

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO
TERRITORIAL RURAL**

**LA PERIURBANIZACIÓN EN LA PARROQUIA CUTUGLAHUA: NUEVOS
RETOS PARA LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL**

CARLA XIMENA VÉLEZ PROAÑO

MAYO 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO
TERRITORIAL RURAL**

**LA PERIURBANIZACIÓN EN LA PARROQUIA CUTUGLAHUA: NUEVOS
RETOS PARA LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL**

CARLA XIMENA VÉLEZ PROAÑO

**ASESOR DE TESIS: Dra. MYRIAM PAREDES C.
LECTORES/AS: Dra. MARÍA FERNANDA LÓPEZ
Dra. ROBERTA CURIAZI**

MAYO 2015

DEDICATORIA

Para Martina, la luz de mi vida, la razón de mis alegrías y de mis más grandes sacrificios...

Para Edgar, hermano, todo lo que te propongas lo puedes alcanzar, los únicos límites están en tu mente....

AGRADECIMIENTOS

Agradezco de manera especial a mi tutora Myriam Paredes, por su incondicional apoyo, comprensión y guía en el desarrollo de este trabajo. A las profesoras María Fernanda López y Roberta Curiazi por contribuir con sus conocimientos y sugerencias en esta investigación.

Un agradecimiento a FLACSO, por ser no solamente el lugar en donde realicé mis estudios de maestría, sino también un segundo hogar, donde hice grandes amigos y donde mi pequeña hija también encontró los suyos en su centro infantil.

Agradezco a mi familia y muy especialmente a Fernando, mi amor, mi amigo y compañero incondicional. Sin su apoyo y confianza este sueño no hubiese sido posible, gracias por ser un gran padre y un gran esposo. A mi hija Martina por su sonrisa, su amor y su alegría, motivación constante para seguir adelante.

A mis padres, Ximena y Jorge, por ser inspiración y ejemplo para mí, gracias por su confianza y amor infinito. Agradezco a mi Tío Pato por sus consejos y paciencia, sus enseñanzas han motivado buena parte de las decisiones que he tomado en vida.

Agradezco también a mis compañeros de la Maestría de Desarrollo Rural promoción 2012-2014 por su amistad sincera y todos los buenos momentos compartidos durante este proceso.

Finalmente gracias a la Comunidad de Cutuglahua por todos sus aportes y apoyo en el desarrollo de este trabajo, espero mi investigación haya podido reflejar sus inquietudes y necesidades.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	9
1.1. Introducción.....	11
1.2. Antecedentes y problemática.....	14
1.3. Objetivos.....	15
1.3.1. Objetivo general.....	15
1.3.2. Objetivos específicos.....	15
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO	
2.1. Territorio.....	16
2.2. Abordaje territorial.....	18
ESTADO DEL ARTE	
3.1. Los espacios rurales, urbanos y periurbanos en América Latina.....	20
3.2. Periurbanización y ciudades región (globalización y capitalismo).....	23
3.3. La gestión y gobernanza en el periurbano: El Cinturón Verde en Buenos Aires y las "ciudades sin centro " en Europa.....	27
CAPÍTULO II	
ESTRATEGIA METODOLÓGICA	
4.1. Análisis cartográfico.....	29
4.1.1. Cambios en el uso del suelo.....	29
4.1.2. Crecimiento demográfico.....	30
4.2. Análisis de actores: población local e instituciones del Estado central y local.....	31
4.2.1. Entrevistas.....	31

4.2.2. Análisis de los criterios de delimitación urbano-rural, conurbaciones y periurbanización en el Ecuador.....	33
--	----

CAPÍTULO III

LO RURAL, LO URBANO Y LO PERIURBANO DESDE EL ESTADO

5.1. Instituciones públicas generadoras de información.....	36
5.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	40
5.3. El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y su Estrategia Territorial Nacional.....	41
5.4. Lo rural, lo urbano y lo periurbano desde el Estado. Algunas conclusiones.....	45

CAPÍTULO IV

6.1. Aspectos generales del área estudio.....	45
6.2. El Distrito Metropolitano de Quito y su expansión hacia las periferias.....	50
6.3. Cambios espaciales y demográficos en las zonas periurbanas de Quito. El caso de Cutuglahua.....	55
6.4. Cutuglahua y la multiterritorialidad.....	72
6.4.1. Lo urbano en Cutuglahua.....	73
6.4.2. Lo rural en Cutuglahua.....	77
6.5. Mecanismos de gobernanza y coordinación interinstitucional en Cutuglahua.....	79
6.5.1. El Distrito Metropolitano de Quito.....	80
6.5.2. El Municipio de Mejía.....	82
6.5.3. El Estado Central.....	83

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	89
ANEXOS.....	94

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1. Entrevista a pobladores y autoridades locales

Tabla No. 2. Instrumentos metodológicos utilizados

Tabla No. 3. División político-administrativa. Conceptos principales

Tabla No. 4. Rangos de densidad poblacional

Tabla No. 5. Lotizaciones y barrios en la Parroquia Cutuglahua

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1. Ejemplo de sectores dispersos y amanzanados en la cartografía censal

Gráfico No. 2. Proporción de la población por asentamiento en la conurbación Quito

Gráfico No. 3. Evolución demográfica en la Parroquia Cutuglahua

Gráfico No. 4. Distribución de la población por asentamiento en la Parroquia Cutuglahua

Gráfico No. 5. Evolución demográfica de la población por área amanzanada (período 2001-2010)

Gráfico No. 6. Uso y cobertura actual del suelo. Parroquia Cutuglahua

Gráfico No. 7. Procedencia del agua. Parroquia Cutuglahua

Gráfico No. 8. Alcantarillado. Parroquia Cutuglahua

Gráfico No. 9. Población ocupada por sector económico. Parroquia Cutuglahua

Gráfico No. 10. Evolución de la PEA agrícola. Parroquia Cutuglahua

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa No. 1. Asentamientos conurbados a Quito según la Estrategia Territorial Nacional

Mapa No. 2. Ubicación de la Parroquia de Cutuglahua

Mapa No. 3. Asentamientos humanos en la Parroquia de Cutuglahua

Mapa No. 4. Mancha urbana 2004-2013. Parroquia Cutuglahua

Mapa No. 5. Mancha urbana 2004-2014. Cutuglahua (área amanzanada)

Mapa No. 6. Mancha urbana 2004-2013. Asentamiento San Francisco de Cutuglahua (área amanzanada)

Mapa No. 7. Mancha urbana 2004-2013. Asentamiento La Joya (área amanzanada)

Mapa No. 8. Mancha urbana 2004-2013. Asentamiento Santo Domingo de Cutuglahua (área amanzanada)

Mapa No. 9. Mancha urbana 2004-2013. Frentes de expansión actuales

Mapa No. 10. Densidad poblacional en las áreas amanzanadas de Cutuglahua

Mapa No. 11. Mapa de uso actual del suelo de la Parroquia Cutuglahua

RESUMEN

En el contexto de la globalización la tradicional supremacía de lo urbano sobre lo rural, denominada por Michael Lipton como “sesgo urbano”, hoy se expresa en la formación de grandes sistemas metropolitanos, los cuales por su dinámica expansiva, han dado lugar al poblamiento de las zonas periféricas rurales.

En América Latina los procesos de periurbanización están caracterizados por su diversidad y la multiterritorialidad, debatida entre el campo y la ciudad, con prácticas y estrategias que difieren mucho de lo que ocurre en la ciudad consolidada. Una de las consecuencias del fenómeno de la periurbanización en las ciudades latinoamericanas, es la formación de barrios pobres ubicados en los extremos de las ciudades, los cuales se convierten en lugar de residencia de población asalariada que presta sus servicios en sectores de baja especialización.

Un ejemplo de estos procesos, lo constituye el caso de la Parroquia de Cutuglahua (Cantón Mejía), ubicada en el extremo sur del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), que pese a no formar parte del DMQ, presenta dinámicas sociales y espaciales estrechamente vinculadas con esta ciudad, lo que ha generado un crecimiento demográfico difícil de controlar, el cual ha derivado en procesos de urbanización desordenados, la ocupación informal de tierras y la falta de servicios básicos, afectando la calidad de vida de la población.

Los discursos oficiales con respecto a zonas periurbanas como Cutuglahua son contradictorios, mientras las instituciones públicas generadoras de información consideran a estos espacios como rurales, en la planificación nacional muchas de estas áreas son vistas como conurbaciones de las ciudades y por lo tanto potencialmente urbanizables. En los niveles de gobierno locales, la ausencia de políticas diferenciadas para las zonas de frontera urbano-rural, ha provocado un caos en su gestión, generando conflictos sociales y administrativos.

Mientras el Municipio del Cantón Mejíaaduceno poder asumir los costos del vertiginoso crecimiento urbano de Cutuglahua; el Municipio de Quito aunquereconoce la importancia y urgencia de articular su trabajo y gestión con la de los municipios vecinos, en la práctica aún noha logrado configurar nuevos sistemas de gestión territorial que superen la visión reduccionista circunscrita a los límites político-administrativos. El caso de Cutuglahua evidencia la ausencia en nuestro país, de mecanismos diferenciados para la gestión de zonas periurbanas, lo que reduce sus posibilidades de desarrollo. Uno de los grandes retos es entonces la puesta en marcha de nuevos sistemas de gestión y planificación territorial, que basados en la articulación y la complementariedad den una respuesta más efectiva a las nuevas dinámicas que surgen en torno al crecimiento urbano y su expansión hacia los espacios rurales.

1.1. Introducción

En el marco de la globalización las fronteras entre campo y ciudad se caracterizan por ser muy permeables y cambiantes (Paré, 2010). Este proceso se manifiesta a través de la conformación de grandes sistemas metropolitanos, consecuencia de la expansión vertiginosa del hábitat urbano sobre zonas rurales periféricas (Pradilla, 2009).

Las zonas de transición urbano-rural o de “periurbanización”, son bajo la globalización, espacios de conflicto, caracterizados por su heterogeneidad y diversidad social, en donde múltiples identidades y territorialidades se manifiestan de manera simultánea (Pradilla, 2009).

Generalmente las zonas periurbanas en América Latina, se han convertido en “ciudades dormitorio”, es decir sitios de traslados diarios entre el domicilio y el lugar de trabajo, en un intento de la población por beneficiarse de las fuentes de empleo y oferta de servicios que concentran las grandes urbes pero asentándose en zonas con costos del suelo y de la vida mucho más bajos (Ávila, 2004).

En el presente trabajo se realiza un análisis de las implicaciones y efectos que los procesos de periurbanización tienen sobre los territorios de transición urbano-rural. Para esto se ha tomado como estudio de caso a la Parroquia de Cutuglahua (Cantón Mejía), ubicada en el extremo sur del Distrito Metropolitano de Quito¹, zona periurbana de la ciudad que ha sufrido una transformación abrupta en pocos años, y que pasó de ser un pequeño poblado rural y agrícola con menos de 1.000 habitantes en la década del 70, a constituirse hoy en un barrio periférico de Quito con más de 15.000 habitantes (Censo de Población y Vivienda 2010).

Como parte del análisis se identifican cuáles son los sistemas de gestión territorial que operan actualmente en las zonas periurbanas, para ello se analizan las acciones e

¹*Distrito Metropolitano de Quito*: jurisdicción formada sobre la base del Municipio de la capital de la República, la ciudad de Quito y sus localidades cercanas, que forman una importante conurbación, sede del poder político nacional. El Distrito Metropolitano de Quito se divide en 8 administraciones zonales, las cuales contienen a 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales y suburbanas (www.quito.gob.ec)

influencia dentro de la parroquia de los Municipios del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ₂) y del Cantón Mejía, también del Estado Central que juega un papel fundamental en este proceso como ejecutor de obras importantes en la zona. El análisis de las instituciones públicas locales y nacionales es fundamental, ya que las peculiaridades de estos territorios traen consigo nuevas interrogantes respecto de los sistemas de gobernanza y de ordenamiento territorial que deben adoptarse para la planificación y gestión de las periferias urbanas.

El presente trabajo indaga además en la visión y enfoque de la política pública actual con respecto a las zonas periurbanas en el Ecuador, en un intento por determinar si desde el Estado se está buscando revalorizar al campo o si por el contrario el sesgo urbano del que habla Lipton (1977) persiste, mediante la promoción de la urbanización como reflejo de desarrollo, dejando como única posibilidad para las zonas rurales periféricas, su gradual transformación en nuevos barrios de la gran ciudad.

En esa línea se analiza el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y particularmente la Estrategia Territorial Nacional (ETN), en donde zonas periurbanas como Cutuglahua, por su proximidad física con la gran urbe, son consideradas parte del Distrito Metropolitano de Quito bajo el criterio de “conurbación”³, lo que implica la irrupción de nuevos conceptos que van más allá de la simple dicotomía urbano/rural.

²**Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:** organismo que ejerce el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. Está encabezado por el Alcalde Metropolitano de Quito, quien preside el Concejo Metropolitano, escoge a Administradores Zonales, Directores Metropolitanos, Gerentes de Institutos, Agencias y Empresas Metropolitanas. (www.quito.gob.ec)

³**Conurbación:** fenómeno mediante el cual dos o más ciudades se integran territorialmente, e independientemente de su adscripción administrativa. El término conurbación fue acuñado en 1915 por el geógrafo escocés Patrick Geddes en su texto “*Ciudades en evolución*”, al hacer referencia a ciudades diferentes cuyo crecimiento las unía en función de intereses comunes. Este término puede ser aplicado tanto al proceso como al resultado. Así la “*conurbación física*”, como hecho material, a la vez que es un resultado, es generador de diversas dinámicas territoriales, es decir puede ser vista como un proceso (Cecilia Moreno, Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat CEHAP, VII Seminario de Investigación Urbano-Regional, 2008).

Otro elemento de análisis es la población. Desde la visión de los pobladores locales la irrupción en su territorio de una racionalidad urbana, implica profundas transformaciones en sus formas de vida, de allí la importancia de captar sus percepciones.

La presente investigación pretende contribuir teórica y metodológicamente al análisis de las relaciones campo-ciudad en zonas periurbanas mediante un estudio de caso relevante en el sur de Quito. En líneas generales lo que se busca es caracterizar el proceso de periurbanización en Cutuglahua, el cual ha implicado transformaciones espaciales (nuevo uso del suelo, expansión de las zonas urbanas), demográficas (crecimiento demográfico, transformación de las actividades económicas y de ocupación de la población local, entre otros) y culturales. El estudio de caso permite dar luces con respecto a cómo funcionan los procesos de periurbanización en el país y los principales desafíos para la gobernanza de estos espacios.

El presente trabajo consta de 5 capítulos, en el primero se describen los principales conceptos que orientan la investigación. En el segundo se detalla la metodología utilizada, basada en el análisis de fotografía aérea, cartografía de uso del suelo y de información censal, además de entrevistas a actores clave dentro de la parroquia.

El tercer capítulo describe cuales son los principales elementos y criterios utilizados para la definición de zonas urbanas y rurales en el Ecuador, evidenciando la irrupción de nuevos conceptos dentro de la planificación nacional y particularmente en la Estrategia Territorial Nacional (ETN).

El cuarto capítulo describe aspectos generales de la zona de estudio y detalla los resultados obtenidos como parte del análisis cartográfico y estadístico, además de las entrevistas. Finalmente en el quinto acápite se encuentran las conclusiones.

1.2. Antecedentes y problemática

Desde mediados del siglo XX América Latina experimenta una fuerte tendencia hacia la urbanización. El incipiente desarrollo industrial como consecuencia de la denominada Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), impulsó el crecimiento urbano, al incrementarse las fuentes de empleo y la inversión en las ciudades, intensificando con ello la migración campo-ciudad y el abandono de las zonas rurales (Kay, 2011).

Como resultado de estas políticas, actualmente más del 75% de la población en América Latina reside en áreas urbanas (CEPAL, 2012) y, pese a la inversión enfocada en las ciudades, se calcula que en términos absolutos, el 70% de los pobres en América Latina, residen en áreas urbanas (CEPAL, 2012), lo que plantea enormes desafíos para las ciudades de la región en ámbitos como el desarrollo y la calidad de vida.

En general, una normativa confusa o muchas veces inexistente, unida a la demanda cada vez más creciente de suelo urbanizable, han conducido a un crecimiento rápido, desordenado y difuso de las urbes latinoamericanas, caracterizadas por la existencia de asentamientos poco concentrados, con densidades poblacionales bajas en el centro y el apareamiento de nuevos frentes de expansión en las periferias (Paré, 2010).

El uso ineficiente del suelo ya urbanizado y el crecimiento expansivo hacia sus periferias rurales, afecta la sostenibilidad de las ciudades, al dificultar la provisión de servicios públicos en zonas periféricas alejadas y al incrementar los tiempos y costos de movilidad. Además esta problemática tiene también efectos sobre el medio rural, relacionados con la afectación a fuentes de agua debido a la sobredemanda del recurso y la disminución de áreas de cultivo que pasan a ser zonas urbanizables, por mencionar algunos. Mientras tanto, a nivel cultural este crecimiento genera exclusión social, afecta patrones culturales rurales y deja vacíos de gobernanza en las zonas de crecimiento urbano periférico (Paré, 2010).

En ese marco Cutuglahua, parroquia que a nivel administrativo y presupuestario pertenece al Cantón Mejía, en la práctica debido a su cercanía con la gran urbe, presenta una dinámica mucho más vinculada al Distrito Metropolitano de Quito (conurbación). Esta problemática típica de los espacios periurbanos especialmente de América Latina, genera conflictos y vacíos de gobernanza en las zonas de transición urbano-rural, aspectos que limitan el desarrollo de estos territorios y repercuten de manera directa sobre la calidad de vida de la población.

1.3. Objetivos

Con base en los antecedentes mencionados, la pregunta de investigación del presente estudio es la siguiente: *¿Cuáles son las características del proceso de periurbanización de Cutuglahua y cuáles los mecanismos de gestión que actualmente operan en este territorio?* En ese contexto, los objetivos del presente estudio son:

1.3.1. Objetivo general: Caracterizar los cambios espaciales (ampliación la mancha urbana y cambios en los patrones de uso de la tierra) y sociales del proceso de periurbanización en Cutuglahua y los mecanismos institucionales para su gestión.

1.3.2. Objetivos específicos:

- Caracterizar los cambios espaciales y demográficos en Cutuglahua durante la última década, mediante el análisis de fotografía aérea, cartografía de uso actual del suelo y censos de población.
- Analizar los criterios de delimitación urbano-rural, y de periurbanización que han sido establecidos desde el Estado para la intervención pública y la gestión territorial.
- Identificar a las instituciones públicas presentes en Cutuglahua y determinar cuáles son sus visiones, estrategias e injerencia sobre la parroquia.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

2.1. Territorio

La dimensión espacial en los últimos años, ha cobrado gran importancia en los estudios sociales. Este interés surge por la necesidad de explicar las razones del desarrollo de algunas regiones versus el fracaso de otras, considerando que quizás son las especificidades y dinámicas espaciales la explicación de estas disparidades (Schneider y Tartaruga, 2006).

El territorio se define como un **“pedazo de espacio cuyos elementos constitutivos son organizados y estructurados por la acciones de los grupos sociales que los ocupan y utilizan”** (Cazella, 2009). El territorio es por lo tanto un producto social e histórico, diverso, múltiple y mutable; que reconoce las múltiples territorialidades,⁴ sin desconocer el contexto global dominante (Cazella, 2009).

El territorio como concepto, tiene sus bases en la escuela alemana de geografía de la segunda mitad del siglo XIX y particularmente en los trabajos de Friedrich Ratzel, quien lo consideraba como una porción de la superficie de la tierra apropiada por un grupo humano (Schneider y Tartaruga, 2006). Como puede verse desde la visión ratzeliana, el poder y particularmente aquel ejercido por el Estado-Nación, es central en la definición de territorio (Schneider y Tartaruga, 2006).

La visión del territorio como Estado-Nación es superada en la segunda mitad del siglo XX por el geógrafo francés Claude Raffestin (1993). Para Raffestin el territorio es una manifestación espacial del poder, la cual se traduce en determinadas relaciones sociales y simbólicas (Raffestin, 1993). En el trabajo de Raffestin se hace una distinción entre territorios estatales (geopolítica) y aquellos territorios regionales o locales (geografía

⁴Según Raffestin, la territorialidad es el «conjunto de relaciones que una sociedad, y por tanto los individuos que forman parte de ella, mantienen con la exterioridad (relaciones verticales con el territorio, el *milieu*, el ambiente,...) y con la alteridad (relaciones horizontales con los demás agentes), para satisfacer las propias necesidades con la ayuda de mediadores (*médiateurs*), con el fin de obtener la mayor autonomía posible, teniendo en cuenta los recursos del sistema» (Raffestin, 1999). Por lo tanto, la territorialidad para el autor no es resultado del comportamiento humano sobre el territorio, sino que en sí misma constituye el proceso de construcción de dicho comportamiento, es decir el conjunto de prácticas y conocimientos de los hombres [y mujeres] en relación a la realidad material, la suma de las relaciones mantenidas de un agente con el territorio y con los demás agentes (Dematteis, Governa, 2005).

política), defendiendo la existencia de múltiples poderes a diferentes escalas (Raffestin, 1993). Bajo esta lógica, Raffestin se refiere al proceso de territorialización - desterritorialización-reterritorialización, como la formación de nuevos territorios (territorialización), la destrucción de otros (desterritorialización) y la posibilidad de su reconstrucción (reterritorialización) (Schneider y Tartaruga, 2006).

Robert Sack (1986) introduce la noción de territorialidad, definida como **“el medio de creación de territorios, pero a la vez lo que permite que éstos se mantengan y que tengan un significado”** (Sack, 1986: 219). Para Sack (1986) el territorio es flexible, es decir que un mismo espacio puede albergar más de un territorio a la vez, siendo el poder de los actores, lo que define la supremacía de uno sobre otro, (Sack, 1986).

Los geógrafos brasileños Bertha K. Becker (1983) y Milton Santos (2000), toman las ideas de Raffestin y refuerzan la idea de la multiplicidad de poderes a diversas escalas (Schneider y Tartaruga, 2006).

La idea de la multiplicidad de poderes y escalas, refleja lo que Haesbaert ha denominado como "el mito de la desterritorialización". Para Haesbaert lo que vemos hoy no es la destrucción de territorios, sino más bien el surgimiento de nuevas formas de territorialización, un proceso constante de construcción y destrucción de territorios, lo que ha denominado como "multiterritorialidad" (Haesbaert, 2004: 32). Para el autor la multiterritorialidad es **"la posibilidad de tener la experiencia simultánea y/o sucesiva de diferentes territorios, reconstruyendo constantemente el propio"** (Haesbaert, 2013).

La idea de la multiterritorialidad entonces, deja entrever territorios cada vez más complejos y asimétricos, debatidos entre la necesidad de insertarse en el sistema económico mundial, versus la urgencia por hacer visibles sus especificidades e identidad frente a un mundo cada vez más global. Así aunque el territorio ratzeliano no ha desaparecido (persistencia de los Estados-Nación), lo cierto es que solo se trata de un tipo de territorio, en medio de la diversidad territorial y de las múltiples escalas para su análisis (Schneider y Tartaruga, 2006).

En ese contexto autores como De Souza (1995) sostienen que el territorio es un espacio determinado y delimitado a partir de relaciones de poder, pero no un poder único como en la visión ratzeliana, sino múltiples poderes a diversas escalas, los cuales

complejizan cualquier acción de planificación, mucho más si hablamos de zonas de transición, tales como las periferias urbanas (Pradilla, 2009).

En el presente trabajo y basado en los conceptos antes mencionados, el territorio se concibe como un espacio determinado por relaciones de poder, dinámico y diverso, con límites unas veces bien definidos (Estados-Nación) y otras veces difusos, caracterizados por la superposición de varios territorios en un mismo espacio, es decir territorios flexibles y multiterritorialidades que allí se manifiestan.

2.2. Abordaje territorial

El enfoque territorial (abordaje) y el territorio como unidad de referencia, constituyen una alternativa válida tanto desde el punto de vista académico como técnico, para explicar el desarrollo y sus causas.

Sin embargo es importante hacer una distinción entre territorio y enfoque o abordaje territorial; mientras el primero es un concepto surgido desde la Geografía, relacionado con la proyección espacial del poder; el enfoque territorial (abordaje o perspectiva) es un concepto instrumental y normativo, que toma como unidad de análisis al territorio (Schneider y Tartaruga, 2006).

Según Castells (1995), la globalización ha dado lugar a procesos de deslocalización, o de transición del “espacio de los lugares” al “espacio de los flujos” (Castells, 1995).

Dicha afirmación puede hacer pensar que los territorios han perdido importancia en la globalización. Sin embargo para autores como Lefebvre (1971), hoy se evidencia un resurgimiento del concepto de territorio, ya que es justamente en los territorios donde los cambios y reacomodos como consecuencia de la globalización se hacen visibles, es decir que la globalización tiene una expresión material que queda evidenciada sobre el territorio (Schneider y Tartaruga, 2006).

