobre la relación existente entre lo industrial y lo urbano.

Dentro de la misma lógica, se realizó investigación de campo en siete zonas urbano-industriales de Quito, localizadas tres en el norte y cuatro en el sur de Quito, para identificar hechos y contextos que caracterizan las dinámicas de lo industrial en lo urbano y viceversa, considerando que estas zonas se constituyen en tejidos urbanos que se encuentran condicionados o determinados por la presencia industrial y por los procesos productivos que generan; que a la vez, resultan consonantes o disonantes frente a las realidades y requerimientos de la población así como al modo de habitar, hacer ciudadanía y vecindad.

## 4. Resultados

### 4.1. Lo urbano-industrial en la lógica constitucional: entre lo oficial y el facto

En la historia reciente del Ecuador, desde el retorno al sistema democrático en 1979, hasta la actualidad, ha existido un profundo y hasta violento proceso de transiciones socio-económicas entre el neoliberalismo, socialismo del siglo XXI y el retorno al modelo neoliberal que prevalece

<sup>1</sup> Fue la Constitución del Ecuador a través de la cual el país retornó a la vida democrática luego del período de dictaduras militares (1963 – 1979) y de la ejecución del Plan Cóndor en América Latina.

<sup>2</sup> La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, fue la que consolidó el proceso político-económico abiertamente neoliberal, a través de la cual, el Estado reguló y desreguló procesos económicos que atravesaron por

mecanismos de privatización de empresas públicas y que terminó llevando al país al congelamiento y posterior feriado bancario de 1999 y al proceso de dolarización de la economía en el año 2000.

<sup>3</sup> La Constitución del año 2008, propuso el Buen Vivir o Sumak Kawsay a partir de la revolución ciudadana y se alineó con el Socialismo del Siglo XXI, propuesto por el Ec. Rafael Correa.

y está en vigencia en el país. En el transcurso de los últimos cuarenta y dos años, han estado vigentes tres constituciones, que han refrendado tres momentos históricos distintos, y dos enfoques profundamente opuestos.

#### 4.1.1. Del esquema neoliberal al socialismo del siglo XXI

En la consecutiva vigencia de las constituciones de 1979<sup>4</sup>, 1998 y 2008, han estado implícitas las concepciones generales sobre los modelos de desarrollo implementados en el país; sobre el Estado en sí mismo y sobre los roles que éste debía o debe cumplir históricamente; también han estado implícitas las formas en que se ha asumido y ejercido el poder oficial; así como las concepciones generales respecto del desarrollo, lo industrial, lo urbano, la ciudad y la sustentabilidad.

Desde este conjunto de elementos, se ha analizado el ejercicio tanto del poder oficial, como la forma en que surgen, se articulan y actúan los poderes fácticos en el territorio, al que estamos llamando territorio ocupado, precisamente porque las interrelaciones, interacciones e interdependencias que se crean en la sociedad, están determinadas por el poder que se instaura y ejerce sobre la dinámica poblacional urbana, sobre el ser ciudadano y el hacer ciudadanía, sobre la vida cotidiana dentro de los polígonos urbano-industriales.

Se ha analizado el marco constitucional a partir de dos enfoques teórico-conceptuales que permiten abordar dinámicamente la lógica del poder; en el primer caso, a partir del planteamiento que lo define como “la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tienen el poder” (CASTELLS, 2009, p. 33); y por otra parte, desde la perspectiva de Bourdieu quien asume al Estado como un poder reconocido y validado por el consenso social para definir el bien público; señalando además que, “los poseedores del monopolio del bien público son

también poseedores del monopolio de acceso a los bienes públicos” (BOURDIEU, 2012, p. 109).

Desde estos enfoques, la dinámica del poder, tanto en la política como en la economía y en el territorio, relacionado con lo urbano y lo industrial, es asumido por un alineamiento del sistema político-económico, que representa cada Constitución, con un modelo de desarrollo que incluso define la naturaleza misma del Estado.

En 1979, el retorno al sistema democrático significó la oficialización de una nueva versión de capitalismo en un país subdesarrollado, que declaró, más allá del discurso democrático y de la demagogia, la prevalencia de una “economía de mercado” dentro de la más clásica concepción neoliberal; y, en la Constitución de 1998, cuando el país ingresó de manera absoluta en el esquema neoliberal, se declaró la instauración de un modelo basado en la “economía social de mercado”, que contradictoriamente, a pesar de la demagogia, se convirtió en el escenario de procesos privatizadores y desreguladores; en la misma lógica, dicha Constitución, disponía que el Banco Central del Ecuador podía otorgar créditos de estabilidad y solvencia a las instituciones financieras privadas (salvataje bancario), que a la postre derivó en el feriado y congelamiento bancario de 1999<sup>5</sup>.

Cuando trasladamos este análisis al escenario de lo industrial y lo urbano; también quedan claros los pilares sobre los que ocurrió su crecimiento y expansión; si la naturaleza del Estado ecuatoriano, durante las décadas de los años ochenta, noventa e inicio del siglo XXI, estuvo marcada por la lógica neoliberal, entonces el poder oficial no regulaba de manera puntual lo relacionado con el desarrollo industrial en el territorio urbano, (Figs. 2 y 3) favoreciendo, con la ausencia de regulaciones, los intereses de grupos industriales o grupos de poder en el territorio; en principio, la fábrica o las industrias no tenían normas explícitas, disposiciones legales, parámetros técnicos que cumplir.

A manera de ejemplo, la Ley de Régimen Municipal de Ecuador (1971), únicamente determinaba como función de los municipios, la autorización para el funcionamiento de locales

<sup>4</sup> La Constitución de 1979, fue elaborada por una comisión *ad-hoc* creada por el gobierno militar y aprobada a través de referéndum; es la única Constitución de la historia reciente del Ecuador, que no fue elaborada por una Asamblea Constituyente.

<sup>5</sup> El feriado bancario fue la suspensión de actividades bancarias, entre el 8 y 15 de marzo de 1999; derivó en el congelamiento bancario o congelamiento de depósitos bancarios

en sucres (moneda ecuatoriana anterior al dólar) y en dólares, de cuentas de ahorros, corrientes, depósitos a plazo fijo que eran de propiedad de personas naturales o de la ciudadanía en general; significó la mayor confiscación - incautación de dinero o recursos privados en la historia del país; dichos recursos se utilizaron para el denominado salvataje bancario, o la capitalización de bancos privados por un monto superior a los seis mil millones de dólares.

industriales y contemplaba la implantación industrial y residencial en los planes de desarrollo físico cantonal, sin regular nada, de manera específica, sobre la relación o el contexto urbano-industrial y viceversa; sin embargo otorgaba al Concejo Municipal, representante del poder oficial o municipal, la potestad para permitir el uso o usufructo de ríos y lechos de quebradas para la explotación industrial (Ley de Régimen Municipal del Ecuador, 1971).

Al analizar la distribución y jerarquización de competencias sobre lo urbano y territorial, entre el gobierno central y los gobiernos locales o municipios, se puede ver que, en la Constitución de 1979, las regulaciones fueron genéricas e imprecisas y se enfocaron en la descentralización administrativa, funcional y económica; sin asumir, efectivamente, competencias relacionadas con el crecimiento de la ciudad, lo urbano, lo territorial e industrial. La Constitución de 1998, por su parte, promovió la desconcentración y descentralización de los gobiernos locales o seccionales, otorgándoles competencias de autonomía en la gestión territorial y capacidad para legislar a través de ordenanzas, lo que motivó una desordenada aprobación de políticas públicas, que buscaron, esencialmente, normalizar el desorden y la falta de planificación que ocurría en la realidad.

Durante el período del denominado socialismo del siglo XXI (2008–2017), bajo concepciones político-económicas diametralmente antagónicas a las anteriores, se estableció, como modelo de desarrollo, en la Constitución de 2008, una “economía social y solidaria”, fundamentada en el Buen Vivir como paradigma de derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y de la naturaleza; dicha Constitución promovía la inserción estratégica del país en procesos productivos, comerciales y económicos regionales y mundiales a partir de una profunda transformación tanto de la matriz productiva, como de la matriz energética del país; buscaba además, una relación equilibrada y dinámica entre la sociedad, el Estado y el mercado.

En el escenario de lo urbano-industrial, la Constitución del año 2008, en la perspectiva de

“la revolución ciudadana”<sup>6</sup>, creó los GAD y obligó a todos los municipios del país a elaborar planes de desarrollo cantonal y ordenamiento territorial, articulados a las políticas y procesos de planificación del desarrollo local, regional y nacional; de la misma manera, se oficializó como competencia de los GAD la regulación y control sobre el uso y ocupación del suelo, desde la lógica de la sustentabilidad; la construcción y mantenimiento de la vialidad urbana; así como la dotación de infraestructura y equipamientos de salud, educación, espacios públicos, entre otros.

