



QUESTIONES
URBANO
REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Volumen 2 • Número 1 • 2013 • Quito, Ecuador

Questiones Urbano Regionales

Volumen 2 • Nº 1 • 2013

Quito, Ecuador

Augusto Barrera Guarderas

Alcalde del Municipio del
Distrito Metropolitano de Quito

Director

Diego Mancheno

Editor

Juan Fernando Terán

Consejo Editorial

Jorge Albán
Nicanor Jácome
Diego Mancheno
Alexis Mosquera
Francisco Rhon

Consejo Asesor Internacional

Pedro Abramo (Brasil)
Luis Mauricio Cuervo (Chile)
Oscar Alfonso (Colombia)

Diseño

Antonio Mena

Foto de portada

Juan Zurita

Impresión

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad
Venezuela 976 y Mejía
Telf.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9942-9945-2-3

Contacto:

maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec

El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis científico aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

Editorial	5
Diego Mancheno	

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS



Convergencias y divergencias en la Zona Metropolitana de Bogotá, 1985-2011	9
Óscar A. Alfonso y Carlos E. Alonso	



Especialización ocupacional en Cali y Quito	49
Estefanía Martínez E.	

DEBATES



Las zonas económicas especiales y la expansión urbano-regional: algunas acotaciones a partir de las experiencias chinas	83
Juan Fernando Terán	

ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



Producción y exportación con potencial tecnológico en el Distrito Metropolitano de Quito	121
Diego Mancheno y Vanessa Carrera	



- Características económicas de las
manufacturas localizadas en Quitumbe:
estudio con especial referencia al
Parque Industrial Turubamba 163**
Fabio Villalobos



- La Licuadora: ruinas de una
modernidad escondida 199**
Daniela Estupiñán T.

DOCUMENTACIÓN



- Régimen de colaboración
público-privada y de la economía popular y
solidaria de las empresas públicas metropolitanas
del Distrito Metropolitano de Quito 229**



Características económicas de las manufacturas localizadas en Quitumbe: estudio con especial referencia al Parque Industrial Turubamba

Fabio Villalobos*

Resumen**

Este artículo analiza la estructura del sector manufacturero en Quitumbe, una Administración Zonal (AZ) del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Para comenzar, se efectúa un recuento breve del proceso de urbanización e industrialización en la ciudad y, en particular, de su “zona sur”. Luego, se anotan las limitaciones que desde los instrumentos a su disposición tiene el municipio para llevar adelante políticas de desarrollo productivo, destacando entre ellas las ordenanzas que definen el uso del suelo y, por otro lado, aquellas relacionadas con la instalación de parques industriales.

Posteriormente, utilizando los datos de empleo, se efectúa un perfil de los sectores de actividad más relevantes por medio de localizar las principales actividades en las parroquias. Se presentan los resultados de las entrevistas con empresas seleccionadas, para así definir las principales características de dicha estructura productiva, todo ello con especial referencia al Parque Industrial Turubamba. Para finalizar, se plantean algunos temas de política pública que parece necesario abordar desde la esfera pública, sea municipal o nacional.

Palabras clave

Economía geográfica, localización industrial, parque industrial, Distrito Metropolitano de Quito, Quitumbe.

* Consultor internacional. Economista graduado en la Universidad de Chile y con estudios de posgrado en la Universidad de Oxford, Inglaterra.

** Este artículo resume los resultados de *Características económicas y productivas de la AZ Quitumbe: el sector manufacturero y sus relaciones con el territorio*, una investigación efectuada con el auspicio y participación del Instituto de la Ciudad.



Introducción

Este trabajo tiene como objetivo avanzar en una evaluación y perspectivas de los sectores productivos del DMQ. Específicamente, el trabajo se ha centrado en dos sentidos, tanto en lo territorial como en lo sectorial. Se ha dedicado, en lo primero, solamente a la AZ Quitumbe y, en lo segundo, se ha focalizado en el sector manufacturero, con especial énfasis en recuperar la experiencia de un instrumento de política de desarrollo –los Parques Industriales– uno de los cuales funciona (al menos bajo esa denominación) dentro de los límites de la AZ, aunque no dentro de sus responsabilidades de política.

La anterior focalización se explica porque, de acuerdo a las variables disponibles con información (establecimientos, ocupación y ventas), la presencia del sector manufacturero es de los más relevantes del Distrito (y de la AZ), solo superado por el comercio. Además, cabe anotar que el aporte del sector a los ingresos por ventas llega al 34% del total del DMQ.

Por otra parte, además de la presencia del Parque Industrial Turubamba (PIT), la AZ Quitumbe se caracteriza por contar con una de las mayores concentraciones industriales del Distrito, solo superada por Eugenio Espejo y La Delicia.

Una vez definido el foco territorial y sectorial, la investigación se ha basado en dos ejes complementarios: el primero utilizando información secundaria y, el segundo, a partir de información directa, recabada en entrevistas con los principales agentes productivos locales.

Lo anterior es, a su vez, un paso adicional de una aproximación inicial, presentada en el primer informe de la investigación. Tal aproximación parte con una selección

de los principales sectores de la manufactura localizados en la AZ a partir de la información recabada por el Censo Nacional Económico. En concreto, en dicha etapa el criterio de selección utilizado ha sido la ocupación generada por el sector, desagregado a 3 dígitos de la *Clasificación Internacional Industrial Uniforme* (CIIU)¹, a partir de lo cual se destacan aquellos cuya contribución a esta variable es mayor.

En este nivel se encontró que los sectores de la manufactura más relevantes son los siguientes: elaboración de otros productos alimenticios; fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel; fabricación de hojas de madera para enchapado y tableros a base de madera; fabricación de productos minerales no metálicos; fabricación de productos metálicos par uso estructural, tanques, depósitos, recipientes de metal y generadores de vapor; fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques, y fabricación de muebles.

Dichos sectores aportan con alrededor del 80% de los establecimientos y el 76% de la ocupación. Es relevante en estos últimos términos el aporte de los grandes establecimientos (más del 52%), a lo cual se debe sumar, además, su relevancia en términos de ingresos por ventas.

En términos de su distribución por parroquias y siempre considerando la ocupación en los sectores antes seleccionados, las mayores concentraciones de empresas industriales se encuentran en Quitumbe y Turubamba. En concreto, su localización muestra una importante concentración en la parte oriental de la AZ, especialmente en las inmediaciones de la antigua vía del ferrocarril y de la actual carretera Panamericana Sur.

¹ Al desagregar a tres dígitos, dentro de la manufactura se consideran 65 sectores de actividad económica.

En esta etapa —que se ha denominado *trabajo de campo*—, se adecuó la aproximación metodológica para incorporar una cuestión que resultó de una visión más cercana de la estructura industrial de la AZ: la existencia de áreas industriales. De esta manera se pueden distinguir claramente diferentes sectores: (i) el Parque Industrial (PIT); (ii) un área mixta con predominio de lo industrial y comercial, (iii) un área mixta rodeada de vivienda y (vi) las industrias dispersas.

El proceso de urbanización en Quito

Según la información censal, entre 1950 y 2010 la población de Quito pasa de 319 000 a 2,2 millones de habitantes, aproximadamente. Esto significa que en los sesenta años que cubren el período, se multiplica en más de 7 veces y registra, en consecuencia, una tasa de crecimiento promedio anual de 4,1% (ver Cuadro 1).

Dentro de dicho período, el crecimiento poblacional se mantiene más o menos constante hasta el censo de 1974, período en el cual su evolución porcentual se ubica alrededor de la cifra antes mencionada. No obstante, en el período siguiente se verifica un fuerte repunte, en el cual el crecimiento sube a 5,2% como promedio anual.

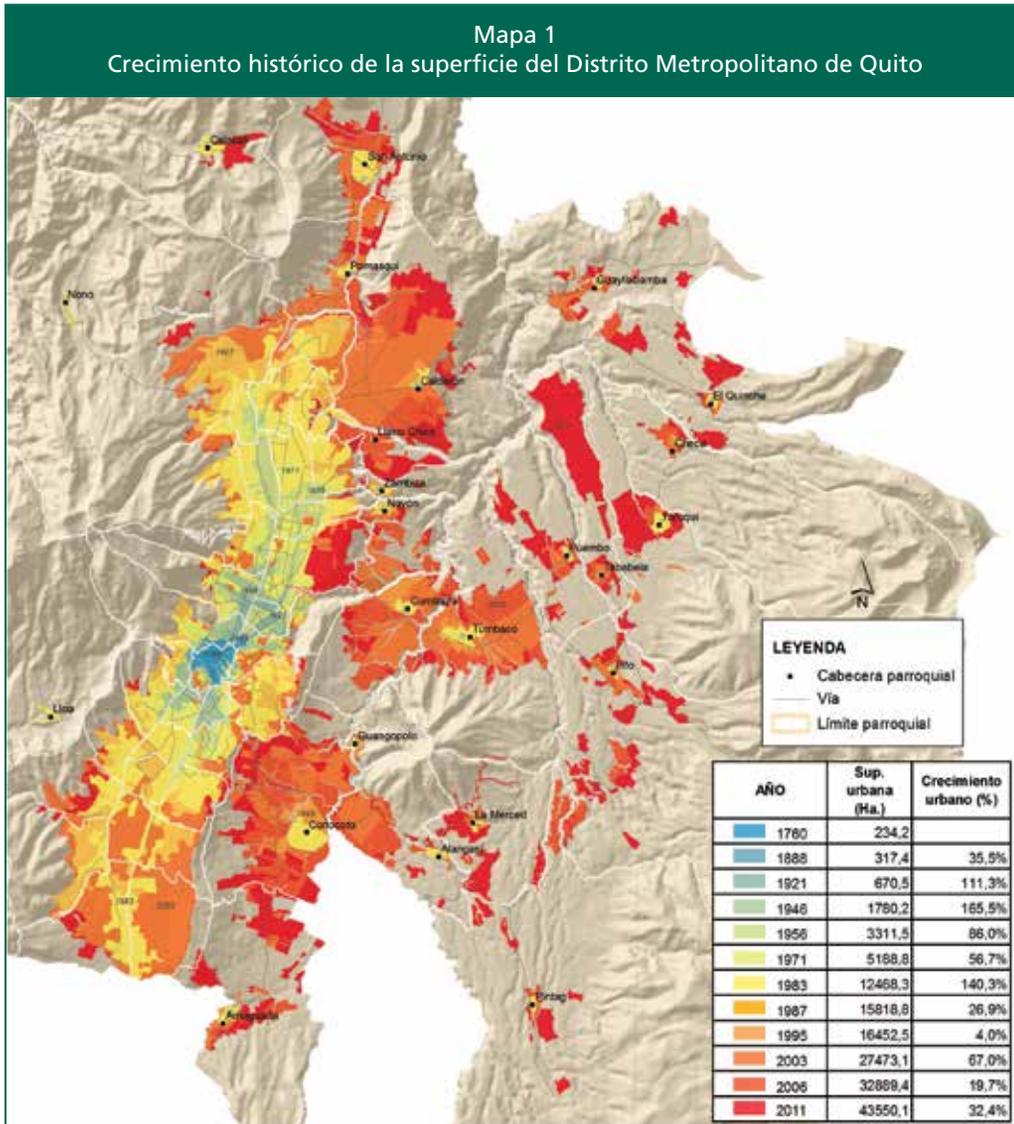
De lo anterior se puede deducir que es en este período, que cierra en 1982, cuando Quito experimenta su mayor crecimiento. A partir de entonces, aunque la ciudad mantiene su proceso de expansión, se observa una declinación relativa que continúa hasta la actualidad. Cabe destacar que en este período (1974-1982) la población se multiplica casi por cuatro.

A partir de esa fecha, Quito crece más lentamente. De hecho, lo hace a menos de la mitad de la tasa previa (2,6% entre 1982 y 2010), continuando con la tendencia registrada en los tres últimos censos. A pesar de lo anterior, es decir de la reducción en las tasas de expansión, en este período la población llega casi a duplicarse.

Cuadro 1
Evolución de la población del Distrito Metropolitano de Quito: 1950-2010
(tasa de crecimiento promedio anual)

Años	Población total	Crecimiento promedio anual (%)	Población urbana	Crecimiento promedio anual (%)
1950	319 221		209 932	
1962	510 288	4,4	354 476	4,9
1974	782 671	4,0	599 828	4,9
1982	1 116 035	5,2	922 556	6,3
1990	1 387 887	3,2	1 094 382	2,5
2001	1 842 201	2,9	1 411 595	2,6
2010	2 239 191	2,5	1 619 146	1,7

Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda, varios años



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2011. Análisis de Planes Reguladores del Suelo
Elaboración: Instituto de La Ciudad, 2012

Las tendencias antes mencionadas alcanzan su nivel máximo en 1982. No obstante, entre dicho año y 2010 la población de Quito se multiplica por más del doble, lo cual puede ser explicado, en lo fundamental, por los continuos flujos migratorios que alimentan la ciudad.