Así el territorio se convierte en la nueva unidad mediación entre el Estado, el mercado y los actores sociales, instrumentalizándose y tornándose un enfoque más que un concepto (Schneider y Tartaruga, 2006). "El enfoque o abordaje territorial presupone la acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales en él existentes (Schneider y Tartaruga, 2006).

Para los autores Schneider y Tartaruga (2006), dos son las razones por las cuales el abordaje territorial ha despertado un interés creciente en los estudios actuales:

- ***Los cambios en la economía industrial:*** El proceso de reestructuración capitalista derivado de la crisis fordista, dio lugar a la industrialización difusa, que condujo a la formación de distritos industriales, reactivando el crecimiento económico a nivel local (Schneider y Tartaruga, 2006). Aunque lejos de convertirse en distritos industriales, en Ecuador y particularmente en Quito, los procesos de industrialización difusa tienen su expresión en las periferias de la ciudad que se convierten en el lugar de asentamiento de las industrias. En torno a estas industrias se generan nuevos frentes de expansión urbana, muchas veces no planificados. En el sur de Quito una importante porción de industrias se ha ubicado en torno a la vía principal, mientras parroquias como Cutuglahua se consolidan como reservorios de mano de obra barata.
- ***La crisis del Estado-Nación,*** por la enorme influencia del mercado mundial y las iniciativas locales de descentralización y de visibilización de la sociedad civil (movimientos sociales), que han obligado a redefinir el papel del Estado para facilitar la acción pública y la participación ciudadana. La expansión urbana muchas veces supera los límites político administrativo de las ciudades, evidenciando la necesidad de nuevos mecanismos de gestión y gobernanza de espacios periurbanos que desafíen la lógica del Estado-Nación tradicional.

El abordaje o enfoque territorial desde la geografía implica: Reflejar la visión de los actores, Comprender las lógicas que están detrás de la organización territorial y su génesis, analizar las estrategias de los actores, Analizar la estructura del poder y de las instituciones, El papel del mercado, Los procesos culturales e identitarios y los aspectos biofísicos que caracterizan a ese territorio y sus cambios (Cazella, 2009).

Cabe mencionar que el presente trabajo se ha enfocado en "**reflejar la visión de los actores y comprender las lógicas que están detrás de la organización territorial y su génesis**" (Schneider y Tartaruga, 2006), mediante el levantamiento de información en

campo que recoge la percepción de la población local y de sus autoridades frente al proceso de periurbanización. Otro tema importante es el "**análisis de las estructuras de poder y de las instituciones**"(Schneider y Tartaruga, 2006), tanto del Estado central como a nivel local y finalmente se "**analizan los aspectos biofísicos que caracterizan al territorio y sus cambios**"(Schneider y Tartaruga, 2006), mediante el análisis de datos censales, fotografía aérea y cartografía de uso del suelo.

ESTADO DEL ARTE

3.1. Los espacios urbanos, rurales y periurbanos en América Latina

Varios son los enfoques que históricamente han determinado la políticas pública en relación a los territorios en la región; sin embargo y aunque cada uno de estos enfoques tiene características particulares, lo que han mostrado sistemáticamente, es la subordinación de lo urbano sobre lo rural, lo que explica la configuración actual de los asentamientos humanos (tanto urbano como rurales) en América Latina, basados en la existencia de pocas ciudades grandes que concentran la mayor parte de la inversión y los servicios, frente al abandono del campo (Estrategia Territorial Nacional, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017).

Para autores como Cristóbal Kay, la mayoría de proyectos e inversión pública en la región, se han orientado hacia el desarrollo de las grandes ciudades, dejando relegado al campo (Kay, 2001). Ya en la década de los setenta, Michael Lipton denominó a este proceso de discriminación de lo rural como "**sesgo urbano**" (Lipton, 1977). Según el autor el sesgo urbano quedaba evidenciado, en las asignaciones presupuestarias de los gobiernos, en donde la mayor parte de la inversión era dirigida hacia las grandes ciudades, con una participación marginal del campo. Para el autor entonces la subordinación del campo a la ciudad queda legitimada desde las instituciones del Estado y la política pública (Lipton, 1977).

Ya desde la modernización en la década del 50, el desarrollo era considerado como un proceso lineal, en donde los países denominados del Primer Mundo se convirtieron en el modelo para América Latina (Kay, 2011). La modernización planteó la necesidad de la tecnificación y el incremento de la productividad agrícola (Revolución Verde), partiendo de

la premisa de que los campesinos y sus prácticas agrícolas eran tradicionales, sinónimo de un atraso que obstaculizaba el desarrollo nacional (Kay, 2001).

Con la modernización ya se evidencia la marginalización de lo rural, la cual está "relacionada con el acceso a una educación de mala calidad, inadecuados sistemas de salud, la precarización laboral y la ausencia del Estado en zonas rurales" (Kay, 2001).

Años más tarde, ya en la década de los 60, toma impulso el Enfoque Estructuralista Cepalino, que en líneas gruesas apuesta por el desarrollo industrial de la región como base para el desarrollo y para la reducción de la dependencia con los países del centro. Bajo el paraguas del Estructuralismo, se mira al campo, pero esta vez como un proveedor de alimentos y materias primas que apuntalen el desarrollo industrial en las ciudades (Naranjo, 2012).

Con el estructuralismo se emprendieron Reformas Agrarias en casi toda la región, lo que aunque tuvo efectos parciales positivos para la desconcentración de las tierras rurales, no solucionó del todo la pobreza a nivel rural (Kay, 2001). Por el contrario, la industrialización, dinamizó las economías urbanas, motivando la migración campo-ciudad, en su mayoría de población joven que salía del campo para convertirse en asalariados en las grandes ciudades latinoamericanas (Kay, 2001).

El crecimiento urbano como consecuencia del modelo de Sustitución de Importaciones, tuvo efectos en la demanda de vivienda, sobre todo vivienda popular, ello ocasionó la expansión de las ciudades y la apertura de nuevos polos de crecimiento, muchas veces sin la debida planificación, dando pie a la formación de barrios populares que no contaban con los servicios básicos más indispensables. Son rasgos distintivos de este período: el crecimiento demográfico urbano, la expansión física de la ciudad y la consolidación de barrios precarios como producto de invasiones y ocupación ilegal de tierras en zonas urbanas y periurbanas (Naranjo, 2012).

En este escenario, Michael Lipton (1977) elabora su tesis sobre el “**sesgo urbano**”, para el autor el problema de los países pobres es el débil peso político que tienen los campesinos frente a las clases urbanas, lo que provoca que la inversión nacional se destine principalmente a las ciudades en donde están los grupos de poder (Lipton, 1997).

Ya en el ocaso del Estructuralismo y con la crisis de la deuda a inicios de la década de los ochenta, en reemplazo a las políticas de fomento industrial, se apuntaló el modelo neoliberal en la región. El enfoque neoliberal supone la apuesta al libre mercado como respuesta a la crisis y como medio para alcanzar el desarrollo económico, además de la reducción de la inversión estatal y la disminución del tamaño del Estado a través de la privatización de sus instituciones, la flexibilización y precarización del trabajo y por supuesto de la mano de la globalización, la deslocalización de los procesos productivos, fenómeno global que fue y es consecuencia del desarrollo tecnológico (Pradilla, 2009).

Bajo el neoliberalismo, la ciudad es la forma de organización territorial ideal para la reproducción del capital (Pradilla, 2009). En este proceso el mercado inmobiliario tiene una importancia central, puesto que es bajo sus lógicas de acceso y especulación de la tierra, que la ciudad se organiza y configura (Naranjo, 2012). De acuerdo con David Harvey, la conformación de ciudades bajo la lógica del mercado, ha restringido los derechos más elementales de los ciudadanos con respecto a su ciudad, convirtiéndolos en mercancías (Harvey, 2003).

Aunque en el discurso, el neoliberalismo promueve la reducción del Estado y posiciona al mercado como mecanismo idóneo y suficiente para el desarrollo, en la práctica el Estado tuvo una participación importante y decisiva en la consolidación de este modelo (Stiglitz, 2012). Se trató de un Estado funcional a los intereses del mercado financiero e inmobiliario, desregularizando el mercado de tierras y favoreciendo su especulación e incluso financiando a estos sectores, en detrimento de la inversión pública (Stiglitz, 2012).

Estos procesos han tenido como consecuencia la fragmentación del territorio, lo que se evidencia en la consolidación de urbanizaciones residenciales de lujo amuralladas, el abandono del espacio público, la invasión de tierras y la formación de barrios precarios en las periferias (Pradilla, 2009).

Actualmente el análisis urbano muestra la existencia de procesos de reestructuración interna de las ciudades como producto de la globalización, dicha reestructuración está caracterizada por la fragmentación urbana que favorece la segregación interna (Castells, 1997). Según Peter Hall (1996) nos encontramos frente al **“urbanismo de los promotores”**, relacionado con la concentración de las inversiones e intervenciones en ciertos espacios urbanos, al tiempo que vastas zonas de la ciudad son abandonadas por inversores y el

propio Estado por no ser consideradas de gran potencial económico, muchas de las zonas periurbanas son reflejo de estos procesos (Naranjo, 2012).

3.2. Periurbanización y ciudades región (globalización y capitalismo)

De acuerdo con Ávila **"una zona periurbana es la extensión continua de la ciudad y la absorción paulatina de los espacios rurales que la rodean"** (Ávila, 2009). Las áreas periurbanas no son simples receptáculos de los cambios producto de la urbanización, se trata más bien de territorios complejos en los que las relaciones históricas y de poder, marcan la hegemonía de lo urbano sobre lo rural, con consecuencias sobre el territorio que se reflejan en el avance de la mancha urbana, la densificación demográfica, cambios sociales, entre otros (Ávila, 2009).

Desde esta perspectiva la periurbanización constituye en esencia el surgimiento de multiterritorialidades como producto de continuos procesos de desterritorialización-territorialización y reterritorialización, lo que hace de estos territorios, espacios altamente heterogéneos y complejos.

Se trata entonces de territorios en transición, típicos de las ciudades latinoamericanas actuales, constituidas en espacios metropolitanos o ciudades-región, concentradoras de servicios y fuentes de empleo, lo que promueve la migración y la expansión de la metrópoli hacia sus periferias rurales (Ávila, 2009). En ese contexto cabe examinar el concepto de metrópoli, la cual se define como "la unión física de dos o más aglomeraciones urbanas que mantienen una fuerte interacción con un municipio central" (Ávila, 2009).

La formación de metrópolis a nivel mundial responde a los procesos de globalización y al desarrollo del capitalismo (Pradilla, 2009). La diseminación de lo urbano sobre lo rural se produce porque como menciona González (2012), en los territorios a diferentes escalas se ejercen relaciones de poder, que imponen unos modelos por encima de otros, esto en el marco de la globalización y el capitalismo ha consolidado el modelo urbano por encima del rural, poniendo en peligro la sostenibilidad del sistema campesino

(Pradilla, 2002). Este proceso no implica necesariamente una desruralización⁵, sino la adaptación de los espacios rurales a las necesidades del capitalismo y su proceso de acumulación; es decir la subordinación del campo a la ciudad (Pradilla, 2002).

La crisis del capitalismo mundial ha producido transformaciones en las formas sociales de apropiación de los territorios (Pradilla, 2002). De acuerdo con Harvey (2004), el capital en busca de sus anclajes espaciales, busca aquellos territorios que presentan mayores ventajas comparativas, los cuales son los que logran insertarse en el mercado mundial, quedando atrás territorios excluidos donde los problemas sociales se agudizan, convirtiéndose en simples reservorios de mano de obra mal remunerada o que terminan siendo absorbidos por las ciudades, como espacios de desarrollo urbano precario, lo que ocurre en muchas de las periferias urbanas (Pradilla, 2009).

El patrón de acumulación capitalista expresado en el mercado inmobiliario, es causa de la privatización y mercantilización de los servicios y del espacio público, provocando la segregación socio-espacial y la fragmentación del territorio (Pradilla, 2009). Para Pradilla (2002), el capitalismo actual se manifiesta en los territorios a través de procesos de concentración megalopolitana que aglomeran actividades económicas en una única gran metrópoli, dejando fuera de este proceso a las zonas rurales o en su defecto urbanizándolas y fragmentándolas.

El desbordado crecimiento urbano, ha impulsado el desarrollo de los sistemas de transporte que hoy comunican a los espacios rurales conurbados con el centro o núcleo urbano. En palabras de Aguilar (2003), los procesos de urbanización actuales son de base regional, es decir que se producen sobre espacios cada vez más grandes, que incluyen por supuesto áreas rurales, siendo las más cercanas las que primero son captadas por la metrópoli.

⁵ La *desruralización* hace referencia al proceso de urbanización del campo, evidenciado en la reducción demográfica, la desaparición de los patrones culturales rurales y el aumento de la participación de la población rural en actividades económicas diferentes a la agricultura (Matljasevic et al, 2013).

Estas nuevas condiciones generan cambios hacia patrones de usos discontinuos del suelo urbano-rural, lo que significa para las zonas periurbanas, la coexistencia de actividades rurales como la agricultura con usos urbanos (complejos habitacionales, industria, desarrollo vial, actividades comerciales, entre otras), es decir procesos simultáneos de desterritorialización y desterritorialización (Pradilla, 2009).

La ocupación de zonas alrededor de los centros urbanos no es un fenómeno nuevo, ya ocurría en las ciudades romanas y renacentistas (Capel, 1994). Sin embargo es en el siglo XIX cuando se producen verdaderas transformaciones en las periferias urbanas, como las registradas en el marco de la Revolución Industrial, en donde el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicaciones, favorecieron la instalación de industrias en la periferia (Capel, 1994).

En ese contexto, Patrick Geddes (1915) en su obra "*Cities in evolution*", hace referencia al tema de las conurbaciones de fines del siglo XIX en Inglaterra. En la obra de Geddes (1915), se posicionan las primeras bases para el planteamiento de una planificación campo-ciudad (Rueda, Palenzuela, 1995). En Norteaméricaya desde la década de los treinta, se establecieron modelos que permitían explicar la lógica de expansión y crecimiento urbano más allá de los límites de la ciudad (Capel, 1994).

Ya en el siglo XX el desarrollo de la tecnología, la comunicación y los transportes, facilitó la interconexión y redujo los tiempos de desplazamiento tanto de productos como de personas (Limonad, 2012). Paralelamente las políticas públicas de desarrollo urbano, favorecieron la ocupación de zonas periféricas a través del crédito, motivando su poblamiento, geógrafos como Smith, empezaron a utilizar conceptos como "franja urbana" o "frontera urbano rural", para describir aquellas áreas de transición localizadas fuera de la jurisdicción de la ciudad (Limonad, 2012).

En la década de 1960, en Europa se empieza a estudiar la urbanización del campo, causada por la movilización de clases acomodadas hacia las afueras de las ciudades (Limonad, 2012). En ese contexto la obra "*De lo rural a lo urbano*" del filósofo francés Henri Lefebvre (1971), muestra como la relación campo ciudad tiene consecuencias sobre ambos espacios. Para Lefebvre, admitir la urbanización de la sociedad y del territorio como una tendencia global, implica "aceptar la hegemonía de lo urbano, pero sin desconocer la

persistencia de la ruralidad y del campo, aunque se trate de una ruralidad resignificada, subsumida a lo urbano"(Limonad, 2012).

En las últimas décadas el estudio de las zonas periurbanas se ha enfocado en la visión de la ciudad difusa, la cual implica que la localización geográfica o las características del paisaje, no son factores decisivos a la hora de definir lo rural o lo urbano, ya que es importante recordar que con la globalización, las actividades económicas ya sea agrícolas o industriales, se deslocalizan, pudiendo estar en uno u otro o superponerse (Limonad, 2012).

El enfoque territorial que toma al territorio como unidad de análisis, no admite la rígida división urbano-rural como espacios diferenciados, por el contrario, hoy se habla del **"continuum campo ciudad, en donde lo que se observa son distintas gradaciones de uno o el otro"**(Baigorri, 1995).

Hablamos entonces de territorios más urbanos que otros o por el contrario unos más rurales y menos urbanizados, pero en todos los casos siempre estrechamente relacionados y generalmente guiados por las lógicas urbanas de reproducción capitalista, lo que explica que incluso zonas alejadas de las grandes ciudades, aparentemente rurales, se encuentren insertas en el mercado global (Kay, 2001).

En las zonas periurbanas, a medida que avanza la urbanización, se van creando nuevas formas de ocupación, las cuales van generando nuevas territorialidades (Puebla, 2004).

También es importante mencionar que la periurbanización en América Latina como fenómeno social, territorial y económico, se da en condiciones diferentes a las del mundo anglosajón (Pradilla, 2009). Mientras en Europa o Norteamérica, el periurbano generalmente es un espacio de residencia de clases acomodadas, que han salido del centro de la ciudad con el objetivo de huir del tráfico, la contaminación, entre otros problemas como consecuencia de la modernidad, en el caso de América Latina, la ocupación del suelo en zonas rurales periféricas, se ha realizado sin planificación, con diversidad de condiciones, donde en unos casos se consolidan barrios de pobreza generalizada y crecimiento descontrolado, y por otro el desarrollo inmobiliario también ha dirigido sus inversiones a las periferias, consolidando urbanizaciones de clases acomodadas (Naranjo, 2012).

En general el fenómeno de la periurbanización en América Latina, implica alta heterogeneidad, destrucción ambiental y gran conflictividad social (Puebla, 2004). }

El periurbano es entonces un territorio de borde en donde existen procesos de revalorización o desvalorización capitalista de los espacios rurales, los que por su proximidad de a poco se incorporan a la ciudad (Garay, 2001. En Barsky, 2005). De allí que el periurbano sea como toda zona de transición o frontera, un territorio altamente complejo (Capel. 1994).

3.3. Gestión y gobernanza en el periurbano: el Cinturón Verde de Buenos Aires y las "ciudades sin centro" en Europa.

Dada la complejidad del periurbano, su gestión muchas veces se torna difícil y conflictiva. Sin embargo, existen algunas experiencias alrededor del mundo, que muestran alternativas de gestión del periurbano sustentables. Un caso de ello es el denominado “cinturón verde” en Buenos Aires (Argentina), que consiste en un espacio periurbano conformado por huertas familiares, con una producción agrícola orientada hacia el abastecimiento alimentario a la población de la ciudad (Barsky 2005).

La idea de estos cinturones agrícolas y del manejo de la agricultura periurbana, surge en Argentina en la década de los 80 (Gutman, 1986) y se intensifica en los años 90, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires. El periurbano agrícola de la Región Metropolitana de Buenos Aires ha ido complejizándose cada vez más, es así que en los últimos 25 años, es notable la llegada de migrantes bolivianos al cinturón verde de Buenos Aires, lo que supone una alteración de patrones de asentamiento y de uso del espacio (Barsky, 2005).

Actualmente el cinturón verde de Buenos Aires cuenta con cerca de 20.000 hectáreas, caracterizadas por usos muy heterogéneos que dan cuenta de un espacio complejo (Barsky, 2005). De todas formas el cinturón verde en el Área Metropolitana de Buenos Aires, constituye una alternativa interesante de ecología urbana, al plantear una alternativa de gestión del periurbano que va más allá de la simple urbanización.

Otra alternativa interesante para la gestión de zonas periurbanas, lo constituyen las políticas de red o de "ciudades sin centro" surgidas en Europa desde los 80, bajo esta

lógica cada nodo de la red revela características específicas e identidades particulares, las cuales son vistas como una ventaja para todo el sistema, favoreciendo su competitividad a nivel mundial (Dematteis, 1998).

Los aportes del modelo red a la planificación urbanística son notables, considerando que actualmente el fenómeno de la globalización hace cada vez más difícil la administración pública tradicional. En ese sentido las ciudades red permiten implementar formas de programación no únicamente basadas en la autoridad municipal sino también en función de aspectos empresariales, culturales, entre otros. Es así como las políticas urbanas se vuelven reticulares, no limitadas a una localidad en particular sino irradiadas hacia todos los nodos que conforman la denominada "ciudad sin centro" (Dematteis, 1998).

CAPÍTULO II

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La metodología empleada en esta investigación ha sido escogida en función de los objetivos específicos planteados para la investigación, con el fin de caracterizar el proceso de periurbanización de la Parroquia Cutuglahua y la posición de los distintos niveles de gobierno frente a su gestión.

4.1. Análisis cartográfico

De acuerdo con el primer objetivo específico de este estudio relacionado con el **análisis de los cambios espaciales y demográficos que han tenido lugar en la parroquia durante la última década**, se propuso el análisis cartográfico, para lo cual se utilizaron los siguientes insumos: fotografías aéreas de la zona correspondientes a los años 2004 y 2013, cartografía de uso y cobertura actual del suelo a escala 1:25.000 y cartografía censal y bases de datos del Censo de Población y Vivienda 2010. Para el análisis cartográfico se tomaron en consideración los siguientes aspectos:

4.1.1. Cambios en el uso del suelo

Mediante la fotografía aérea disponible, se evaluaron los patrones de crecimiento de la mancha urbana en la parroquia, con base en la interpretación de estas fotografías en dos períodos de tiempo específicos: 2004 y 2013. Para ello se emplearon Sistemas de Información Geográfica (SIG) y particularmente el software ArcGIS 10.0, para el tratamiento, procesamiento y análisis espacial de la información geográfica disponible.

Las fotografías aéreas de diferentes temporalidades se analizaron con el fin de identificar la evolución en el tiempo de dos categorías principales de uso: uso urbano y no urbano. Este análisis permitió determinar las dinámicas territoriales tomando como indicador la evolución en el uso del espacio. La definición de lo urbano se realizó en función de un registro visual de los cambios que presentan las fotografías aéreas, a mayor concentración de viviendas se asume crecimiento de la mancha urbana. No se establecieron parámetros de densificación específicos o cuantificables, únicamente es un registro visual.

A través de este proceso se registró el retroceso de la frontera agrícola, frente a la expansión de la mancha urbana dentro de los límites de la parroquia. Para la representación

de los resultados como parte de este ejercicio, se realizaron mapas realizados en ArcGIS 10.0, que muestran de manera esquemática los cambios registrados.

4.1.2.Crecimiento demográfico

Otro indicador de periurbanización, es el crecimiento demográfico en las periferias. Para la determinar los cambios demográficos, se utilizó la cartografía censal correspondiente a los años 2001 y 2010 y además datos censales de los Censos de Población y Vivienda 1990, 2001 y 2010.

En este caso la unidad de desagregación censal utilizada para el análisis fue el **Área Amanzanada**, que es una superficie delimitada, que representa a los núcleos amanzanados de capitales provinciales, cabeceras cantonales, cabeceras parroquiales y localidades o comunidades rurales, donde las viviendas están ubicadas cerca y tienen características de amanzanamiento (Censo de Población y Vivienda, 2010). El área amanzanada está subdividida en zonas censales, constituidas por un promedio de diez sectores censales amanzanados, a su vez un sector censal amanzanado es una superficie constituida por una o más manzanas. Finalmente las manzanas son el resultado de la estructura vial (calles) que comunica a las viviendas asentadas en un centro poblado (Censo de Población y Vivienda, 2010).

A partir de esta información, el objetivo fue conocer la dinámica demográfica actual de las áreas amanzanadas en Cutuglahua. Para ello se enlazó la base censal alfanumérica con la cartografía censal. Para este proceso se utilizó el software REDATAM SP, que permite la descarga de información en niveles de desagregación censal más detallados que los tradicionales provincia, cantón o parroquia.

Mediante REDATAM SP, se procedió a la descarga de información censal a nivel de zona amanzanada, datos que fueron agregados para obtener el total poblacional a nivel de área amanzanada (unidad de análisis). Es importante mencionar que se tomó a la zona como unidad para la descarga de datos, puesto que en REDATAM no es posible descargar datos a nivel de área amanzanada directamente.

Las variables consideradas para la especialización mediante este proceso, fueron: población total, población ocupada por rama de actividad y acceso a servicios básicos (eliminación de basura, abastecimiento de agua, eliminación de aguas servidas). Todos

estos datos fueron utilizados para caracterizar el estado actual de los asentamientos consolidados de la Parroquia de Cutuglahua en términos demográficos y su evolución en el tiempo.

4.2. Análisis de actores: Población local e instituciones del Estado central y local

En el caso del objetivo 2, que busca "**Identificar a las instituciones públicas presentes en Cutuglahua y determinar cuáles son sus visiones, estrategias e injerencia sobre la parroquia**", las herramientas utilizadas fueron la *observación no participante directa*, realización de entrevistas a miembros de instituciones públicas involucradas (Municipios de Mejía y de Quito) y a la población local.

Ávila (2009) menciona que las poblaciones rurales se vinculan a la ciudad a través del mercado de trabajo y el acceso a servicios, en ese sentido la observación no participante y las entrevistas, se convirtieron en insumos útiles a la hora de explicar las razones por las cuales Cutuglahua se ha consolidado como una zona periurbana del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

4.2.1 Entrevistas

Para la selección de la población a ser entrevistada, la referencia fueron las Áreas Amanzanas de Cutuglahua, que constan en el Censo de Población y Vivienda 2010, es decir las áreas de población concentrada en la parroquia. Las áreas amanzanas de Cutuglahua son 4 en total y juntas concentran a más del 97% de la población de la parroquia.