El discurso oficial, del Estado a través del gobierno central, en las constituciones y otras leyes generales, denota la lógica del poder en lo relacionado con lo urbano-industrial, el énfasis del desarrollo y la productividad, la legislación para la industria, que a la postre se convierte en la legislación para los sectores industriales; por otra parte, el modelo de urbanismo, la generalidad de la norma y la ausencia de políticas públicas específicas, también representan la oficialidad del discurso; que en la ciudad ocurra lo que tenga que ocurrir; y, a pesar de todo y de los pobladores, lo industrial tiene que seguir ocurriendo; las normas no cambian la realidad de lo incompatible, solo la legitiman oficialmente y de facto.

El discurso oficial tanto del poder central, como del gobierno municipal durante el período neoliberal, fue en primera instancia, la ausencia de políticas públicas específicas y explícitas sobre la relación de lo urbano-industrial, lo que equivale a decir que su discurso era precisamente la ausencia de un discurso. Sin embargo, al analizar las ordenanzas existentes, se identifica como parte del discurso oficial, lo que está determinado en la norma; a manera de ejemplo, en la Ley de Régimen Municipal (1971) se determinaba que: estaban exentos del pago del impuesto de la alcabala “los aportes de bienes raíces que se efectúen para formar o aumentar el capital de sociedades industriales de capital o de personas...” (Ley de Régimen Municipal del Ecuador, 1971), favoreciendo explícitamente intereses privados.

<sup>6</sup> El proyecto político iniciado por el gobierno de Rafael Correa Delgado (2008 – 2017), en alineamiento con el socialismo del siglo XXI, caracterizó al proceso como

“revolución ciudadana”, por las concepciones de participación ciudadana en el ejercicio del poder en todos los niveles.



Categorías	Constitución de 1979 Retorno a la democracia Preámbulo del modelo neoliberal	Constitución de 1998 Modelo neoliberal	Constitución de 2008 Socialismo del siglo XXI
<b>Economía</b>	<b>Economía de mercado</b>	<b>Economía social de mercado</b>	<b>Economía social y solidaria</b>
<b>Funciones de la economía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principios de eficiencia y justicia social.</li> <li>Asegurar a los habitantes una existencia digna.</li> <li>Iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernización del Estado.</li> <li>Crecimiento sustentable de la economía.</li> <li>Nuevo orden jurídico.</li> <li>Inversión nacional y extranjera en iguales condiciones.</li> <li>Mercados competitivos.</li> <li>Libre competencia.</li> <li>Sanción a los monopolios.</li> <li>Infraestructura física.</li> <li>Servicios básicos para el desarrollo.</li> <li>Subsidios a quienes los necesiten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Buen Vivir.</li> <li>El ser humano como sujeto y fin.</li> <li>Inserción estratégica en la economía mundial.</li> <li>Transformación de la matriz productiva.</li> <li>Producción para la integración regional.</li> <li>Relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado.</li> <li>Evitar monopolios y oligopolios, particularmente en el sector privado.</li> <li>Economía para la interculturalidad y el respeto a las diversidades.</li> <li>Soberanía alimentaria.</li> </ul>
<b>Competencias de los gobiernos autónomos descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconcentración nacional según circunscripciones.</li> <li>Cada cantón es un municipio.</li> <li>Descentralización administrativa.</li> <li>Autonomía funcional económica y administrativa.</li> <li>Desarrollo armónico del territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los gobiernos seccionales contarán con competencias autónomas.</li> <li>Desconcentración y descentralización.</li> <li>Autonomía y facultad legislativa.</li> <li>Participación ciudadana.</li> <li>Control social y rendición de cuentas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).</li> <li>Planes de desarrollo cantonal y ordenamiento territorial, articulados a la planificación nacional y local.</li> <li>Regulación y control del uso y ocupación del suelo.</li> <li>Políticas de desarrollo sustentable.</li> <li>Construir y mantener la vitalidad urbana.</li> <li>Infraestructura física y equipamientos de salud, educación, espacios públicos (social, cultural y deportivo).</li> <li>Prevención, protección, extinción de incendios.</li> </ul>
<b>Derecho a la vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por el derecho a la vivienda, los municipios pueden expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo de los centros urbanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de vivienda de interés social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho al hábitat y a la vivienda digna.</li> <li>Programas que articulen: vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.</li> </ul>
<b>Naturaleza y Ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sanear el ambiente de las ciudades y el campo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.</li> <li>Desarrollo sustentable.</li> <li>Preservación de la naturaleza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derechos de la naturaleza.</li> <li>Transformación de la matriz energética.</li> <li>Desarrollo sustentable.</li> <li>Convivencia armónica con la naturaleza.</li> <li>Tecnologías ambientalmente limpias.</li> <li>Energías renovables.</li> <li>Manejo de fauna urbana y zonas verdes.</li> <li>Agua como derecho humano.</li> <li>Equilibrio de los ecosistemas.</li> <li>Reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos.</li> </ul>
<b>Educación, ciencia y tecnología</b>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ciencia y tecnología en todos los niveles educativos, para mejorar la productividad.</li> <li>Investigación científica y tecnológica en la Educación Superior acorde con los sectores productivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales.</li> <li>Desarrollar tecnología e innovación para la producción.</li> </ul>
<b>Funciones del capital financiero</b>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Créditos de estabilidad y solvencia a las instituciones financieras (privadas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actividades financieras son un servicio público.</li> <li>Preservar depósitos.</li> <li>Financiar planes para el desarrollo nacional.</li> <li>Fortalecer la inversión productiva nacional.</li> </ul>

Fig. 2/ Aspectos relacionados con lo urbano-industrial en las Constituciones de 1979, 1998 y 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones de Ecuador de 1979, 1998 y 2008

#### 4.1.2. El escenario jurídico de Quito, del desorden y la des-regulación al *statu quo* de lo territorial

Dentro de esta misma lógica, es adecuado tener presente la existencia de grupos hegemónicos (GRAMSCI, 2013), se han estructurado y posicionado de tal forma que han impuesto su poder político, económico e incluso territorial y lo han ejercido en nombre de sus propios intereses; han creado en las zonas industriales, una dinámica empresarial y productiva por encima de las demandas e intereses de lo poblacional y urbano.

El Plan Director del Municipio de Quito, promulgado en 1967, fue en la práctica el instrumento legal a través del cual se inició el proceso de expansión industrial en Quito, planteaba una sectorización urbana y clasificaba el suelo residencial según la composición familiar, unifamiliar, bifamiliar o multifamiliar; en lo relacionado con las industrias no se planteaban regulaciones (Fig. 3); El Plan Director de 1973<sup>7</sup>, planteaba por primera vez el crecimiento demográfico, como criterio de planificación de la ciudad y marcaba esencialmente tres parámetros para la expansión de la mancha urbana: a) Ocupación de los extremos norte y sur de la ciudad; b) Ascenso poblacional hacia las gradientes suaves en el entorno montañoso hacia el occidente; y, c) Integración de vivienda, industria y centros de actividad comercial en el sur de la ciudad para consolidar la tendencia de localización industrial.

En la dinámica de hecho, generada durante las décadas de los años setenta, ochenta, convergieron como factores determinantes: 1) La presencia de grupos hegemónicos de derecha y de corte neoliberal en el Estado, tanto en el gobierno central como en el municipio de Quito; 2) Municipio de Quito sin capacidad para la gestión territorial; 3) Estructura legal incompleta, inadecuada, no reguladora y por tanto, cómplice del desorden y del descontrol territorial; 4) Acelerados procesos migratorios del campo a la ciudad; 5) Cambio del uso del suelo al norte y sur de la ciudad, por procesos de conurbación con pequeños poblados, y por transición de usos de suelos rurales agrícolas a urbanos; 6) Surgimiento de invasiones territoriales o asentamientos de hecho; 7) Surgimiento de barrios irregulares, ilegales; 8) Tugurización y exclusión en las zonas periurbanas e industriales.

En la configuración de los grupos de poder, en el período señalado, el Municipio de Quito estuvo:

“Tradicionalmente dirigido por exponentes de los viejos grupos hacendatarios y comerciales, fue paulatinamente “abriéndose” hacia los nuevos actores urbanos ligados a la industria y el comercio de la construcción... dentro de un espíritu de conciliación de las oposiciones secundarias entre el capital productivo y la propiedad territorial, esto es, de promover la consolidación e integración entre la propiedad territorial urbana y el capital financiero, industrial y comercial” (TORRES, 1985, p. 63).