Por su parte, la población urbana sigue la misma tendencia expansiva, solo que con

una cadencia en el tiempo algo diferente, más pronunciada, que en el período 1950-2010 alcanza una tasa promedio algo superior para el total (4,3%). No obstante, el proceso de urbanización hasta 1982 es aún más fuerte: alcanza en este período casi el 5% promedio anual. Es así como de los casi 210 mil habitantes en 1950, 1982 llegan a 923 mil.

De la misma manera que para el total, el año 82 parece marcar un punto de inflexión en la dinámica de crecimiento urbano.

Posteriormente se mantiene el crecimiento urbano, que alcanza en el período un promedio de 2,1%, lo que muestra en el resto de los períodos intercensales una dinámica menor.

En síntesis, probablemente no se está diciendo nada nuevo cuando se muestra que el crecimiento poblacional y urbano de Quito ha sido explosivo. No obstante, lo que importa subrayar es que, si bien la década de los ochenta es el momento de mayor crecimiento en ambos sentidos, los años posteriores resultan en incrementos adicionales que, desde el punto de vista de las políticas públicas, requieren recursos adicionales importantes, cuyos efectos no son demasiado duraderos en el tiempo, pero que entregan una sensación concreta sobre las limitaciones de la planificación estratégica y sobre la profundización del caos urbano antes mencionado.

Frente a este proceso de crecimiento poblacional, tanto general como urbano en particular, las medidas de política adopta-

das por las administraciones locales tienden a centrarse en la ampliación del territorio y en la densificación de la población, sea como respuesta a las demandas de dicho crecimiento, cuanto a políticas de ordenamiento urbano previamente diseñadas.

Dado el crecimiento anárquico de la ciudad, todo lleva a pensar que, como en otros lugares, lo que ha ocurrido es que la planificación ha ido detrás de los movimientos poblacionales, ratificando ocupaciones del suelo en los hechos, sean legales o espontáneos.

En este caso, sin desconocer las medidas orientadas a la densificación, parece importante relacionar el crecimiento poblacional con el del territorio, medido por su superficie.

De acuerdo a la información que se ha sistematizado en el Cuadro 2, también graficada en el Mapa 1, se observan tendencias de expansión muy similares. Estas son bastante pausadas en sus inicios y luego entran en una evolución bastante descontrolada. En cualquier caso, si se consideran momentos relativamente similares a los poblacionales (1946-2011), se verá que la superfi-

Cuadro 2 Evolución de la superficie del Distrito Metropolitano de Quito 1946-2011			
Período	Superficie (Ha)		Crecimiento promedio anual (%)
	Año inicial	Año final	
1946-1956	1780	3311	7,1
1956-1971	3311	5189	3,3
1971-1983	5189	12468	8,3
1995-2003	16 453	27 473	7,6
2006-2011	32889	43 550	7,3

Fuente: Municipio de Quito, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda

cie urbana ha crecido más de 24 veces (más que triplicando la evolución de la primera), y ha alcanzado un promedio de expansión anual de 5,1%.

Para intentar ser consecuentes y comparar períodos relativamente similares, se ha tomado como base los años cincuenta. Allí se observa que en el decenio que parte en 1946, la superficie urbana se incrementa en 86%: pasa de 1780 a 3111 hectáreas, un crecimiento nada despreciable (7,1% promedio anual). Para nuestros fines interesa, al menos en una primera aproximación, seguir la orientación de dicho crecimiento, el cual en una primera etapa se verificó fundamentalmente desde el Centro Histórico hacia al norte de la localización original de la ciudad.

En el siguiente momento, que toma como referencia el año 1956, se observa que hasta 1971 el territorio urbano de Quito creció en 57%, llegando a las 5189 ha. Esto significa un crecimiento promedio anual de 3,3%, si bien menor que en el período anterior, esta vez continúa con la extensión de la ciudad, en especial hacia el norte y, en menor medida, hacia el sur, en las inmediaciones del Panecillo.

La etapa que va entre 1971 y 1983 pasa de tendencias pausadas a una primera gran expansión de la superficie urbana, tanto hacia al norte como hacia el sur y en especial el suroccidente, incorporando definitivamente a esta última área al crecimiento de Quito. En este caso la superficie urbana llega a las 12 480 ha, con un crecimiento respecto a 1971 de 140%, que en términos anuales significa el 8,3%, la tasa más alta de todo el período considerado.

Cabe destacar que la anterior dinámica se mantiene prácticamente hasta fines de la década, lo cual de alguna manera coincide con el proceso inicial de incorporación de

lo que es hoy la AZ Quitumbe, al menos de lo que actualmente corresponde a sus parroquias ubicadas más al norte (Chilloallo y Quitumbe).

El período siguiente, que va de 1995 hasta 2003, muestra un primer momento de bajo crecimiento que se recupera fuertemente hacia el final. Es así como entre 1995 y 2003, la superficie urbana llega a 27473 ha con un crecimiento promedio de 7,6%, que se focaliza especialmente en los valles (Tumbaco, Los Chillos), Pomasqui en el norte y, por otro lado, en la zona sur de la AZ Quitumbe.

Finalmente, en el último período (desde 2006) continúa la expansión de la superficie que supera la 43 000 ha, con un crecimiento promedio de 7,3%, con un incremento de la superficie en los valles ya mencionados y sus alrededores y, en menor medida, en el área norte de la ciudad.

El poblamiento y la industria en Quitumbe

La urbanización masiva del área sur de Quito se remonta a inicios de la década de los noventa; en concreto, a partir de los Planes Zonales para el Sur de Quito (Bonilla, 1994), que incluían políticas diseñadas para apoyar el poblamiento de las ambas parroquias (Quitumbe y Turubamba). Allí se plantea que, para 1950, ya existían asentamientos urbanos como Guamaní y Chilloallo, dedicados a la producción agropecuaria y que formaban parte de grandes haciendas.

De acuerdo a la misma fuente, a partir de 1970 se profundiza el proceso de urbanización, entre otras cosas, por la importante presencia de las cooperativas de vivienda. Esto se profundiza posteriormente con el auge petrolero, y los programas de vivienda, tanto del Gobierno Nacional como Muni-

cial, con lo que se suman barrios que ocupan unas 280 ha de superficie adicionales. En los ochenta, con el auge de la especulación urbana y, por tanto, de las ocupaciones clandestinas, se completa la estructuración urbana actual. Es entonces cuando surgen la mayoría de los barrios, con un incremento de 2180 ha.

Según el censo de 1982, la población del sector era de 24564 personas; y creció hasta 42805 en 1990, con un crecimiento de 74,3% en el período. Es decir, a una tasa promedio anual superior al 8%, muy superior a la registrada para el conjunto de Quito. Por su parte, en el último año mencionado, la PEA está concentrada en la construcción (38%), la industria (13,1%) y el comercio (12,7%), lo que de alguna manera demuestra la importancia del momento económico, liderado por la construcción, pero con una presencia importante de la manufactura.

Las mismas tendencias de ocupación se manifiestan en los usos del suelo. Para la fecha antes mencionada el área de protección urbana es de 4760 ha, en tanto que el área urbana comprende otras 4796. De estas últimas, la mitad del área está en proceso de consolidación, alrededor del 10% corresponden áreas ocupables, pero todavía con una importante proporción a la espera de ser urbanizada (40%). Del total anterior, 1469 son para vivienda, 210 (8,7%) para industria, 10,2% para equipamiento y servicios y el resto para vialidad (Bonilla, 1994).

Además, a partir de 1980 se incluyen 1440 ha y, posteriormente otras 485, lo que, junto a la ausencia de planes distritales para la zona, se tradujo en que continuara la expansión desordenada y extensiva. Esta sigue siendo una zona mixta, con una importante presencia de asentamientos ilegales, en especial aquellos ubicados al occidente de la autopista Panamericana.

En los años noventa, y a través de la incorporación de 2900 ha, se inicia la normativa para orientar el desarrollo de este territorio. Lo anterior se complementa con el Plan Ciudad Quitumbe, el cual estaba focalizado en la cuestión de la vivienda, pero especialmente en la constitución de un centro urbano destinado a ser un “polo de desarrollo” y una alternativa para el crecimiento físico de la ciudad. De acuerdo al estudio citado en los párrafos previos, una de las claves para el desarrollo e instalación de industrias, así como en el poblamiento de la AZ, reside en las inversiones en obras viales y de vivienda popular. Los costos del suelo permitirían el desarrollo de ambos factores, en especial para la localización de sectores de menores ingresos. Todo lo anterior tiende a apoyar la hipótesis en relación a la urbanización “tardía” de la zona y al rol que ha jugado la política pública en ese proceso que representa, a la vez, una respuesta a su sostenido crecimiento, en especial alimentado por fuertes migraciones.

La misma dinámica se verifica en el último período intercensal, 2001-2010, que es para el que se dispone de información procesada: la población de la AZ ha pasado de 190 000 a casi 320 000, creciendo a una tasa promedio anual de 5,3%, que, si bien es menor a la antes anotada, se ubica bastante por encima de la correspondiente al total urbano (ver Cuadro 3). Esto muestra una dinámica poblacional importante que probablemente se ha mantenido desde el censo anterior y que resulta de su poblamiento más reciente, en especial si se toma como referencia el resto del Distrito. De hecho, en el período mencionado, Quito crece en promedio al 1,4%, en tanto que la AZ Quitumbe es una de las AZ que más ha crecido, incluso a tasas superiores a las suburbanas de mayor dinámica (como por ejemplo Calderón, que solo crece al 4,7%).

Cuadro 3 Quitumbe: distribución de la población por parroquias 2001-2010			
Parroquias	2001	2010	Crecimiento promedio anual (%)
Chillogallo	41777	57253	3,2
La Ecuatoriana	41 858	62 313	4,1
Quitumbe	39 458	79 057	7,2
Turubamba	31 695	56 169	5,9
Guamaní	35 737	65 065	6,2
Total Quitumbe	190525	319857	5,3

Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2001-2010

Finalmente, cabe mencionar otro factor que contribuye a convalidar lo que podría llamarse el poblamiento “tardío” que caracterizaría a esta zona. Las parroquias establecidas inicialmente, como Chillogallo, han perdido participación en el total.

Por su parte, a partir de diferentes fuentes de información, se deduce que el establecimiento de la actividad industrial es muy anterior al proceso de poblamiento (40 a 50 años de diferencia), e incluso que, en algunos casos, las actividades industriales dieron lugar a la construcción de viviendas en las cercanías. En este sentido, los casos de Aymesa, Eternit y, en menor medida, Alambrec, son los más conocidos.

De acuerdo al Censo Nacional Económico (CENEC), las industrias que se han instalado en la AZ Quitumbe ascienden a 1342, de las cuales, el 98,7% son micros y pequeñas empresas. No obstante, lo que interesa en este punto es relacionar las tendencias poblacionales con el establecimiento de industrias. Según la Superintendencia de Compañías, y si se toma como referencia el año 2000, se tiene también que el

88% de los establecimientos se constituyó con posterioridad a esa fecha. No obstante, son casi sin excepción micro y pequeñas empresas, lo cual permite pensar que, dadas las tendencias poblacionales ya consolidadas, estas siguen al proceso de poblamiento (y de urbanización) buscando satisfacer las diferentes necesidades de consumo y de servicios de las vecindades y de los propios empresarios. En un caso, lo hacen produciendo primero para el público local y, en el otro, aprovechando su localización productiva con las cercanías de su lugar de residencia, el cual en muchos tendería a coincidir.

Si se observa el período previo a 1990, cuando el proceso de poblamiento de la AZ era aún incipiente, y si no se considera a los microestablecimientos, se tiene que la mayor parte de los grandes y medianos se han constituido antes de este período. Es más, casi el 29% del total de los pequeños datan de este período.