En términos generales, las entrevistas indagaron sobre los **patrones espaciales de consumo, producción, fuentes de empleo, flujos y servicios**, con preguntas abiertas y cerradas (Ver Anexo 1 y 2), relacionadas con el lugar de origen, de residencia, lugar de

Observación no participante: cuando el investigador se mantiene al margen del fenómeno estudiado, como un espectador pasivo, que se limita a registrar la información que aparece ante él. La observación no participante puede ser: Directa, la que se realiza sobre el terreno, pero sin incorporarse a la vida del grupo, o indirecta, donde no se visita el terreno sino que se la realiza mediante fuentes documentales (prensa, fotografías, vídeos, archivos, etc.).

trabajo o estudio, lugares de recreación que visitan y lugares en donde se adquieren bienes y servicios además de frecuencias y tiempos de movilización (Tecco, 2006).

Es importante mencionar que estas entrevistas no tienen representatividad estadística ya que su objetivo fue brindar información referencial con respecto a la periurbanización y la relación que actualmente la población local mantiene con el Distrito Metropolitano de Quito.

Los modelos de fichas para las entrevistas fueron dos: un primer modelo dirigido a la población local y otro con preguntas dirigidas a autoridades y funcionarios de ambos municipios.

Con respecto al primer modelo se realizaron entrevistas a 24 moradores de la parroquia, 6 por cada uno de los asentamientos (áreas amanzanadas) de Cutuglahua (Ver Tabla No. 1). Las entrevistas se basaron en preguntas abiertas y cerradas que buscaron conocer en términos generales la situación actual de los moradores (lugar de nacimiento, trabajo, estudio, etc.) y su relación con el Distrito Metropolitano de Quito. La selección de los moradores se realizó al azar durante las visitas realizadas a la parroquia, las entrevistas tuvieron una duración promedio de 15 minutos.

En el caso de las entrevistas dirigidas a las autoridades locales y funcionarios municipales, éstas se realizaron a través de visitas a dichas instituciones. Se realizaron un total de cuatro entrevistas a 3 funcionarios públicos, 2 del Municipio de Cantón Mejía y uno de la Administración Zonal Quito del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las entrevistas tuvieron una duración promedio de 30 minutos.

Con estas entrevistas la idea era recabar información con respecto a la situación actual de la parroquia y la posición institucional frente a dicha problemática. El resumen de las personas encuestadas y su lugar de residencia, puede verse en la tabla a continuación:

Tabla No. 1. Entrevistas a pobladores y autoridades locales

LOTIZACIÓN O BARRIO	Nro. de personas entrevistadas	OBSERVACIÓN
El Rosario I	3	Moradores de la zona
El Tambo II	3	Moradores de la zona
San Francisco I	4	Moradores de la zona

La Joya I	3	Moradores de la zona
San Miguel	3	Moradores de la zona
Santo Domingo I	4	Moradores de la zona
Los Pinos	4	Se entrevistó a población local y además al presidente y un vocal de la junta parroquial.
Machachi (Municipio de Mejía)	2	Gestora Comunitaria del Municipio de Mejía Director de Gestión Estratégica del Municipio de Mejía
Quito (Administración Zonal Quitumbe)	1	Director de Gestión del Territorio de la Administración Zonal Quitumbe del MDMQ
TOTAL PERSONAS ENTREVISTADAS	27	

Elaboración: Propia (2015)

4.2.2. Análisis de los criterios de delimitación urbano-rural, conurbación y periurbanización en el Ecuador.

En este punto se realizó la revisión de documentos técnicos, planes de desarrollo y ordenamiento territorial y normativa de las instituciones públicas que tienen injerencia en la parroquia. El fin de este proceso fue determinar en qué medida los parámetros de delimitación urbano-rural se relacionan o no y cómo esto puede afectar a la intervención pública. También se realizó un análisis del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y particularmente de la Estrategia Territorial Nacional allí propuesta.

Tabla No. 2. Instrumentos metodológicos utilizados

OBJETIVO	INSUMO	HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS
<p>Analizar los cambios físicos y demográficos en la Parroquia Cutuglahua</p>	<p>-Fotografía aérea de la zona (años 1994, 2004 y 2014)</p> <p>-Cartografía censal a nivel de áreas amanzanadas y parroquias.</p> <p>-Uso actual del suelo de la parroquia a escala 1:25.000.</p>	<p>-Análisis multitemporal de la fotografía aérea (identificación de la mancha urbana y su evolución en el tiempo)</p> <p>- Mapas coremáticos para la representación esquemática de los cambios registrados</p> <p>- Elaboración de gráficos y tablas que describan los datos censales.</p>
<p><i>Identificar a las instituciones públicas que operan en la Parroquia de Cutuglahua a diversas escalas y determinar cuáles son sus visiones, estrategias y mecanismos de gobernanza en torno a las zonas periurbanas</i></p>	<p>-Entrevistas a las instituciones públicas locales y a la población local.</p> <p>-Observación no participante</p> <p>-Análisis de planes, programas y proyectos de las instituciones públicas en los diferentes niveles de gobierno.</p>	<p>-Análisis de los resultados que arrojaron las entrevistas</p> <p>-Análisis de la información de los documentos públicos oficiales.</p>
<p><i>Analizar los criterios de delimitación urbano-rural, conurbación y periurbanización que son utilizados en el Ecuador para la intervención y gestión del territorio y las contradicciones entre éstos,</i></p>	<p>-Revisión de documentos técnicos y manuales de procesos de las instituciones públicas analizadas.</p>	<p>-Análisis de lo planteado en la Estrategia Territorial Nacional, parte del Plan Nacional para el Buen Vivir actual 2013-2017.</p> <p>-Revisión de los documentos técnicos, análisis de sus contradicciones.</p>

Elaboración: Propia (2015)

CAPÍTULO III

LO RURAL, LO URBANO Y LO PERIURBANO DESDE EL ESTADO

Desde la Geografía Cultural se afirma que es el ser humano en su interacción con el medio físico, quien modifica al paisaje, lo transforma y cambia. La agricultura fue ciertamente una de las primeras formas de culturización del paisaje, más tarde surge el denominado paisaje urbano, que no es más que el predominio del paisaje cultural sobre el paisaje natural (Egüez, 2010).

Las zonas urbanas son territorios caracterizados por patrones de poblamiento concentrado (aglomeraciones), con una importante dotación de servicios y de infraestructura, lo que los diferencia de las áreas rurales en donde aún el paisaje natural es visible y donde el impacto demográfico es más reducido.

Aunque la diferenciación de lo urbano y lo rural parece simple, en realidad los parámetros utilizados para su delimitación siempre han sido diversos, ambiguos y hasta contradictorios. Ello ocurre porque los límites urbano-rurales no son simples líneas divisorias, se trata más bien de áreas de frontera en donde lo urbano y lo rural interactúan, es el denominado continuum campo-ciudad que configura zonas con características propias, con límites urbano rurales difusos.

Desde el Estado Ecuatoriano la diversidad de criterios sobre lo urbano y lo rural es evidente, los procesos de generación de información han estado caracterizados por la desarticulación entre instituciones públicas, dando lugar a inconsistencias y contradicciones entre organismos públicos.

También ocurre que los criterios considerados para la delimitación urbano-rural están basados en una visión tradicional del campo y la ciudad que no considera fenómenos territoriales surgidos en el marco del capitalismo actual. La globalización, la conformación de los sistemas metropolitanos o la incidencia creciente del empleo rural no agrícola en el campo, por citar algunos ejemplos, abren nuevos frentes desde los cuales la tradicional dicotomía urbano-rural debe ser discutida y analizada, nuevos criterios de delimitación en donde además se incluyan a las zonas periurbanas como aquellas áreas de frontera que también merecen un espacio diferenciado en los procesos de planificación territorial del Estado.

Todo proceso de delimitación desde el Estado requiere de un marco conceptual, institucional y normativo único que permita definir áreas sobre las cuales aplicar políticas públicas diferenciadas y pertinentes desde el punto de vista territorial de manera integrada y coordinada. En el caso del Ecuador esto no ha sido posible porque los criterios para delimitación desde las instituciones públicas nacionales y locales han sido diversos y divergentes.

El presente capítulo intenta mostrar esta diversidad y las contradicciones dentro de los procesos de delimitación campo ciudad, además de la ausencia del concepto de lo periurbano como una categoría intermedia entre ambos.

5.1. Instituciones públicas generadoras de información.

El **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)** es el organismo rector de la información estadística y demográfica a nivel nacional, esta institución maneja criterios sobre lo urbano y lo rural propios que son publicados de manera oficial y utilizados para la aplicación de políticas públicas por los organismos de gestión tanto locales y nacionales, de allí la importancia de analizarlos y encontrar sus contradicciones.

Para la desagregación de datos censales, el INEC toma a la división política administrativa como la base, la cual divide al Ecuador en provincias, cantones y parroquias urbanas y parroquias rurales de la siguiente manera (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos):

Tabla No. 3: División Político-Administrativa a nivel nacional. Conceptos principales

DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	DEFINICIÓN
Provincia	Jurisdicción de mayor jerarquía, formada por uno o más cantones.
Cantón	Segundo nivel de división político administrativa, se compone de parroquias urbanas y rurales. En la mayoría de casos los cantones se conforman de una cabecera cantonal (considerada la parroquia urbana) y una o más parroquias rurales.
Parroquia urbana	Jurisdicción que forma parte del territorio de la cabecera cantonal y es aquella en donde se encuentra la población considerada urbana dentro

	de un cantón.
Parroquia rural	Último nivel desagregación político administrativa, está conformada por la cabecera parroquial rural y por los asentamientos dispersos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010

Elaboración: Propia (2015)

Como puede verse en la descripción anterior, para el INEC únicamente son consideradas como áreas urbanas las cabeceras cantonales, el resto de asentamientos se consideran rurales y por lo tanto presentan una población urbana igual a 0. Este criterio puede resultar generalista, ya que únicamente considera el límite de la cabecera cantonal como zona urbanadejando de lado otros asentamientos dentro del cantón que también pueden presentar características urbanas pero que por no ser la cabecera son considerados rurales o por el contrario, bajo este criterio se pueden considerar áreas urbanasa espacios que aún conservan características rurales dentro de la cabeceracantonal.

Un ejemplo claro de esto es la parroquia Cutuglahua, que de acuerdo con la División Político-Administrativa (DPA) actual está considerada como una parroquia rural del Cantón Mejía, pese a su estrecha vinculación con la ciudad de Quito, su cercanía y la visible expansión de la mancha urbana sobre esta zona.

Otros casos similares en el Distrito Metropolitano de Quito son los de parroquias como Cumbayá, Calderón, Pomasqui o San Antonio, que pese a presentar rasgos cada vez más urbanos bajo este criterio son consideradas parroquias rurales, lo que impide una caracterización ajustada a la realidad en estos casos.

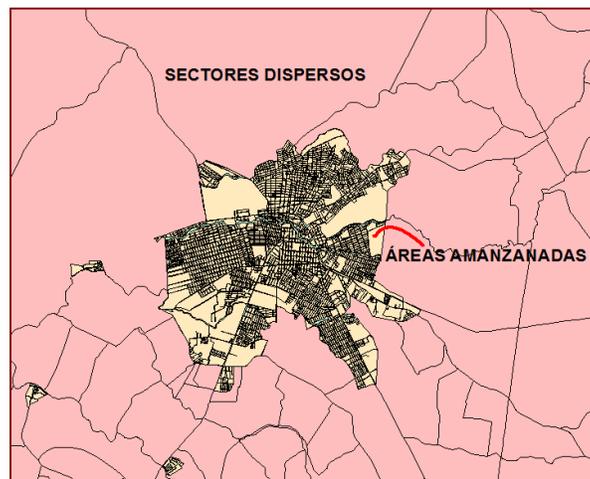
De hecho, considerar urbanas sólo a las cabeceras cantonales excluye a otras concentraciones con población numerosa que por estar ubicadas en parroquias rurales no se toman en cuenta. Estos conflictos entre áreas urbanas y rurales se dan sobre todo en la zona periférica de las ciudades, es decir en las zonas de periurbanización, sin embargo el INEC no ha incorporado este concepto dentro de su clasificación.

Un criterio más cercano a la realidad urbano-rural del país se relaciona con la delimitación de áreas amanzanadas y dispersas, división que realiza el INEC con fines censales. En el primer caso las áreas amanzanadas son aquellos núcleos de población aglomerada (concentrada), en donde las viviendas se ubican cerca, dentro de este grupo se encuentran las ciudades, cabeceras parroquiales y localidades amanzanadas (Censo de

Población y Vivienda, 2010). Las áreas amanzanadas muestran dos características urbanas importantes: concentración demográfica y estructura vial reticular (damero).

Por otro lado se encuentran las zonas o sectores dispersos que son áreas en donde las viviendas se ubican alejadas unas de otras y por lo tanto la población se encuentra dispersa en el territorio, espacios que pueden asumirse como rurales (Ver Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1. Ejemplo de sectores dispersos y áreas amanzanadas en la cartografía censal



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010

Elaboración: Propia (2015)

Esta aproximación ya no desde la versión oficial sobre lo urbano y lo rural del INEC sino desde la cartografía censal permite tener una idea más aproximada de que es lo urbano y lo rural en el Ecuador, saliendo de la tradicional división política administrativa como único medio de delimitación para el análisis territorial.

Otro aspecto interesante al analizar el territorio bajo los criterios de amanzanado y dispersos es la posibilidad de diferenciar zonas en procesos de urbanización o grandes ciudades que han registrado un crecimiento de su mancha urbana sobrepasando sus límites político- administrativos, lo cual facilita el análisis de las áreas periurbanas. Entonces de la información estadística del INEC pueden extraerse dos criterios principales para la definición de áreas urbanas, rurales y periféricas o periurbanas:

- *El criterio oficial de delimitación urbano-rural:* rígido, toma a la división política administrativa como base y considera a las cabeceras cantonales como los únicos

receptáculos de población urbana ignorando la existencia de otros aglomerados de población.

- *El criterio amanzanado-disperso extraído de la cartografía censal*: más flexible, permite el análisis de las zonas periurbanas como áreas de transición.

El criterio oficial es el de mayor alcance y por lo tanto el más utilizado para la definición de áreas urbanas y rurales en la intervención pública. Considerando que el uso de términos como urbano o rural determinan la forma en cómo se reparten y gestionan los recursos y a través de que instituciones, una división más afinada de la realidad urbano-rural es importante para una planificación adecuada y pertinente para cada territorio.

Por su parte el *Instituto Geográfico Militar (IGM)*, ente rector de la cartografía nacional genera información espacial de elementos tales como: red vial, red hidrográfica, relieve, infraestructura, asentamientos humanos, entre otros. Con respecto a los asentamientos, de acuerdo con el Catálogo de Objetos del Instituto Geográfico Militar, la cartografía base utiliza dos criterios principales para su definición:

- Se considera un poblado **"aquella concentración de pocas viviendas, en estas pueden incluirse caseríos, cabeceras cantonales o parroquiales"** (Catálogo de Objetos 1.50.000, 2013). En este caso la condición es que sean viviendas que presenten un patrón de poblamiento disperso a criterio del digitador.
- Son consideradas zonas urbanas cuando se trata de un **"área que contiene concentración de casas y otras estructuras"** (Catálogo de Objetos 1.50.000, 2013), de la misma forma aquí lo que prima es el criterio del digitador en función de lo que visualiza en las fotografías aéreas.

Como puede verse, la delimitación que realiza el IGM en su cartografía es un tanto arbitraria, aunque es importante mencionar que en el Catálogo se toma a la clasificación del INEC como uno de los elementos referenciales utilizados para esta categorización. Adicionalmente cabe destacar que tampoco en la cartografía base del IGM se encuentran parámetros para la categorización de zonas en proceso de urbanización o periurbanas.

5.2.Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

De acuerdo con el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), las áreas urbanas y rurales se definen en función de su volumen poblacional. Así se han establecido umbrales poblacionales para parroquias urbanas (población de más de 15.000 habitantes en su cabecera) y para parroquias rurales (población mayor a 2000 habitantes en su cabecera). Es importante mencionar que aunque este criterio es normativo, aún en muchas zonas del país estos umbrales no se cumplen, es así que existen asentamientos considerados urbanos que no cumplen con el umbral de los 15.000 habitantes.

De acuerdo con el análisis realizado por Egüez (2010) a nivel nacional de las 995 parroquias registradas en el censo 2001, 843 parroquias habían sido categorizadas sin cumplir con los parámetros establecidos en el COOTAD en el caso de parroquias urbanas y rurales.

Esto muestra como el COOTAD no ha llegado a concretarse en la práctica en los territorios. De hecho históricamente en el Ecuador los procesos de cantonización y parroquialización han sido determinados por coyunturas políticas, más que por parámetros técnicos, lo que ha generado graves conflictos limítrofes, muchos de los cuales hasta el día de hoy no encuentran solución.

Asimismo cabe hacer notar lo reduccionista que resulta la ley en lo que respecta a la definición de límites urbano-rurales al utilizar como único parámetro los volúmenes poblacionales. Si bien el número de población es uno de los indicadores más importantes para la determinación de zonas urbanas y rurales, éste no es el único, también existen otros elementos que deben ser considerados tales como: cambios en los patrones de uso del suelo (transición de suelo agrícola a suelo urbanizable, reducción de la frontera agrícola, expansión de la mancha urbana, etc.), relaciones campo ciudad (aumento del empleo rural no agrícola, consolidación de ciudades dormitorio periféricas a las grandes urbes, incremento de la población flotante en las ciudades), entre otros.

Todos estos elementos son importantes a la hora de definir lo urbano y lo rural, visibilizándose además el periurbano, el cual con los criterios actuales no constituye una categoría normativa posible para el territorio.

5.3. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y la Estrategia Territorial Nacional (SENPLADES).

En el caso del Ecuador así como en el resto de la región, los procesos de segregación del campo se han evidenciado en la toma de decisiones a nivel público, lo que no han contribuido de manera significativa a revertir el problema de la concentración de la tierra en pocas manos, situación que se agrava además por la débil inversión que han realizado los gobiernos en las zonas consideradas rurales (Kay, 2001).

De hecho, pese a las reformas agrarias, el control de las tierras agrícolas de mayor productividad, continúa en manos de grupos hegemónicos urbanos, lo que hace difícil la superación de la pobreza en las zonas rurales de nuestro país y favorece el descontrolado crecimiento en las ciudades (Kay, 2007).

La recuperación del territorio como elemento clave para la planificación, se retomó con la Constitución del año 2008, en ese sentido el gobierno actual, en el poder desde el año 2007, concibe a la planificación territorial, como una "herramienta necesaria para garantizar el desarrollo integral y equilibrado del país, evitando la segregación espacial y potenciando las capacidades y vocación productiva de las localidades" (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

La premisa actual se basa en que el desarrollo y bienestar de las localidades rurales, beneficia también al desarrollo urbano, al contribuir a la reducción de la migración campo-ciudad, controlar la expansión urbana y con ello disminuir la presión sobre los centros urbanos principales, especialmente Quito y Guayaquil (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

Con este fin el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, documento marco de la planificación nacional, ha planteado la "Estrategia Territorial Nacional (ETN), que concibe al territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico" (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

La Estrategia Territorial Nacional establece mecanismos y directrices para la planificación territorial en concordancia con los grandes objetivos nacionales, a través de la determinación de los siguientes ejes prioritarios de articulación territorial (Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017): conectividad, desarrollo endógeno, derechos de la naturaleza, calidad del ambiente, universalización de servicios básicos y desarrollo urbano

De acuerdo con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, la población total en el Ecuador, pasó de 3,2 millones en 1950, a 14,5 millones en 2010 y se proyecta que para el 2025 la población supere los 18 millones de habitante. La mayor parte de esta población se encuentra asentada en zonas urbanas, cuyo crecimiento entre otras cosas, se debe al éxodo urbano-rural, que alcanzó sus mayores niveles en las décadas de los 70 y 80 (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

Este vertiginoso crecimiento urbano no fue adecuadamente planificado, por lo que muchos de los nuevos habitantes de las ciudades, se asentaron en barrios precarios con escasez de servicios básicos y generalizada pobreza, lo que ha incrementado las brechas entre ricos y pobres, haciendo de las ciudades espacios cada vez más conflictivos e inseguros.

En esta dinámica de expansión urbana, las ciudades de Quito y Guayaquil, concentran más del 40% de la población a nivel nacional y absorben la mayor cantidad de recursos e inversión pública. Esta *bicefalia* de acuerdo con la ETN⁷, ha llevado a que si bien ambas ciudades experimenten mayor desarrollo en relación al resto del país, también ha propiciado la ampliación de la mancha urbana sobre tierras productivas, favoreciendo procesos de periurbanización en zonas rurales con vocación agrícola alrededor de estas ciudades (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

Para contrarrestar esta configuración territorial bicéfala, la Estrategia Territorial Nacional propone la potenciación y desarrollo de ciudades intermedias, estableciendo una red de *110 localidades aglomeradas*, definidas en función de su número de habitantes (asentamientos con una población igual o mayor a 10.000 habitantes). Estos asentamientos han sido jerarquizados en razón de la existencia de infraestructura y equipamientos y de lo que se denomina en la ETN como la *“especialización económica funcional”*, que se definió en base a la población económicamente activa (PNBV, 2013-2017).

Las 110 localidades aglomeradas, base de la Estrategia Territorial Nacional, son asentamientos urbanos y sus periferias, áreas periurbanas que por su proximidad física o su articulación funcional con las ciudades, han sido anexadas a éstas, dando lugar a lo que la

⁷ "Estrategia Territorial Nacional (ETN) es el conjunto de criterios específicos y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio y constituyen referentes obligatorios para las políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con la Constitución Política del Ecuador y los objetivos, políticas, indicadores y metas del Plan Nacional de Desarrollo" (SENPLADES, 2013).

ETN denomina como “conurbaciones”, las cuales en algunos casos aún mantienen características rurales, tal es el caso de Cutuglahua (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

Estas conurbaciones son una primera aproximación a lo periurbano desde el Estado. En este caso lo periurbano es visto desde la Estrategia Territorial Nacional (ETN), como **áreas en proceso de urbanización o potencialmente urbanizables**, lo que deja entrever la persistencia de un modelo que privilegia al desarrollo urbano en detrimento de lo rural, dejando de lado a la conservación de los espacios rurales, como una alternativa para el desarrollo.

Y es que sin ser por sí sola la causa de la urbanización desordenada de algunas de las periferias de las ciudades, sin duda la política pública orienta y privilegia ciertos modelos de desarrollo en detrimento de otros, cabe preguntarse entonces cual es la visión y enfoque de desarrollo que existe en la ETN y qué papel juega la ruralidad en ese proceso.

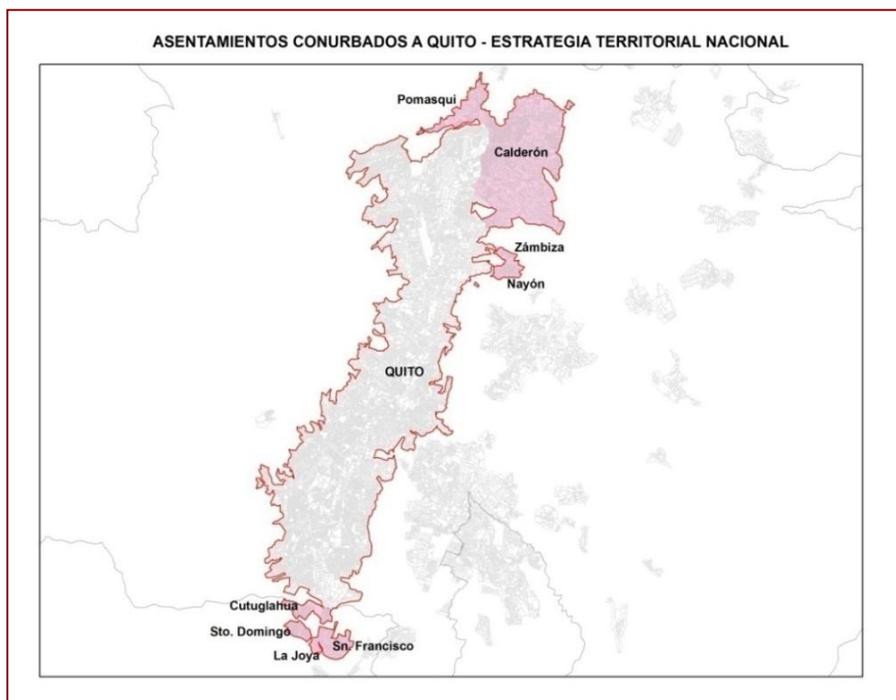
Aunque ciertamente es interesante el retorno al territorio en materia de planificación nacional, en el caso de la ETN, poco o nada es lo que se menciona con respecto a las zonas rurales y su importancia, parte del sesgo urbano en las políticas públicas. Alrededor de la ETN, lo que se hace es apostar al equipamiento y potenciación de las ciudades intermedias, como vía para el desarrollo, sin considerar la situación particular de las zonas rurales, o de aquellas que por su cercanía con las urbes no ven otra alternativa más que subsumirse a la ciudad.