En consecuencia con esta lógica, el Municipio de los años setenta y ochenta, prácticamente se convirtió en una entidad sin capacidad de gestión y sin presencia real en el territorio; la formulación de la política pública estuvo condicionada por los intereses de grupos hegemónicos, generando algunas condiciones de renovación de la ciudad, para que sea la empresa privada la que se apropie realmente de esos beneficios (CARRIÓN, 1982).

En 1981, el Esquema Director del denominado Plan Quito del municipio, proponía un nuevo modelo policéntrico de ciudad con una macro centralidad que era la que aglutinaba lo político, económico y administrativo de Quito; promovía una organización distrital con un esquema de desconcentración administrativa para el desarrollo urbano; sin embargo, más allá de la ley en el papel y en el discurso oficial, la ciudad no modificó su realidad en cuanto al crecimiento industrial y la expansión de la mancha urbana a la luz del desorden, la desregulación, la proliferación de asentamientos de hecho, tugurización y exclusión.

Complementariamente con el Plan Quito 1981 o Esquema Director, durante la Alcaldía de 1982 se propuso el Plan de Ocupación del Suelo (POS) y el Código de Arquitectura y Urbanismos que no fueron aprobados por el Concejo Municipal, formando parte de esta lógica de ausencia de políticas públicas “En los ochenta, la tónica general será la exclusión de lo urbano como parte de las políticas públicas. La política pública se reduce a su inexistencia” (CARRIÓN & VALLEJO, 1992, p. 148)

En 1993, a través de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (Fig. 3), la ciudad se convertía en DMQ, se planteaba como una ciudad policéntrica con un Plan de Desarrollo que, desde un supuesto enfoque integral, promovía la administración zonal desconcentrada en un territorio distrital dividido en zonas metropolitanas; se

<sup>7</sup> El Plan Director de 1973 no fue aprobado por el Municipio de Quito; la ciudad continuó funcionando con

la regulación de 1967.

viabilizaba la creación de empresas públicas metropolitanas y se determinaba, al más clásico estilo neoliberal, la capacidad municipal de concesionar servicios públicos al sector privado. La ley, regulaba también el control del uso y ocupación del suelo rural y urbano, así como las construcciones y edificaciones urbanas.

A manera de coincidencia, el Ecuador profundizó el proceso neoliberal en 1993 a través de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada, a través de la cual el poder oficial y los poderes fácticos: la socialdemocracia y la derecha política ecuatoriana, los grupos económicos hegemónicos, el capital financiero, industrial e inmobiliario, los medios de comunicación ligados a dichos grupos, gobernaron el país y de facto mantuvieron el *statu quo* en lo industrial y urbano, de lo que hemos denominado como ciudad ocupada.

Por otra parte, el Código Municipal del DMQ de 1997 (Fig. 3), en términos generales, reproducía prácticamente lo estipulado en 1993 y otras ordenanzas de la década; en relación con lo urbano-industrial, los avances estaban relacionados con ciertos niveles de especificidad técnica en cuanto a la clasificación del suelo urbano según niveles de impacto por actividades industriales; mayores precisiones en torno al establecimiento de franjas de protección y amortiguamiento, establecimiento de precisiones en los requerimientos para las edificaciones industriales y para las políticas sobre eliminación y tratamiento de desechos y contaminación ambiental.

Del análisis realizado a las ordenanzas de Quito, en relación con las décadas de los años setenta y ochenta, se identificaron aspectos críticos que provocaron distorsión en la ejecución de las políticas públicas y lógicamente generaron efectos en lo poblacional y territorial; las comprensiones teórico-políticas, los enfoques técnicos, e incluso los supuestos que se asumieron, en lugar de resolver los problemas de la ciudad, los profundizaron y complejizaron.

La ausencia de políticas públicas específicas y claras para regular los procesos de ocupación y uso del suelo en relación con el desarrollo industrial provocaron de hecho, durante las décadas de los años setenta, ochenta y parte de los noventa, el surgimiento de zonas urbano industriales que fueron condicionadas hasta la actualidad por la implantación industrial en zonas periféricas que albergaron en su entorno asentamientos urbanos ilegales, que se fueron regularizando durante las décadas siguientes, dentro de las dinámicas

territoriales, siempre determinadas por las industrias que ocuparon dichas zonas.

Los impactos ecosistémicos, ocurrieron de manera difusa y paulatina en dichas zonas, que transcurrieron de ser zonas rurales a zonas agrícolas y de pastoreo, en algunos casos se convirtieron en grandes haciendas durante las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta y terminaron albergando suburbios que se consolidaron en las siguientes décadas como zonas urbano marginales en principio; y, como parte de la ciudad simultánea y ocupada de la actualidad.

Los problemas socioambientales que surgieron a lo largo del tiempo, tuvieron relación con los impactos ambientales provocados por la eliminación de sustancias, vertidos, emanaciones, desechos, compuestos y materiales resultantes de las actividades tanto industriales como urbanas; la contaminación de ríos y quebradas, la pérdida íntegra de ecosistemas, el fraccionamiento y la pérdida casi total de la cubierta vegetal, la existencia de remanentes degradados de bosques, entre otros.

Los conflictos socioambientales que surgieron en las décadas de los años setenta y ochenta, han escalado y descendido en distintos momentos y existen hasta la actualidad; los enfrentamientos y discrepancias entre grupos industriales y pobladores, esencialmente han girado en torno a la contaminación medioambiental, la generación de distinto tipo de riesgos y el uso del espacio público.

Sobre las comprensiones y percepciones de funcionarios y pobladores en el contexto de lo urbano en lo industrial y viceversa, tanto desde la perspectiva de la ciudad simultánea como de la ciudad ocupada, es visible el dilema sobre el reconocimiento de derechos que pueden reclamar tanto los industriales como los pobladores.

“Es muy complejo, porque aquí los dos reclaman un justo derecho, por un lado, la industria dice, yo me asenté acá hace mucho tiempo, tengo más derechos, supuestamente, [...] la ciudad es cambiante y fue la ciudad la que llegó después...” EFC1.

“La parte industrial también, con justo reclamo dicen: yo ya invertí, yo ya tengo mi dinero puesto acá en una inversión que posiblemente no la recupero sino para diez o quince años y ustedes al año cinco me quieren botar...” EFC3.

“Esto ya debe estar aquí 35 años, cuando yo vine solo existía Petroecuador... era vacío, no había casas, solo eran haciendas...” EP1.

	1967	1981	1993	1997
<b>Categorías</b>	Plan Director de Urbanismo	Plan Quito Esquema Director	Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito	Código Municipal para el DMQ, LIBRO SEGUNDO
	<b>Dictaduras militares (1963 - 1979). Retorno a la democracia 1979 - período neoliberal</b>			
<b>Planificación territorial y/o urbana</b>		Modelo policéntrico con una macro centralidad.	Ciudad policéntrica a través de planes de desarrollo metropolitano.	
		Surge el criterio: Áreas histórico-patrimoniales.	Desarrollo integral y ordenación urbana.	Inventario y catálogo de edificaciones protegidas.
	Sectorización urbana.	Organización distrital.	Territorio distrital dividido en zonas metropolitanas.	Creación de administraciones zonales.
		Desconcentración administrativa para el desarrollo urbano.	Administración distrital desconcentrada.	Descentralización, desconcentración administrativa.
	Se definen áreas de expansión urbana hacia el norte y sur de la ciudad.	Constitución de empresas públicas y concesión de servicios públicos al sector privado.	Desarrollo de empresas metropolitanas con autonomía, administrativa y financiera.	
<b>Usos del suelo urbano</b>	Residencial unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar.		Regulación y control del uso y ocupación del suelo urbano.	Uso y ocupación adecuado y racional del suelo urbano.
			Regulación y control del estado y uso de construcciones y edificaciones.	Regulación y control del estado y uso de construcciones y edificaciones.
				Suelos residenciales, comerciales, industriales, equipamientos y áreas de protección ecológica.
	Centros especializados, jerarquizados y diferenciados.			Suelo para transporte, redes de agua, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, tratamiento y desechos sólidos.
<b>Equipamientos</b>	Equipamiento policéntrico para la ciudad y vecinal.	Ampliación y sistematización de equipamientos.	Infraestructura básica para las invasiones en regulación.	Equipamientos sectoriales, zonales y generales.
	Equipamiento de acuerdo a la población asignada.			
	Equipamiento industrial <sup>8</sup> .			
<b>Aspectos relacionados con lo Industrial</b>				Clasificación del suelo urbano según niveles de impacto.
				Franjas de protección y amortiguamiento.
				Requisitos para edificación industrial.
				Políticas sobre desechos y contaminación.
				Normas arquitectónicas. Premio al mérito industrial.



