

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2012-2014

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**HEGEMONÍA Y DIALÉCTICA DE TERRITORIALIDADES: LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS VINCULADAS AL NAIQ COMO GARANTES DEL CAPITAL
FRENTE AL DERECHO A LA CIUDAD**

MANUEL BAYÓN JIMÉNEZ

NOVIEMBRE DE 2014

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2012-2014

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**HEGEMONÍA Y DIALÉCTICA DE TERRITORIALIDADES: LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS VINCULADAS AL NAIQ COMO GARANTES DEL CAPITAL
FRENTE AL DERECHO A LA CIUDAD**

MANUEL BAYÓN JIMÉNEZ

ASESOR DE TESIS: IVÁN TARCICIO NARVÁEZ QUIÑÓNEZ

LECTORES/AS:

GUSTAVO ADOLFO DURÁN SAAVEDRA Y LAURA CEDRÉS PÉREZ

NOVIEMBRE DE 2014

DEDICATORIA

A mis padres y a mi hermano, que pusieron en mi vida el suelo,
A Eva, que pone el cielo...

AGRADECIMIENTOS

Comienzan estos agradecimientos con mis comienzos: mi familia. Cristina y Demetrio, mi madre y mi padre, que me han dado han dado todo, y me hicieron mirar el mundo de forma crítica y profunda. Mi hermano Juan, que ha sido compañero de todos estos aprendizajes, compartiendo caminos desde miradas complementarias. Mis abuelas y abuelo, Maruja, Abundia y Dámaso, que lograron salir adelante en Castilla, en una etapa muy dura de la historia española.

A mis compas de militancia en Valladolid y Burgos, que son parte de quien soy, desde las organizaciones estudiantiles, ecologistas, internacionalistas o sindicales, y que me han hecho vivir momentos tan intensos como las semanas del 15-M. A las compañeras y compañeros salvadoreños de CORDES de Suchitoto, que hicieron que América Latina se convirtiera en parte de mi piel, de quien aprendí los significados que tiene la palabra revolución. A las ecobrujas (y ecobrujos) de Acción Ecológica, que son mi familia ampliada en Ecuador, con quienes he podido sentir lo que implica el extractivismo en la vida de las comunidades, pero también con quienes vivo la construcción de utopías posibles.

También quiero agradecer a las personas con las que comparto sueños, pues esta tesis recoge algunos de ellos, y los que no están en la tesis han sido desarrollados en estos dos años de maestría en paralelo a los estudios. A Omar, Manú, Paola, Amanda, Estefanía y Melissa, que estamos construyendo una geografía crítica para la resistencia, gracias por las reflexiones y viajes que me han llevado a ser geógrafo en Ecuador. A Gabi, Íñigo, Thais, Tania y Miriam, por poner una mirada feminista al territorio y tener la osadía de aportar teoría desde el cuerpo. A las y los innumerables Yasunidos, que me han hecho parte de su lucha contra el sistema capitalista, en estos meses de intensidad que cruzaron con el tiempo de esta tesis.

En FLACSO, a las personas con las que comparto el grupo de derecho a la ciudad, Lina, Camilo, Ana, Jaime, Mar, Manu, Jacqui, Sofía, Andrés o Juan, que han sido el nexo entre esta tesis y el derecho a la ciudad como una forma de constituirnos en sujeto político las personas que vivimos en los entornos urbanos. Al resto de estudiantes con quienes he tratado de cambiar, aunque fuera un poquito, la FLACSO desde el Comité Estudiantil

explorando la latencia del modelo hacendístico en Ecuador. A las y los docentes de los que he aprendido en estos dos años en FLACSO, especialmente a Iván, con quienes las diferencias se han convertido en convergencias en ricos debates y que ha sido más que un tutor de tesis.

Por último, mis agradecimientos a Eva, mi compañera de vida, con quien comparto de mil maneras todo lo anterior, con quien me he encontrado de todas las formas en las que se pueden entrelazar dos vidas. Gracias por serlo todo.