Lo descrito anteriormente define de manera clara lo que ocurre con parroquias como las de Cutuglahua, la cual dentro de la Estrategia Territorial Nacional es considerada como una de las conurbaciones de la ciudad de Quito junto con otros asentamientos que son parte de la unidad denominada Quito-La Joya – Zámbriza-Llano Chico – Nayón – Pomasqui-Calderón.

Entonces puede asumirse que desde el Estado, Cutuglahua se concibe como una zona urbanizable, lo que deja por fuera la posibilidad de la conservación de su ruralidad primaria. Ello pese a que dentro de la misma Estrategia Territorial Nacional, se habla de la necesidad del crecimiento vertical de las ciudades, especialmente de aquellas de mayor tamaño (Guayaquil, Quito, Cuenca, Ambato y Portoviejo), controlando su expansión

urbana y evitando la urbanización de tierras con vocación agro productiva como Cutuglahua (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

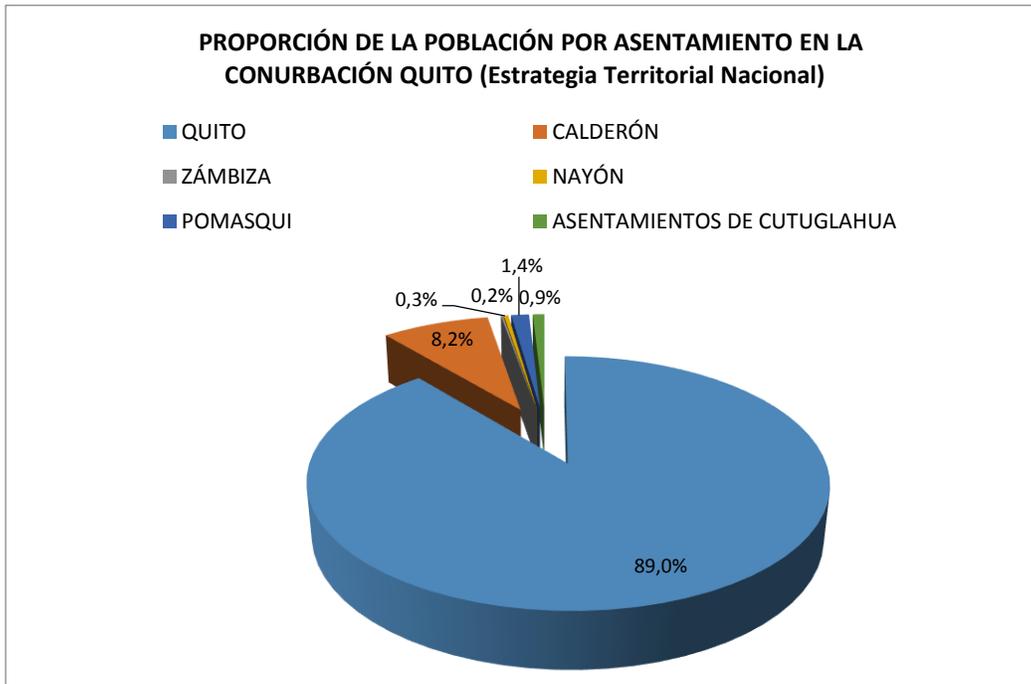
Mapa No. 1. Asentamientos conurbados a Quito según la Estrategia Territorial Nacional



Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Estrategia Territorial Nacional (SENPLADES)

Elaboración: Propia (2015)

Gráfico No. 2. Proporción de la población por asentamiento en la conurbación Quito



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010)

Elaboración: Propia (2015)

El tema central de la propuesta territorial del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 con respecto al desarrollo rural, se fundamenta sobre el supuesto de que el desarrollo de las ciudades intermedias y el policentrismo urbano, se traducirá consecuentemente en el desarrollo de los sectores rurales, a través de las "redes de complementariedad y sinergia entre las ciudades", las cuales viabilizan la dinamización económica de las zonas rurales.

Y es que aunque dentro de la Estrategia Territorial Nacional, tanto lo rural como lo urbano son categorías de un mismo territorio, es el desarrollo de las ciudades intermedias, el puntal para el desarrollo rural, debido a la dependencia de éste con la aglomeración, la cual genera ventajas para la realización de actividades productivas (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

5.4. Lo rural, lo urbano y lo periurbano desde el Estado: algunas conclusiones.

Las diferentes visiones con respecto a lo urbano y lo rural que existen dentro del Estado, muestran la falta de unicidad de criterios al respecto, lo que acarrea conflictos en la planificación y gestión del territorio.

Por un lado las instituciones generadoras de información, utilizan criterios diversos y no homologados para la delimitación de áreas urbanas y rurales. Los ejemplos mencionados en líneas anteriores muestran como la información estadística no utiliza los mismos criterios de delimitación que los empleados en la generación cartográfica, generándose conflictos a la hora de plantear intervenciones públicas.

Otro problema guarda relación con la ausencia de parámetros que permitan caracterizar y definir zonas de transición urbano-rural o periurbanas dentro de los procesos de generación de información. Pese a ello es importante mencionar la riqueza de mucha de la información con la que actualmente el Ecuador cuenta, la información censal y su cartografía, por ejemplo, permiten realizar desagregaciones a nivel de asentamientos humanos, y en el caso de la cartografía, recientemente se ha generado información actualizada y detallada, a escalas que permiten la planeación nacional y local.

La clave está en hacer uso de estos insumos y en mirar desde la planificación al territorio como un espacio diverso, lo que permitirá una planificación integral y más acorde con las necesidades específicas de cada uno de los espacios, se trata de no conformarse solamente con las estadísticas oficiales, que como vimos pueden a veces ser sesgadas.

En ese sentido, la normativa juega un rol fundamental, y es que la planificación territorial no puede solo centrarse en la planificación de las ciudades, es necesario revalorizar y retomar al campo como una categoría de planificación necesaria e importante. En esa línea las reformas que se prevén a nivel normativo mediante la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Uso de Suelo y Ordenamiento Territorial, deben recoger todas estas inquietudes, empezando por definir de manera clara que es lo urbano, lo rural, y por supuesto integrar a las zonas periurbanas como una categoría transicional importante entre ambos espacios.

Es interesante la incorporación dentro de documentos de planificación nacional como el Plan Nacional para el Buen Vivir, la incorporación de criterios de “conurbación”, los cuales salen de la división urbano-rural tradicional. Sin embargo aún se evidencia el sesgo urbano de la estrategia, al asumir que la política de desarrollo urbano por sí sola será suficiente para irradiar desarrollo a las áreas rurales.

La visión de la ciudad como el ideal de desarrollo paralelo a débiles iniciativas de desarrollo rural desde una perspectiva agrarista y productivista del campo, han provocado

el retroceso y estancamiento de las zonas rurales y el crecimiento descontrolado de las aglomeraciones urbanas sobre áreas rurales periféricas, a tal punto que hoy esta forma de expansión ya no es sostenible, debido a que concentra la inversión en las ciudades grandes mientras agota recursos indispensables para su propio sostenimiento (Paré, 2001).

Si bien el crecimiento de ciudades intermedias para lograr el policentrismo, desafía la tradicional bicefalía entre Quito y Guayaquil, quedan pendientes estrategias de desarrollo rural específicas, las cuales restrinjan la expansión urbana sobre zonas rurales y reconozcan las funciones fundamentales que el sector rural cumple en el marco de la globalización, no solo como proveedor de alimentos y de mano de obra, sino también como la fuente de importantes activos ambientales sin los cuales la vida en la ciudad no sería posible (reservorios de agua por ejemplo).

Una visión subordinada de los sectores rurales bajo los urbanos no es sustentable en el tiempo ni siquiera para el desarrollo y sostenimiento de las propias ciudades sean éstas grandes o pequeñas, de allí que la visión rural es importante y la definición de políticas en ese sentido resulta fundamental, siendo ésta quizás la principal deuda que el Estado y la planificación nacional tienen con el país.

CAPITULO IV

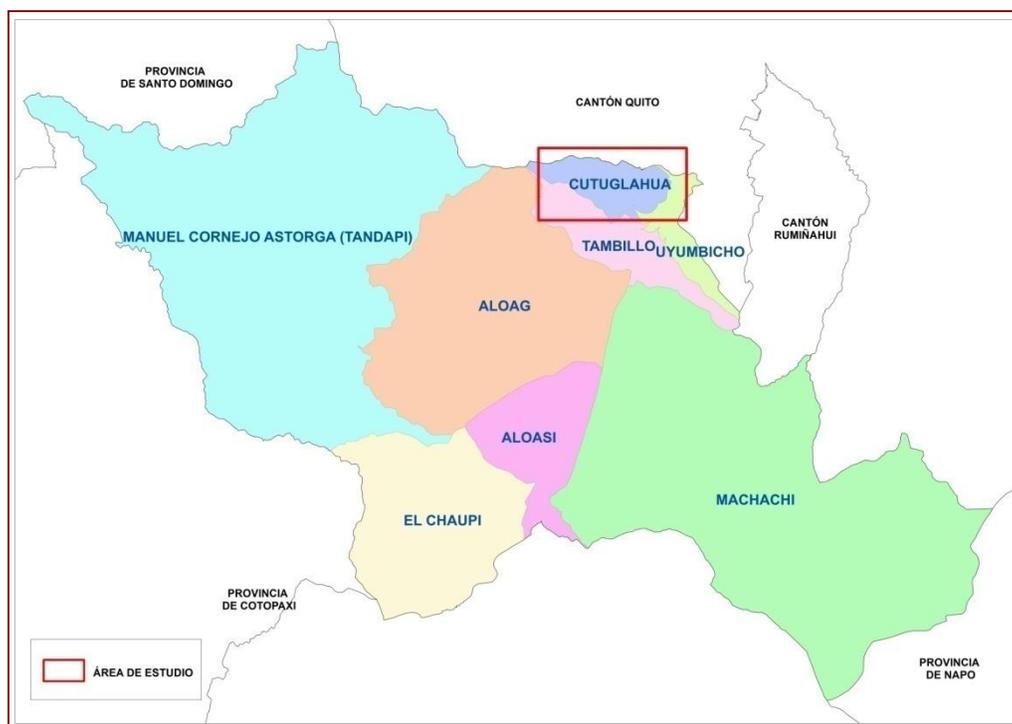
CUTUGLAHUA: ENTRE LO URBANO Y LO RURAL

6.1. Aspectos generales del área de estudio

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Cutuglahua es una parroquia rural del Cantón Mejía, ubicada en el límite entre éste y el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en la Provincia de Pichincha.

Cutuglahua, limita al norte con el cantón Quito, al sur y oeste con la parroquia de Tumbillo y al Este con la parroquia de Uyumbicho, ambas dentro de la jurisdicción del Cantón Mejía (ver Mapa No. 2).

Mapa No. 2: Ubicación de la Parroquia de Cutuglahua



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010)

Elaboración: Propia (2015)

La Parroquia de Cutuglahua fue creada el 16 de febrero de 1950, separándose así administrativa y jurisdiccionalmente de la parroquia de Uyumbicho. Con una extensión de apenas 28km², es una de las parroquias más pequeñas del Cantón Mejía, pero también una

de las más pobladas. Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, Cutuglahua hoy tiene cerca de 16.000 habitantes, repartidos en cerca de 30 barrios, lo que la convierte en una de las parroquias más pobladas del Cantón Mejía.

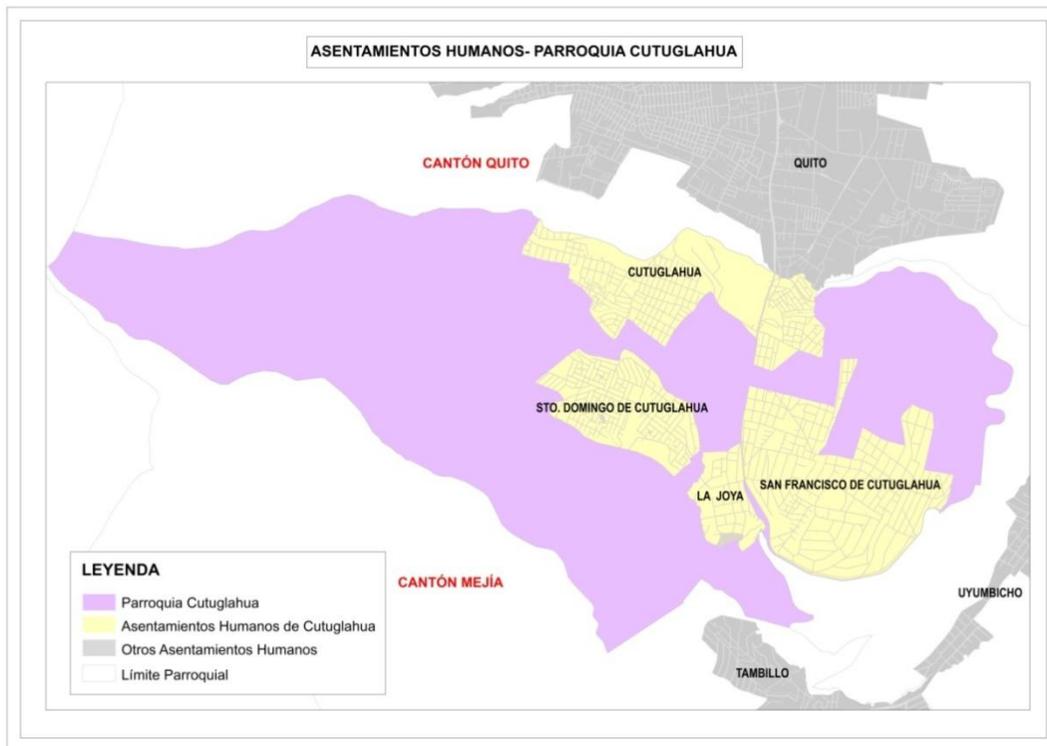
Inicialmente Cutuglahua perteneció a Uyumbicho, siendo una zona formada en su mayoría por grandes haciendas, de gran productividad agrícola y ganadera. Así Cutuglahua, como muchas otras zonas rurales periféricas de Quito, fue conocida como “el granero de Quito”, ya que su producción abastecía de alimentos a la ciudad, con el predominio de cultivos como el maíz, el trigo y la cebada, además de la cría de animales, especialmente de ganado lechero (Gobierno de la Provincia de Pichincha).

El desarrollo agrícola motivó la construcción de vías que conectaron las zonas de producción agrícola con la ciudad de Quito, dinamizando la economía local e incrementando la relación con la gran urbe.

Actualmente la Parroquia de Cutuglahua es una zona en la que conviven actividades rurales (especialmente agricultura de subsistencia), con actividades de carácter urbano (comercio y actividad industrial en torno a la vía principal). Con una población que trabaja en su mayoría en Quito, prestando servicios de cuidado del hogar o como trabajadores en la construcción, la vinculación con esta ciudad es determinante en su proceso de crecimiento y desarrollo.

Cutuglahua cuenta con cuatro asentamientos consolidados o en proceso de consolidación, los cuales presentan el mayor crecimiento demográfico de la parroquia. Estos asentamientos son: Cutuglahua (cabecera parroquial), Santo Domingo de Cutuglahua, San Francisco de Cutuglahua y La Joya. El mapa No. 3 permite conocer la ubicación de estos asentamientos en la parroquia.

Mapa No. 3: Asentamientos humanos de la Parroquia Cutuglahua



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010)

Elaboración: Propia (2015)

6.2. El Distrito Metropolitano de Quito y su expansión hacia las periferias

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, se reconoce que en el Ecuador la política estatal ha privilegiado de manera sistemática a las zonas urbanas, ignorando a los sectores rurales, intensificando la inequidad territorial. Como causa de la marginación de lo rural, se ha promovido el crecimiento urbano y la densificación de las ciudades, especialmente de las principales y más grandes del país: Quito y Guayaquil (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

En Quito desde mediados del siglo XX comienza a verse un crecimiento demográfico importante, producto de la migración campo-ciudad derivada de políticas públicas que privilegiaron al desarrollo urbano en detrimento del campo (Naranjo, 2012).

La pobreza en las zonas rurales dio paso al éxodo de campesinos hacia la ciudad de Quito, dando lugar a procesos de urbanización y absorción de zonas rurales periféricas. En nuestro país, una de las principales causas del crecimiento desproporcionado de Quito y Guayaquil, fue la migración interna, es decir el desplazamiento masivo de campesinos

expulsados de sus tierras debido a la falta de empleo, la ausencia del Estado y la pobreza generalizada (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017).

Hoy el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) cuenta con una superficie de 4.235 km² y una población que representa poco más del 15% del total nacional, a lo que se suma una alta concentración de equipamientos y servicios, lo que lo ha convertido en un centro económico, político y administrativo de fundamental importancia dentro de la estructura territorial del Ecuador (Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022).

Ante esta realidad, desde el año 1993 se reconoce desde el Estado, la necesidad de considerar a Quito como un régimen territorial especial, lo que hoy conocemos como el Distrito Metropolitano. El objetivo de la declaratoria de Quito como Distrito Metropolitano, era el configurar una unidad de planificación más amplia, en donde las áreas rurales periféricas de la ciudad sean parte de los procesos de gestión territorial dentro de la urbe(Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022).

Bajo la figura de Distrito Metropolitano de Quito, el municipio de Quito asumió nuevas competencias que comprendían no solo la administración de la ciudad central (32 parroquias urbanas) sino también de sus parroquias periféricas rurales, 33 en total (Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022).

Para facilitar la gestión, se dividió al territorio en ocho administraciones zonales con el fin de descentralizar la acción del municipio. Ahora bien, aunque el abordaje de lo rural dentro de la planificación del DMQ, constituyó un gran avance, éste no dio los resultados que se esperaban, en general el imaginario urbano se impuso sobre el rural, la ciudad mantuvo su dinámica de expansión hacia las periferias y el crecimiento expansivo de la mancha urbana se intensificó; de hecho esta forma de administración se ha quedado corta ante la velocidad de la expansión urbana del DMQ, la cual hoy sobrepasa los límites de su jurisdicción afectando a cantones vecinos como Rumiñahui, Mejía, Pedro Moncayo y Cayambe (Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022).

El Distrito Metropolitano de Quito que en 1950 tenía una población de poco más de 200.000 habitantes, hoy supera los 2'200.000 y se estima que en el 2020 llegue a casi los 2.8 millones (Censo de Población y Vivienda, 2010). Aunque en el Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022 se afirma que desde 1982 existe una tasa de

crecimiento demográfico decreciente⁸, es importante mencionar que la dinámica demográfica en el cantón no es homogénea, ésta encuentra diferencias entre zonas urbanas y rurales.

Así en el 2001 la población urbana representaba el 76.6% de la población total del DMQ y en el 2010 esta proporción bajó al 72.3%(Censo de Población y Vivienda, 2010). Por otro lado en el caso de la población rural ésta registró un incremento del 4.3%, crecimiento que es traducido por el Municipio de Quito como la “tendencia de la población a establecerse en las áreas en proceso de consolidación de los extremos norte y sur y los valles” (Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022).

Entonces **"el aparente crecimiento demográfico rural" en el DMQ, en verdad se trata de crecimiento periurbano"**(Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022).

De acuerdo con datos de la Corporación Estudios de la Ciudad (2012), menos de la mitad de la población de Quito reside en la zona consolidada, lo que contrasta con el crecimiento demográfico que se registra en las zonas en proceso de consolidación. Es importante mencionar que estas cifras únicamente consideran a la población que se encuentra dentro de los límites político-administrativos del DMQ, lo que quiere decir que el crecimiento de parroquias conurbadas como Cutuglahua aún no se ha dimensionado ni cuantificado.

Otro aspecto que cabe resaltar es que muchas veces el decrecimiento demográfico en las zonas consolidadas es la causa principal del crecimiento en las periferias. Esto porque es la misma población de las zonas consolidadas, la que decide salir de ellas y trasladarse hacia nuevos polos de crecimiento urbano (Ávila, 2009).

Estos desplazamientos intra-metropolitanos tienen diversas causas y sus condiciones dependen del tipo de población que se moviliza; por ejemplo el fenómeno de la periurbanización en Cutuglahua difiere en mucho de la periurbanización de zonas como Cumbayá o Tumbaco. Mientras en el primer caso la consolidación de barrios precarios en la periferia se da como consecuencia de la expulsión de población de bajos ingresos en las

⁸ Tasas de crecimiento del DMQ por período intercensal según el Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022: 1950-1962: 3.9% anual, 1962-1974: 3.6% anual, 1974-1982: 4.5% anual, 2001-2010: 2.2% anual.

zonas consolidadas (alto costo de la vivienda), en el caso de Cumbayá y Tumbaco, quienes se desplazan son la población con altos ingresos, los cuales construyen urbanizaciones privadas con un importante flujo de capital que financia proyectos inmobiliarios, desarrollo comercial y servicios (Naranjo, 2012).

De acuerdo con proyecciones al 2022 realizadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en su Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022, las tendencias de crecimiento actual se mantendrán, registrándose mayores niveles de poblamientos en los extremos norte y sur de la ciudad.

Pese a ello la distribución de equipamientos y servicios es inequitativa y no está acorde con las necesidades de estos nuevos polos de crecimiento demográfico. En general la mayor parte de equipamientos públicos se concentran en el denominado hipercentro¹⁰, lo que obliga a la población de las periferias, a realizar desplazamientos diarios para su acceso, lo cual hace perder tiempo y genera caos y tráfico vehicular (Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-2022).

La falta de coordinación entre la localización de los equipamientos y servicios y la distribución poblacional es un problema que afecta al DMQ y que tiene repercusiones en la calidad de vida de la población (especialmente la de bajos ingresos) y en la movilidad.

Durante la administración del Dr. Augusto Barrera se estableció como un eje central de acción, la configuración de varias centralidades a lo largo del territorio del DMQ (estructura policéntrica), con el fin de acercar los equipamientos y servicios a la población, evitando largos desplazamientos diarios, reduciendo la necesidad de movilización y mejorando la calidad de vida en zonas periféricas de la ciudad, esto es lo que se menciona en el Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, 2012-022, realizado bajo esta administración municipal.

⁹Alexander Naranjo, en su tesis de maestría *“Interfaces urbano-rurales en zonas de periurbanización: un estudio de caso en la parroquia de Cumbayá, Quito”*, realiza un análisis más a fondo respecto del proceso de periurbanización en la zona de los valles de Cumbayá y Tumbaco.

¹⁰De acuerdo con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el hipercentro de la ciudad se encuentra entre la Av. Tomás de Berlanga (Norte), Av. Alonso de Angulo (Sur), Av. América, Av. Universitaria y Av. Mariscal Sucre (Oeste) y Av. 6 de Diciembre, Av. Gran Colombia y Av. Maldonado (Oriente).

En Quito los procesos de periurbanización están caracterizados por su diversidad y heterogeneidad, dando lugar a múltiterritorialidades en las zonas de concentración periurbana. La periurbanización, ha significado para la ciudad, la extinción de zonas rurales de gran valor por los servicios ambientales que ofrecían, además de la segregación socio espacial de aquellas poblaciones que originalmente ocuparon estas zonas y que han tenido que hacer frente a las nuevas dinámicas o salir de esos espacios (Naranjo, 2012).

Otra de las consecuencias ha sido la fragmentación del territorio con la conformación de barrios diferenciados según el nivel socioeconómico, lo que se traduce en la exclusión de unos y los excesivos privilegios para otros (Naranjo, 2012).

Hoy el DMQ es una ciudad dispersa, con un crecimiento expansivo no planificado. Las posibilidades de crecimiento vertical y de densificación en zonas consolidadas, aunque existen, no han sido parte de la política municipal durante muchos años, esto quizás por los intereses económicos en juego (inmobiliarias privadas y traficantes de tierras), de allí que lo que queda para la población de bajos ingresos, incapaz de hacer frente a los costos de vivir en la ciudad, es la expansión hacia las periferias.

Pese a ello muchas veces es el propio Municipio quien facilita la expansión urbana sobre las periferias rurales, mediante la desregulación y falta de control del capital inmobiliario formal e informal en zonas como Guayllabamba, el Valle de los Chillos, Tumbaco, Cumbayá y el Cantón Mejía,

Muchos de estos nuevos polos de crecimiento urbano, hasta hace algunas décadas eran considerados zonas agrícolas, que proveían además de alimentos, de otros servicios ambientales a la ciudad, tales como agua, áreas de recreación, entre otras. En los últimos años este panorama cambió radicalmente, siendo reemplazadas zonas con vocación agrícola por barrios y urbanizaciones.

En conclusión en el DMQ nos encontramos frente a un escenario de crecimiento más que urbano, periurbano. Poco a poco se ha hecho visible el abandono de la ciudad compacta para dar paso a un proceso de poblamiento hacia afuera (periferias), dando lugar a la ciudad difusa, con un modelo de crecimiento disperso, en donde la especulación del valor de la tierra y la proliferación del mercado informal se han intensificado. Así a la ciudad se han ido incorporando zonas rurales periféricas, muchas incluso ubicadas por

fuera de los límites político administrativos del cantón (Plan de Desarrollo de Quito, 2006-2010).