	1967	1981	1993	1997
Movilidad		Se propone un mayor sistema vial, estructurado jerárquicamente.	Nueva competencia: Planificación, regulación y control del transporte público y privado.	Competencia de regulación de vialidad y transporte público y privado.
Ecosistemas	Incluye el concepto de áreas verdes.	Conceptos de protección ecológica y áreas verdes.	Sistema de gestión ambiental.	Suelos de protección ambiental y ecológica.
	Densidad poblacional para asignación de espacios verdes.		Prevención y control de contaminación ambiental.	Protección de vegetación, espacios y elementos naturales.
Aspectos Socio-poblacionales		Fomentar identidades sociales urbanas.	Participación de la comunidad.	Programas de vivienda de interés social.
			Reconocimiento y atención a asentamientos humanos irregulares.	Reconocimiento legal y regularización de asentamientos de hecho.

FIG. 3/ Aspectos urbano-industriales en las ordenanzas de Quito entre 1967 y 1997

Fuente: Elaboración propia

“Yo vivo aquí ya 24 años y las fábricas ya existían en ese tiempo” EP5.

“Yo creo que sí existía segregación, la ciudad como tal, no estaba consolidada como lo está actualmente [...] en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, daba para que los ricos se ubiquen donde querían, donde su dinero quería ubicarse para generar su actividad” EFC4.

A lo largo del tiempo, la desregulación o la ausencia de políticas públicas, el desorden en el territorio y la falta de planificación del crecimiento de la ciudad, provoca distintos relatos y posicionamientos teóricos y prácticos, tanto de funcionarios del MI, como del MMQ y de los pobladores; en principio, la industria manufacturera, asume como derecho sobre el uso del suelo, la presencia primera o la ocupación temprana del territorio; sin embargo, para los pobladores, sus derechos sobre la vida, la vivienda, el desarrollo, el derecho a la ciudad y al medio ambiente sano, se consagran como derechos constitucionales irrenunciables e imprescriptibles. La incompatibilidad del uso del suelo, escala conflictos socioambientales sobre

el derecho al espacio público y los trasciende a las condiciones y calidad de vida.

#### 4.2. La ciudad contemporánea, como ciudad simultánea y como ciudad ocupada

Al iniciar la década de los años 2000, el proceso de crecimiento de la ciudad y la consolidación de las zonas urbano-industriales, estuvo sujeta a la formulación de nuevas ordenanzas relativas al uso y ocupación de suelo, funcionamiento de parques industriales y planes de ordenamiento territorial; la construcción social de espacio resulta “de la acumulación de un proceso histórico que se materializa en una determinada forma espacio-territorial” (BARINGO, 2013, p. 123), las zonas urbano-industriales ocurrieron como parte de una dinámica que se fue construyendo paulatinamente; impuesta por la dinámica industrial y complementada por la dinámica de poblamiento y de los pobladores.

<sup>8</sup> Se asume como uso de suelo industrial a los predios que son o han sido destinados o habilitados para la realización de actividades productivas manufactureras; los equipamientos industriales son las obras de infraestructura física, construidas por el gobierno nacional y/o por los gobiernos

autónomos descentralizados, que tienen relación específica directa y/o benefician a las actividades industriales manufactureras (vías, puentes, estacionamientos, instalaciones eléctricas, sistema de alcantarillado, otros).

	2003	2008 - 2011	2015 - 2019
<b>Ordenanzas Quito</b>	Neoliberalismo	Socialismo del siglo XXI	Retorno neoliberal a nivel de DMQ
	<b>Nuevo Régimen de Suelo del DMQ -</b>	<b>Ordenanza Metropolitana para la instalación y funcionamiento del Parque Industrial de Turubamba (PIT) del DMQ</b>	<b>Plan Metropolitano de desarrollo del DMQ</b> <b>Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ</b>
<b>Uso de suelo urbano</b>	Residencial, comercial, industrial y manufacturero, equipamiento, protección ecológica, preservación patrimonial, aprovechamiento de recursos naturales, agrícolas residenciales, uso múltiple, parques industriales.	El Municipio, dotará de vías y veredas externas, mobiliario urbano e infraestructura para áreas públicas; energía, agua potable, alcantarillado y telecomunicaciones. Garantía de implantación de 99 años.	Directriz principal del DMQ sobre decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio, hasta 2022. Cumplimiento de derechos constitucionales y el régimen del Buen Vivir.
<b>Uso y ocupación del suelo industrial</b>	Reglamentación del uso del suelo y manufacturero.	Responsabilidad de las industrias: sistemas de oxigenación de aguas industriales.	Quito productivo y solidario; verde, autónomo, democrático.
	I1 bajo impacto ambiental, I2 Mediano IA, I3 Alto IA, I4 Alto riesgo.	Industrias con plazo de 5 años para adecuaciones urbanísticas.	Metas al 2022, cinco áreas industriales y agroindustriales.
	Requisitos edificaciones de uso industrial.	No se instalarán nuevas industrias I4 de alto riesgo.	
	Estudio ambiental y urbano (relacionado con los anteproyectos de urbanización)	Prevención, control de contaminación, zonas de amortiguamiento ajardinado y arborizado.	Recuperación de ríos, y protección de corredores ecológicos.
	Descripción detallada de impactos y sus repercusiones en la zona.	Instalación de sistemas para la prevención y combate de incendios, Infraestructura: centro de salud, unidad de policía, servicios comunales.	
	Manejo residuos, lodos y elementos generados.	Tratamiento de desechos líquidos y sólidos.	
	Reducción, reutilización y reciclaje de residuos, disposición ecológica.	Gestión integral de residuos sólidos. Premio a la excelencia ambiental.	
	Concesionar o contratar barrido, recolección, transporte, transferencia y disposición final de residuos sólidos urbanos.	Creación de la Empresa Pública Metropolitana de Desarrollo Urbano de Quito.	Creación de urbanizaciones industriales.
Contravenciones sobre el mal uso del espacio público.	Exención del 95% de tributos por 10 años improrrogables.		



	2003	2008 - 2011	2015 - 2019	
Componente ambiental	Normas de protección del ambiente.	El cumplimiento de las normas ambientales evita las re-localizaciones de las industrias.	Mejorar la calidad ambiental.	Desarrollo sostenible, ambiental.
	Estudios de impacto ambiental y plan de manejo ambiental.		Función ambiental de la propiedad.	Resolver conflictos en los ecosistemas.
	Áreas de especial interés ambiental no modificables.	Premio a la excelencia ambiental.	Articulación campo, ambiente, ciudad.	Evaluación de eficiencia distrital en el manejo de recursos naturales y cambio climático.
	Manejo de desechos sólidos.		Desarrollar cultura ambiental.	
	Prevención y control de la contaminación.		Prioridades de la gestión ambiental.	Indicadores ambientales.
	Medidas de mitigación frente a la degradación del medio ambiente.		Respeto del espacio público en su estructura ambiental.	Gestores ambientales, gestión de residuos.
			Sistema local de patrimonio ambiental.	

FIG. 4/ **Uso y ocupación del suelo, medio ambiente y ordenamiento territorial en las Ordenanzas 2003-2019**

Fuente: Elaboración propia

La convergencia de esos procesos históricos; de nuevas concepciones, enfoques y paradigmas relativos a la ciudad, así como el desarrollo de nuevas representaciones sociales que implican la coexistencia de relaciones surgidas desde distintos actores y diferentes perspectivas (RAMÍREZ & LÓPEZ, 2015), e incluso desde la construcción de nuevos imaginarios, se fue consolidando la ciudad contemporánea en donde lo urbano se instaló y acopló con lo industrial, la ciudad simultánea.

Es importante anotar que, la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal<sup>9</sup> en la lógica de las competencias del gobierno municipal, determinaba, entre las funciones primordiales del Municipio, la capacidad de autorizar el funcionamiento de locales industriales, en relación con el planeamiento físico y urbanístico de la ciudad, la ley determinaba que el municipio debía formular el plan regulador del desarrollo físico cantonal, que incluía: la implantación industrial y residencial de la ciudad; la zonificación y delimitación de barrios para habitación, industrias, zonas especiales y zonas rurales; e incluso, a través del Concejo cantonal, las industrias podían usar o usufructuar los ríos y lechos de quebradas; e incluso, desviar el curso de las aguas por necesidad industrial.