Dado lo anterior, se puede plantear la hipótesis ya enunciada relacionada con la fuerza del proceso de industrialización, que a partir de las normativas de ordenamien-

to urbanas iniciales, así como las posteriormente implementadas, han llevado a que el poblamiento de la AZ se haya centrado en buena medida en base a la dinámica del sector industrial. La misma idea se desprende de las entrevistas, en las que resulta que una parte importante de los establecimientos industriales se han instalado cuando el poblamiento de la zona era incipiente. Así, tanto las cifras del CENEC como las de la Superintendencia de Compañías, tienden a ratificar las impresiones recogidas, es decir, que la mayoría de las industrias se han instalado en momentos bastante anteriores al masivo poblamiento de la AZ ².

Los instrumentos para el fomento productivo en el DMQ

Los instrumentos de política destinados al fomento productivo son escasos, tanto a nivel general como en el caso concreto del DMQ. Así, estos instrumentos son susceptibles de agrupación en tres grandes categorías: las decisiones administrativas (ordenanzas), los proyectos de apoyo al fomento productivo (capacitación y la asistencia técnica) y otros indirectos ligados a los proyectos y programas de inversión pública.

Dentro de la primera categoría, entre las ordenanzas –para los efectos de este estudio– se han distinguido, por un lado, las referidas al uso del suelo en las que se definen, entre otras, las áreas destinadas a, por ejemplo, usos industriales. Por otro, se pueden destacar aquellas destinadas a la instalación de Zonas Económicas Especiales y, en concreto, las que generan condiciones para la instalación de Parques Industriales.

Entre las de fomento productivo, ellas

² Esta información está disponible en los archivos del Instituto de la Ciudad.

se han centrado en actividades de apoyo a microempresarios, en especial las de capacitación y asistencia técnica para apoyar emprendimientos asociativos.

Entre las inversiones que realiza el municipio se pueden contar aquellas que, si bien su objetivo sea el desarrollo urbano, directa o indirectamente contribuyen en general a generar economías externas y a mejorar la productividad y competitividad de las empresas del Distrito.

Lo anterior muestra la limitación de los instrumentos disponibles, tanto en número como en potencia. De esta manera, si el Municipio busca incrementar su involucramiento en los procesos de desarrollo y transformación productiva local, deberá avanzar en la definición de –al menos– dos líneas de trabajo esenciales: la estructura productiva que se proyecta en el futuro y, por otro lado, las limitantes que su institucionalidad supone para llevar adelante dicho proyecto.

En lo que se refiere a la primera, supone partir de la estructura productiva actual, de sus posibilidades de adecuación futura, de los procesos de localización que se requieren y de las definiciones que contribuyan a marcar especializaciones dentro de la actividad productiva.

Esta es una discusión que, tanto en lo conceptual como en lo práctico, tiene diversas aristas y posiciones de políticas, por lo que no es menor. En especial, se debe considerar que, por una parte están inmersas en prácticas de funcionamiento ya existentes y, por otra, se encuentran enmarcadas en prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional.

En lo que se refiere a lo institucional, es relevante considerar las restricciones instrumentales anotadas a nivel local, lo que se traduce en limitaciones para llevar adelante independientemente un proyecto de esta

envergadura. Se deduce, por tanto, la necesidad de generar mecanismos de coordinación y concertación con el Gobierno Central para avanzar en el desarrollo productivo.

Por ahora, una vez definida la territorialización de distintas actividades en el Distrito, las políticas de desarrollo centrales pasan por la instrumentalización de los parques industriales, por lo que este documento se centrará en ilustrar la actual situación del PIT y los principales problemas que enfrentan las empresas allí instaladas. Como complemento se muestran las principales áreas industriales que se han detectado en la AZ Quitumbe.

El Plan de Usos y Ocupación del Suelo (PUOS)

Uno de los pilares a través de los cuales es posible influir en el desarrollo productivo son las regulaciones que tienen que ver con el ordenamiento territorial. En este caso, nos referimos al *Plan de Usos y Ocupación del Suelo* (PUOS), que es el instrumento cuya función central consiste en “fijar los parámetros, regulaciones y normas específicas para el uso ocupación, edificación y habilitación del suelo en el Distrito”.

Como se puede ver en el Mapa 2, a partir de esta ordenanza municipal se han definido las áreas destinadas a usos industriales (entre otros factores con efectos sobre el entorno) y, por otro lado, localizaciones especiales como los parques industriales, entre los cuales se debe considerar el PIT, cuyas normativas y formas de funcionamiento se muestran en el punto siguiente.

Desde el punto de vista del interés de este trabajo, es importante decir que el PUOS reconoce como uso general a aquellos usos que se refieren a actividades económicas y, dentro de ellas, al comercio y servicios, a lo industrial y al equipamiento.

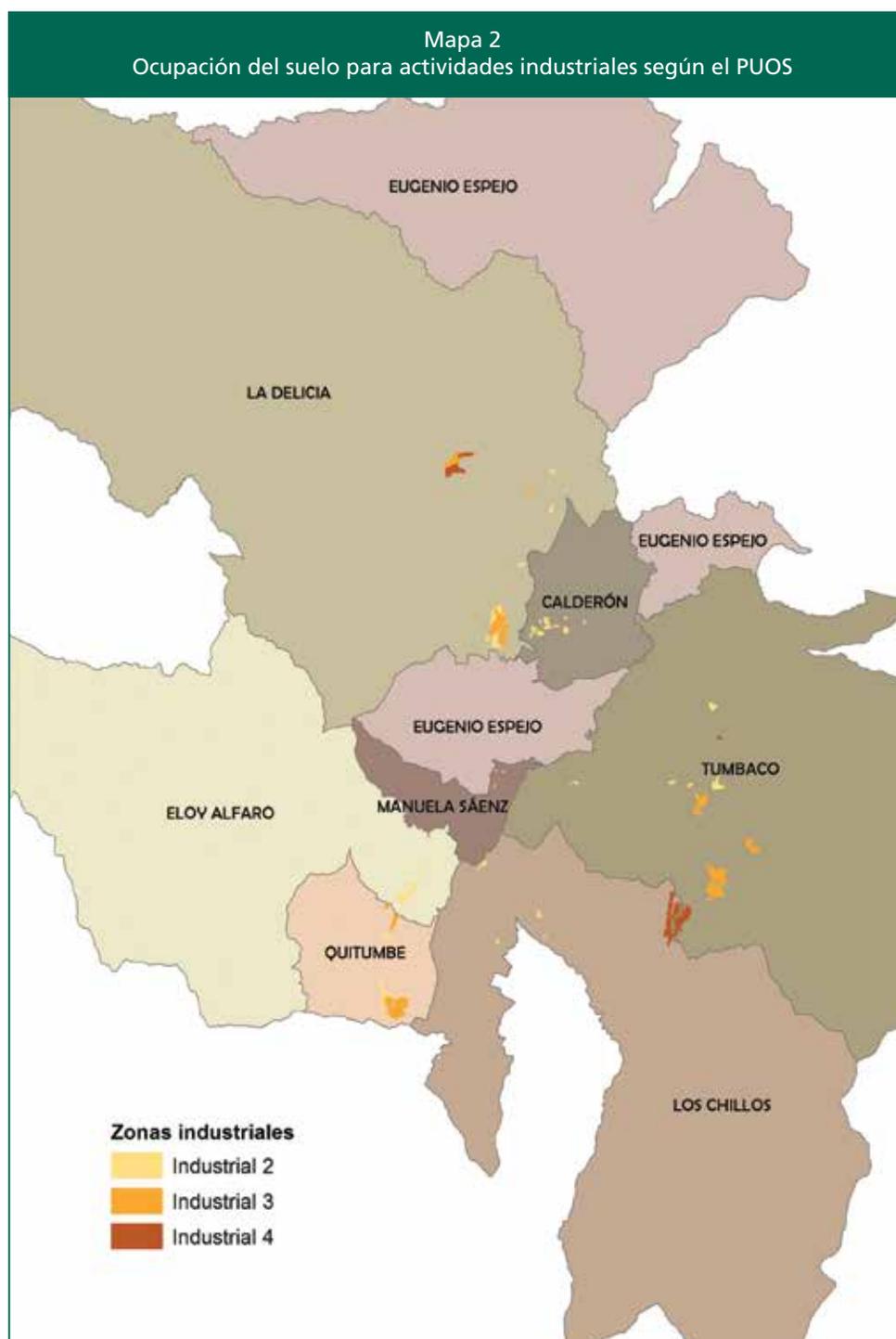
En primer lugar, en dicha ordenanza se determina que las actividades económicas en general, así como ciertos equipamientos, pueden coexistir en espacios comunes, definidos como “de uso múltiple”. Dentro de la industria, esta posibilidad es válida solo para las industrias clasificadas como de mediano (I2) y bajo impacto (I1).

En tanto que las restantes –las de alto impacto (I3) y alto riesgo (I4), que completan la clasificación de industrias según su impacto– deben contar con certificado ambiental y estar asignadas a áreas específicas para su funcionamiento, respectivamente.

En segundo lugar, dentro del PUOS se definen aquellos espacios concretos para usos industriales. Aquí cabe retomar de manera más específica la clasificación anotada en el párrafo anterior, que distingue cuatro grupos principales, determinados según su impacto en el entorno ambiental y urbano.

Las industrias de bajo impacto son aquellas manufacturas y establecimientos especializados en servicios compatibles con los usos residenciales. Las industrias de mediano impacto son aquellas actividades que consideran la naturaleza, intensidad, extensión y la reversibilidad de los impactos, así como las medidas correctivas y riesgos ambientales causados. Estas industrias se clasifican en dos grupos: aquellas cuyo impacto puede ser controlado mediante la aplicación de soluciones técnicas básicas y, por otro lado, aquellas que requieren medidas preventivas, correctivas y de control específicas.

Las industrias de alto impacto son aquellas que aun bajo estrictas normas de control generan efectos nocivos, sean por descargas líquidas, residuos sólidos, emisiones de diferente índole, vibraciones, y riesgos inherentes a sus labores. Estas instalaciones requieren soluciones técnicas complejas



Fuente: Plan de Uso y Ocupación del Suelo 2011
Elaboración: Instituto de la Ciudad

para prevenir, mitigar y controlar sus efectos, por lo cual deben estar localizadas en lugares establecidos por el PUOS.

Finalmente, se distinguen los establecimientos de alto riesgo, que son aquellos que, por la naturaleza de las actividades que desarrollan, implican impactos críticos al ambiente, así como riesgos de incendios, explosión o emanación de gases. De la misma manera que las anteriores, para prevenir, mitigar y controlar sus efectos, estos requieren soluciones técnicas complejas y especializadas y también deben localizarse en áreas específicas definidas por el PUOS.

La ordenanza en cuestión considera a los Parque Industriales como concentraciones de establecimientos de diferentes tipologías, que pueden instalarse en áreas específicamente determinadas, siempre y cuando cumplan con las correspondientes normas de Arquitectura y Urbanismo, Seguridad, Salud y Ambiente. Obviamente, es también relevante que, para su implantación, se defina en el PUOS la localización de los polígonos en los cuales esta modalidad de emplazamiento se pueda instalar.

Las ordenanzas sobre parques industriales

Las ordenanzas sobre parques industriales están destinadas, ente otras cosas, a facilitar la creación de condiciones y oportunidades para el desarrollo económico local, consolidar un territorio que potencie sus capacidades productivas, genere empleos y distribuya la riqueza con equidad.

Dichos parques se definen como una concentración de industrias, cuyas tipologías pueden variar y que se encuentran localizadas en suelo con uso industrial, las cuales estarán equipadas con servicios e instalaciones comunes y podrán estar ubicadas

en suelo urbano o urbanizable, con una superficie mínima de 10 hectáreas.

En el caso bajo estudio, inicialmente mediante la Ordenanza 245 (CMQ, 2008), y su revisión y actualización posterior a través de la Ordenanza 310 (CMQ, 2010), se definieron la localización, límites y condiciones de funcionamiento del PIT.

Este es un importante proceso de concertación público-privada, orientado a la desconcentración de las actividades productivas para regular el crecimiento de la ciudad y de la manufactura, generando ubicaciones adecuadas para un desarrollo eficiente, sustentable y de seguridad jurídica para las actividades industriales. Además de la ubicación y delimitación, la ordenanza en cuestión define la infraestructura con que contará para su funcionamiento. También los plazos para que las empresas ubicadas dentro del PIT cumplan con las adecuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con la normativa vigente en relación al uso del suelo.

De la misma manera, por 99 años se garantiza el uso del suelo a las empresas que cumplan con los anteriores requisitos, por lo que no podrán ser objeto de relocalizaciones como resultado tanto de presiones externas al complejo o por cambios de zonificación o tipología que se introduzcan.