Con el fin de controlar este crecimiento difuso de la ciudad, el municipio de Quito desde el 2001, estableció superficies máximas permitidas de suelo urbanizable en las periferias de la ciudad. Sin embargo aunque esta medida pudo haber tenido efectos favorables dentro del cantón y sus parroquias rurales, en casos como el de Cutuglahua, no tuvo mayor impacto por tratarse de una parroquia fuera de la jurisdicción del DMQ, y que por lo tanto no ha sido contemplada dentro de los planes de ocupación, uso y ordenamiento territorial de Quito, por el contrario el crecimiento urbano en esta zona se ha intensificado.

Y es que en un sistema globalizado, las grandes metrópolis concentradoras de servicios y actividades económicas, son las que organizan el espacio y la distribución de la población, formando un sistema donde es lo urbano lo que dirige en gran medida las decisiones que se toman a nivel rural (Pradilla, 2009). Pese a ello en nuestro país, aún no se han definido mecanismos de gobernanza y acuerdos que permitan corresponsabilizar a Quito de los procesos de urbanización difusa en zonas fuera de su jurisdicción como Cutuglahua.

Se trata de sistemas de gestión restringidos a los límites políticos administrativos de los territorios, lo que ha impedido un análisis integral de los procesos de periurbanización en los sistemas metropolitanos de nuestro país.

6.3. Cambios espaciales y demográficos en las zonas periurbanas de Quito: el caso de Cutuglahua

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, Cutuglahua tiene una población total de 16.746 habitantes¹¹, de los cuales el 100% son considerados por el censo como población rural, ello pese a que para el Municipio de Mejía, la parroquia de Cutuglahua está

¹¹ Estimaciones del Municipio de Mejía muestran que la población total en Cutuglahua ascendería a unos 24.000 habitantes, y no a los 16746 que muestra el Censo de Población y Vivienda 2010. Este subregistro según el Municipio se debe a que parte de la población que habita en la parroquia registra su domicilio en Quito o en sus localidades de origen. Considerando que uno de los parámetros para la asignación presupuestaria es el número de población, de acuerdo con el Municipio de Mejía, este subregistro ha perjudicado a la parroquia en términos presupuestarios (Entrevista con la Gestora Comunitaria del Municipio de Mejía, 2014).

catastrada en su totalidad como urbana (Entrevista a Gestora Comunitaria del Municipio de Mejía, 2014).

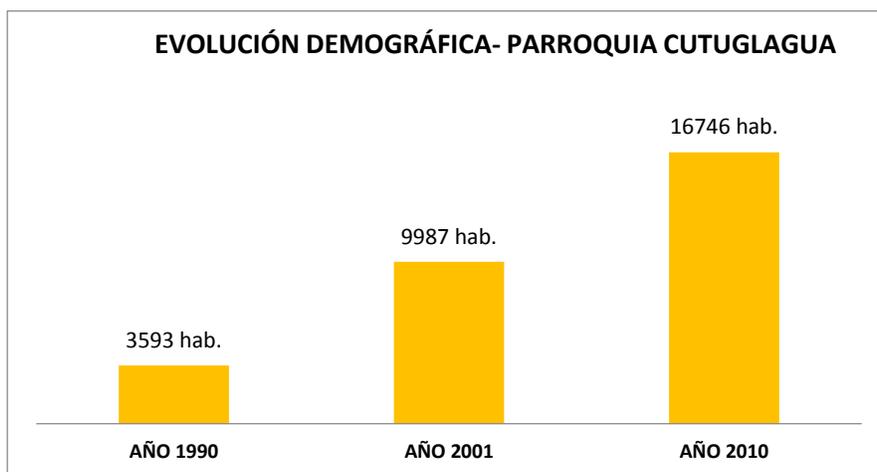
Estas contradicciones son producto como ya se explicó en acápite anteriores, de la falta de unicidad de criterios entre las diferentes instituciones del Estado y en varios niveles de gobierno, con respecto a la delimitación de zonas urbanas y rurales.

De acuerdo con funcionarios municipales, la mayor parte de la población es migrante, afirmación que es corroborada por datos censales, los cuales muestran que un 60% de los habitantes de la parroquia, no son oriundos de ella y provienen principalmente de las provincias de Cotopaxi, Chimborazo y Pichincha, en este último caso principalmente de la ciudad de Quito (Censo de Población y Vivienda, 2010).

Los datos censales muestran como en 1990 el cantón Mejía tenía 46.687 habitantes de los cuales 3.593, es decir un 8%, residían en Cutuglahua, siendo en ese entonces la quinta parroquia más poblada del cantón. Al comparar estos datos con los del censo de 1982, puede verse como en apenas 8 años, la población de la parroquia aumentó en 2,66 veces (Censos de Población y Vivienda).

Hoy Cutuglahua es la segunda parroquia más poblada del cantón Mejía, superada solo por Machachi que es la cabecera cantonal. La población de Cutuglahua representa poco más del 20% de la población actual del cantón. La evolución de la población en la parroquia de acuerdo con datos censales oficiales, puede verse con detalle en el gráfico No.3.

Gráfico No. 3. Evolución demográfica en la Parroquia Cutuglahua



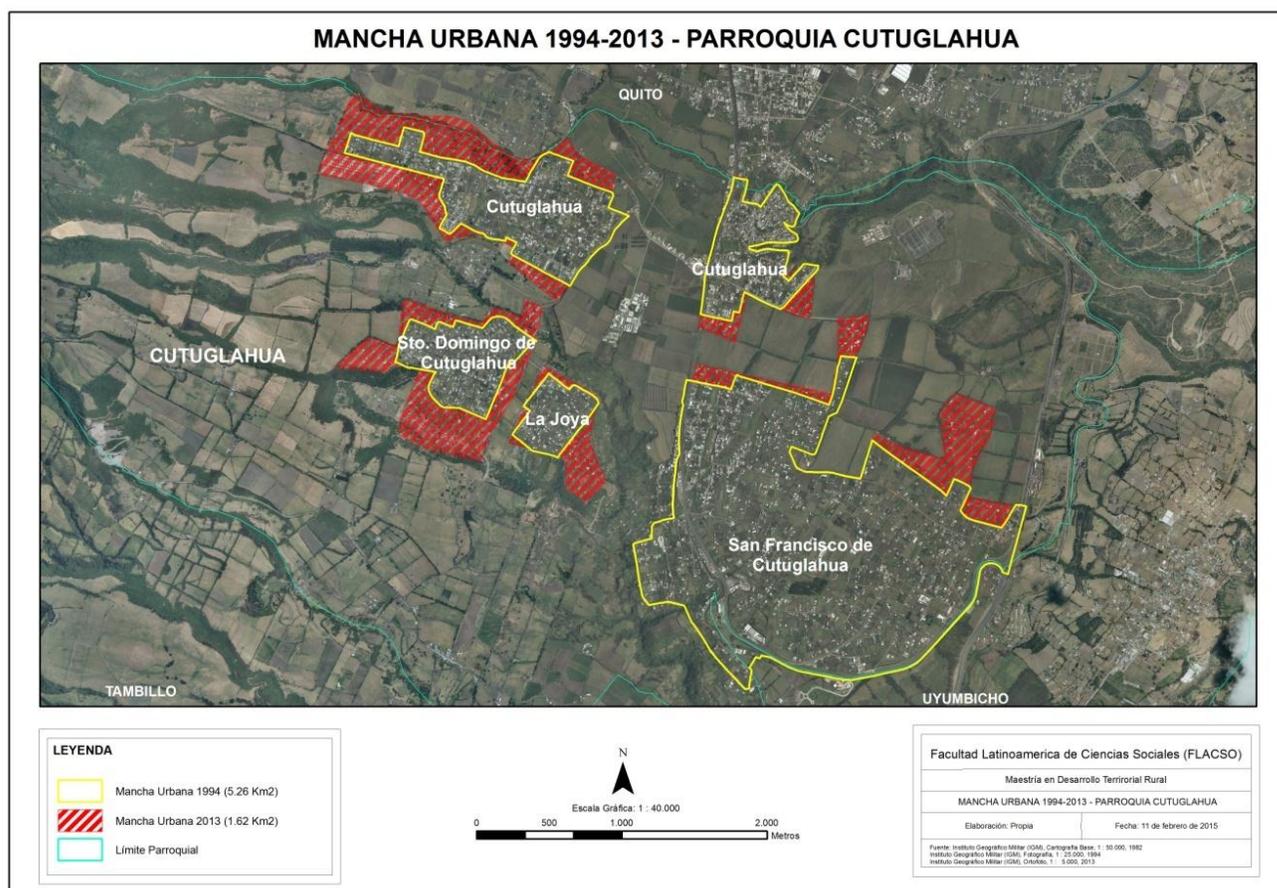
Fuente: Censos de Población y Vivienda 1990, 2001, 2010 (INEC)

Elaboración: Propia (2015)

Otro aspecto importante para el análisis es el tema de la mancha urbana, la cual para el caso de este estudio se determinó a partir de fotografías aéreas de los años 2004 y 2013, proporcionadas por el Instituto Geográfico Militar. Previo a su análisis, estas fotografías debieron ser sometidas a un proceso de georeferenciación y ortorectificación.

Una vez procesadas las fotografías, el análisis incluyó la identificación de manchas de crecimiento urbano (uso no urbano y urbano) en ambas temporalidades, con el fin de determinar los cambios registrados en la mancha urbana durante ese período de tiempo y definir áreas de crecimiento. El resultado obtenido como parte de este proceso se puede observar en los mapas a continuación:

Mapa No. 4: Mancha Urbana 2004- 2013. Parroquia Cutuglahua

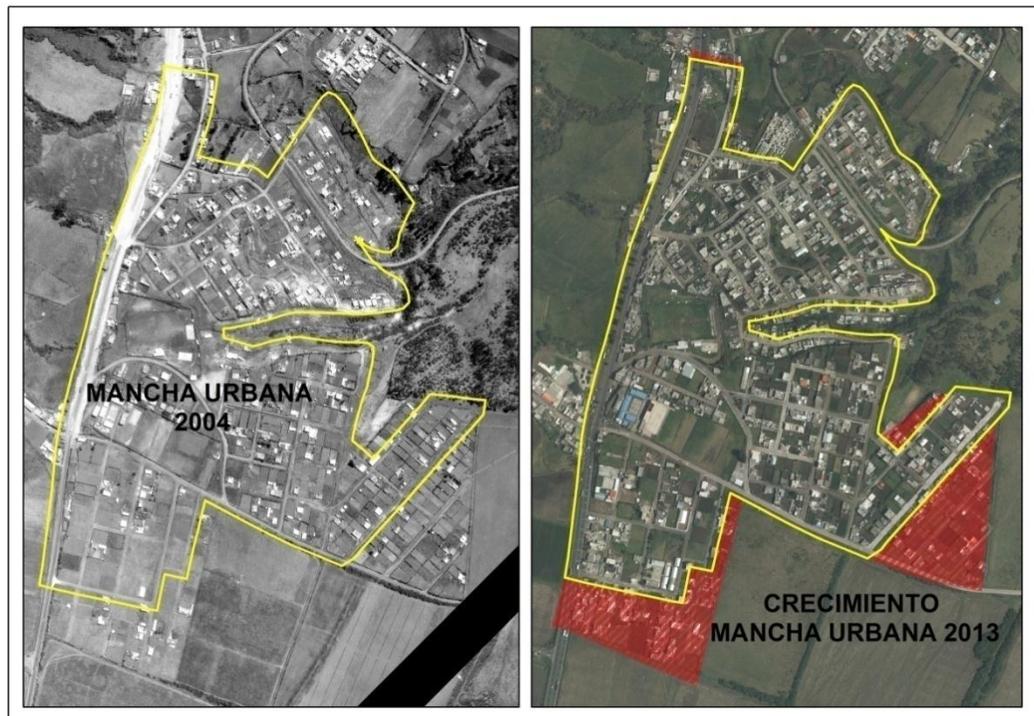
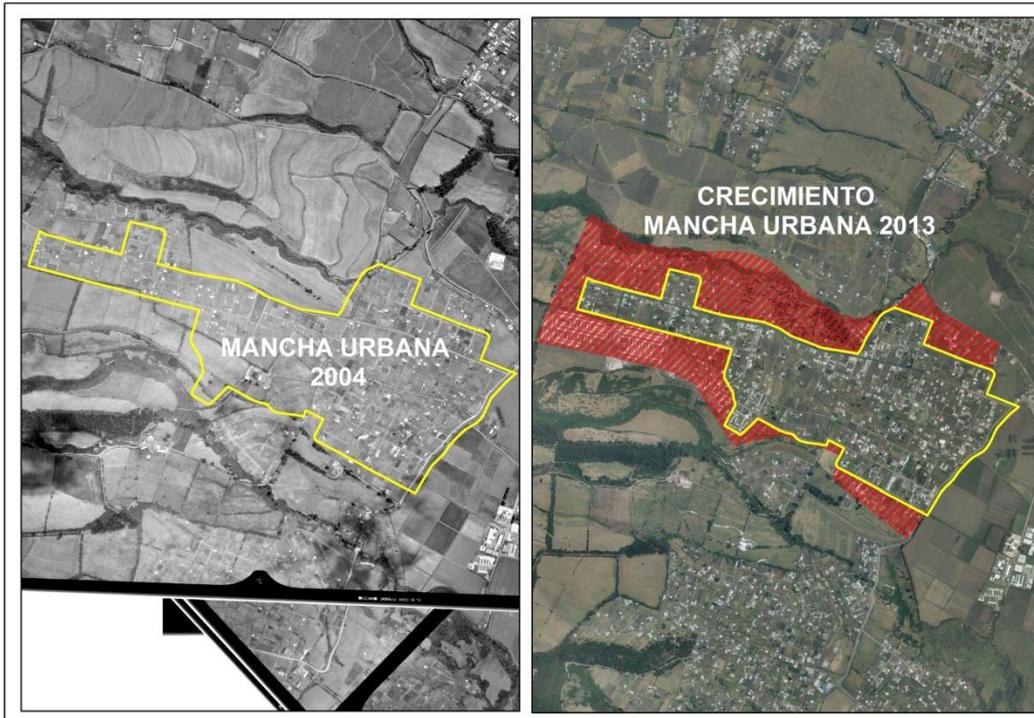


Fuente: Instituto Geográfico Militar. Fotografía Aérea, 1:25.000 (2004)

Instituto Geográfico Militar, Ortofoto, 1:5.000 (2013)

Elaboración: Propia (2015)

Mapa No. 5: Mancha Urbana 2004-2013. Cutuglahua (área amanzanada)

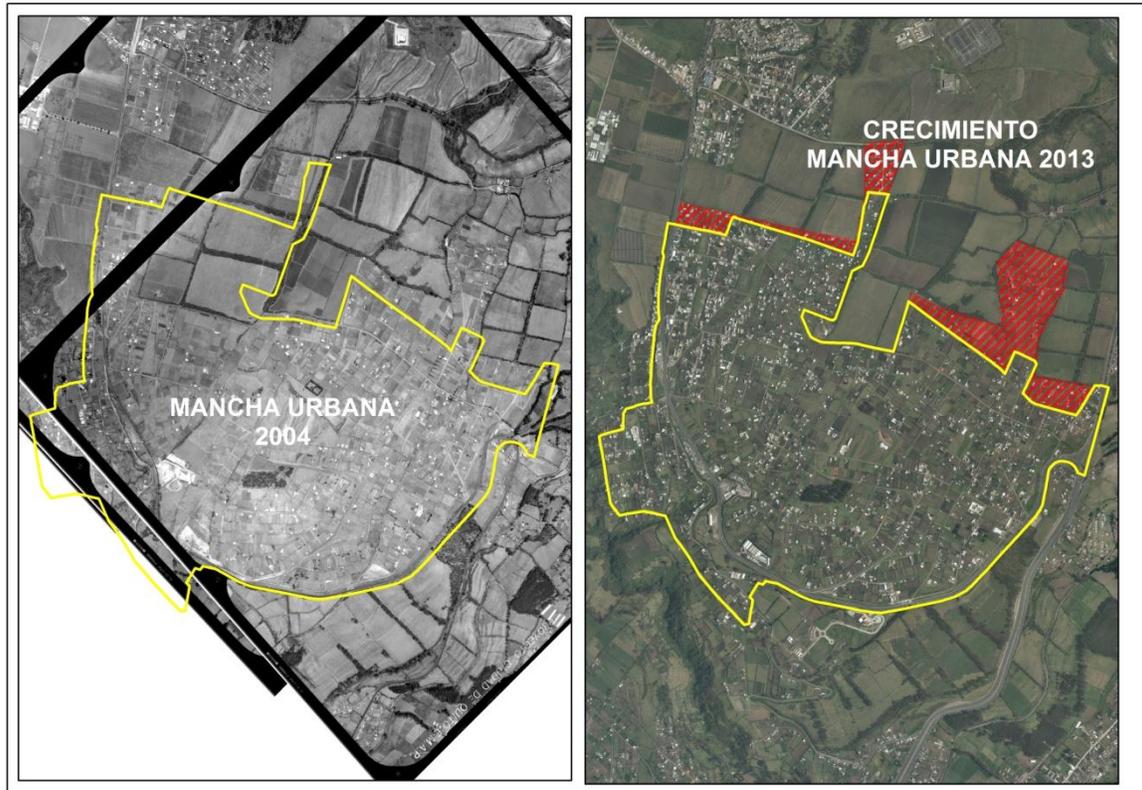


Fuente: Instituto Geográfico Militar. Fotografía Aérea, 1:25.000 (2004)

Instituto Geográfico Militar, Ortofoto, 1:5.000 (2013)

Elaboración: Propia (2015)

Mapa No. 6: Mancha Urbana 2004-2013. Asentamiento San Francisco de Cutuglahua (área amanzanada)

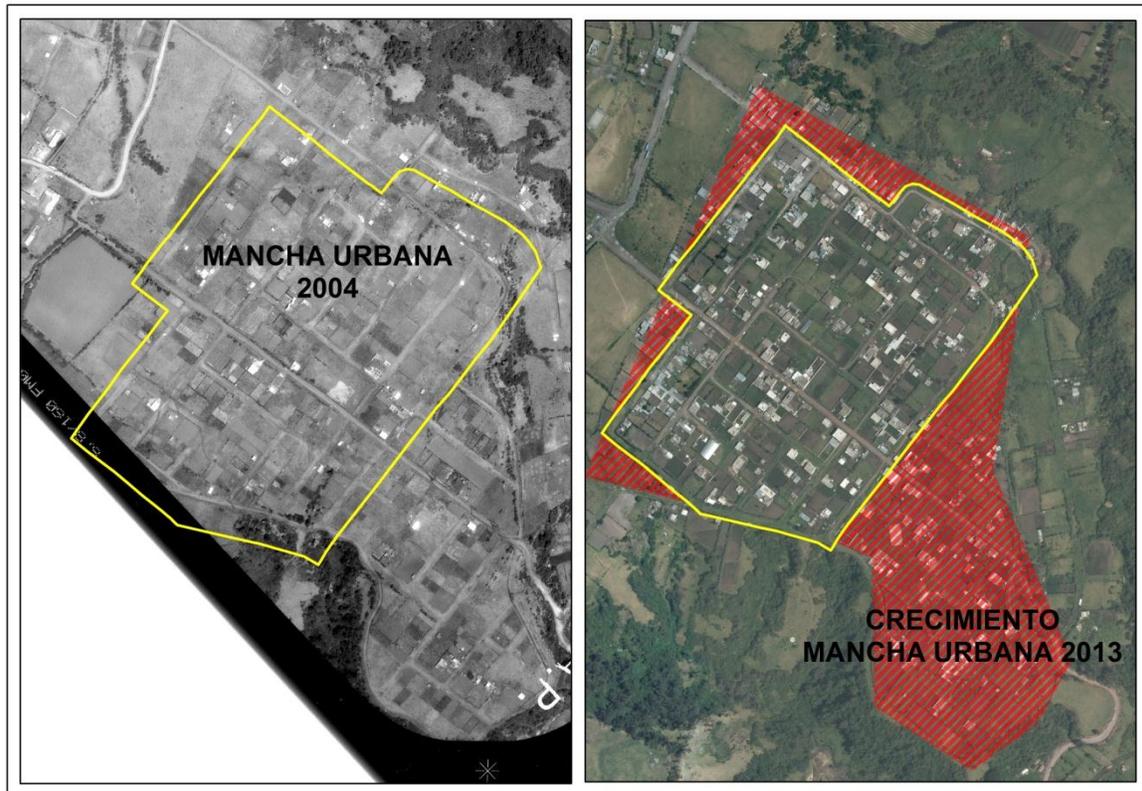


Fuente: Instituto Geográfico Militar. Fotografía Aérea, 1:25.000 (2004)

Instituto Geográfico Militar, Ortofoto, 1:5.000 (2013)

Elaboración: Propia (2015)

Mapa No. 7: Mancha Urbana 2004-2013. Asentamiento La Joya (área amanzanada)

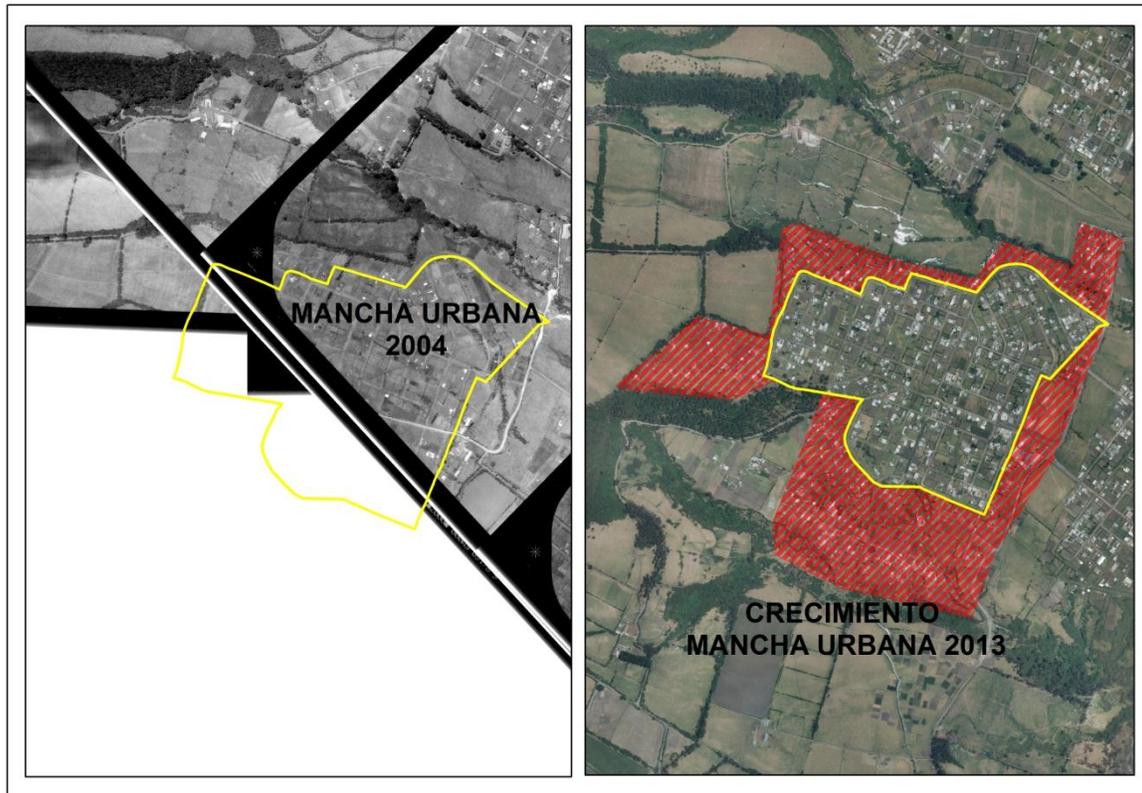


Fuente: Instituto Geográfico Militar. Fotografía Aérea, 1:25.000 (2004)

Instituto Geográfico Militar, Ortofoto, 1:5.000 (2013)

Elaboración: Propia (2015)

MAPA No. 8: Mancha Urbana 2004-2013. Asentamiento Santo Domingo (área amanzanada)



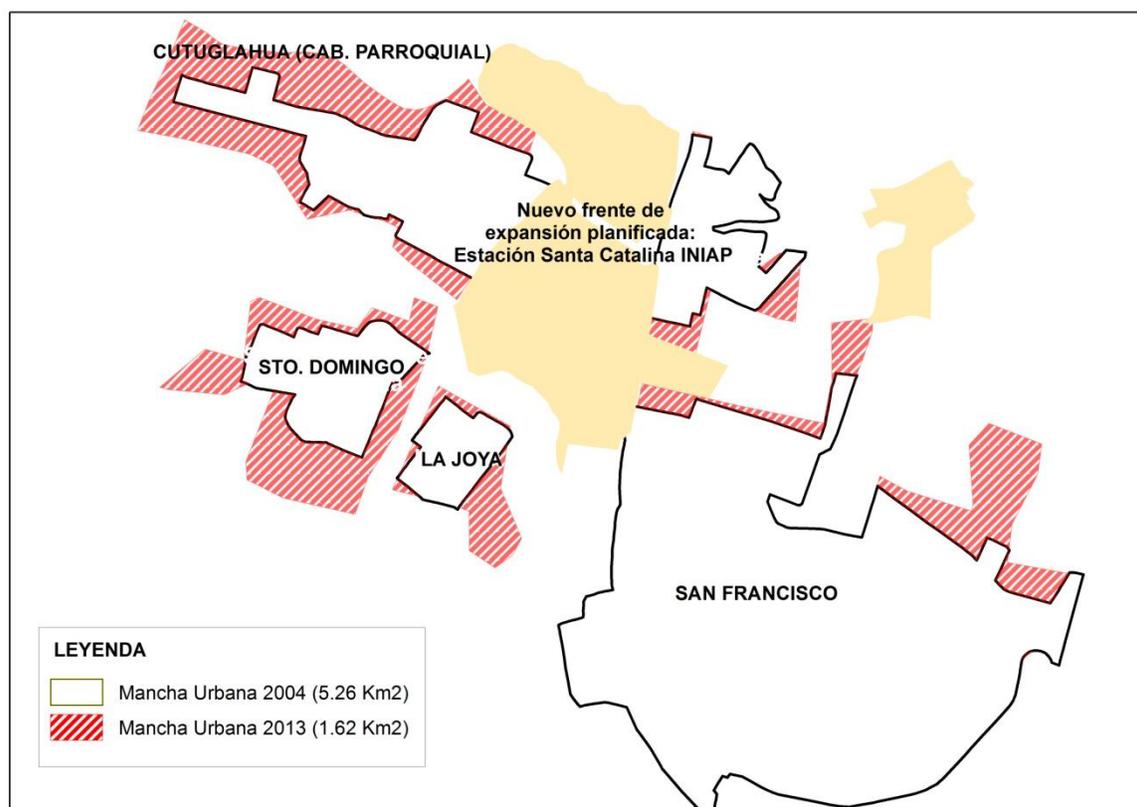
Fuente: Instituto Geográfico Militar. Fotografía Aérea, 1:25.000 (2004)

Instituto Geográfico Militar, Ortofoto, 1:5.000 (2013)

Elaboración: Propia (2015)

Como puede verse en los mapas anteriores, en un período de casi 10 años, se ha registrado un crecimiento aproximado del 20% de la mancha urbana en la parroquia. Es importante mencionar que en este caso, no se trata de la apertura de nuevos frentes sino de la expansión de los asentamientos ya existentes en la parroquia tanto al interior, con su consolidación, como de sus periferias. Esta expansión física de la mancha urbana, va de la mano con el incremento poblacional en las zonas amanzanadas entre los años 2001 y 2010, mostrado anteriormente.