Las regulaciones jurídicas referencialmente importantes de inicio del siglo XXI en Quito, el Régimen de Suelo del DMQ (2003), la Ordenanza con la que se crea el Parque Industrial de Turubamba (dentro de la zona urbana) (2008), el Plan Metropolitano de Desarrollo del DMQ (2011); y, el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) del DMQ (2019), que corresponden a los períodos del neoliberalismo y del socialismo del siglo XXI (Fig. 4), ponen en evidencia un proceso de maduración en las comprensiones y competencias técnicas para la gestión de gobernanza y desarrollo de la ciudad.

En la lógica del uso del suelo urbano, las cuatro ordenanzas (Fig. 4), identifican la existencia de suelos urbanos residenciales y suelos urbanos industriales; se establecen parámetros de compatibilidad entre lo urbano-industrial, que funcionan en la norma, pero que siguen siendo de incompatibilidad en la realidad y en el territorio; uno de los hechos significativos para la ciudad, que sirvió de amortiguamiento de las incompatibilidades, fue la obligatoria reubicación de las fábricas o industrias catalogadas como I4 o industrias de alto riesgo, al nuevo polígono industrial de Quito localizado a 14 km fuera de la ciudad; sin embargo, a pesar de la norma, no se obligó la reubicación de El Beaterio que constituye la industria de mayor riesgo para la ciudad

<sup>9</sup> La codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 159, 5

de diciembre de 2005, surgió en 1966 como Ley de Régimen Municipal, expedida por la Junta Militar (dictadura militar).

por ser una planta industrial de procesamiento y distribución de gas y combustible.

En la lógica del socialismo del siglo XXI, se hacen visibles nuevas concepciones, enfoques y paradigmas relativos al ordenamiento territorial, a la gestión y uso del suelo urbano y rural, el paisaje, los derechos, la sustentabilidad, el Buen Vivir, los ecosistemas (Fig. 4). Sin embargo, también en el mismo período se consolidan las zonas urbanas y la garantía de la ocupación del suelo industrial dentro de la zona urbana por 99 años, legitimando la convivencia de lo urbano industrial, como convivencia de la incompatibilidad.

En este contexto, la incompatibilidad del suelo residencial con el uso del suelo industrial radica en que el primero, según la norma técnica, es exclusivamente para vivienda que se puede combinar con otros usos compatibles cuyas características arquitectónicas y de emplazamiento urbano, se determinan por la baja, mediana o alta densidad poblacional; en tanto que los suelos industriales rurales o urbanos tienen la presencia de actividades industriales clasificadas según el nivel de impacto y riesgo en lo socioambiental y ecosistémico (Resolución N.º 0005-CTUGS-2020, 2020).

El bajo impacto, implica industrias pequeñas que no provocan molestias (ruido, malos olores, contaminación, entre otros (cerrajerías, imprentas, otros); las industrias de mediano impacto, producen ruido desde 60dB, vibraciones, olores no compatibles con lo residencial (aserraderos, mecánica semipesada y pesada, otros); las industrias de alto impacto o peligrosas porque generan emisiones de combustión, ruido, vibraciones, residuos sólidos (fabricación de maquinaria pesada agrícola, productos asfálticos, pétreos, detergentes, otros); y finalmente la industria de alto riesgo que implican impactos críticos al ambiente con riesgo de incendios, explosiones, emanación de gases (Productos pétreos refinados, químicos, radioactivos, explosivos) (Resolución N.º 0005-CTUGS-2020, 2020).

En el período más reciente, del retorno al modelo neoliberal, se puede observar un conjunto de elementos complementarios, complejos y técnicos que evidencian modernización en las concepciones teóricas y técnicas sobre la ciudad y la gobernanza mismo, como la relación con el Clasificador Internacional Industrial Uniforme (CIIU), conectividad y encadenamientos productivos, huella ecológica, de carbono e hídrica, control de Gases de Efecto Invernadero (GEI), entre otros que también legitiman la realidad de la incompatibilidad, pero que determinan parámetros modernos para medir y monitorear la realidad existente en el territorio.

En la actualidad, el Plan Estratégico del PMDOT del período 2015–2025, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) de 2016, el Código Municipal para el DMQ de 2019, configuran la extremadamente amplia estructura normativa y se relaciona con los nuevos enfoques de planificación de la ciudad, introdujeron la posibilidad de cambios en la dinámica territorial, pero fundamentalmente buscaron normalizar y regular los procesos que se habían vivido en décadas anteriores; sin embargo, el proceso de regularización o legalización de lo que fueron barrios producto de invasiones, no ha concluido todavía; el trazado vial en algunos barrios aún se encuentra en ejecución; existen pobladores que aún no poseen títulos de propiedad de sus viviendas, entre otros.

“Se zonifica como sector industrial y obrero, se escogen los suelos más húmedos, los menos estables, los más baratos, algo así como la zona en que nadie quiere vivir, helado totalmente...” EFC6.

“El país estaba, entre comillas, modernizándose, cambio su industrialización, la volvió mucho más dependiente de lo urbano...” EFC2.

“Estamos aquí en personas, estamos hablando de casi treinta mil personas, aquí hay 12 barrios y conjuntos del plan ciudad Quitumbe”. EP12.

En la perspectiva de los pobladores de Quito y de funcionarios técnicos, mientras se estaban creando políticas públicas a nivel central y local, en el territorio estaban ocurriendo los fenómenos poblacionales, la migración del campo a la ciudad, el tránsito de lo suburbano y las invasiones de la gente a la consolidación y regularización de barrios; mientras estaban ocurriendo los procesos productivos industriales, simultáneamente estaban ocurriendo también contaminación y conflictos socioambientales.

Al analizar el emplazamiento de las fábricas en las actuales zonas urbano-industriales tanto al sur como al norte de Quito, se ha determinado que existen 150 fábricas aproximadamente; al realizar el seguimiento histórico de la creación de 135 de ellas, se ha podido establecer el número de fábricas que fueron creadas desde inicios del siglo XX y durante las décadas que se señalan a continuación (Fig. 5), precisando que el mayor número de ellas, fueron creadas durante las décadas de los años setenta 18,52% (n=25), ochenta 16,30 (n=22) y noventa 21,48% (n=29); en tanto que en las dos últimas décadas juntas se llega al 21,48% (n=29).



AÑOS	Número de fábricas			%
	Sur de Quito	Norte de Quito	Total	
1885 - 1950	10	-	10	7,41
1951 - 1960	5	1	6	4,44
1961 - 1970	9	5	14	10,37
1971 - 1980	19	6	25	18,52
1981 - 1990	10	12	22	16,30
1991 - 2000	13	16	29	21,48
2001 - 2010	12	8	20	14,81
2011 - 2020	5	4	9	6,67

FIG. 5/ **Períodos de creación de las fábricas en las zonas industriales al sur y norte de Quito**

Fuente: Elaboración propia, a partir de las fábricas que se localizan actualmente en el territorio

Sin embargo, al analizar específicamente el período neoliberal, desde la década de los años ochenta hasta la actualidad se determina que se establecieron un total de 80 fábricas (100%); el 85% de ellas, fueron creadas bajo el esquema neoliberal como modelo de desarrollo y el 15%

restante corresponden al período del socialismo del siglo XXI.

En la actualidad, las actividades productivas de las 135 industrias manufactureras identificadas en el territorio urbano-industrial dentro de la zona de estudio, tanto al norte como al sur de Quito, no guardan relación con la naturaleza o con las características territoriales de las zonas en que se implantaron; tampoco tienen relación estratégica territorial con aspectos logísticos, de movilidad o transportación tanto de materia prima, como de productos elaborados para traslado y comercialización en los mercados locales, regionales y nacionales o internacionales. El tipo de actividad productiva o industrial (FIG. 6) en relación con su emplazamiento, tampoco responde a una dinámica de mercado, ni de comercialización, ni siquiera de verdaderos encadenamientos productivos.