Asimismo, se establecen los usos del suelo a su interior, a saber: *uso principal*, dentro del que se cuentan los usos industriales I1, I2, y I3, así como centros logísticos, de servicios y recreación; *uso prohibido*: la instalación y funcionamiento de nuevas industrias tipo I4; y *uso condicionado*³: para un conjunto de actividades definidas, siempre que cumplan

3 En este caso se incluyen: talleres y servicios, y venta especializada de insumos para la industria, centros ferreteros y materiales de construcción; plantas potabilizadoras y subestaciones eléctricas, antenas de comunicaciones; terminales de carga, de buses y de ferrocarril, helipuertos; plantas de energía eléctrica y termoelectricas.

con las condiciones de seguridad, ambientales y sanitarias y luego de un informe favorable de la administración del parque.

La amplitud de la ordenanza se manifiesta en que también se detallan las características y el trazado de la vialidad, la ubicación y características arquitectónicas de los lotes, así como se regula las subdivisiones y la ocupación de los lotes (por ejemplo, está expresamente prohibido el uso para viviendas).

La administración del PIT está basada en un reglamento que regulariza su urbanización, administración, utilización y control, y en el que se explicitan las normas básicas de esta ordenanza. La administración y dirección del parque está a cargo de la Asociación de Empresarios del Parque Industrial del Sur (AEPIS). Al mismo tiempo, se define la existencia, competencia y conformación de un órgano de administración y otro de control económico y financiero. Las modificaciones que correspondan a la estructura de usos, edificabilidad y vialidad serán solicitadas por la administración del parque, para el estudio y aprobación del Concejo Metropolitano. Esto se ha manifestado, por ejemplo, en la Ordenanza 310, en la que se incluyen modificaciones parciales para estas variables.

Se enumeran los beneficios que recibirán las empresas que se instalen, en los que se establece que, sin perjuicio de los que pudiere establecer el mencionado reglamento, las industrias que se instalen gozarán de una exención del 95% de todas las tasas y tributos municipales que gravan la construcción e instalación del establecimiento por un plazo de 10 años, improrrogables. También se estipula que los usuarios podrán optar al premio a la excelencia ambiental y a otros incentivos que diseñe el Municipio, sean económicos, financieros u otros. Asimismo, se definen las competencias municipa-

les que corresponden a la dotación de servicios básicos e infraestructura vial, lo mismo que la facilitación y control en el cumplimiento de la normativa vigente.

En lo que sigue se entregarán las principales reflexiones sobre el manejo de este instrumento de política que resultaron de entrevistas con un elevado número de empresarios instalados en el PIT, en las cuales se buscaba detectar las dificultades y las necesidades para mejorar su funcionamiento.

Caracterización de la manufactura en Quitumbe

En esta sección se explora la estructura manufacturera de la AZ de Quitumbe, utilizando una desagregación del sector a 3 dígitos de la CIU y seleccionando aquellos más relevantes en términos de la ocupación generada. Solo cabe reiterar que los 1342 establecimientos dedicados a la industria manufacturera generan ocupación para 7860 personas y unos ingresos por ventas que superan los USD 4016 millones. Dentro del total de la AZ, las cifras anteriores corresponden porcentualmente al 12,4%, 26,7% y al 37,8%, respectivamente⁴.

Por otra parte, de acuerdo a lo que muestra el Cuadro 4, se han priorizado las siguientes actividades productivas: elaboración de otros productos alimenticios; fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel; fabricación de hojas de madera para enchapado y tableros a base de madera; fabricación de productos minerales no metálicos; fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos, recipientes de metal y generadores de vapor; fabricación de

⁴ Este porcentaje ha sido ajustado por las ventas en la fabricación de productos elaborados de metal, cuyas cifras han sido enviadas al INEC para su correspondiente proceso de revisión.

vehículos automotores, remolques y semirremolques, y fabricación de muebles.

De esta manera, la ocupación total generada en la AZ en la industria es de 7870 personas, dentro de lo cual los sectores seleccionados generan 6026 empleos, correspondientes a más del 76% del total. Los sectores de mayor contribución a dicha variable, la ocupación, son: otros productos alimenticios; fabricación de productos no metálicos, y fabricación de hojas de madera, en ese orden. En menor medida participa la fabricación de muebles.

Por otra parte, es interesante mostrar el comportamiento de la ocupación según tamaños y ramas de actividad. A diferencia de

lo que se pudiera suponer inicialmente, se verifica un aporte importante de los microestablecimientos en tres de los sectores seleccionados (prendas de vestir, productos metálicos para uso estructural y fabricación de muebles). Es así que el 51%, 89% y 70% del total sectorial de la ocupación es generada por este estrato, respectivamente según sector.

En dos de los sectores seleccionados es también relevante la contribución de los medianos establecimientos, los cuales aparecen de manera exclusiva en la fabricación de prendas de vestir (35%) y fabricación de muebles (21%). En el resto de los sectores de la manufactura, la ocupación se concentra en los grandes establecimientos, por

Cuadro 4
Quitumbe: ocupación por tamaño y sector manufacturero por número de empleados (a 3 dígitos de la CIU)

Ocupación	Micro	Pequeños	Medianos	Grandes	Total	Predominio
Elaboración de otros productos alimenticios	516	124	0	1086	1726	Gr/Mi
Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	298	82	203	0	583	Mi
Fabricación de hojas de madera para enchapado y tableros a base de madera	171	13	0	709	893	Gr/Mi
Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p.	98	35	0	969	1102	Gr/Mi
Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos, recipientes de metal y generadores de vapor	456	55	0	0	511	Mi
Fabricación de carrocerías para vehículos automotores; fabricación de remolques y semirremolques	16	46	0	384	446	Gr/Peq
Fabricación de muebles	535	71	159	0	765	Mi
Subtotal	2090	426	362	3148	6026	
Total	2597	752	1169	3352	7870	

lo que en este trabajo se ha priorizado una mirada más cercana sobre este estrato. Esta aproximación encuentra un argumento adicional si, por otro lado, se agrupa a los establecimientos en base al criterio de los ingresos por ventas: estos siguen siendo los de mayor aporte a la generación de empleos, ya que aportan con 3746 puestos de trabajo, lo que significa casi el 64% del total zonal.

Posteriormente, se ha mostrado la importancia de las diferentes parroquias, tanto en lo que se refiere a la población, como a la localización del sector manufacturero.

En relación a lo primero, se puede decir que, con la excepción de Quitumbe, la población de la AZ se localiza de manera bastante homogénea. Es así como en dicha parroquia viven algo más de 35 000 habitantes, que corresponden al 24% del total. Mientras tanto, en las restantes parroquias dicha proporción alcanza, en La Ecuatoriana y Guamaní el 20%, cifra que es algo menor en Chillogallo (19%). Frente a lo anterior es llamativo que en Turubamba solo se localiza el 17% del total.

La ocupación industrial en las parroquias de la AZ muestra importantes diferencias. Por un lado, una fuerte concentración en Quitumbe, que da cuenta de alrededor del 54% del total. En una situación intermedia se ubica Turubamba con el 20% de dicho total, mientras que las tres parroquias restantes aportan con alrededor de 8 a 9% del total zonal.

En este sentido, y si se desea destacar las relaciones de proximidad que se encuentran en el mercado laboral del sector manufacturero, esto es posible de abordar en una visión inicial mediante el cruce de la PEA, por un lado, y la ocupación, por otro. Esto es, desde la situación de residencia de los trabajadores y su declaración de actividad por ramas de producción y desde su inserción efectiva en

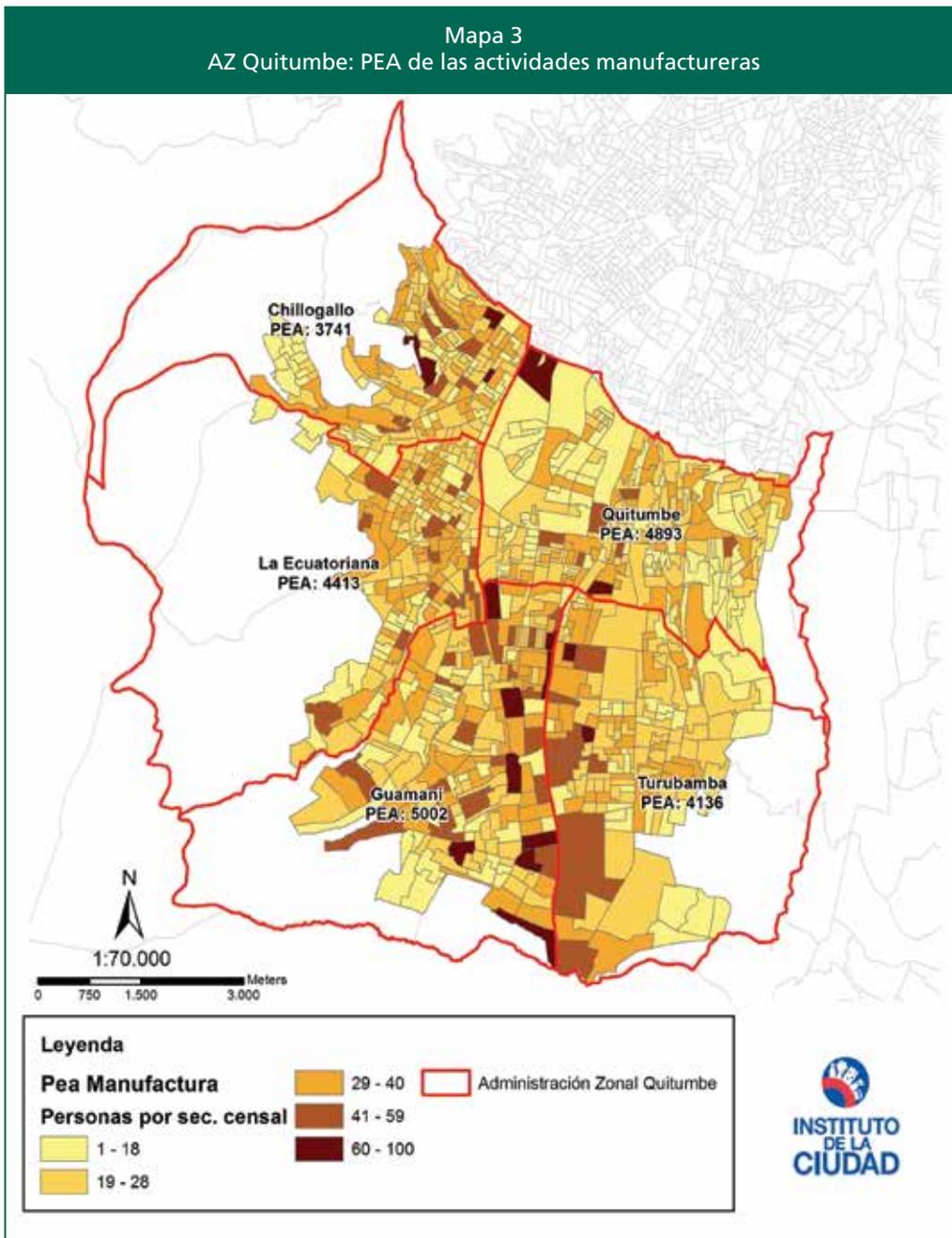
la producción, a través de la ocupación declarada por las empresas encuestadas.

Por el lado de la PEA, se tiene que esta alcanza a algo más de 22 000 personas, lo que supone alrededor del 15% del total del Distrito. En términos de las parroquias, su distribución es relativamente homogénea, aunque se observa una cierta concentración en Guamaní y Quitumbe, las cuales aportan proporciones similares y entre ambas superan el 57% del total zonal. La participación de las restantes parroquias, si bien algo menor, no es depreciable: alcanzan el 26% en La Ecuatoriana, el 24% en Turubamba y el 22% en Chillogallo.

Aparte de su valor numérico, es importante destacar que en términos de densidad (personas por unidad censal) las mayores cifras se encuentran en Turubamba y Guamaní y, en menor medida, en Chillogallo. Por otra parte, en Quitumbe y La Ecuatoriana, si bien dicha densidad muestra una presencia extensiva, tiende a predominar la presencia de agrupaciones menores (Mapa 3).