MAPA No. 9: Mancha Urbana 2004-2013. Frentes de expansión.



Fuente: Instituto Geográfico Militar. Fotografía Aérea, 1:25.000 (2004)

Instituto Geográfico Militar, Ortofoto, 1:5.000 (2013)

Cartografía de uso actual del suelo 2013 (1:25.000)

Elaboración: Propia (2015)

Una vez constatada la expansión física de la mancha urbana en los asentamientos concentrados de la parroquia, durante el período 2004-2013, se procedió a relacionar esta información con la de población, específicamente con la densidad demográfica.

Este proceso se lo realizó con el fin de determinar el tipo de crecimiento y el patrón de poblamiento registrado en la parroquia. Este análisis permitió identificar zonas de densidad alta, media y baja, con el fin de determinar el grado de consolidación de estos asentamientos y constatar la formación de la denominada “ciudad difusa” en las periferias.

Tomando como referencia el Mapa de Densidad Poblacional del Distrito Metropolitano de Quito del año 2009 (Corporación Estudios de la Ciudad, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009), se determinaron rangos de densidad altos, medios y bajos para los asentamientos de la Parroquia Cutuglahua.

De acuerdo con este mapa, la densidad poblacional promedio por sector censal dentro del DMQ, es de 146 hab/ha. El mismo mapa muestra sin embargo, como en las periferias los niveles de densidad bajan con respecto al centro consolidado, presentando rangos entre los 30-60 hab/ha. Con esta referencia y partiendo del supuesto de que la dinámica demográfica de Cutuglahua es muy similar a la de los barrios periféricos del extremo sur del DMQ, los parámetros de categorización de densidad fueron los siguientes:

Tabla No. 4. Rangos de densidad poblacional

RANGO DENSIDAD	CATEGORÍA DENSIDAD
<i>0- 20 hab/ha.</i>	Baja
<i>20-24 hab/ha.</i>	Media
<i>25-30 hab/ha.</i>	Alta
<i>Más de 30 hab/ha.</i>	Muy Alta

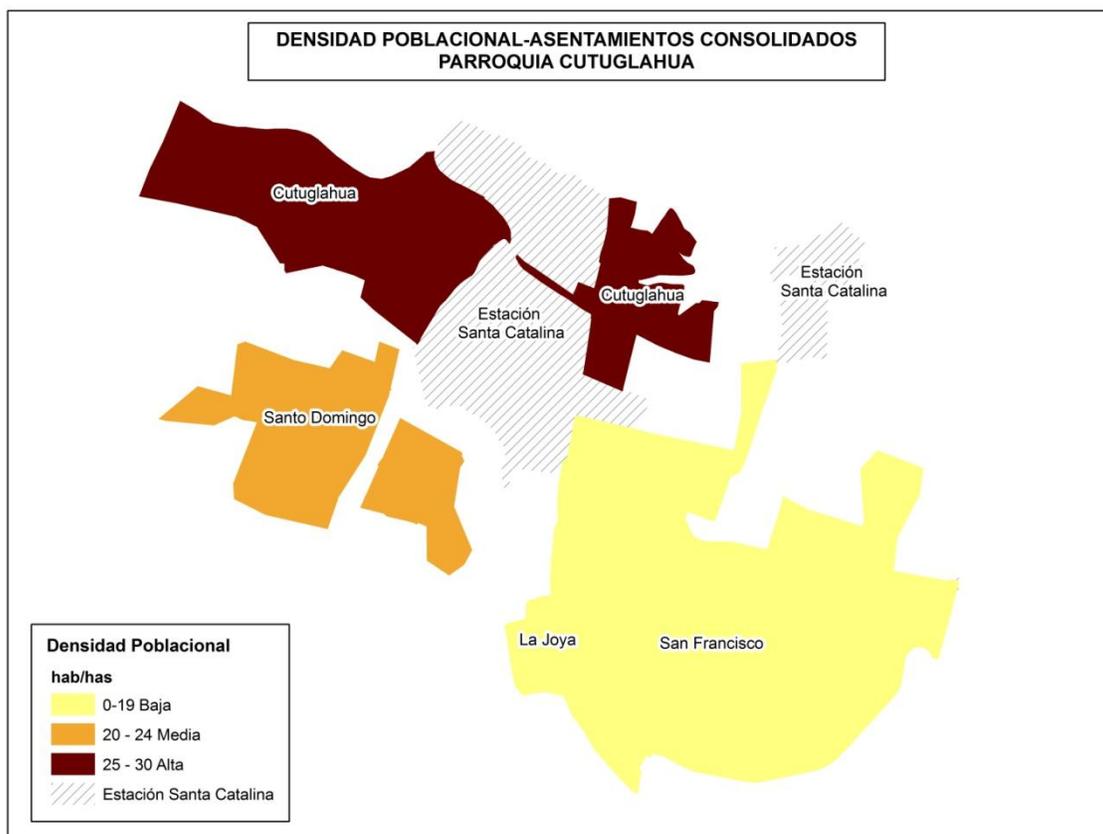
Fuente: Corporación de estudios de la Ciudad, 2013

Elaboración: Propia (2015)

Con una densidad promedio de 22 hab/ha, aun podría asumirse que la dinámica demográfica en Cutuglahua, está lejos de parecerse a la de la ciudad de Quito, sin embargo, es importante considerar que asentamientos rurales periféricos del Sur de Quito tales como Guamaní, presentan densidades que oscilan entre los 33 y 60 habitantes por hectárea, densidad que se reduce a medida que nos aproximamos a las periferias. De allí que para muchos, Cutuglahua hoy esté muy cerca de presentar dinámicas de poblamiento muy similares a los barrios dentro del DMQ.

Otro aspecto importante que caracteriza al poblamiento actual de Cutuglahua, es la reducción de la población ubicada en zonas rurales dispersas, se trata de una transición hacia asentamientos aglomerados, con una población que poco a poco tiende a concentrarse.

Mapa No. 10: Densidad poblacional en las áreas amanzanadas de Cutuglahua



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), Instituto Geográfico Militar 2004-2013

Elaboración: Propia (2015)

El mapa No. 10, muestra como el asentamiento Cutuglahua, presenta un rango de densidad alto, lo que demuestra una dinámica demográfica muy similar a la de otros barrios del sur de Quito, e implica un mayor crecimiento y más consolidación y concentración al interior del núcleo antiguo de dicho asentamiento.

La Estación Santa Catalina, contigua a la cabecera parroquial, constituye un nuevo frente de expansión urbana, que implicará en los últimos años, un crecimiento rápido de esta zona, el cual se extenderá hacia los asentamientos de La Joya y San Francisco.

La Joya, San Francisco y Santo Domingo son hoy zonas de lotizaciones en proceso de consolidación, de allí que se presenten densidades demográficas más bajas, sin embargo, su cercanía y conexión con la cabecera parroquial a través de la Estación Santa Catalina

delineará un nuevo frente de expansión dentro de esta zona, gracias a los servicios y equipamientos que se espera sean construidos por el Gobierno Central.

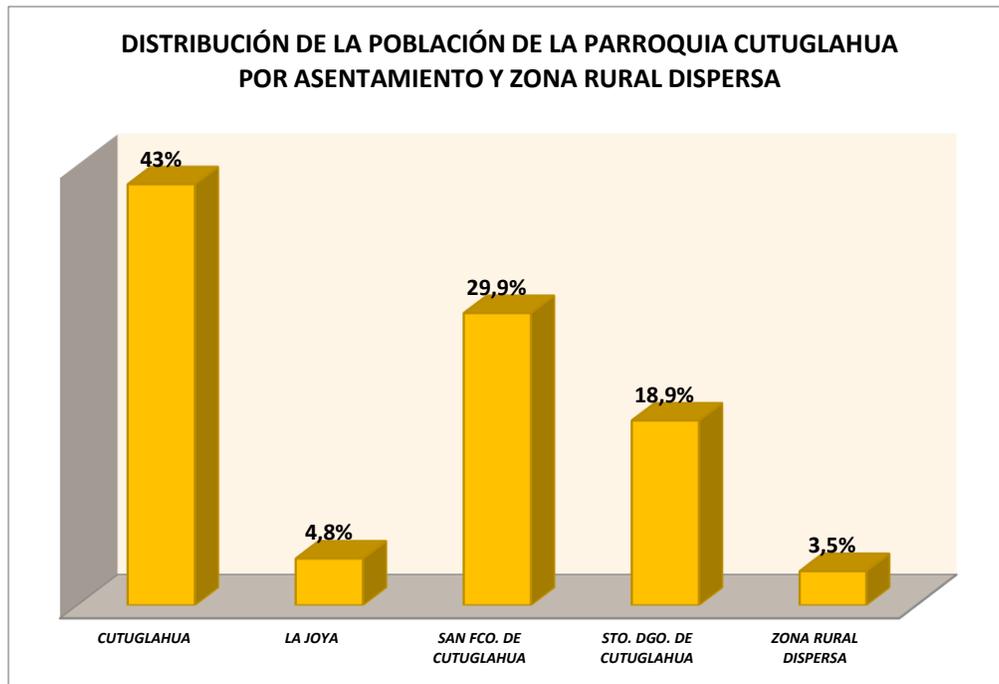
La Estación Santa Catalina constituye el eje en torno al cual crecerá la parroquia en el futuro. Dicho crecimiento nace en Cutuglahua (cabecera) y se irradia hacia los otros asentamientos, este crecimiento aún presenta patrones de poblamiento disperso, con tendencia hacia la concentración, especialmente en los asentamientos más antiguos (cabecera parroquial). En el futuro el desarrollo inmobiliario e infraestructural en los terrenos hoy ocupados por la Estación Santa Catalina, dará paso a una única mancha urbana en la parroquia, es decir que ya no será posible diferenciar más de un área amanzanada dentro de la parroquia.

Trasladando el análisis amanzanado/disperso a partir de la información censal del Censo de Población y Vivienda 2010, podemos ver que en Cutuglahua ocurre lo siguiente:

- **Sectores Amanzanos:** se ubican en los cuatro asentamientos humanos principales de la parroquia: Cutuglahua (cabecera parroquial), Santo Domingo de Cutuglahua, La Joya y San Francisco de Cutuglahua. Juntos estos asentamientos concentran al 97% de la población total de la parroquia. Se trata de un poblamiento expansivo, el cual tiende a concentrar más población en los núcleos de los asentamientos más antiguos, pero a la vez también se extiende hacia sus periferias, afectando zonas con vocación agrícola y ganadera, especialmente aquellas pertenecientes a la Estación Santa Catalina. Este tipo de poblamiento presenta los mayores niveles de crecimiento dentro de la parroquia, con densidades entre 15 habitantes por hectárea en las zonas menos consolidadas, hasta casi 30 habitantes por hectárea en la cabecera parroquial.
- **Población dispersa:** representa el 3% de la población total de la parroquia, con una visible tendencia al decrecimiento. Esta población se encuentra distribuida en las zonas más alejadas a los centros poblados, particularmente en las haciendas de El Junín y el Belén.

La población dentro de la parroquia, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, se distribuye de la siguiente forma:

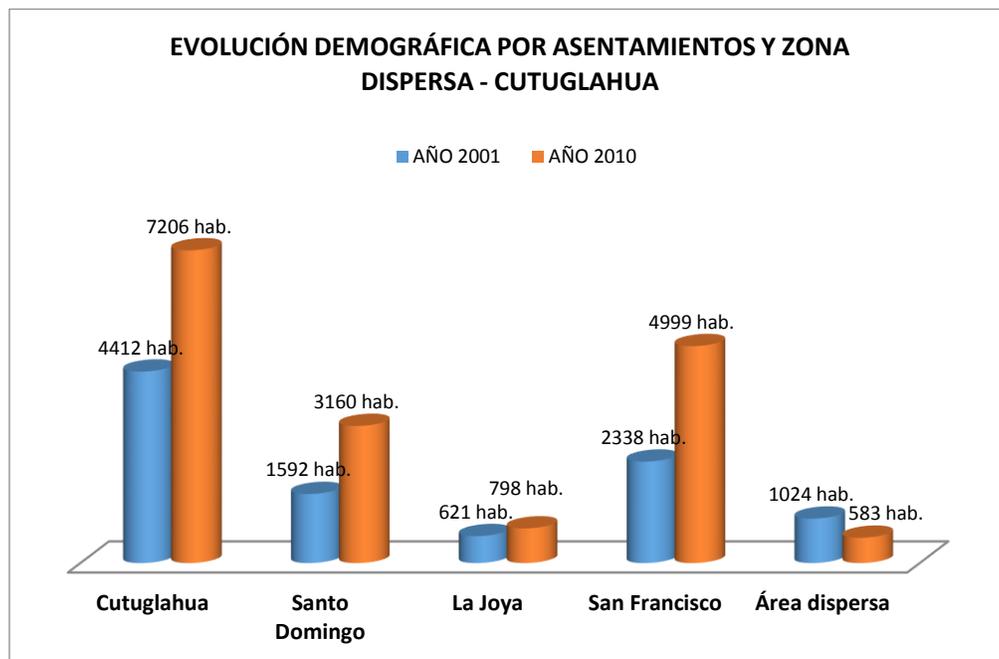
Gráfico No. 4. Distribución de la población por asentamiento en la Parroquia Cutuglahua



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (2010)

Elaboración: Propia (2015)

Gráfico No. 5: Evolución demográfica de la población por área amanzanada(2001-2010)



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (2010)

Elaboración: Propia (2015)

Hoy Cutuglahua cuenta con alrededor de 30 barrios conformados bajo la figura de lotizaciones, repartidas alrededor de los asentamientos humanos concentrados. Estas lotizaciones se han ido conformando de manera ilegal desde el año 2003, cuando el tráfico de tierras en la parroquia se generalizó (Municipio de Mejía, 2014).

Los denominados lotizadores adquieren grandes cantidades de tierra, las cuales son declaradas como urbanizaciones que luego se lotizan y venden (Municipio de Mejía, 2014). El detalle de las lotizaciones a nivel parroquial se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No. 5: Lotizaciones y barrios de la Parroquia de Cutuglahua

LOTIZACIÓN	OBSERVACIÓN
El Rosario I	Consolidado
El Rosario II	Consolidado
El Rosario III	Consolidado
El Tambo I	Consolidado
El Tambo II	Consolidado
El Tambo III	Consolidado
Santa María	Consolidado
San Francisco I	Consolidado
San Francisco II	Consolidado
San Francisco III	Consolidado
Aymesa	Consolidado
Santa Isabel	Consolidado
La Joya I	Consolidado
La Joya II Sector 1	Consolidado
La Joya II Sector 2	Consolidado
Obreros de Inial	Consolidado
Aida Palacios	Consolidado
San Miguel	Consolidado
San José I	Consolidado
San José II	Consolidado
San José III	Consolidado
Mariana de Jesús	Consolidado
La Merced	Consolidado
Lourdes	Consolidado
Santo Domingo I	Consolidado

Santo Domingo II	Consolidado
Santo Domingo III	Consolidado
Los Pinos	En proceso de aprobación
25 de Noviembre	En proceso de aprobación

Fuente: Municipio de Mejía, 2014

Elaboración: Propia (2015)

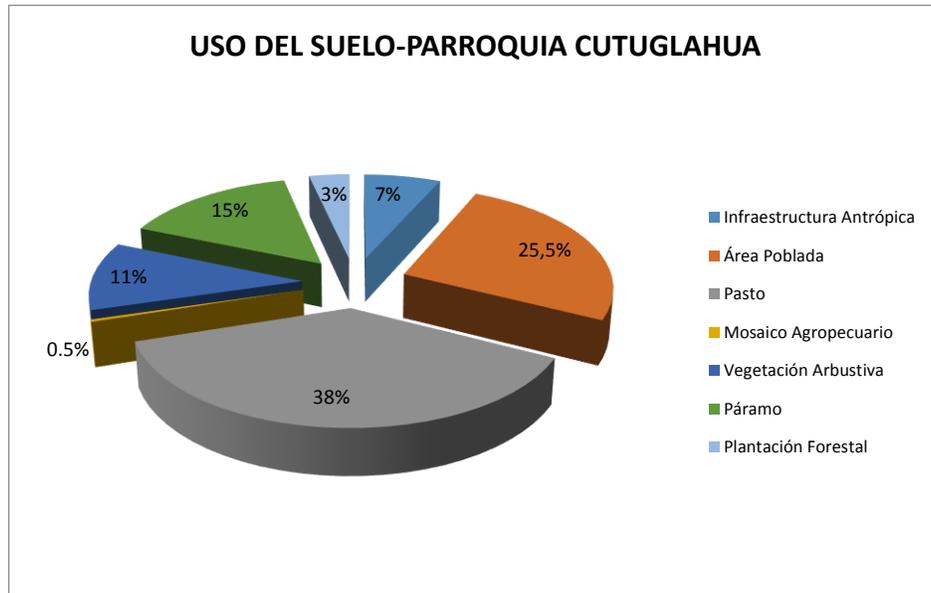
Los cambios descritos en líneas anteriores, tienen una consecuencia directa sobre el suelo, sus usos y formas de apropiación. En Cutuglahua cerca del 42% del territorio, es destinado a actividades agrícolas, principalmente los pastos y la cría de ganado, el segundo lugar lo ocupan los asentamientos humanos consolidados que ocupan el 26% del territorio total de la parroquia.

La proporción de terrenos ocupados por asentamientos humanos concentrados, se espera que en el futuro se incremente, con la construcción de planes de vivienda popular y de equipamientos y servicios públicos para la zona, proyecto del Gobierno Central que busca la creación de nuevas centralidades para Quito que disminuyan la excesiva concentración de servicios en el hipercentro de la ciudad.

Estas nuevas centralidades se construirán en la zona ocupada hoy por la Estación Experimental Santa Catalina del INIAP, cuyos terrenos ya han sido declarados urbanos y hecho su traspaso al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, quien se encargará de la construcción (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda). La Estación Santa Catalina representa poco más del 6% del territorio total de la parroquia.

Otro aspecto importante que se debe destacar es la existencia en la parroquia de remanentes de vegetación natural, principalmente de páramo en la zona alta y de vegetación arbustiva, los cuales representan el 26% del territorio de la parroquia y cuya conservación es importante, no solo como áreas de recreación sino como reservorios de vida y agua. En el gráfico No. 4 se realiza un recuento de las principales categorías de uso de suelo presentes en la Parroquia de Cutuglahua:

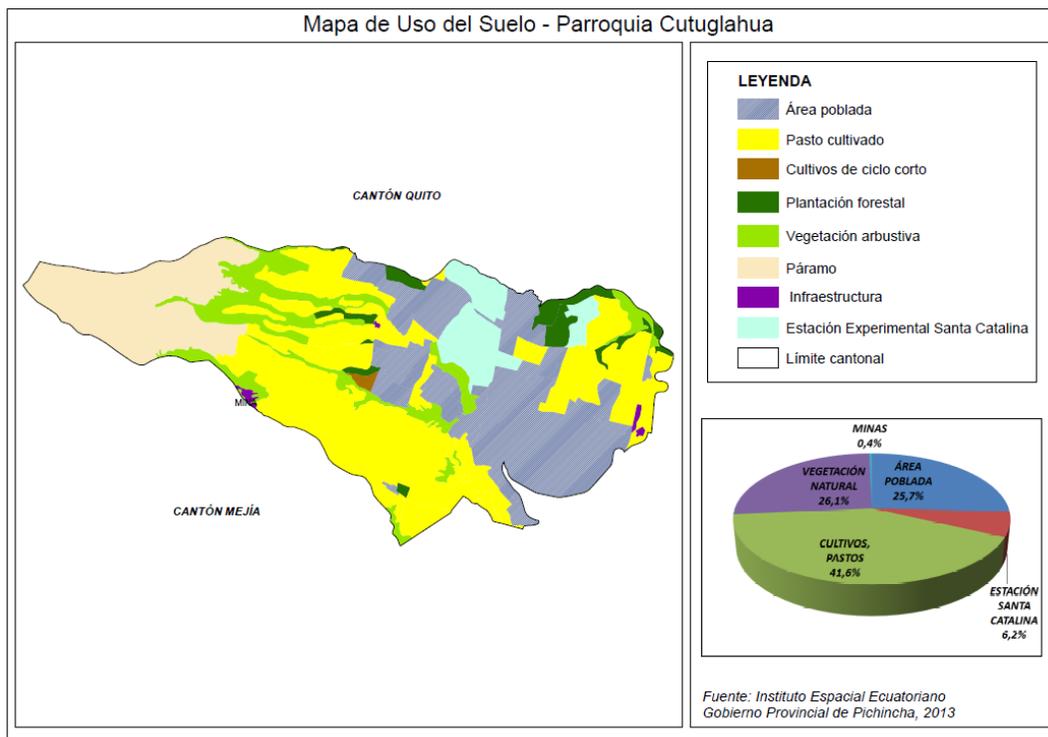
Gráfico no. 4: Uso y Cobertura actual del suelo. Parroquia Cutuglahua



Fuente: Instituto Espacial Ecuatoriano, 2013

Elaboración: Propia (2015)

Mapa No. 11: Mapa de uso actual del suelo de la Parroquia de Cutuglahua

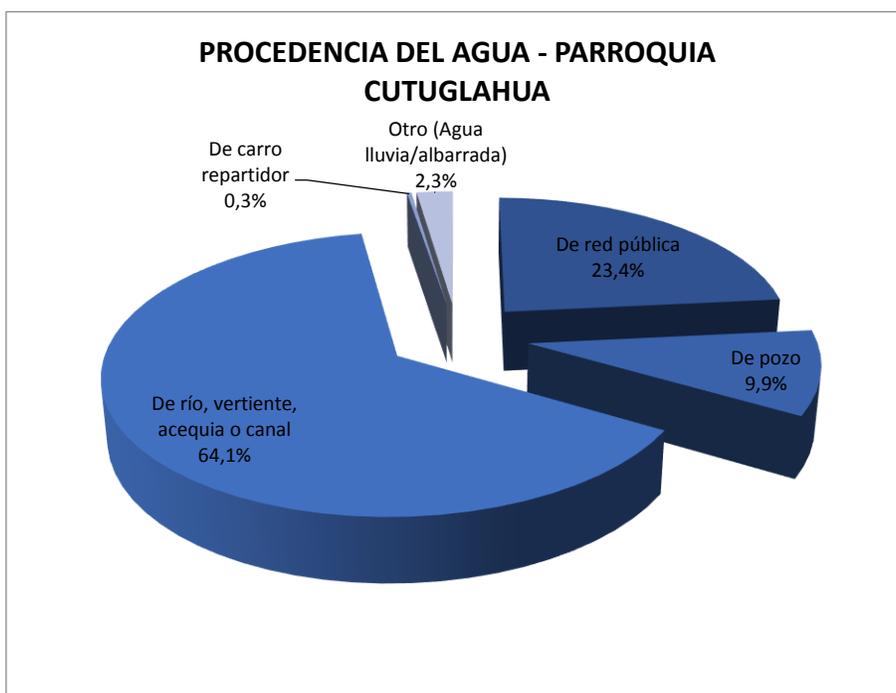


Fuente: Instituto Espacial Ecuatoriano, 2013

Elaboración: Propia (2015)

En lo relacionado con la provisión de servicios básicos, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, en la Parroquia de Cutuglahua, sólo un 23,4% de la población cuenta con el servicio de agua por red pública, el resto se abastece del recurso por otros medios (río, vertiente, acequia, pozo, carro repartidor). Esto contrasta con lo que ocurre en la ciudad de Quito, en donde el porcentaje de población que se abastece de agua por red pública, llega al 98%.