Es importante precisar que las zonas urbano-industriales, para inicios de la década de los años 2000, ya se encontraban configuradas de la forma como lo están hasta la actualidad; claro que en el transcurso de los últimos 21 años, se han continuado modificando y consolidando; han estado existiendo y cohabitando unos territorios marcados, desde esta perspectiva, por una doble

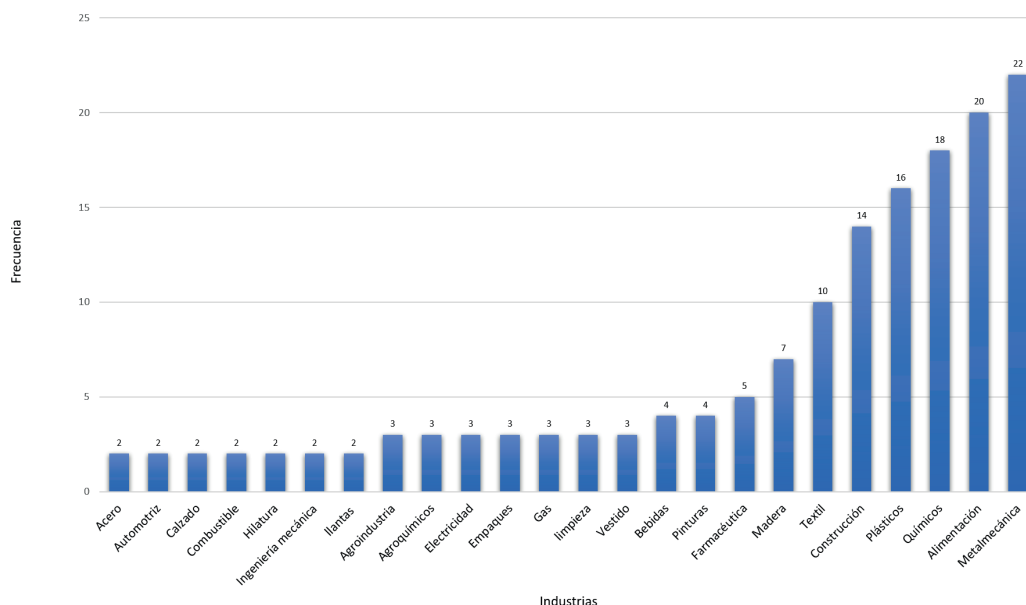


FIG. 6/ **Industrias manufactureras localizadas al norte y sur de Quito, en zonas urbano-industriales 2021<sup>10</sup>**

Fuente: Elaboración propia

<sup>10</sup> En la FIG. 6, no constan 25 fábricas cuya frecuencia es igual a uno, cuyas actividades productivas, tienen relación con la producción de cajas de cartón, confites, colchones,

frascos y ampollas, material didáctico, metalización, cerámica, tornillos, transporte de combustible, entre otras.

dinámica impuesta por el funcionamiento y la naturaleza industrial y por la forma de hacer ciudad, ciudadanía, convivencia social, urbanidad.

#### 4.2.1. La lógica de los pobladores y los usos del poder de hecho

Entre los temas o aspectos que pasaron a ser parte del discurso y del debate y las reivindicaciones de los pobladores y de las organizaciones barriales y/o comunitarias, están aspectos relacionados con: áreas verdes (1967)<sup>11</sup>, protección ecológica, identidades urbanas (1981), sistemas de gestión ambiental y contaminación ambiental (1993), franjas de protección y amortiguamiento; protección de vegetación, espacios y elementos naturales, regularización y asentamientos de hecho (1997), excelencia ambiental (2003), buen vivir, derechos de la naturaleza, participación ciudadana (2008), encadenamientos productivos, huella ecológica y de carbono, urbanizaciones industriales, flujos financieros (2015), entre muchos otros aspectos que aluden a lo territorial, poblacional, urbano, industrial, ambiental, etc.

En relación con la perspectiva de los pobladores, sus comprensiones, aspiraciones y demandas sobre lo urbano e industrial, pasaron a ser parte de sus imaginarios y condicionaron sus propias representaciones sociales, que se asumen como hechos o aspectos que “Circulan, se cruzan y se cristalizan sin cesar en nuestro universo cotidiano a través de una palabra, un gesto, un encuentro”, que provocan comportamientos en el contexto y son parte de nuestra sociedad y de nuestra cultura (MOSCOVICI, 1979, p. 29).

Con base en el enfoque anterior, la presencia de lo industrial en lo urbano ha incidido en el habitar, en la convivencia urbana y en el hacer ciudadanía de los pobladores; ha provocado problemas, impactos, limitaciones, riesgos, exclusiones y/o marginalidades; y, ha generado también, códigos, saberes, oportunidades, aspiraciones, anhelos, que de múltiples formas, pueden haber mejorado o no las condiciones y la calidad de vida de los pobladores, quienes muchas veces miran lo industrial en lo urbano, como dinámicas socioeconómicas y como escenarios de poder y riqueza.

La incompatibilidad de usos de suelo industrial y urbano, tiene relación directa con la irrupción y la violencia que, de hecho o de facto, genera la presencia de lo industrial en lo urbano al imponer a los pobladores unas dinámicas supeditadas a lo industrial: el uso de la vía pública para movilizar, cargar

y descargar materiales y productos, la circulación de transporte pesado en escenarios urbanos; los riesgos que genera la contaminación a la salud; la exposición a altos riesgos de seguridad por incendios y explosiones, claramente identificados en dos de las siete zonas urbano industriales dentro de Quito, la modificación del paisaje urbano producto de muros, tapias, sistemas de seguridad que condicionan la vida cotidiana de la población, entre otros.

Los problemas de crecimiento de la ciudad de Quito, en principio tienen relación con la misma configuración territorial en la que se encuentra asentada, de manera longitudinal.

“Quito tiene necesidad evidente de suelo, es una ciudad con más del 90% de montañas, entonces no hay mucho de dónde escoger [...] meter a tres millones de personas en 20 años en este espacio de cincuenta mil hectáreas, no es muy fácil” EFC5.

El proceso de crecimiento urbano a partir de la dinámica impuesta de facto, por el crecimiento y la expansión industrial en el territorio y por el fuerte proceso de empobrecimiento de la población durante los períodos neoliberales, está caracterizado por un orden socio-político y socio-económico que normaliza y acentúa la pobreza; como lo planteaba Fernando Carrión, ex director de Planificación del DMQ “estamos asistiendo a un proceso de urbanización de la pobreza, de incremento de la exclusión social y de la precarización del empleo” (CARRIÓN, 2007, p. 16), que significa también, incremento de la pobreza por falta de oportunidades como mecanismo de exclusión. (HERRERO-OLARTE, 2020)

“Entonces comenzó la gente a poblarse por todo lado, comenzó a hacer sus casitas, más que todo estas personas, las que venden las tierras, se comenzaron a adueñar y ellos comenzaron a invadir” EDCB1.

“Han de ser unas 4 mil invasiones de todo el sector, hace unos veinticinco años” EDCB3.

“La mayor parte de las personas ya han fallecido, estos ya son problemas de veinte, veinticinco años también, y no pueden tener escrituras, sus papás ya han fallecido y les dejan el problema a los hijos... y eso permanece y permanece y cuando es ya de cobro de impuestos, ahí vienen los problemas, ellos pagan los impuestos, pero no pueden tener obras, porque no les regulan hasta ahora los barrios” EDCB2.

Cuando analizamos este contexto de desborde poblacional y desorden territorial, desde la lógica de la

<sup>11</sup> Los años son referenciales, puesto que los aspectos aludidos, constan indistintamente en ordenanzas que

se promulgaron en torno a esos períodos.

desregulación neoliberal, o desde la negligencia o incapacidad de gestión por parte del municipio en relación con la planificación y el uso de suelos rurales y urbanos, el resultado fundamental se traduce en ineficiencia, o peor aún, en ausencia de políticas públicas, que promueven silencios convenientes e imposiciones de hecho por los poderes fácticos.

“Tengo una caricatura de Mafalda que dice, -estamos jugando al gobierno- ¿Qué estás haciendo? Nada. La política pública es no hacer nada, es dejar pasar el tiempo, invertir lo poquito, como mover las cosas, jugar el juego político a todo volumen, pero en la práctica hacer muy poco...” EFC4.

“Hay un choque de fuerzas permanente de lado y lado” EDCB2.

“... de repente a nosotros como directiva, no nos hacen caso” EDCB4.

El relato del abandono y el desorden en la gestión y gobernanza municipal es reiterativo desde diversas comprensiones, la ausencia de políticas públicas resulta conveniente para la industria, puesto que debe cumplir menos reglas e invertir menos en cambios y reajustes; para los dirigentes barriales y para los funcionarios entrevistados, la ciudad es un lugar de abandono municipal, los requerimientos de los dirigentes barriales, no son atendidos y los conflictos son postergados y relegados por parte del gobierno local y por las industrias cómo poder fáctico, como se planteaba en relación con el período neoliberal: “Un Municipio que ha perdido su condición de administrador de la ciudad, producto de la crisis económica, la centralización política y la desregulación estatal, agudizándose el desgobierno de la ciudad y reduciéndose al mínimo la implementación de políticas urbanas” (CARRIÓN & VALLEJO, 1992, p. 149).