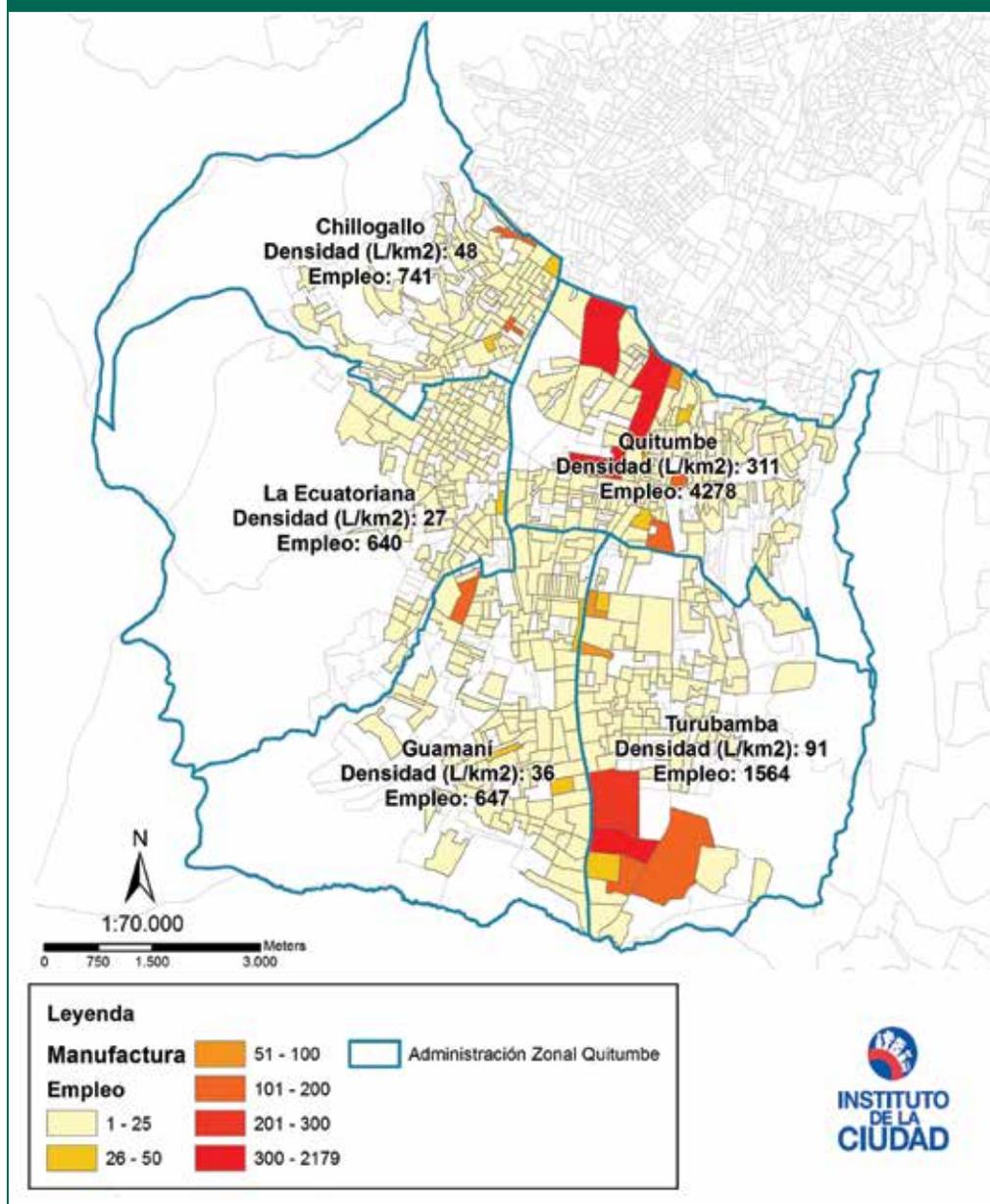
En otras palabras, quienes se autoidentifican como trabajadores industriales representan una porción importante del total del Distrito y se distribuyen con cierta homogeneidad dentro de la AZ. Sus mayores densidades se ubican en Turubamba y Guamaní. Además, la densidad del empleo industrial (medida como el cociente entre la PEA y la superficie) es notoriamente mayor en la AZ que en el conjunto del Distrito.

Por su parte, el empleo generado en el sector manufacturero dentro de la AZ es algo más del 10% del total del Distrito y está localizado fundamentalmente en las parroquias Quitumbe y Turubamba (Mapa 4). No obstante, su nivel es ampliamente superado por otras AZ como Eugenio Espejo y La Delicia, las mayores del Distrito.



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010
Elaboración: Instituto de La Ciudad

Mapa 4
AZ Quitumbe: empleo en actividades manufactureras



Fuente: Censo Nacional y Económico 2010
Elaboración: Instituto de La Ciudad

Esta densidad ocupacional parece responder, en lo fundamental, a la concentración de las actividades manufactureras que se da en dos núcleos, situados en la zona norte de la parroquia Quitumbe, los cuales se han denominado *áreas mixtas*. El segundo núcleo corresponde al Parque Industrial (en Turubamba) y en él destacan, por su ocupación, cuatro o cinco grandes establecimientos (Mapa 4).

Siguiendo la línea anterior, cabe recordar que la relación de la actividad económica con su entorno y, en concreto de la manufactura, puede ser medida también a través del nivel de sus compras y sus ventas⁵. No obstante, si bien su cuantificación puede ser relevante, de las entrevistas se ha desprendido que –en general– ambas tienen una escasa importancia desde la perspectiva de la economía local. En concreto, la mayoría de empresas ha situado sus mercados de ventas como de abastecimientos fuera de la AZ.

En cuanto al número de establecimientos, si bien se observa también una distribución relativamente equilibrada, las parroquias más importantes son Quitumbe (25%) y, en menor medida, Turubamba y Guamaní, cada una con alrededor del 20% del total.

Si se parte de una perspectiva más restringida, solo considerando los grandes y medianos establecimientos (cualquiera sea el indicador utilizado para la estratificación), la mayoría de los establecimientos se concentran en las parroquias Quitumbe y Turubamba. El trabajo de campo se centró en los establecimientos de mayor tamaño, en especial los grandes (y medianos) y, por otro lado, en las parroquias en las cuales estos se encuentran concentrados.

De acuerdo a lo anterior y al entorno en que se desarrollan las actividades, y en especial porque sus problemáticas son diferentes, se requieren lineamientos específicos de políticas y, en consecuencia, se las ha agrupado en las siguientes áreas: el Parque Industria (PIT); un área mixta, con predominio de la industria y el comercio (mixto 1); un área mixta, con predominio de la industria y la vivienda (mixto 2); un área dispersa, con predominio de viviendas (disperso 1), y un área dispersa, con predominio de comercio y viviendas (disperso 2).

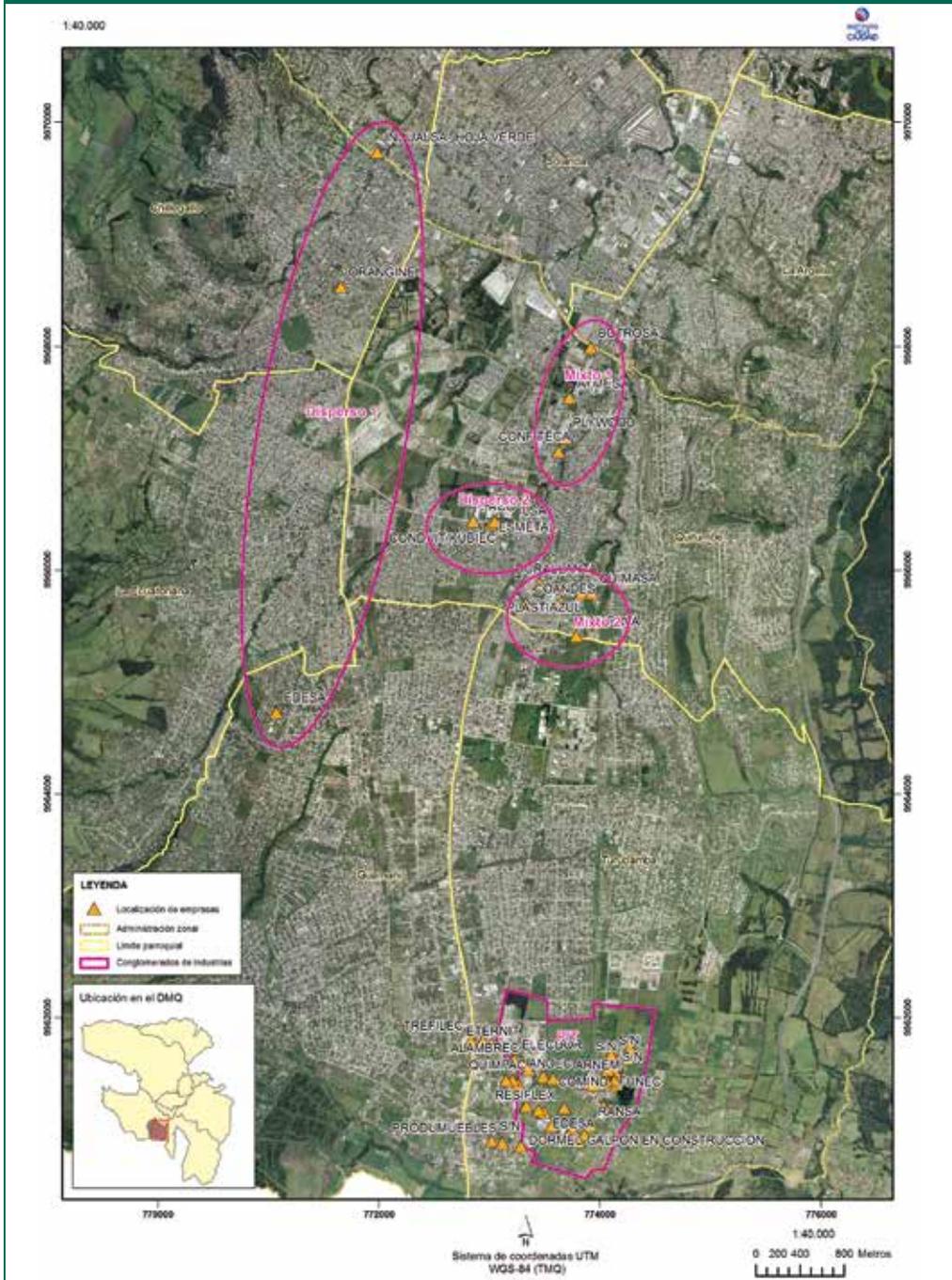
Las particularidades de la localización manufacturera en Quitumbe

Desde el punto de vista de las ordenanzas municipales relacionadas con el ordenamiento urbano, las empresas están ubicadas en áreas definidas como industriales. No obstante, se puede avanzar en la tipología antes mencionada a partir de su inserción en el entorno económico y social local. En este trabajo se ha enfatizado el parque industrial, del cual se ha logrado una acabada caracterización, y ha quedado, así, una tarea similar para el resto de las áreas definidas.

En el Mapa 5 es bastante clara la localización de las industrias que, aparte del parque industrial, se concentran espacialmente en dos zonas, que se han denominado *mixtas*, por su coexistencia con otros usos diferentes al industrial. Por otra parte, están aquellas denominadas *dispersas* y localizadas en áreas donde la presencia de viviendas es prevaiente.