Gráfico No. 7. Procedencia del agua. Parroquia Cutuglahua

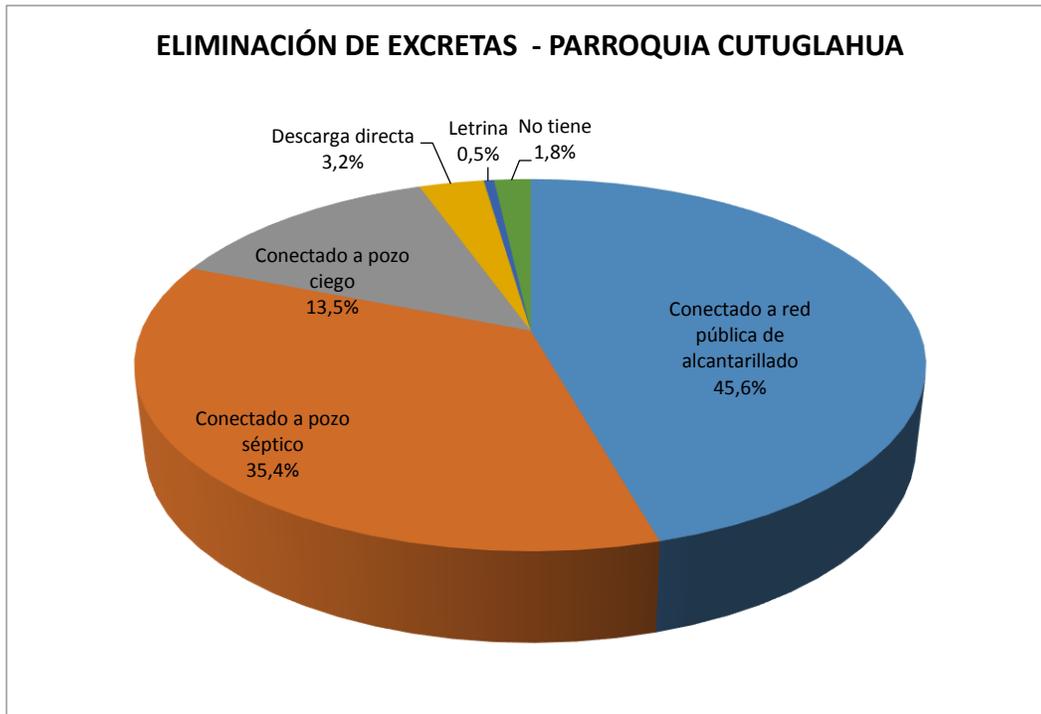


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010)

Elaboración: Propia (2015)

En relación con el alcantarillado, cerca del 46% de la población de la parroquia tiene alcantarillado, lo que quiere decir que más de la mitad de la población no cuenta con el servicio, esto afecta significativamente la calidad de vida y las condiciones de salubridad en la zona. En Quito mientras tanto el 96% de la población dispone de alcantarillado.

Gráfico No. 8. Alcantarillado. Parroquia Cutuglahua



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010)

Elaboración: Propia (2015)

Las enormes diferencias en los niveles de provisión de servicios básicos e infraestructura entre Quito y Cutuglahua, contrastan con la estrecha relación que existe entre ambos asentamientos. Pese a formar parte de una misma zona de influencia, el desarrollo y las condiciones de infraestructura y servicios que existen en Quito, no han logrado irradiarse hacia Cutuglahua, ya sea por falta de recursos o por la escasa articulación intermunicipal.

De acuerdo con información del Municipio de Mejía, los procesos de regularización de urbanizaciones en Cutuglahua se han realizado sin considerar la existencia previa de obras de infraestructura básica que garanticen la habitabilidad de estos terrenos, de allí que muchas de las lotizaciones no cuenten con alcantarillado, vialidad y otros servicios básicos fundamentales.

De hecho, de acuerdo con la Gestora Comunitaria de la administración actual del Municipio de Mejía, buena parte de las mejoras que existen en los barrios actualmente, han sido costeadas por los propios moradores ya sea a través de mingas o en proyectos de cogestión con el Municipio de Mejía, tal es el caso del barrio Los Pinos, uno de los más recientes. Paradójicamente esta situación adversa, es la que hace que los terrenos sean mucho menos costosos en relación con el costo de un terreno de similares características en el DMQ, por lo tanto el suelo en esta zona, es de más fácil acceso para la población que en su mayoría es de bajos ingresos.

6.4. Cutuglahua y la multiterritorialidad

Haesbaert (2004) afirma que *"de forma simultánea a los procesos de desterritorialización, ocurren también territorializaciones y reterritorializaciones, es decir la creación de multiterritorialidades al interior de un mismo espacio"* (Haesbaert, 2004).

En el caso de Cutuglahua entonces podemos hablar de la presencia de multiterritorialidades, esto porque aunque la periurbanización es en esencia un proceso de urbanización, ello no implica la desaparición total de actividades tradicionalmente rurales como la cría de animales, la agricultura, entre otras; por el contrario, una característica típica de las zonas periurbanas es la coexistencia de lo urbano y lo rural, formando la denominada *ciudad difusa*¹² (Ávila, 2009).

Cutuglahua es un ejemplo de la coexistencia de lo urbano y lo rural en un mismo territorio, es así como mientras su población mantiene una dependencia con la ciudad de Quito en términos laborales y en lo referente al acceso a servicios, simultáneamente desarrolla actividades rurales tales como la agricultura, la vida comunitaria o las juntas de regantes para la administración del agua.

Entrevistas realizadas en lotizaciones de la parroquia muestran como sus moradores tienen una posición contraria a la densificación urbana de sus predios, ello porque afirman no querer reproducir los problemas que afectan a los barrios consolidados del sur de Quito, el siguiente es el testimonio de un morador respecto al tema:

¹²*Ciudad difusa*: característica de las grandes ciudades, se produce por la expansión de la ciudad de forma diseminada, separando funcionalmente sus usos y segregando a la población en función de su capacidad económica (Naranjo, 2012).

Nosotros no queremos tener la contaminación de Quito, nos gusta el campo y el aire puro que se tiene aquí. Pero si pensamos que podemos tener mejoras, agua potable, una escuela para nuestro hijos, así no tenemos que viajar a Quito para todo (Junta Parroquial de Cutuglahua, 2015, entrevista).

A continuación se describen las características urbanas y rurales más importantes en torno a la parroquia:

6.4.1 Lo urbano en Cutuglahua

En la década del 50 la parroquialización significó para Cutuglahua, la construcción de nueva infraestructura vial y la parcelación cada vez más acelerada de las haciendas, lo que motivó su crecimiento y densificación. Sin embargo no es sino hasta fines del siglo XX (década de los 90), cuando se inicia un proceso rápido de crecimiento de la parroquia, esto debido a la expansión de la ciudad de Quito hacia sus periferias (Gobierno Provincial de Pichincha).

Cutuglahua por ser contigua al Distrito Metropolitano de Quito, se ha convertido en un polo de atracción de población, principalmente debido a la migración intra-metropolitana¹³, es decir migrantes de segunda etapa que en un principio se trasladaron a Quito desde otras zonas del país y que hoy, en palabras de Apsan, son expulsados hacia la periferia urbana (Apsan, et all, 2013).

Se trata en la mayoría de casos de población de bajos ingresos, incapaces de asumir los costos de una vivienda propia o alquilada dentro de la ciudad, lo que motiva la ocupación informal de tierra en la periferia. De acuerdo con la Gestora Comunitaria del Municipio de Mejía, las principales razones para el desplazamiento de familias desde Quito hacia Cutuglahua son:

- Mejorar la estabilidad y seguridad en la tenencia de la tierra
- Disminuir el costo de vida
- Condiciones más saludables en un ambiente menos contaminado

¹³ Hace referencia a los movimientos migratorios que se realizan dentro del perímetro del Distrito Metropolitano de Quito. Aunque Cutuglahua forme parte del Cantón Mejía, en la práctica esta parroquia es una conurbación de Quito por lo que puede ser considerada parte del DMQ.

- La posibilidad de invertir los ingresos antes destinados al arriendo de vivienda, en otras actividades tales como negocios o agricultura de subsistencia.
- El alto costo de la vivienda en Quito.

En general la población de Cutuglahua mantiene fuertes relaciones con la ciudad de Quito, es así que las actividades sociales y de subsistencia más elementales de sus pobladores se las realiza en esta ciudad. Esta dependencia con la gran urbe se traduce en viajes diarios con un promedio de hasta cinco horas, traslados que son cubiertos por las varias cooperativas privadas de transportación urbana de Quito, las cuales llegan a Cutuglahua y cobran un valor de pasaje de 0.25 centavos de dólar(Apsan, et all, 2013).

Las principales causas de la dependencia que mantiene Cutuglahua con la ciudad de Quito se relacionan con la relativa cercanía y facilidad con la que se pueden realizar los desplazamientos diarios, a lo que se suma la falta de adecuados niveles de infraestructura de servicios en la parroquia, principalmente de salud y educación, áreas verdes y de recreación, tal como lo afirman dirigentes barriales de la zona:

El bus a Machachi nos cuesta 0.40 centavos, pero irnos a Quito solo nos cuesta 0.25. Otro problema es la falta de servicios, nosotros aquí ni siquiera tenemos agencias para el pago de servicios públicos, hasta para pagar el teléfono nos toca ir a Quito (Junta Parroquial de Cutuglahua, 2015, entrevista)

De hecho, las demandas de los moradores de Cutuglahua en los talleres participativos realizados por el Municipio de Mejía en el año 2013 se centraron en la construcción de infraestructura educativa, guarderías, parques, centro de salud, un centro comunitario, áreas comerciales y la mejora del transporte público (Plan De Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía, 2009). Estos requerimientos ciudadanos muestran las múltiples necesidades que existen en la parroquia a nivel de servicios públicos, las cuales no logran ser cubiertas por el Municipio de Mejía, quien cuenta con un presupuesto para toda la parroquia de apenas 450.000 dólares (Municipio de Mejía, 2014).

De acuerdo con el Director de Gestión Estratégica del Municipio de Mejía, las estimaciones realizadas muestran que se requiere de al menos un millón y medio de dólares anuales para la construcción de obras prioritarias en toda la parroquia, especialmente para

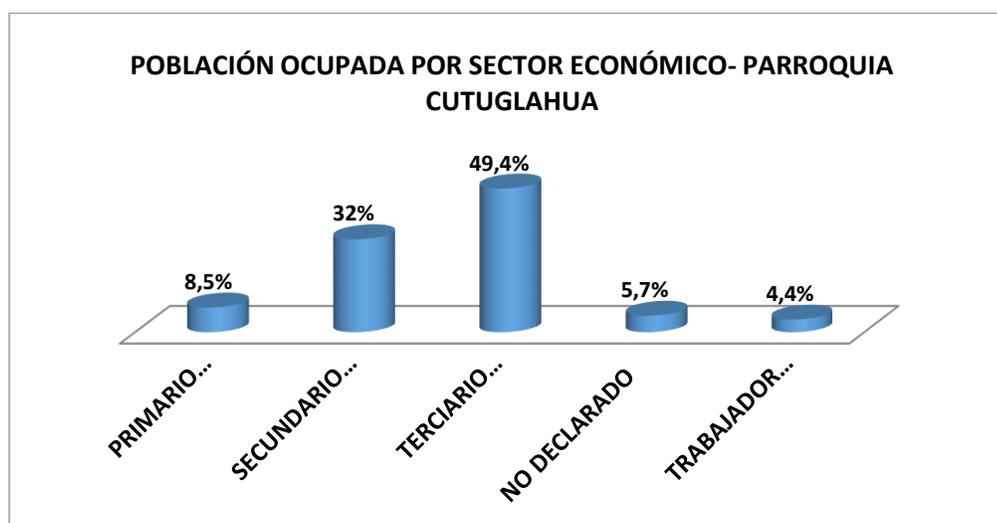
la dotación de alcantarillado y agua potable, es decir que el presupuesto actual solo logra cubrir el 30% de los requerimientos de esta zona.

Otro aspecto fundamental en torno al tema de la dependencia de Cutuglahua con Quito, gira en torno al trabajo, y es que las principales fuentes de empleo para los pobladores de la parroquia se encuentran en Quito, lo que ratifica su condición de “ciudad dormitorio”, ya que su población mantiene su vivienda en Cutuglahua pero realiza la mayor parte de sus actividades del día en la ciudad de Quito.

En Cutuglahua la proporción del empleo no agrícola ha registrado un incremento en las últimas décadas. De acuerdo con el censo de 1990, en la Parroquia de Cutuglahua el 26,5% de la población ocupada correspondía a trabajadores agrícolas, sin embargo en los últimos años se registra un aumento de mano de obra de la parroquia que prestan sus servicios en la ciudad de Quito, especialmente en ramas como la industria, construcción, comercio y en el caso de las mujeres como empleadas domésticas (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía, 2009).

Según el censo 2010 las actividades tradicionalmente rurales como la agricultura, ganadería silvicultura y minas, ocupan a poco más del 8% de la población local, lo que demuestra la paulatina transformación de las dinámicas productivas de la zona, y su conversión gradual hacia un asentamiento con patrones de ocupación más urbanos.

Gráfico No. 9. Población ocupada por sector económico. Parroquia Cutuglahua



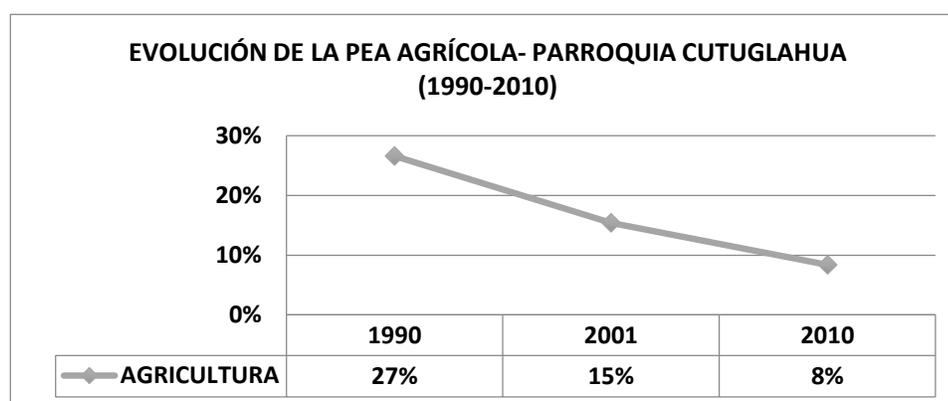
Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (INEC)

Elaboración: Propia (2015)

Hoy en Cutuglahua cerca del 55% de la población total ocupada, corresponde a trabajadores en relación de dependencia, ya sea trabajadores públicos, privados o empleadas domésticas, lo que refleja cambios en el mercado de trabajo y la conversión de campesinos en asalariados que se trasladan de manera diaria hacia Quito para prestar sus servicios en esa ciudad.

Los datos sobre evolución de la PEA ocupada en actividades de agricultura y ganadería, muestran una clara reducción en este sentido:

Gráfico No. 10. Evolución de la PEA agrícola. Parroquia Cutuglahua



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1990, 2001, 2010 (INEC)

Elaboración: Propia (2015)

En términos generales podemos decir entonces que las principales razones del crecimiento demográfico acelerado en Cutuglahua son:

- Su cercanía con el Distrito Metropolitano de Quito, lo que favorece procesos de conurbación.
- El tráfico de tierras. Las invasiones se han concentrado especialmente en los terrenos del Centro de Investigación Santa Catalina del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) de propiedad estatal.
- La expulsión de población de Quito hacia sus periferias, debido a los altos costos de vivir dentro del perímetro urbano.

6.4.2. Lo rural en Cutuglahua

Pese a que bajo este escenario la urbanización de la parroquia parece ser algo inevitable, es importante mencionar que no todos los barrios o lotizaciones presentan las mismas condiciones dentro de la parroquia.

El crecimiento demográfico en la parroquia y la llegada de nueva población desde otras partes del país, ha generado la proliferación de pequeños negocios y comercios, configurando un paisaje cada vez más urbano, pese a ello muchas de las costumbres y tradiciones rurales se mantienen presentes y son parte de la vida de la mayoría de familias que hoy viven en la zona. “En Cutuglahua la minga y la agricultura de subsistencia se mantienen como parte fundamental de la identidad de la población residente en la parroquia” (Apsan, et all, 2013).

Aunque en general los moradores del barrio central de Cutuglahua por ejemplo, han adoptado modos de vida más urbanos con una mejor dotación de servicios básicos e infraestructura, en comparación con lotizaciones más recientes, este cambio ha significado para estas zonas la reproducción de conflictos y problemas que antes no existían.

De acuerdo con el vocal de la Junta Parroquial de Cutuglahua, oriundo de la zona, estas nuevas condiciones de vida en la cabecera de la parroquia, han derivado en graves problemas sociales tales como la inseguridad y la drogadicción, que afectan especialmente a la población joven.

De acuerdo con el consultado estos problemas son producto de la influencia, a su juicio, nociva de la ciudad de Quito sobre estos espacios, por ello la posición de la Junta Parroquial, lejos de promover una urbanización agresiva, más bien busca limitarla en las lotizaciones nuevas.

Un estudio realizado en Cutuglahua por la organización independiente “Arquitectos sin fronteras” en el año 2013, muestra la realidad de estos barrios tomando como estudio de caso el barrio “Los Pinos”. Se trata de un espacio de alrededor de 13 hectáreas que como en la mayoría de casos en Cutuglahua, surge como producto de la ocupación de terrenos públicos pertenecientes a la Estación Santa Catalina del INIAP (Apsan, et all, 2013). Aunque en la década de los 80 éstas zonas fueron declaradas como no aptas para el uso urbano, en el año 2007, 300 familias, en su mayoría llegadas de Quito, ocuparon estas tierras sin uso de forma ilegal (Apsan, et all, 2013).

Pese a que inicialmente se trató de un proceso basado en la informalidad, poco a poco los ocupantes de estas tierras (muchos de los cuales aún se mantenían residiendo en Quito), se organizaron y realizaron la división de los terrenos en parcelas, construyendo viviendas e infraestructura de servicios mínima mediante la cogestión y el trabajo comunitario (mingas). Poco a poco el barrio se ha ido estructurando como tal e incluso ha creado una institucionalidad bajo la figura del Comité Promejoras, el cual trabaja en un plan de gestión, de cuya aprobación depende la legalización definitiva de estas tierras(Apsan, et all, 2013). .

Este estudio muestra a través de talleres con la comunidad como en este barrio la visión de los moradores con respecto al territorio, se caracteriza por la coexistencia de racionalidades urbanas con las rurales: por un lado las demandas se enfocan en la necesidad de infraestructura, especialmente agua y alcantarillado. La necesidad de escuelas de calidad es un tema central, ya que esto según los habitantes de la zona, evitaría que sus hijos tengan que hacer largos viajes diarios hacia Quito para estudiar(Apsan, et all, 2013). .

Con respecto a la vivienda

... los participantes expresaron su deseo de construir casas que permitan crecimiento y ampliación en el futuro, la posibilidad de contar con locales para actividades comerciales y con un terreno para la producción agrícola, frente al planteamiento de viviendas unifamiliares en conjuntos habitacionales cerrados, las familias participantes se mostraron reacias, la idea de una vivienda unifamiliar con un terreno apto para el cultivo es importante para ellos.(Apsan et al., 2013).

Por otro lado frente al desarrollo industrial en la zona, los moradores se mostraron en contra, puesto que afirman que esta situación afectaría la calidad del ambiente y provocaría contaminación. Los participantes se mostraron a favor de la **generación de redes de apoyo a través de la organización comunitaria**, rasgos característicos de las zonas rurales (Apsan, et all, 2013). Finalmente otro de los imaginarios rurales en la población, se refleja en su rechazo a la densificación de la parroquia, para los participantes el Municipio debe limitar el crecimiento de la zona y conservar los espacios naturales circundantes al barrio (Apsan, et all, 2013).

De manera contraria a lo que se pensaría, para la población conservar su ruralidad es importante, de hecho consideran a la ausencia de contaminación y a la vida comunitaria

como una de las principales ventajas de vivir en la zona pese a la falta de servicios básicos (Entrevista con el Vocal de la Junta Parroquial de Cutuglahua).

Estos aspectos muestran la complejidad de las poblaciones que habitan las zonas periurbanas, cuyos imaginarios son producto de influencias urbanas como parte de la dependencia con la gran urbe pero además de la remembranza de la ruralidad primaria que los caracteriza.

De allí que las políticas públicas en zonas periurbanas deban considerar a la multiterritorialidad de estos territorios como uno de los principales aspectos a la hora de planificar, sin asumir que es la urbanización tradicional, la de los núcleos urbanos la mejor alternativa para la periferia.

En estas zonas aspectos como la agricultura urbana, la conservación de prácticas comunitarias como la minga, entre otras, son una alternativa viable. A esto debe sumarse por supuesto la dotación de servicios básicos, el hecho de ser rural no implica vivir en malas condiciones sanitarias y de salubridad, ambas cosas son importantes y ambas pueden coexistir, los espacios periurbanos deben ser un reflejo de aquello.

6.5. Mecanismos de gobernanza y coordinación interinstitucional en Cutuglahua

De acuerdo con Pecqueur (2013):

la configuración centro (urbano) –periferia (rural), da lugar a una nueva geografía global que se caracteriza por la presencia de territorios articulados horizontal y verticalmente, por lo que un sistema de gestión territorial moderno debe ser multiescalar (Pecqueur, 2013).

Estos nuevos sistemas deben ser capaces de promover en el caso de las zonas periurbanas, relaciones de cooperación y de complementariedad entre los distintos niveles de gobierno (global, nacional, regional y local) y además deben contar con la participación activa de los actores involucrados.

En estos nuevos sistemas de gestión territorial, la acción del Estado es fundamental, pero ya no desde una visión tradicional, sino como un medio de concertación, cooperación y articulación de los distintos agentes que forman parte de la dinámica social, económica y política a nivel territorial (Pecqueur, 2013).

En el Ecuador la experiencia en temas de descentralización y desarrollo local no siempre fue exitosa y en general no pudo aplicarse plenamente debido a las grandes debilidades de los municipios para hacer frente por sí solos a la administración de sus territorios (Carrión, 1999). En esa línea solo las ciudades grandes y de manera parcial, lograron iniciar procesos de descentralización real, nuevamente el sesgo urbano primó, dejando relegados a los pequeños asentamientos rurales, los cuales quedaron a expensas de las lógicas urbanas hegemónicas que terminaron por definir lo que ocurría en estos espacios (Carrión, 1999).

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, la periurbanización es un fenómeno que ha superado los límites político-administrativos del DMQ, sobrepasando la noción de escala local y haciendo necesario buscar nuevas formas de administración que sobre la base de un enfoque territorial integral, fomenten la cooperación con otras instancias de gobierno. La implementación de nuevos mecanismos de gobernanza territorial implica la redefinición de estrategias de planificación del Distrito encaminadas a articular acciones con el Estado Central, los municipios vecinos y por supuesto la población local.

Como podemos ver los territorios periurbanos muestran la urgencia de superar visiones sectoriales y rígidas para la administración territorial, las cuales deben ser sustituidas por mecanismos más flexibles que permitan la articulación entre distintos niveles de gobierno, la ciudadanía y otros actores involucrados. En esta sección se analiza como tres instancias del Estado, los municipios de Quito y Mejía y el Estado Central actúan en la Parroquia de Cutuglahua, cuál es su incidencia y su grado de articulación.

6.5.1.El Distrito Metropolitano de Quito

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2022 del Distrito Metropolitano de Quito, considera al territorio como la expresión física-espacial de las interacciones sociales, lo que implica superar visiones reduccionistas basadas en la planificación dentro de los límites político-administrativos. El mismo plan menciona la urgencia para el Quito del futuro, de eliminar las brechas e inequidades territoriales (urbano-rural) mediante la descentralización de servicios y equipamientos, con el fin de lograr un “hábitat de calidad.