#### 4.2.2. La ciudad ocupada como paradoja del habitar

Caracterizar a la ciudad contemporánea como ciudad simultánea y ciudad ocupada a la vez, busca connotar, desde la perspectiva de la complejidad, hechos y realidades que se encuentran interactuando de manera dialéctica; la presencia de poderes oficiales y poderes fácticos que actúan a la vez sobre el mismo territorio y sobre los mismos hechos; la ejecución de procesos productivos que ocurren de manera simultánea mientras están ocurriendo procesos sociales, culturales, ambientales y ecológicos; el funcionamiento de redes, entramados y encadenamientos productivos, comerciales,

financieros, inmobiliarios, mientras simultáneamente se están realizando procesos jurídicos, urbanos, ciudadanos, organizacionales.

En medio de estas dinámicas simultáneas, los riesgos e impactos irrumpen de manera violenta en la vida cotidiana de los pobladores, en sus imaginarios y aspiraciones, son altamente disonantes con el discurso oficial y con la aplicación de políticas públicas en las zonas urbano-industriales; si en la última década se ha obligado el traslado de industrias de alto impacto o alto riesgo fuera de Quito, esta política no se ha cumplido en su totalidad y se ha dejado dentro de lo urbano industrias como el Beaterio<sup>12</sup> que implican riesgo inminente para la población (FIG. 7).

“... en el caso del Beaterio el riesgo es inminente, no creo que podamos mitigar poniendo árboles... la explosión de una de esas bombonas puede destruir mucho más de los trescientos metros de separación [...] el municipio ya debe pensar en una mudanza que no se va a dar en dos años, que se dará en diez años” EFC1.

“... salen los tanqueros de Petroecuador llenos de gasolina y se estacionan afuera del Beaterio donde hay vulcanizadoras, mecánicas, comedores; ahí es llenito, cuando quieren entrar los buses acá arriba, a veces no tienen ni paso” EP3.

“Nosotros hemos protestado aquí bastante, los tanqueros hay algunos que son inmensos, y esos pasan por las calles donde nosotros, con nuestro dinero a veces, hemos pagado y ellos nos destruyen” EDCB4.

“... porque puede ser peligroso, son vehículos que transportan tubos, material y a veces inflamable, hay gente en la calle, hay smog, vehículos circulando, hay accidentes...” EFC1.



FIG. 7/ Tanqueros cargados con gasolina, parqueados en la zona urbano-industrial el Beaterio

Fuente: Elaboración propia

<sup>12</sup> El Beaterio es una planta industrial de procesamiento y distribución de gas que pertenece a Petroecuador y se

encuentra ubicada dentro de una zona urbana con alta densidad poblacional.

En relación con los impactos ambientales y las alteraciones provocadas a los ecosistemas a lo largo de décadas de procesos neoliberales e incluso del período del socialismo del siglo XXI, producto tanto de la ausencia de regulaciones, como de la imprecisión y de la distorsión de las mismas y como resultado también de las incompatibilidades en el uso del suelo urbano, éstos, terminan “normalizándose” en los idearios y en la vida cotidiana de la población; muchas veces se deja de mirar los daños tanto por conveniencia como por agotamiento; otras veces se prefiere mirar hacia otros lados; pero fundamentalmente se termina perdiendo la perspectiva de las prioridades y alimentando clientelismos, que pueden ser tan peligrosos como la contaminación misma.

En el mundo moderno, y en la lógica de la ciudad ocupada, es preciso hablar de problemas e impactos socioecológicos y estos deben ser asumidos obligatoriamente como problemas éticos del capitalismo.

“La contaminación de Quito no repercute en Quito, repercute en otros cantones hasta que sale al mar, el río Blando y el río Esmeraldas están totalmente destruidos y sin vida [...] esos cantones están tomándose los desperdicios de la industria de esta ciudad” EFC1.

“La misma contaminación del Machángara, creo que tiene que ver muchísimo con la ubicación de las industrias en esas zonas” EFC3.

“... ahí hay fuentes de agua, hay acuíferos superficiales [...] la propuesta del plan especial, tenía una lógica de articulación con el parque industrial [...] de manejo ecológico, de sus descargas, de la colección de lluvias, del manejo de escorrentía [...] ahí hay barrios que siguen echándole tierra a los humedales para seguirse asentando...” EFC2.

“... es que todos los desperdicios botan a esta quebrada” EP9.

“... cuando el río asoma de diferentes colores, es puro colores de la fábrica por los caramelos, pero ya se ha dicho a las autoridades, pero nunca han hecho una investigación” EP14.

Sin embargo, también se debe considerar que existen otros enfoques contemporáneos, o posmodernos que promueven el acoplamiento y la armonización de los dos contextos; el MMQ, las organizaciones barriales y el sector industrial manufacturero, asentado en las zonas urbano-industriales, tienen la responsabilidad de planificar e implementar mecanismos de armonización y convivencia; de tal forma que lo industrial pueda funcionar de manera adecuada dentro de lo urbano y viceversa.

“El hecho de querer armonizar la convivencia o la coexistencia entre una residencia y una industria es tener que velar por los derechos de ambas partes, porque no le va a decir al residente salga de aquí, o decirle a la industria, reubíquese en las áreas o zonas que están identificadas en el DMQ como industriales” EFC5.

“Entonces es no perder esa relación y esa lógica súper importante para el desarrollo urbano, creo que no hay que esconder las industrias, de hecho, deberíamos saber que industrias hay” EFC2.

“Qué bueno que estén dentro de los barrios, la gente así no tiene que trasladarse tres horas para llegar a su trabajo, yo sí creo en la integración, no creo en la segregación de usos extremos, solo hay que planificarlos, diseñarlos, bien bonito y en el marco del desarrollo sostenible, ser más transparentes...” EFC3.

El posmodernismo busca tener en cuenta “las historias locales, las necesidades, requerimientos y fantasías particulares”; en donde los espacios de representación corresponden a invenciones mentales, “(códigos, signos, [...] proyectos utópicos, paisajes imaginarios y hasta construcciones materiales, como espacios simbólicos, ambientes contruidos específicos...)” (HARVEY, 1998, pp. 85, 244). El enfoque de participación ciudadana en el uso del suelo y en la gestión del territorio, debe crear el escenario adecuado para que, en el diseño de políticas públicas, sean considerados los enfoques y requerimientos tanto de los pobladores, como de los sectores y grupos industriales.

“Cómo puedo yo industria, coexistir con ustedes señores comunidad, el buscar el punto medio entre el coexistir y el cohabitar es lo idóneo” EFC6.

“Últimamente estamos con cinco obritas; o sea, obras hubo para todo el sector, pero por falta de documentos de los barrios, se quedaron rezagados la mayor parte y ahorita estamos peleando por cinco obras; cinco barrios, en la cual, por ejemplo, el barrio Jesús de Nazaret, es una casa barrial, excelente; aquí Edén del Sur, un coliseo; Jardines del Sur, unos muros; la Cocha, son unos graderíos con camerinos; Runa Kawsay, es un cerramiento y las canchas múltiples...” EDCB3.

“Me van a hacer un sendero trote, va a ir arborizado todo; van a dar una canchita de microfútbol” EP8.

Finalmente, es importante señalar que lo industrial en lo urbano, ha desarrollado mecanismos de hecho, para suavizar y armonizar las relaciones y los conflictos con los pobladores en torno a los aspectos ambientales y logísticos, lamentablemente se han implementado dinámicas clientelares que promueven relaciones de “buena vecindad” y que terminan “normalizando” las externalidades resultantes de lo industrial en lo urbano y viceversa.



## 5. Conclusiones

El crecimiento y desarrollo industrial a lo largo de las últimas décadas en Quito, ha sido un proceso complejo que ha venido ocurriendo de manera simultánea con el crecimiento de la mancha urbana, que también se ha expresado de manera compleja, a través de interrelaciones e interdependencias que han creado palimpsestos como superposición de “formas sociales construidas a imagen de la reciprocidad, la redistribución y el intercambio de mercado” (HARVEY, 1977, p. 256), de paisajes integrados o compuestos de diferentes capas y formas (HARVEY, 2018) y de paisaje amalgamado con formas edificadas (SOJA, 2008), configurando tanto la ciudad simultánea como la ciudad ocupada.

Los procesos industriales y de urbanización al norte y sur de la ciudad de Quito, o podríamos decir, los procesos de lo industrial en lo urbano y viceversa, han sido el reflejo de los modelos de desarrollo imperantes en la historia reciente del país; se consagran jurídicamente en las constituciones de 1979, 1998 y 2008 y en una desordenada gama de ordenanzas locales; la ejecución de políticas neoliberales, con un corto período intermedio de políticas relacionadas con el socialismo del siglo XXI, pero en la lógica del desarrollo capitalista a la postre, han trazado las dinámicas de lo poblacional, lo urbano, el habitar y el hacer ciudadanía.