5 Para un ejemplo al respecto, véase Mancheno & Menzies (2013).

Mapa 5
Quitumbe: localización de las principales áreas industriales



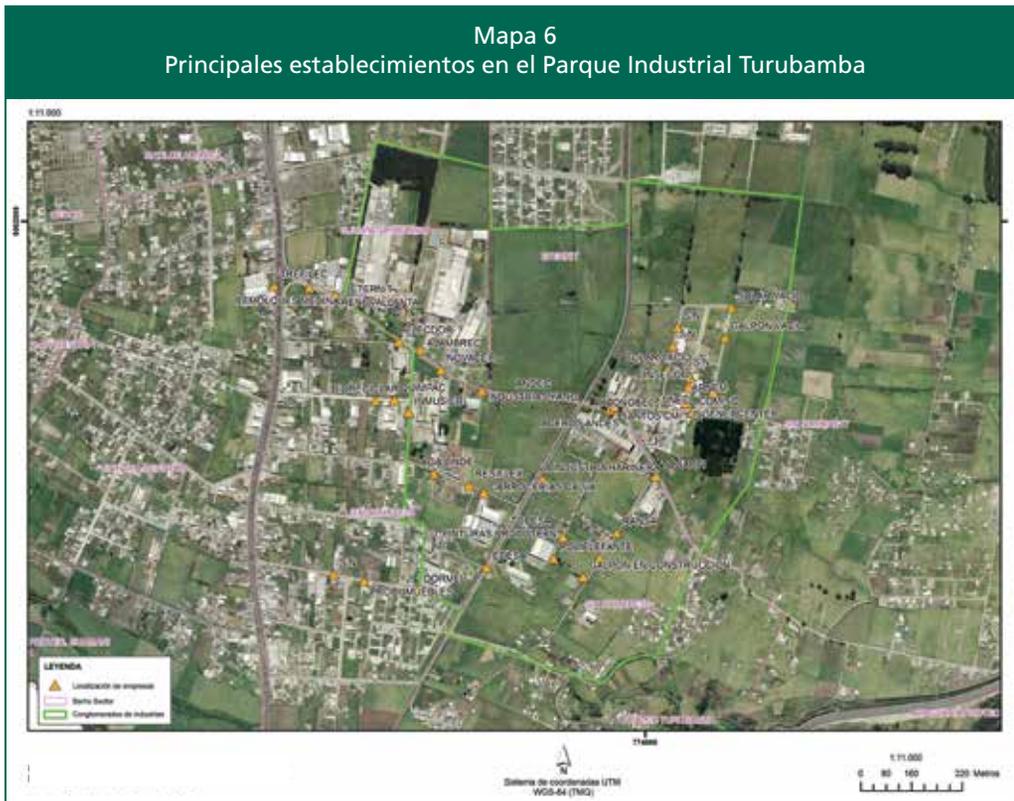
Fuente: Ortofoto DMQ, 2012, escala 1: 5000
Elaboración: Instituto de La Ciudad, 2013

La situación actual del Parque Industrial de Turubamba y las visiones de los empresarios

En la actualidad, el PIT alberga alrededor de 30 empresas, localizadas en una superficie de 159,4 ha, y genera ocupación directa para unas 5000 personas (Mapa 6). El PIT es un emprendimiento urbano, no solo por su localización, sino también por los objetivos de política que ha dado lugar a su conformación (el ordenamiento territorial). Es también un emprendimiento mixto, llevado adelante por el municipio en coordinación con las empresas. Con inversiones en infraestructura básica por parte del primero y subsidios y garantías de estabilidad en el largo plazo para incentivar la instalación.

De la misma manera, se puede decir que es una iniciativa pública, en concreto municipal, tanto para llevar adelante un proceso de ordenamiento territorial de larga data, como para apoyar y reforzar el desarrollo industrial del Distrito.

Aunque está planteado como un parque de uso múltiple (en cuanto a las actividades que allí se desarrollan), en los hechos predominan aquellas actividades relacionadas con productos elaborados de metal, no solo por su número, sino también por su tamaño (básicamente grandes y medianas). No obstante, las actividades que allí se realizan cubren un amplio espectro. Por un lado, están aquellas destinadas a bodegas y servicios a terceros, como aquellas dentro del propio sector industrial (Mapa 6).



Fuente: Ortofoto DMQ, 2012, escala 1: 5000
Elaboración: Instituto de La Ciudad, 2013

Entre las empresas de servicios se encuentran algunas que tienen una fuerte ligazón económica con el entorno, como RANSA, que son las bodegas del supermercado Santa María, y otras que sirven territorialmente a un mercado más amplio. Entre estas, la más importante es AGA (dedicada al almacenamiento de gases industriales), pero también se encuentran otras que brindan servicios de ingeniería (SANTOS CMI) o de logística de transporte (TOCARVI).

Por otra parte, es de destacar que al interior del PIT coexisten empresas de muy diferente tamaño, cualquiera sea el criterio utilizado para su estratificación. Por un lado, microempresas, como Remolques Medina y FUNEC (bornes para baterías), por otro, empresas pequeñas, aunque son en su mayoría medianas y grandes.

En la actualidad, las empresas allí instaladas conviven también con otras actividades que deberían ser transitorias, como por ejemplo algunas áreas de vivienda, otras de cría y engorde de aves y animales y un tercer grupo, en proceso de transición para la instalación de empresas: estos pueden ser sitios con cerramiento y galpones en construcción.

- Restricciones para su crecimiento

Una vez determinadas estas características generales, es importante anotar las principales restricciones que se han detectado. En términos de la ampliación de actividades en el PIT, sea en el corto como en el mediano plazo, estas enfrentan algunas restricciones. En la actualidad se encuentran en proceso varias construcciones importantes, como Molinos Santa Lucía y Aceros del Pacífico, las más impactantes por su tamaño.

De la misma manera, se ha verificado la presencia de lotes, sea abiertos o no, que dan cuenta de las posibilidades de ampliación

del PIT. En este sentido, de los comentarios recibidos se desprende que lo que estaría ocurriendo es un proceso de especulación por los terrenos disponibles que, de alguna manera, ha desincentivado nuevas inversiones. De hecho, según los entrevistados, se han descartado proyectos, tanto de traslados como de ampliación de empresas. Aún se registra la existencia de espacios dedicados a viviendas que, en principio, son transitorias y que son un problema para el funcionamiento del parque.

Como conclusión se puede decir que la instalación de nuevas empresas está bastante restringida por las tendencias que se registran en el precio del suelo y, también, por la escasez de terrenos de gran tamaño.

- Encadenamientos productivos

Del trabajo de campo realizado, es posible concluir que sus encadenamientos con el entorno socioeconómico se limitan en gran medida a las relaciones que se mantienen con la fuerza de trabajo, que se intenta provenga de áreas cercanas. Incluso se argumenta por parte de algunos que, más allá de otros temas, como la responsabilidad social de la empresa, esto es lo más conveniente por razones económicas. Pero independientemente del discurso, que se podría denominar “políticamente correcto”, las restricciones para que esta relación sea más estrecha tiene una serie de condicionantes, determinadas por la especialización de la mano de obra.

De hecho, de las empresas encuestadas solo una manifestó que ha apoyado a la construcción de una de las dos poblaciones en que habitan sus trabajadores. Como es sabido, otras también siguieron esa línea en el pasado. El resto, inclusive la mayoría, ha resuelto este tema poniendo a disposición de sus trabajadores movilidad para los diferentes turnos.

Un elemento a considerar en la relación laboral se refiere a la importante valoración que tienen las empresas sobre la especialización de sus trabajadores, lo cual se manifiesta en tratamientos salariales diferenciales y en la búsqueda de una estabilidad laboral, que sería un tema a explorar en otro momento. En todo caso, la impresión que queda es la existencia de una situación laboral con ciertos privilegios (por ejemplo, salarios superiores al promedio, regalías de diverso orden, respetuoso ambiente laboral, etc.), que tienden a ser mantenidos por las partes.

Se puede considerar que otro ámbito de relación con el entorno es la contratación por la vía de la “externalización” de servicios de comida, rubro en el cual la experiencia es muy variada y que, en la mayoría de los casos, tiende a quedar cada vez más en manos de los trabajadores individuales, combinada con una asignación monetaria por parte de la empresa y la provisión de instalaciones definidas para tales efectos.

En esta débil relación se pueden mencionar dos factores principales, que pueden ser la otra cara de la misma moneda y se refieren a la especialización de la mano de obra: las necesidades específicas de las empresas, por un lado, y la calificación de la oferta de mano de obra local, por otro. La respuesta de las empresas por mantener su personal calificado se ha manifestado tanto a través de capacitaciones permanentes como de la generación de un clima de trabajo que contribuya a garantizar la continuidad del vínculo laboral.

- Compras de insumos y productos

Tampoco las compras tienen un contenido local diferenciado que se pueda destacar. En general, los principales insumos son importados u obtenidos a partir de grandes

abastecedores que tampoco se sitúan en el entorno local. Probablemente, una de las excepciones importantes es Eternit que, en el marco del discurso sobre la responsabilidad social (*Carta Verde de las Naciones Unidas*) y de sus necesidades de abastecimiento, ha generado una fuerte relación con los recicladores de cartón, lo que entre otros factores incluye actividades de capacitación sobre manejo de los subproductos. De hecho, en el mismo parque se encuentran bodegas de reciclaje que probablemente son parte de este abastecimiento. También en las vecindades se encuentran establecimientos dedicados igualmente al bodegaje de diversos productos para el reciclaje.

- Ventas

Tampoco el mercado local es un destino preferencial. Es más, lo llamativo es encontrar que el principal (y casi exclusivo) mercado sea en general el doméstico, en el Distrito y la Sierra y, en el mejor de los casos, hacia Guayaquil y la Costa. De hecho, varias de las empresas tienen sucursales u otras fábricas en otros lugares del país. A veces se menciona Cuenca y, mucho más seguido, a Guayaquil.

En este sentido entonces, el PIT puede ser considerado como una aglomeración empresarial, cuyas relaciones con el entorno solo económico son muy bajas, lo cual incluso se extiende a las relaciones entre las empresas del propio parque. Paradójicamente, de las entrevistas se desprende una relación de cooperación entre algunas empresas que, aunque menor, se muestra en acuerdos informales para abastecerse de insumos y/o coordinar ventas de gran magnitud.

- Transformación productiva

Dada la tecnología en uso, al menos en las grandes empresas, si bien no corresponden a las últimas “olas” tecnológicas, son lo suficientemente modernas como para seguir funcionando competitivamente, especialmente en el mercado nacional (el principal destino). Lo común, pareciera, es que sobre la base de una maquinaria original se incorporen mejoras, con técnicas y procesos más modernos. Naturalmente, este también es un estudio que se debería profundizar en una perspectiva más individual.

En general, en las empresas más pequeñas los niveles tecnológicos son relativamente rudimentarios, lo cual se puede concluir de solo observar la infraestructura que las rodea. Esto se da aunque los productos que se generen no sean de fácil concreción. Por ejemplo, llama la atención que una microempresa constructora de tanques para el transporte de combustibles para camiones que, aparte de sus limitados equipamientos (casi artesanales), no cuente ni con agua ni alcantarillado. Lo mismo se puede decir de otra, dedicada a la producción de calefones, que pareciera tiene un cierto liderazgo en el mercado, pero cuyas condiciones de instalación y de seguridad parecen muy precarias.

En conclusión, las posibilidades de transformación productiva parecen bastante limitadas, incluso desde una perspectiva de los mismos productores, que se encontrarían cómodos en su actual situación. En tal sentido, las políticas de fomento y de apoyo a la competitividad deberían estar centradas en mejorar las actuales condiciones de producción, para permitir el acceso a nuevos mercado (sean nacionales como externos) y, en todo caso, en una continuidad de su trayectoria productiva ya definida.

- Responsabilidad de la gestión

En el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (POAT) está claramente definido que la gestión del PIT quedará bajo la responsabilidad de la antes mencionada Asociación. De las entrevistas, se desprende que sus funciones no están muy definidas y, si lo están, no se observan instancias que puedan evaluar su eficacia y resultados. En primer lugar, por la ausencia de un interlocutor público, que es un tema central y, en segundo, por la representatividad relativa que esta asociación tiene. En este sentido, cabe decir que una buena parte de los empresarios establecidos en el parque no participan en dicha Asociación. Ello tiene dos explicaciones: la más factible es que las actividades que realiza la Asociación no son demasiado visibles y, la segunda, es que la pertenencia implica costos, que si bien bajos, deben valer lo que cuestan.

Lo anterior puede ser también el reflejo del tipo de relaciones empresariales que se han definido al interior del PIT: se observa una cierta dualidad de criterios. La primera es la ya mencionada y que abarca a un sector, minoritario pero poderoso, que incluso funciona en torno a las directrices de la Asociación de Empresarios del Parque Industrial del Sur (AEPIS), y la otra que siente que no existe una visión “corporativa”.

Este es un tema no menor –el de la gestión– por lo que es imprescindible una mayor coordinación con las autoridades municipales correspondientes, no solo para evaluar su actuación (en términos del funcionamiento del parque) como para llevar a cabo proyectos de mejoramiento conjuntos.

- Capacitación y especialización

En general, las empresas cuentan con trabajadores con especializaciones muy específicas, lo cual se profundiza con permanentes procesos de capacitación que, por otra parte, van ligados a la estabilidad en el trabajo y, probablemente, a mejoras salariales. En este sentido, llama la atención lo relevante que es el tema en la mayoría de los casos entrevistados.

Esto recoge, de alguna manera, lo antes planteado en torno a la relación de las empresas con su entorno, que debe ser recogido por la administración municipal para potenciar sus acciones en este sentido. Consultados al respecto, los empresarios se muestran en general inclinados a apoyar acciones de capacitación en los ámbitos de trabajo del municipio, más allá de los intereses inmediatos de las empresas.