Bajo este plan el DMQ se encamina hacia la "**consolidación de un modelo de ciudad/región, que articule a los territorios contiguos**" (Plan de Desarrollo 2012-2022

del Distrito Metropolitano de Quito). Este modelo de acuerdo con el Plan debe regirse por los siguientes principios de gestión (Plan de Desarrollo 2012-2022 del Distrito Metropolitano de Quito):

Territorialidad: implica la formulación de políticas diferenciadas, sobre la base del reconocimiento de las multiterritorialidades que existen en el DMQ tanto a nivel urbano como rural.

Coordinación y corresponsabilidad: reconoce la importancia de una gestión compartida, coordinada y articulada con todos los niveles de gobierno que actúan sobre el territorio del DMQ.

Complementariedad: se relaciona con la necesidad de articular las políticas locales con los grandes lineamientos de instrumentos de planificación como el Plan Nacional del Buen Vivir, entre otros. (Plan de Desarrollo 2012-2022 del Distrito Metropolitano de Quito).

Bajo estos principios dentro de este plan se propone por un lado reconocer las interdependencias y relaciones que existen entre el DMQ y sus municipios vecinos y por lo tanto establecer mecanismos de corresponsabilidad, profundizar además la planificación concurrente con las instituciones del Estado Central (Ministerios especialmente) en lo que respecta a la construcción y localización de nuevos equipamientos públicos, para evitar una excesiva concentración en el hipercentro y la desatención en las periferias (Plan de Desarrollo 2012-2022 del Distrito Metropolitano de Quito). Finalmente el plan también menciona la necesidad de “frenar el crecimiento de la mancha urbana y asegurar el desarrollo sustentable del área rural” (Plan de Desarrollo 2012-2022 del Distrito Metropolitano de Quito).

Ahora bien pese a que en el instrumento principal de la planificación del DMQ se menciona la necesidad de complementariedad y articulación entre las instancias de gobierno que actúan sobre el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, reconociéndose además que su área de influencia ha rebasado sus límites político-administrativos, llegando a afectar a cantones vecinos como Mejía. En entrevista con el Director de Gestión del Territorio de la Administración Zonal Quitumbe, quedó evidenciado que en la práctica en el Municipio del DMQ aún no se han logrado concretar estos objetivos, de hecho desde el discurso oficial está arraigada la idea de que las acciones del Municipio de Quito solo deben ser ejercidas dentro de su jurisdicción, lo que deja por fuera a los cantones y

parroquias vecinas. Así la ausencia de programa y proyectos en coordinación con municipios vecinos es evidente.

Funcionarios del Municipio del Cantón Mejía, afirman que pese a varios intentos de acercamiento con el Municipio de Quito, es poco lo que se ha logrado. Actualmente de acuerdo con la funcionaria, existe un proyecto para la firma de un convenio entre el Municipio de Mejía y el del DMQ para la dotación de agua potable desde Quito para el proyectos habitacionales en Cutuglahua, sin embargo esto no ha logrado concretarse (Directora de Gestión del Municipio de Mejía).

Aunque el Plan de Desarrollo del DMQ muestra un cambio de visión positivo para la ciudad y sus conurbaciones, en la realidad lo escrito en el papel aún no se concreta, y es que la articulación y complementariedad entre varios niveles de gobierno, no requiere únicamente de la voluntad política, hacen falta también mecanismos legales y presupuestarios que garanticen la corresponsabilidad, con el fin de que estos sistemas de gobernanza complementarios se cumplan.

De allí que lo mencionado en el Plan de Desarrollo 2012-2022 del DMQ, aún está lejos de cumplirse, a lo que además se suma el cambio en la administración municipal. Es necesario mencionar que este Plan fue desarrollado bajo la administración anterior, habrá que ver entonces si los lineamientos mencionados en este documento siguen vigentes con la nueva administración.

6.5.2. El Municipio de Mejía

En Cutuglahua se vive una suerte de abandono, pues mientras el Municipio del DMQ no asume la responsabilidad sobre el desbordado crecimiento de esta parroquia, desde el Municipio de Mejía tampoco se asumen los problemas de la parroquia de manera integral, aduciendo falta de recursos. Funcionarios entrevistados afirman que el Municipio de Mejía no es capaz de dotar de la infraestructura necesaria a la parroquia por falta de presupuesto.

Así el presupuesto total para la parroquia es de apenas 412.00 dólares, cifra que para el municipio es insuficiente considerando las múltiples necesidades que existen en Cutuglahua. Bajo este argumento la acción municipal se ha centrado en dos ejes principales:

- La legalización de barrios y lotizaciones
- La construcción aislada de obras (especialmente canchas)

Aunque desde el Municipio se reconocen las múltiples necesidades de la parroquia, se afirma que las restricciones presupuestarias hacen imposible la atención de todas estas necesidades, se demanda entonces la corresponsabilidad del Distrito Metropolitano de Quito por ser quien ha fomentado un crecimiento tan exagerado en la zona.

6.5.3. El Estado Central

La acción pública desde el Estado Central gira en torno a los terrenos de la Estación Experimental Santa Catalina del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). Estos terrenos cuya competencia ya ha sido transferida al Ministerio de Vivienda (MIDUVI), serán destinados para la construcción de servicios públicos, entre los que se encuentran una Unidad Educativa del Milenio y la posibilidad de implementar proyectos socio-productivos.

Este proyecto del gobierno central se realiza con el fin de equilibrar la oferta de servicios en la ciudad de Quito y generar nuevas centralidades que eviten desplazamientos diarios de población hacia el hipercentro.

Aunque destinar estos terrenos para la dotación de servicios en la Parroquia de Cutuglahua resulta una acción importante desde el gobierno central, es importante analizar las implicaciones de este proceso y como procurar que esta nueva centralidad no signifique la apertura de nuevos frentes de expansión de la mancha urbana mediante la ocupación informal de tierras como ya ocurrió en el pasado. De allí la importancia de la coordinación, no solo entre instituciones públicas en varios niveles de gobierno sino también con la población, con el fin de conocer cuáles son las expectativas de sus pobladores y los límites al crecimiento urbano que se deben regular por parte del Estado.

Desde el discurso oficial se afirma que estas obras contribuirán a crear nuevas centralidades y reducirán el problema del tráfico en Quito, ahora bien, puede decirse entonces que el sesgo urbano de la intervención pública provoca la modificación de zonas periurbanas con el fin de favorecer a la ciudad consolidada. Aunque es claro que la

necesidad de equipamientos mejorará la calidad de vida de la población local, son necesarios mecanismos de concertación y articulación para evitar que estos nuevos proyectos se conviertan en agentes expansivos de la mancha urbana, creando un círculo vicioso de crecimiento urbano sobre zonas rurales.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

La ciudad actual es la expresión territorial de la globalización y del sistema capitalista, de allí que la urbanización y la expansión urbanas sean rasgos distintivos de la modernidad. Bajo este contexto son las periferias urbanas las más afectadas por estos procesos en los cuales es la ciudad, como modelo territorial dominante, la que impone sus lógicas de poblamiento y desarrollo, afectando la conservación de los espacios rurales periféricos. La presente investigación confirma así como lo hacen los estudios previos de Egüez (2010), Apsan et al (2013) y Naranjo (2012), como la periurbanización es un fenómeno presente en las ciudades de nuestro país que además es diverso y altamente complejo. Este estudio de caso permite tener más insumos para la definición de políticas en torno al crecimiento urbano, la planificación y la gestión territorial de las periferias. Dados los objetivos planteados, la presente investigación arrojó las siguientes conclusiones:

Con respecto al objetivo 1 relacionado con los cambios espaciales de la Parroquia de Cutuglahua en la última década, el análisis de fotografías aéreas mostró que durante el período 2004-2013, la mancha urbana se incrementó en 1,62 km², lo que significa cerca de un 20% en apenas 9 años. Estos cambios también tienen su expresión a nivel demográfico, con una población que en 10 años (1990-2010) creció 4,6 veces. Los datos demuestran como una de las consecuencias directas de la periurbanización son los cambios espaciales y demográficos, los que se traducen en nuevos patrones de uso y ocupación del suelo. En este contexto no cabe duda que el frente de expansión Santa Catalina, con la habilitación y construcción de programas de vivienda y equipamiento de servicios públicos significará un incremento de un 25% más de la mancha urbana en la parroquia (cerca de uno 1,8 km²), lo que deja nuevas interrogantes con respecto al futuro de esta parroquia y la posibilidad de conservar su ruralidad.

Con relación al objetivo 2, el análisis de la institucionalidad en torno a lo urbano y lo rural, evidencia como históricamente la política pública ha privilegiado a las ciudades sobre el campo, lo que Michael Lipton denominó como “*sesgo urbano*”. El sesgo urbano queda evidenciado en las narrativas y escalas del Estado, desde los procesos de generación de información, hasta los instrumentos de planificación del Estado, en donde se consideran

a las zonas periurbanas como espacios de urbanización potencial, sin establecerse posibles mecanismos que permitan su conservación como espacios rurales.

Uno de los pilares fundamentales para la planificación y el ordenamiento territorial es la disponibilidad de información, lo que en el caso de las zonas periurbanas se complejiza debido a la ambigüedad institucional que existe para su delimitación. Así a nivel público se pudo evidenciar la ausencia de parámetros estandarizados para la definición de áreas urbanas y rurales, se puede decir que en la práctica la definición de lo urbano y lo rural depende de la institución pública que genera la información, lo que limita la comparabilidad de la información cartográfica y estadística disponible. Otro problema está asociado a la ausencia de conceptos como el de "periurbano" dentro de los procesos de generación de información, aún se mantiene la división dicotómica y reduccionista de "lo urbano" y "lo rural" sin plantear la idea de zonas de transición, de allí que la información disponible sobre lo periurbano sea escasa.

Sin embargo es importante mencionar que el reconocimiento de conurbaciones dentro de la Estrategia Territorial Nacional en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 muestra un avance con respecto a la visión anterior, al incorporar el concepto de la conurbación desde una visión territorial que supere los límites políticos administrativos. Aunque importante esto constituye solo una primera aproximación, un gran desafío para la planificación es entonces la definición de mecanismos de gestión para estos territorios, basados en la articulación y coordinación entre distintos niveles de gobierno.

En relación con el objetivo 3, se identificaron tanto a los Municipios de Quito y Mejía y al Estado Central como instituciones presentes en el territorio. El análisis de estas instituciones públicas permite concluir que la falta de mecanismos de gestión coordinados entre los Municipios de Mejía y de Quito ha generado un vacío institucional, dando paso a la ocupación ilegal de tierras y a ritmos acelerados de crecimiento demográfico que merman la calidad de vida de la población local. Tanto el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como el Municipio del Cantón Mejía muestran acciones aisladas y poco articuladas, lo que impide que la inversión pública, llegue a la parroquia y permita mejorar la calidad de vida de su población. Por otro lado la acción del Estado Central también es aislada y poco articulada, muestra de ello es la planificación de obras en los terrenos de la Estación Santa Catalina, decisión concebida de manera unilateral. Finalmente resta por analizar el papel

que juega el mercado de tierras en este proceso, actor que no fue considerado para este trabajo. La población local por su parte muestra interés por mantener prácticas rurales como la agricultura y la organización comunitaria pero paralelamente manteniendo estrechos vínculos con la ciudad, lo cual es parte de la naturaleza de transición y frontera de toda zona periurbana.

En general las cifras muestran como Cutuglahua es un espacio de desterritorialización de lo rural y de territorialización de lo urbano, pero también tal como lo develó este estudio, de procesos de reterritorialización. La reterritorialización de lo rural queda reflejada en los “huertos familiares”, la cría de animales, entre otras prácticas rurales que persisten y que con la llegada de la migración de segunda etapa desde Quito incluso se revalorizan, como testimonio de la remembranza de un pasado antes rural, un pasado que se mantiene en la conciencia de esta población y que tiene en Cutuglahua la posibilidad de manifestarse. El pasado rural de la población que actualmente habita en Cutuglahua puede ser la causa de la persistencia de lo rural, ello pese a la influencia urbanizadora de Quito. Cutuglahua se convierte así en un territorio que da cabida a la multiterritorialidad, lo que quizás en la ciudad central resulta más difícil.

El desarrollo de zonas metropolitanas y de grandes sistemas urbanos, requiere de manera urgente de nuevas formas de administración pública y de gobernanza, entendida ésta como la “capacidad de una sociedad organizada territorialmente para incidir en los asuntos públicos” (Dallabrida, 2010). Esto implica un cambio institucional que cuente con la participación de los diversos actores involucrados superando formas de discriminación y de centralismo que, históricamente han colocado a lo urbano por encima de lo rural. Experiencias como las de los consorcios municipales de Brasil constituyen un ejemplo interesante de articulación y trabajo coordinado, lo que en suma permite la consolidación de municipios más participativos e integrados, aspecto de fundamental importancia para zonas de periurbanización periféricas ubicadas en los límites de dos o más jurisdicciones, como es el caso de Cutuglahua. Otro ejemplos interesantes son los del Cinturón Verde en Buenos Aires o de las “ciudades sin centro” en Europa.

Con respecto a la metodología utilizada para este estudio, se evidencia la utilidad de los insumos para percepción remota, tales como imágenes de satélite y fotografía aéreas, las cuales brindan una visión retrospectiva con respecto a la evolución y cambios en los

patrones de uso del suelo. Los registros históricos del Ecuador en este sentido son numerosos, por lo que estudios de mancha urbana a escala nacional son posibles mediante estas herramientas. Asimismo la cartografía censal brinda enormes posibilidades a la hora de tomar datos desagregados, lo que para el caso de esta investigación permitió realizar un análisis de los fenómenos periurbanos enfocados sólo a aquellas zonas de la parroquia Cutuglahua que se ven afectadas por esta problemática, saliendo de la tradicional división político administrativa que en ocasiones puede dar lugar a sesgos.

Finalmente este estudio muestra como al hablar de zonas periurbanas y de su gestión, la ciudad diversa es la vía más óptima, especialmente en el caso de los distritos metropolitanos que con su crecimiento captan para sí cada vez más espacios con características que distan mucho de lo que ocurre en el centro de las ciudades. En esa línea la consolidación de mecanismos de gestión territorial articulados y la exploración de nuevas alternativas de uso y ocupación del suelo en lo periurbano son importantes para por un lado frenar el crecimiento descontrolado de la mancha urbana y por otro irradiar desarrollo más allá de los límites estrictamente urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. (2003). “La megaurbanización en la Región Centro de México. Hacia un modelo de configuración territorial”, En *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México*. Aguilar, A. (comp.), pp. 19-71. México. Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Apsan F., A., De Carli, B., Nuñez, I., Shinkins, N. (2013). *Change by design: Nuevas imaginaciones espaciales en Los Pinos. Informe del Taller*. Reino Unido. ArchitecturesansFrontières.
- Ávila, H., (2004). *La agricultura en las ciudades y su periferia: un enfoque desde la Geografía*. México. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía de la UNAM, N° 53.
- Ávila, H., (2009). *Periurbanización y Espacios Rurales en la periferia de las ciudades*. México. Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria.
- Baigorri, A. (1995). *De lo rural a lo urbano: hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre Sociología Rural y Sociología Urbana en el marco del actual proceso de urbanización global*. España-Granada. V Congreso Español de Sociología.
- Barsky, A. (2005). *El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado de debate, con referencias al caso de Buenos Aires*. Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Barcelona, Universidad de Barcelona Vol. IX, núm. 194 (36) pp. 1-15. En: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>. Visitada el mes de octubre del año 2014.
- Becker, B. (1983). O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. En Becker, B. K., Costa, R. y Silveira, C. *Abordagens políticas da espacialidade*, p. 1-21. Río de Janeiro-Brasil. UFRJ.
- Bettini, V. (1998). *Elementos de ecología urbana*. Madrid. Editorial Trotta.
- Capdevielle, J. (2011). *El concepto de habitus: “con Bourdieu y contra Bourdieu”*. Anduli, Revista Andaluza de Ciencias Sociales No. 10, p. 31-45. En:

http://institucional.us.es/revistas/anduli/10/art_3.pdf. Visitada el mes de noviembre del año 2014.

- Capel, H. (1994). *Las periferias urbanas y la geografía. Reflexiones para arquitectos*. Barcelona: En CAPEL, H. *La Geografía hoy. Textos, historia y documentación, Materiales de trabajo intelectual*. Barcelona. Anthropos, N° 43.
- Carrión, F (1999). "*La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas*" Memoria del II Seminario Internacional sobre marcos y políticas para la participación ciudadana a nivel municipal. *Buenos Aires*.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional, Introducción y Capítulo I*. Madrid. Alianza Editorial.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. I: La sociedad red*. Madrid. Alianza, primera edición 1997-1998.
- Cazella, A., Bonnal, P., Maluf, R. (2009). Olhares disciplinares sobre territorio e desenvolvimento territorial (Capítulo 1). En: *Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Río de Janeiro-Brasil. Mauad Editora Ltda.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010). Asamblea Nacional. Quito.
- Dallabrida, V. (2010). *Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento gestão*. Brasil. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165 – 186.
- Dematteis, G., Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del Modelo SLOT. Boletín de la A.G.E.N. No. 39. Págs. 31-58. Universidad de Turín.
- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En Monclús, F.J. (ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, CCCB, Barcelona.

- Egüez, D. (2010). *Limitaciones en definición y tratamiento de datos censales en áreas urbanas, rurales y periurbanas, con fines de planificación territorial. Particularidades en Tumbaco (DMQ) y Vuelta Larga (Esmeraldas)*. Quito. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Tesis de Pregrado.
- Geddes, P. (1960) *Ciudades en evolución*. Buenos Aires. Ediciones Infinito.
- Gottman, J. (1973). *The significance of territory*. Estados Unidos. University Press of Virginia.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana: Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona. Ediciones del Serbal.
- Haesbaert, R. 1994. *O mito da desterritorialização e as “regiões-rede”*. *Anais do V Congresso Brasileiro de Geografia*. Curitiba: AGB, pp. 206-214.
- Harvey, D. (2003). *The right to the city*, International Journal of Urban and Regional Research.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Censos de Población y Vivienda 1982, 1990, 2000, 2010.
- Kay, C. (2001). *Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina*. En Francisco García Pascual (ed.), *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Madrid: Universidad de Leida y Ministerio de Agricultura, Pesca, y Alimentación.
- Lefebvre, H. (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona. Ediciones Península.
- Limonad, E, Monte-Mor, R. (2012). *Por el derecho a la ciudad, entre lo urbano y lo rural*. XII Coloquio Internacional de Geocrítica. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. En: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/04-E-Limonad.pdf>. Visitada en septiembre de 2014.
- Lipton, M. (1977). *Why Poor People Stay Poor. A Study of Urban Bias in World Development*. Londres. Temple Smith.
- Matijasevic, M., Ruiz, A. (2013). La construcción social de lo rural. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*. No. 5. Argentina. ISSN: 1853-6190. Pp. 24-41. En:

<http://relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/60>. Visitada en enero de 2015.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Portal web: www.quito.gob.ec

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. *Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (Memoria Técnica), 2006-2010.*

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. *Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito 2012-2022.*

Naranjo, A. (2012). *Fronteras de la ciudad, encrucijadas para el campo: Interfaces urbano-rurales en zonas de periurbanización, un estudio de caso en la Parroquia de Cumbayá, Quito.* Tesis para obtener el título de Maestría en Desarrollo Territorial Rural, FLACSO Sede Ecuador.

ONU Hábitat (2010). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe.* Río de Janeiro, Brasil. pp. 63-6

Paré, L. (2010). *La relación campo-ciudad: elementos para agendas en común.* ALASRU: 95-112 p. En <http://www.alasru.org/wpcontent/uploads/2011/06/Par%23U00e9.pdf>.

Visitada en marzo de 2014.

Pecqueur, B. (2013). *Territorial development. A new approach to development processes for the economies of the developing countries.* Revista Internacional Interdisciplinar INTERTHESES. En : <http://dx.doi.org/10.5007/1807-1384.2013v10n2p8>. Visitada en marzo de 2014.

Pradilla, E. (2002). *Campo y ciudad en el capitalismo actual.* México DF. Ciudades, núm. 54, abril- junio 2002, Red Nacional de Investigación urbana.

Pradilla, E. (2008). *Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina.* Cadernos Métopole, núm. 24, 2º semestre 2010, Observatorio das Metrópolis, Sao Paulo, Brasil. pp. 6-26

- Pradilla, E. (2009) *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa Editor, México DF, México. Capítulo VII.
- Pradilla, E. (2010). *Teorías y Políticas urbanas: ¿Libre mercado mundial o construcción regional?* Estudios Urbanos e Regionais V.12 N°2 Noviembre 2010.
- Puebla, G. (2004). *Aproximaciones al concepto de periurbano*. Cátedra de Gestión Local, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros, Editorial Mimeo.
- Raffestin, C. (1993). *Por una geografía do poder*, Ática, São Paulo, pp. 269.
- Rueda Palenzuela, S. (1995). *Ecología Urbana: Barcelona y su Región Metropolitana como referentes*. Ed. Beta Editorial.
- Sack, R. (1986). *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge University, Cambridge, pp.256.
- Santos, M. (2000) *La naturaleza del espacio*. España. Ariel.
- Schneider, S., Tartaruga, I. (2006). *Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*. Trabajo publicado en libro de Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario. (Org.). Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2006, p. 71-102.
- Secretaría Nacional de Planificación. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Estrategia Territorial Nacional*.
- Souza, M. (1995). O território sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, en Castro, I., Gomes, P., Correa, L. Brasil-Río de Janeiro. Bertrand Brasil, p. 77.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Barcelona. Ed. Taurus.
- Tecco, C. (2006). *Segregación residencial socioeconómica e intervenciones para contrarrestar sus efectos negativos: Reflexiones a partir de un estudio en la ciudad de Córdoba, Argentina*. Argentina. Universidad Nacional de Córdoba.

ANEXO 1

FICHA DE CAMPO POBLACIÓN LOCAL

Nombre:

Edad:

Barrio:

1. ¿Usted nació en la Parroquia Cutuglahua? (si/no)

2. Si la respuesta es No, ¿en dónde nació?

3. ¿Cuántos años vive en la Parroquia Cutuglahua?

4. Trabaja en la Parroquia Cutuglahua (si/no)

5. Si la respuesta es No, Lugar en donde trabaja (Provincia, Cantón, Parroquia)

6. Actividad a la que se dedica:

7. ¿Usted viaja a la ciudad de Quito? (si/no)

8. Si la respuesta es SI, ¿Con qué frecuencia?

Todos los días

6 a 4 veces por semana

1 a 3 veces por semana

Esporádicamente

9. ¿Con qué motivo viaja a la ciudad de Quito?

Estudios

Trabajo

Esparcimiento
Atención Médica
Comercio
Trámites y otros servicios

10. ¿Cuánto tiempo permanece en la ciudad de Quito?

0-4 horas
5-8 horas
8-12 horas

11. ¿Cómo se moviliza hacia la ciudad de Quito?

Buses urbanos
Vehículo propio
Bicicleta
Taxi
Caminar (a pie)
Otros

Percepción ciudadana

1. ¿Le gusta vivir en la Parroquia Cutuglahua?

2. ¿Cree usted que en los últimos años la calidad de vida en la Parroquia Cutuglahua?

ES MEJOR
ES IGUAL
ES PEOR
NO SABE

3. ¿Ha observado cambios en la parroquia? si la respuesta es sí, ¿Cuáles?

4. ¿Considera usted que para conseguir trabajo es necesario movilizarse hacia otras parroquias?

5. ¿Cuál considera usted que es el principal problema de la Parroquia Cutuglahua en la actualidad?

6. ¿Considera usted que la Parroquia cuenta con servicios públicos adecuados (educación, salud, entre otros)?

7. ¿Considera usted que dentro de la parroquia existen adecuados servicios básicos?

8. Según su percepción ¿Cutuglahua es una zona urbana o una zona rural?

9. ¿Cómo considera que es el modelo de crecimiento urbano de la parroquia? (adecuado, poco planificado, etc.)

ANEXO 2

FICHA DE CAMPOENTREVISTA A AUTORIDADES LOCALES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Nombre:

Cargo:

Institución:

1. ¿Cuál es la relación que su institución mantiene con la Parroquia Cutuglahua?

2. Describa la situación actual de la Parroquia Cutuglahua

3. ¿Cree usted que en los últimos años la calidad de vida en la Parroquia Cutuglahua?

ES MEJOR

ES IGUAL

ES PEOR

NO SABE

4. ¿Cuáles considera son los principales aspectos con los que se relaciona la Parroquia Cutuglahua con el Distrito Metropolitano de Quito?

5. ¿Cuál considera usted que es el principal problema de la Parroquia Cutuglahua en la actualidad?

6. ¿Considera que el modelo de crecimiento expansivo de Quito hacia sus periferias rurales es adecuado? ¿Cuáles son los beneficios y qué problemas acarrea?

7. ¿Cuáles son los mecanismos de articulación que existen entre el Cantón Mejía y el Distrito Metropolitano de Quito?

8. ¿Cuáles son las posibles alternativas que usted considera pueden contribuir a mejorar la situación de las zonas periurbanas periféricas del Distrito Metropolitano de Quito?