Al analizar las tres constituciones, en la proyección temporal: de lo neoliberal al socialismo del siglo XXI; y posteriormente, del socialismo del siglo XXI al actual retorno al esquema neoliberal, son visibles los cambios ocurridos en el territorio; en el transcurso de las últimas cuatro décadas: el crecimiento de la ciudad, pasando consecutivamente, de una a otra conurbación; la transformación de suelos rurales en zonas industriales primero y luego en suburbanas de marginalidad y exclusión; hoy zonas populares y de pobreza con muy alta densidad poblacional; de zonas urbano-industriales difusas, a la ciudad consolidada; se ha modificado totalmente el paisaje por el uso del suelo, los espacios verdes, humedales, bosques nativos; así como fauna silvestre, prácticamente han desaparecido.

En la complejidad de estos procesos, la presencia y el ejercicio del poder se ha ejercido conforme la naturaleza misma de los modelos de desarrollo; los poderes oficiales, representando la gobernanza y la oficialidad estatal y local, han actuado y han dejado de actuar de manera conveniente, han evidenciado negligencias políticas y técnicas en la formulación e implementación de políticas públicas, regulando y desregulando provechosamente; asumiendo silencios y ausencias oportunas, para que, simplemente en el territorio, las cosas ocurran.

El análisis de las formas en que el crecimiento urbano, las dinámicas poblacionales y las lógicas territoriales fueron y son condicionadas por la presencia de lo industrial, muestra que las zonas urbano-industriales, funcionan como zonas ocupadas (la ciudad ocupada) y excluyentes, porque se ha provocado una suerte de reciclaje urbanístico que gira en torno a la naturaleza de las industrias manufactureras: la movilización y transporte de obreros, de materia prima y de productos y bienes elaborados; los riesgos e impactos sociales y ambientales a diferentes escalas, desde muy pequeños a muy altos o fuertes; las fábricas como fortalezas de muros, cerramientos y sistemas seguridad; los sistemas de eliminación de desechos; los horarios de ruido o de funcionamiento de máquinas, a veces perceptibles, entre otros, determinan lo urbano, el habitar, el derecho a la ciudad.

Es importante precisar que la incompatibilidad en el uso del suelo por la existencia de dinámicas claramente diferentes, entre lo industrial y urbano, como se señaló antes, genera tanto conflictos sociales como ambientales que subyacen a las dinámicas existentes y su tratamiento queda supeditado al tipo de relación existente entre las industrias y los sectores poblacionales; se utilizan mecanismos clientelares, que actúan de facto, en la resolución de conflictos, legitiman y normalizan el orden existente y derivan en dinámicas que se asumen como convivencias funcionales de lo industrial en lo urbano, especialmente.

El crecimiento urbano en las zonas industriales, desde la perspectiva del derecho a la ciudad y desde el enfoque de la ciudad ocupada, dejan ver una desequilibrada correlación de poderes, en donde la hegemonía es asumida por el facto o por los poderes de hecho, esencialmente a partir de unas dinámicas impuestas que, paradójicamente, se expresan incluso mediante unos silencios normalizados; los derechos ciudadanos y los relacionados con el habitar, el derecho al espacio: la libre circulación, la movilidad, el paisaje, la disponibilidad de lugares, el tipo de equipamientos urbanos, adicional a los aspectos ambientales y sociales, son el resultado de dicho desequilibrio.

La presencia de lo industrial en lo urbano y viceversa, va a seguir siendo parte de la realidad en las próximas décadas, es parte de la lógica de la ciudad simultánea y es preciso buscar y construir armonías desde la perspectiva de la ciudad y lo ciudadano; la existencia de incompatibilidades en el uso del suelo residencial urbano, debe tener como premisa fundamental que, cualquier proceso de contaminación, provocado por lo humano, es en principio un acto antiético. La normativa existente, así como los indicadores industriales y urbanos, van a establecer nuevos escenarios, derechos,

actuaciones, limitaciones, posibilidades y perspectivas en el tiempo; la construcción de ciudades saludables e inteligentes implica la maduración de la sociedad en conjunto y parte por ubicar lo humano como la prioridad esencial, incluso por sobre el capital y por sobre cualquier lógica capitalista.

## 6. Bibliografía

- BARINGO, D. (2013): La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. *Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos*, 0(3), 119–135.
- BORJA, J. (2019): Derecho a la ciudad, de la calle a la globalización. *Monografías CIDOB*, 76, 33–43.
- BOURDIEU, P. (2012): *Sobre el estado*, Tlalpan, México, Editor digital Titivillus.
- CARRIÓN, F. (1982): *La renovación urbana en Quito*, Editorial FRAGA.
- \_\_\_\_\_. (2007): *Espacio público: punto de partida para la alteridad*. 1–15. [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1228415744\\_espacio\\_publico\\_punto\\_de\\_partida\\_para\\_la\\_alteridad\\_2.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1228415744_espacio_publico_punto_de_partida_para_la_alteridad_2.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2008): Violencia urbana: un asunto de ciudad. *Eure*, 34(103), 111–130.
- \_\_\_\_\_. & VALLEJO, R. (1992): La planificación de Quito. Del Plan Director a la ciudad democrática. En *Ciudades y políticas urbanas en América Latina* (pp. 143–170), Quito.
- CASTELLS, M. (2009): *Comunicación y poder*, Alianza Editorial.
- CORREA, R. (2012): *Ecuador: de Banana República a la No República* (Primera), Nomos Impresores.
- CORTI, H. & BORJA, J. (2018): *Derecho a la ciudad: Conquista política y renovación jurídica*, Editorial Jusbaire.
- 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>
- GONZÁLEZ, D. & PÉREZ, M. T. (2018): La ciudad simultánea: introducción al sur-global. *ACE: Architecture, City and Environment*, 13(37), 269–280. <https://doi.org/10.5821/ace.13.37.5564>
- GRAMSCI, A. (2013): *Antología*, Ediciones Akal.
- HARVEY, D. (1977): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI de España Editores.
- \_\_\_\_\_. (1998): *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrotu Editores.
- \_\_\_\_\_. (2012): *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Ediciones Akal.
- \_\_\_\_\_. (2014): *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, IAEN-Instituto de Atos Estudios Nacionales del Ecuador.
- \_\_\_\_\_. (2018): *Justicia, naturaleza y la geografía de la diferencia*, IAEN-Instituto de Atos Estudios Nacionales del Ecuador.
- HERRERO-OLARTE, S. (2020): Exclusión laboral por movilidad: el caso de Quito (Ecuador). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(206). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.09>
- JIRÓN, M. P. & LANGE, V. C. & 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>
- LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL DEL ECUADOR (1971): Congreso Nacional de Ecuador, *Registro Oficial, Sup* 331 de 15 de Octubre de 1971.
- MOSCOVICI, S. (1979): *El psicoanálisis, su imagen y su público*, Editorial Huemul.
- RAMÍREZ, B. & LÓPEZ, L. (2015): *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*, UNAM, Instituto de Geografía.
- RESOLUCIÓN N.º 0005-CTUGS-2020, Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los planes de uso y gestión de suelos y, los planes urbanísticos complementarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, 40 (2020), República del Ecuador. [https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/resoluci%C3%B3n\\_nro.\\_005\\_ctugs\\_2020\\_norma\\_t%C3%A9cnica\\_puqs.pdf](https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/resoluci%C3%B3n_nro._005_ctugs_2020_norma_t%C3%A9cnica_puqs.pdf)
- SMITH, N. (2013): *¿Ciudades después del neoliberalismo?* (pp. 9–30). <https://marxismocritico.com/2013/06/17/ciudades-despues-del-neoliberalismo/>
- SOJA, E.W. (2008): *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de sueños.
- TORRES, V.H. (1985): El Municipio administrador o poder local. *Ecuador Debate, Barrios populares: realidades y problemas*, 7, 57–76. Centro Andino de Acción Popular (CAAP) <http://hdl.handle.net/10469/10044>

## 7. Listado de Acrónimos/Siglas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIUI	Clasificador Internacional Industrial Uniforme
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EDCB	Entrevistas a Dirigentes de Coordinadoras de Barrios
EFC	Entrevistas a Funcionarios Clave
EP	Entrevistas a Pobladores de zonas urbano-industriales
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GEI	Gases de Efecto Invernadero
ISI	Modelo de Industrialización sustitutiva de Importaciones
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
MI	Ministerio de Industrias
MMQ	Municipio Metropolitano de Quito
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
POS	Plan de Ocupación del Suelo