- Movilización

La localización de las empresas y de las viviendas de los trabajadores, ligada al deficiente servicio de transporte público, ha llevado a que las empresas hayan adoptado como parte de su gestión la provisión de servicios de movilidad propios.

- Requerimientos de políticas públicas

Otros temas que surgen de las entrevistas están relacionados con obras de mejoramiento a llevar adelante, que tienen que ver con la responsabilidad de la gestión y con la ausencia de la contraparte pública, lo cual estaría de alguna manera disolviendo las responsabilidades.

- Realización de inversiones

Hay dos tipos de obras que se demandan de manera consistente: aquellas que son de responsabilidad del PIT como tal y otras que corresponden a la esfera pública. No obstante, se puede afirmar que varias de ellas responden a procesos de concertación.

- Vialidad

Sea de caminos internos, los cuales se encuentran en pésimo estado o, lo que es más relevante desde el punto de vista productivo y de acceso a los mercados, vialidad con respecto a la construcción de la vía entre la Panamericana Sur y la circunvalación Simón Bolívar. Es más, esta última tiene una historia relativamente larga en cuanto a su inclusión en el presupuesto municipal (alrededor de 3 millones de dólares), la cual no obstante también ha sido postergada en varias ocasiones. En este sentido cabría una formalización del compromiso y de los recursos, que podrían ser complementados con aportes de las empresas, en términos de materiales e insumos. Al menos se observa una actitud de cooperación en este sentido.

Además de lo anterior, y por el tipo de producción que se realiza en el PIT, que supone importantes volúmenes tanto de peso como de tamaño, la planificación de dicha vía debería contemplar desde ya el soterramiento de cables en toda su extensión. Lo anterior no debe dejar de lado la ya mencionada pavimentación de las vías internas del PIT.

- Tratamiento de residuos

Se presentaría, en cuanto a esto, una situación paradójica. Existe una normativa bastante estricta en relación al tratamiento de los residuos al interior de las empresas. Pese

a este esfuerzo, que constituye un trabajo y, por tanto costos (más complejos de asumir para las empresas pequeñas), se disuelve casi inmediatamente en el momento de la intervención municipal. Según los entrevistados, a pesar de que se exige una discriminación de estos residuos, en el momento de ser cargados en los camiones recolectores se mezclan, sin respetar su especificidad.

Paralelamente se han planteado problemas que se generaron con el cambio de camiones, que se tradujeron en la adecuación tanto del tamaño como del lugar de los contenedores internos. Cabe decir que, pese a lo anterior, dicho servicio de recolección es calificado como normal y adecuado, en el sentido que entrega sus servicios en las horas y días establecidos.

- Áreas comunales

Aunque no sea un tema que se haya planteado en las entrevistas, un parque industrial supone la existencia de áreas destinadas a la recreación. De hecho, las áreas de este tipo están incorporadas en el PUOS, por lo que se deberían considerar acciones (y responsables) de su implementación, lo más probable en una asociación público-privada.

- Cercamiento y extensión de servicios básicos

Entre las falencias que muestra el PIT actualmente, se cuentan la ausencia de cercamiento, el cual debería ser una responsabilidad de la administración. No obstante, las necesidades más relevantes corresponden a la extensión (y normativa para su uso compartido) de servicios públicos básicos como agua y alcantarillado.

- Otros servicios

Si bien estos existen en calidad y cantidad para algunas áreas, es necesario ampliarlas a otras en las que también se encuentran instaladas empresas. Es el caso de la iluminación callejera y de las telecomunicaciones. Estas últimas, se dice, sufren por las interferencias de una antena instalada en el propio parque. No obstante, la mejora de la extensión de la red de alcantarillado es para los entrevistados una de las más elevadas prioridades.

La seguridad es bastante escasa: solo se cuenta con un pequeño cuartel de policía, con una baja dotación, lo cual lleva a que el tema deba ser abordado individualmente por las empresas, lo cual en el marco de funcionamiento de un parque industrial no parece lo adecuado.

Lo mismo se puede decir de los servicios de salud y de bomberos. En cuanto a los primeros no existen como tales, y las empresas deben cumplir con ello también, cada una por su cuenta, algunas sometidas a una normativa que, por su tamaño y costo, resulta onerosa e ineficiente como servicio como al que se debería poder acceder. Lo mismo se puede decir de los bomberos que, si bien están en las cercanías fuera del PIT, se estima que su llegada demora unos 10 minutos. Se plantea que, en una estructura de parque industrial, se debería contemplar este servicio, independientemente de las provisiones internas que cada empresa debe cumplir.

- Diálogo y concertación

Esta cuestión que puede ser una mera percepción, es crucial. De las entrevistas ha resultado que el municipio, como contraparte del proyecto, está ausente. Es más, se

menciona que en la anterior administración municipal existían canales de comunicación bastante fluidos, en oposición a la actualidad, que se califican como nulos.

De una mejora del diálogo dependen otra serie de cuestiones, tanto en lo que refiere a políticas a llevar adelante, como a la vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones del PUOS.

- Algunos requerimientos de políticas nacionales

Estas políticas dependen en gran medida de las características fundamentales de las empresas allí establecidas de lo que, en último término, resultan sus demandas hacia el sector público, ya no como políticas locales, sino como nacionales. Una de las constataciones más sorprendentes es que, en general, las empresas allí establecidas se dedican al mercado nacional. Esto, a pesar de la heterogeneidad de aquellas, tanto en tamaños como en especialización productiva. En tal sentido, y a diferencia de lo que se podría esperar del discurso empresarial, una de las medidas de política más recurridas es aquella que tiene que ver con la competencia exterior.

Esta tiene, al menos, dos variantes y casi un solo objetivo común: una referida a las importaciones y, la segunda, a las contrataciones de obras públicas. Lo común es el origen de ambas: la crítica es a las relaciones económicas con la República Popular China. En el primer caso, se solicitan medidas de protección contra las importaciones y, en el segundo, posibilidades de participar en aquellas grandes obras financiadas con inversiones que tienen el mencionado origen.

Dicho esto, desde las grandes empresas no se han mencionado otros elementos de política desde el ámbito nacional. Se pue-

de afirmar que se encuentran bastante cómodas con su participación en el mercado interno y no se ven a sí mismas explorando mercados adicionales, en especial el exterior, salvo como un componente parcial de su producción.

Para los pequeños y medianos, la situación es bastante más matizada, en el sentido de que el rol de las políticas públicas cubre un espectro más amplio. Entre los anteriores, importa resaltar dos componentes de las políticas de fomento: uno es la asistencia técnica, con la demanda de ampliar y mejorar el acceso a sus programas, y el segundo es la política de créditos, mencionada casi unánimemente como engorrosa en sus trámites y en las posibilidades de efectivo acceso, por las múltiples condicionalidades vigentes.

Industrias localizadas en usos de suelos mixtos

Además del Parque Industrial de Turubamba, se han ubicado otros núcleos industriales en funcionamiento, que responden a diferentes situaciones de relacionamiento con su entorno y, por tanto, sus preocupaciones son también diferentes, por lo que requieren de respuestas de política específicas, entre otras referidas a las normas de funcionamiento y a la mantención (o no) de su actual localización.

En el Mapa 5, se distinguen aquellas que pueden ser definidas como áreas industriales, por un lado, y en los que se encuentran industrias dispersas, por otro. Entre las primeras se distinguen dos, situadas a nororiente de la AZ, en territorios que, desde sus inicios, estaban destinados a fines industriales. En cuanto a las industrias dispersas, esto es aquellas localizadas en territorios con otros usos predominantes, se han detectado dos situaciones relacionadas con

los diferentes entornos: uno compuesto de viviendas y, el segundo, básicamente de actividades comerciales y, solo en menor medida, por viviendas.

En todos los casos, si bien se encuentran amparadas por las ordenanzas correspondientes, las preocupaciones fundamentales dependen de cuál es, en concreto, el uso mixto que comparten y, por tanto, las posibilidades de mantener (o no) dicha coexistencia.

Como se ha anotado, cuando existe esta heterogeneidad en la localización de las industrias, las políticas a seguir deben partir de esa constatación y, por tanto, ser diferenciadas, considerando especialmente su grado de inserción (y convivencia) con el entorno.

En lo que sigue se describirán en términos muy generales ambas situaciones, para inferir de allí los problemas que resulten de la localización actual y plantear las principales políticas que se deberían priorizar.

Uso mixto industrial-comercial

La primera zona, graficada en el Mapa 7, está en el área norte de la AZ, casi exactamente en su límite con la AZ Eloy Alfaro. Una característica fundamental de esta agrupación es que está conformada por grandes empresas, las cuales ocupan una amplia extensión de terreno. Ellas coexisten con otros usos, especialmente los de comercio y servicios y, en menor medida, los de viviendas, que se encuentran algo más alejadas.

De acuerdo a la información de la Superintendencia de Compañías, a pesar de su tamaño, los niveles de ventas son bastante disímiles. Destacan, en este sentido, dos de ellas que son además las que dedican una parte importante de su producción

al mercado exterior (Aymesa y Confiteca). Además, ambas son sucursales de empresas transnacionales.

En el caso de Aymesa, la evolución de las ventas (que en 2011 llegaron a los USD 263 millones) ha dado lugar a un proyecto de expansión de la planta, la que se sumaría a las tres ya existentes en el área y que corresponden al ensamblaje, oficinas y bodegas. Por su parte, Confiteca, que ha experimentado una importante diversificación de sus mercados de exportación, alcanzó en dicho año los USD 67 millones.

Las otras dos empresas, Botrosa y Plywood, se dedican al mercado interno y se ubican en niveles de ventas bastante menores, 24 y 8 millones de dólares, respectivamente.

Probablemente por responder a una localización industrial desde los inicios de la planificación de la ciudad, la cuestión de su traslado no está en los proyectos de las empresas. Más aún cuando su convivencia con el entorno inmediato no parece generar impactos negativos de significación.

Dado lo anterior, además de las dificultades para su potencial traslado, tanto por costos como por razones técnicas, las políticas deberían centrarse tanto en la vigilancia en relación al cumplimiento de las normas de emisiones, como en la realización de inversiones en infraestructura complementarias.

Uso mixto industrial-vivienda

Esta segunda área está situada algo más al sur que el núcleo anterior, pero al lado oriente de la avenida Morán Valverde (Mapa 8). De la misma manera, su constitución se remonta a los años ochenta y, en cualquier caso, ha precedido a la construcción de vivienda que se ha erigido a su alrededor.

Lo anterior ha generado molestias en ambos sentidos, tanto para los habitantes como para los empresarios que, a pesar de que mantener una cierta convivencia, es un tema a considerar.

Si se considera el tipo de empresas aquí instaladas, no se las puede caracterizar tan fácilmente como en la zona anterior, no solo por su número, sino que también por sus actividades y tamaños. Lo que parece más relevante es la existencia de algunas empresas grandes o medianas que pueden ser potencialmente incompatibles.

Es el caso de Tecnoesa, ENI, Quimasa y Durallanta, para las cuales es necesario elaborar estrategias de traslado, cuando corresponda. De acuerdo a sus ventas, también para 2011, estas alcanzan 4, 31 y 13 millones de dólares, respectivamente. Para todas ellas, la producción tiene como su principal destino el mercado interno.

También se encuentran empresas pequeñas dedicadas a actividades que pudieran ser incompatibles, algunas químicas, otras de productos de caucho o metalmecánicas.

Paralelamente, se destacan otras empresas como Minerva, dedicada a la elaboración de café, con algo más de 3 millones de dólares de ventas, una parte de lo cual, estimada en un tercio, se dedica a las exportaciones. Esta empresa no enfrenta problemas que puedan ser enfrentados a partir de políticas locales, pero en cambio, sí nacionales, como es la disponibilidad de insumos para la ampliación de su escala de producción, por ejemplo.

En realidad, desde las políticas municipales, el tema de la incompatibilidad en esta área es un tema a tener en consideración; en especial, el monitoreo de los efectos sobre el entorno de las empresas.

Otro tema se refiere al mejoramiento del suministro de electricidad que, por sus con-

tinuos cortes, se ha convertido en una preocupación para los empresarios, en especial los más pequeños, que no pueden acceder a fuentes de generación propias.

Respecto a las posibilidades de traslado, los empresarios consultados se han manifestado dispuestos hacia un ordenamiento que denominan un Parque Industrial. En este caso, no obstante, el PIT no necesariamente ofrece las condiciones de espacio y de costos requeridas y, por tanto, aquí hay un desafío a enfrentar desde la esfera política.

Cabe subrayar que, si bien la alternativa de traslado no es una cuestión inmediata, ni tampoco de gravedad extrema, deberá sin embargo ser abordada con la debida seriedad y en un plazo específico. Tal plazo ha de ser definido en el marco de una política de apoyo y fomento al sector productivo de más amplio espectro que, entre otras cosas, considere una concertación con el gobierno nacional (Mapa 7 y Mapa 8).

Industrias dispersas

En áreas de viviendas

Dentro de esa distinción cabe la misma aproximación que en el caso anterior, aquellas industrias que coexisten con viviendas y, otras, que lo hacen principalmente con actividades económicas.

En este caso se han distinguido básicamente dos tipos de relacionamientos con el entorno. El primero, con viviendas y, el segundo, con otras actividades y, en menor medida, también viviendas.

Entre las primeras, ubicadas al noroccidente de la AZ, se destaca que diferentes empresas –medianas y grandes– pueden coexistir con su entorno. Hasta donde el trabajo de terreno ha podido ilustrar, es posible rescatar

Mapa 7
Quitumbe: industrias y vivienda en el área mixta 1



Fuente: Ortofoto DMQ, 2012, escala 1: 5000

Elaboración: Instituto de La Ciudad, 2013

Mapa 8 Quitumbe: industrias y vivienda en el área mixta 2



Fuente: Ortofoto DMQ, 2012, escala 1: 5000
Elaboración: Instituto de La Ciudad, 2013

una relación positiva con el entorno, no solo en términos de empleo de trabajadores, sino que, en varios otros sentidos, como el mantenimiento de los equipos y/o la realización de otras actividades de la empresa.

Es el caso de Orangine, empresa mediana, que puede ser considerada en futuros estudios para ilustrar la relación positiva entre la empresa y el entorno, tal como se ha postulado algunas concepciones ligadas al desarrollo local (Mapa 9).

Lo mismo, aunque en menor medida y con menos elementos de juicio, se puede decir de una empresa de confecciones que, por su ocupación, puede ser considerada grande y por tanto es una importante fuente de ingresos para el entorno. De la misma manera, es una alternativa de oferta de productos a precios relativamente convenientes.

Dentro de la misma tipología, esto es la coexistencia con viviendas, encontramos otro tipo de situación, bastante más compleja. Es el caso de una empresa de tamaño grande (Edesa) que, si bien en la actualidad no presenta problemas de funcionamiento ni de efectos negativos visibles sobre el entorno, es una situación que requiere monitoreo.

Esta es una empresa transnacional, que dedica una parte de su producción al mercado externo y, según ha manifestado, no estaría en disposición de llevar a cabo un hipotético proceso de traslado.

En áreas de comercio y vivienda

El segundo tipo de situación se refiere a aquellas industrias que coexisten con otras actividades económicas y, en menor medida, con el uso habitacional. En este caso, la principal actividad adicional es el comercio y, en concreto, bodegas industriales.

Al igual que en la situación anterior, todo depende del tipo de relación establecida entre la empresa y su entorno, lo cual, a su vez, está relacionado con los efectos de su funcionamiento (Mapa 10). Las dos empresas consideradas, una pequeña y otra grande (Esmetal), ambas dedicadas a la producción de productos metálicos, tanto por el cumplimiento de la normativa vigente como por procesos de adecuación, han desarrollado una adecuada vecindad con el entorno.

En este caso, una de las empresas (Conduit-Kubiec), considerada grande con ventas de casi USD 30 millones en 2011, si bien no enfrenta incompatibilidades normativas, ha buscado por su propia cuenta alternativas de localización, en especial por sus proyectos de expansión. No obstante, estos se encuentran congelados a la espera de encontrar una alternativa adecuada.

Desde el punto de vista de las políticas públicas locales, se reitera la necesidad de control sobre las emisiones, para mantener su estatus de compatibilidad actual. Por otra parte, está la necesidad de generar espacios adecuados para satisfacer las demandas de espacios con servicios (léase parques industriales). Como se ha anotado, este es un problema más generalizado y que puede, en algún momento, entrar en competencia con otras administraciones locales, vecinas al Distrito.

Mapa 10
Quitumbe: localización de industrias y viviendas en el área dispersa 2



Fuente: Ortofoto DMQ, 2012, escala 1: 5000
Elaboración: Instituto de La Ciudad, 2013

Conclusiones

Desde el punto de vista de la presencia del sector manufacturero, la AZ Quitumbe no es la de mayor tamaño ni tampoco la que representa la mayor proporción del sector dentro del Distrito. No obstante, la industria manufacturera allí instalada tiene un conjunto de particularidades que podría ser utilizado para definir políticas e iniciativas de desarrollo productivo.

En primer lugar, desde los primeros planes de ordenamiento urbano de Quito, la actual AZ fue definida como un área industrial y, a la vez, residencial (para trabajadores). Estas definiciones, al menos la primera, no han cambiado. De alguna manera las industrias han seguido, desde muy temprano, su patrón de instalación y de ordenamiento. De hecho, el proceso de urbanización que ha seguido la AZ ha estado precedido de la instalación de industrias, al menos en lo que se refiere a ciertas áreas. Por otra parte, en esta AZ se encuentra el Parque Industrial Turubamba, PIT, que no solo es el más antiguo del Distrito, sino el único en funcionamiento. Además, es el de mayor tamaño (al menos en el número de empresas).

Este proceso de industrialización ha dado lugar a la creación de áreas o zonas industriales que muestran diferentes formas de un relacionamiento con el entorno y, por tanto, suponen también medidas de políticas distintas. Al menos estos tres factores, 1) la definición de esta área como industrial, 2) la instalación del PIT y 3) la conformación de diversas áreas industriales, son las principales razones que han dado lugar a este trabajo, cuyo centro ha sido, no obstante, la caracterización del PIT y la detección de los principales problemas que enfrentan las empresas allí instaladas, en especial para la

definición de políticas locales destinadas a apoyar su funcionamiento.

En esa perspectiva, se destacan algunas cuestiones relevantes para la definición de políticas. En primer lugar, las políticas de fomento productivo deben ser vistas más allá de las cuestiones de localización. En tal sentido, y en especial considerando los limitados instrumentos a disposición del Municipio, la coordinación y concertación de fuerzas con el gobierno central es un factor fundamental.

El éxito de una estrategia de desarrollo productivo impulsada desde lo local debe estar incorporada en una de mayor alcance, la nacional. Dado esto, tanto sus particularidades como su viabilidad estarán condicionadas por la capacidad de los actores locales para interactuar y crear sinergias para llevar adelante el proyecto.

Con relación al PIT, lo primero que cabe anotar es que por su grado de desarrollo, dada la infraestructura disponible y su conformación, esta es aún una zona industrial, por lo que se debe trabajar en su paulatina transformación en parque. En este sentido, lo más notorio es la realización de obras destinadas a mejorar los servicios básicos y de apoyo a la producción, así como las inversiones en obras comunales. Ambas corresponden, respectivamente, a responsabilidades públicas como privadas. Si bien estas se encuentran bastante bien definidas en cuanto a sus responsables, uno de los factores esenciales es la concertación de esfuerzos y, por tanto, la existencia de procesos de coordinación entre el municipio y los responsables de la administración del parque.

Un elemento que se debe considerar es que, definida esta área como industrial, así como la utilización del instrumento parques industriales, se ha encontrado una limitación básica para su implementación: la disponibilidad de espacios adecuados.

Esta afirmación se refiere tanto a superficies como a costos. De hecho, aquellas empresas que están dispuestas a moverse –en general medianas y grandes– sea por razones de localización o por proyectos de expansión, se encuentran estudiando posibilidades fuera de Quito. En concreto, se ha mencionado como posibilidad el Cantón Rumiñahui.

Aparte del PIT, se han detectado otras áreas industriales en la AZ, como aglomeraciones, y que se distinguen por sus diferentes relaciones con el entorno económico y social (*áreas mixtas*, se las ha denominado). Por otro lado, se ha distinguido la localización de industrias dispersas que, por diferentes razones, se encuentran rodeadas o en las cercanías de viviendas u otras actividades.

Dentro de las primeras, se han encontrado dos claramente definidas. La primera, dominada por grandes empresas que, en lo fundamental, coexisten en un amplio espacio común, rodeadas de comercios y en un radio algo más lejano de viviendas. En este caso, todo parece indicar que se ha desarrollado una coexistencia benévola con las actividades recientemente anotadas, por lo que el rol de las políticas municipales debe supervigilar el cumplimiento de las normativas que permitan su mantención sostenible en el actual espacio.

La segunda zona industrial detectada tiene características muy diferentes a la anterior. Por un lado, las empresas son de diverso tamaño, probablemente con un cierto predominio de las medianas y, por otro, su instalación fue seguida de la construcción de viviendas, lo cual se ha perpetuado hasta el punto que en la actualidad se encuentra en construcción un complejo de viviendas con recursos públicos. En dichos términos, las decisiones de política de desarrollo productivo se deben enmarcar una perspectiva distinta a la anterior. En primer término, al igual que

en el anterior caso, y por supuesto asumiendo que las empresas cumplen con las regulaciones para su coexistencia, se debe vigilar por ello. En segundo término, cuando corresponda, hará falta iniciar conversaciones y proponer alternativas para su relocalización.

A su vez, se han detectado empresas localizadas en áreas dispersas. En este caso, se pueden detectar dos que son diferenciables también entre ellas por el tipo de empresas establecidas, así como por sus relaciones con el entorno. La primera área dispersa se caracteriza por la coexistencia de industrias rodeadas de viviendas. Pese a eso, entre ellas caben dos distinciones tanto de localización como de su relación con el entorno.

Dentro de la primera tipología, con empresas de mediano tamaño se observa una interacción que se puede denominar funcional, sea desde el punto de vista productivo, de sus encadenamientos como de sus relaciones de convivencia. En este sentido, desde la política pública, uno de los desafíos parecería ser avanzar en estos procesos de integración entre la industria y su vecindad.

Otro caso, muy distinto, es el de la otra área geográfica detectada, marcada por la presencia de una empresa de gran tamaño sobre la que, dados sus procesos, una preocupación esencial es que estos puedan mantener su coexistencia con el entorno. En este caso, dado que es una empresa multinacional, su traslado puede significar su cierre.

La segunda área dispersa se caracteriza por coexistencia de industrias, bodegas y, en menor medida, viviendas. Las relaciones entre ellas también se pueden definir como benignas en el sentido de que conviven sin grandes complicaciones. Inclusive una de ellas, por su tamaño y rama de actividad, ha realizado adecuaciones importantes en su infraestructura y en sus prácticas, para mantener su categoría de impacto ambiental 

Referencias bibliográficas

- Briano, Luis Esteban *et al.* (2003), “El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *Revista EURE*, vol. XIX, n.º 86.
- Bonilla, Efrén (1994), “Plan Zonal Turubamba”, en *Quito. Transformaciones Urbanas y Arquitectónicas* (Quito: Dirección de Planificación del Municipio de Quito).
- Chueca, Fernando (2011), *Breve Historia del Urbanismo* (Madrid: Editorial Alianza).
- Concejo Metropolitano de Quito (2008), “Ordenanza Municipal n.º 245”, 24 de marzo de 2008.
- Concejo Metropolitano de Quito (2012), “Ordenanza Municipal n.º 281”, 10 de septiembre de 2012.
- Hayek, Friedrich August von (1945), “The road to serfdom: address before the Economic Club of Detroit”, en Nasar, Sylvia (2011), *Grand pursuit: the story of economic genius* (New York: Simon & Schuster).
- Heilbroner, Robert (1996), *A História do Pensamento Econômico* (São Paulo: Editora Nova Cultural).
- Mancheno, Diego y Mencías, Jameson (2013), “La localización de la industria manufacturera: determinantes de la aglomeración industrial en el Distrito Metropolitano de Quito”, en *Questiones Urbano Regionales, Revista del Instituto de la Ciudad*, vol. 1, n.º 2.
- Nasar, Sylvia (2011), *Grand pursuit: the story of economic genius* (New York: Simon & Schuster).
- Rodríguez, Adrián *et al.* (2012), *Análisis del instrumento “Parques Industriales” como herramienta de desarrollo territorial* (Montevideo: Ministerio de Industria, Energía y Minería).
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (1979), *Industrial estates. Principles and practice* (Vienna: UNIDO).