A todas estas personas, a las que agradezco quien soy, mi más profunda y sincera admiración.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN: PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA TESIS	12
CAPÍTULO I	15
DISPUTA DE TERRITORIALIDADES EN LAS METRÓPOLIS CAPITALISTAS. 15	
1.1. El Territorio del Estado Moderno.....	15
1.2. La contraposición de territorialidades en la construcción de derechos.	20
1.3. Derechos territoriales y Derecho a la Ciudad.....	22
1.4. Enfoque neoconstitucional y pluralismo jurídico.....	27
1.5. Las políticas territoriales urbanas: los GPU.	30
1.6. El Proceso de Difusión Urbana a través de expansores urbanos.....	37
1.7. Fragmentación Urbana.	43
1.8. Conclusión del Marco Teórico.	48
CAPÍTULO II.....	49
POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL NAIQ.	49
2.1. Marco de las Políticas Públicas.	49
2.2. Caracterización de Quito.	58
2.3. Historia de Quito y su difusión a lo largo del Valle de Tumbaco.	61
2.4. Las Políticas Públicas hacia la construcción del NAIQ.	71
2.5. Concreción del NAIQ: actores y conflictos.....	82
2.6. Transformación Territorial en Tababela.....	89
CAPÍTULO III.	95
EL DERECHO A LA CIUDAD SUBSUMIDO EN LAS TERRITORIALIDADES HEGEMÓNICAS.....	95
3.1. El desarrollo como ilusión que justifica la transformación territorial.	95
a) El GPU como motor de la expectativa de mejora de vida.....	95
b) Las expectativas no satisfechas del desarrollo	98
3.2. El ejercicio de derechos territoriales en la plasmación del NAIQ.....	108

a) Participación diferenciada: el NAIQ como conjunción de las territorialidades dominantes.....	108
b) Limitaciones de la construcción territorial desde abajo: protesta y revolución pasiva.	119
CONCLUSIONES.....	125
DERECHO A LA CIUDAD COMO PROPUESTA CONTRAHEGEMÓNICA	125
MAPAS Y ANEXOS	130
BIBLIOGRAFIA	148

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CMDC: Carta Muncial del Derecho a la Ciudad

DESC: Derechos económicos, sociales y culturales

DGAC: Dirección General de Aviación Civil

DMQ: Distrito Metropolitano de Quito

GPU: Grandes Proyectos Urbanos

IERAC: Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

MDMQ: Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito

NAIQ: Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito

NNUU: Naciones Unidas

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OIT: Organización Internacional del Trabajo

RSC: Responsabilidad Social Corporativa

RESUMEN

El Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ) es el proyecto urbanístico que ha comportado una mayor transformación territorial de la ciudad de Quito en los últimos años. Aunque su planificación comienza en los años 70 del S.XX, su ejecución se llevó a cabo de 2005 a 2013, comenzando a operar en febrero de 2013. Se trata de uno de los proyectos con mayor actualidad informativa y con asignación presupuestaria¹, que ha motivado un fuerte debate político entre los partidos políticos que integraron el Concejo Metropolitano de Quito.

En el periodo de construcción del NAIQ se produce en Ecuador un cambio institucional muy profundo, a partir de la promulgación en 2008 de la nueva Constitución de Montecristi, bajo el impulso del cambio político protagonizado por el movimiento Alianza País y el Presidente de la República Rafael Correa, que recoge el acumulado político de dos décadas de fuertes protestas sociales y propuestas de cambio en el país.

Bajo un enfoque neoconstitucionalista, la nueva norma suprema de Ecuador asume una profundización de los derechos humanos sin precedentes en el país, entre los que se incluyen los derechos territoriales. Éstos se inspiran en las distintas concepciones del territorio pertenecientes al pluralismo cultural contenido en Ecuador. Se trata de una de las constituciones más avanzadas en derechos territoriales, tanto por el estatus que concede a las territorialidades indígenas, como por ser una de las escasas constituciones que recoge como tal el derecho a la ciudad.

El NAIQ tiene una dimensión nacional y local dentro de Ecuador, motivado por las exigencias de los sectores productivos asociados al comercio internacional de mercancías y pasajeros, dado que el antiguo aeropuerto de Quito Mariscal Sucre quedó limitado espacialmente por el crecimiento hacia el norte de la ciudad de Quito. El NAIQ se

¹ Más de 600 millones de dólares estadounidenses es la inversión final. Información concedida en rueda de prensa por el vicecalde Jorge Albán el 17 de enero de 2013.

concibe en la explanada de Caraburo, en la parroquia de Tababela, situada en el Valle de Tumbaco, en el este del DMQ, compuesto por parroquias rurales.

Los cambios políticos acaecidos en Ecuador en el segundo lustro del S.XX se trasladan también a la gestión municipal. La construcción del NAIQ pasa por tanto por dos periodos muy distintos en términos constitucionales, y también en términos de gobierno local del DMQ. Se da el cambio entre una etapa anclada a un modelo de gestión pública-privada de la administración local (periodo 2000-2009, con Paco Moncayo como alcalde por Izquierda Democrática) a otro modelo que recentraliza en el aparato público el ejercicio de poder local (periodo 2009-2014, con Augusto Barrera como alcalde por Alianza País).

Esta tesis se propone analizar las políticas públicas territoriales que llevan a la construcción y puesta en marcha del NAIQ como forma de desentrañar las relaciones dialécticas producidas entre las distintas territorialidades en disputa en el espacio de Tababela. Se considera como territorialidad el ejercicio del poder sobre el espacio social producido. Aunque la territorialidad se trata de uno de los elementos constitutivos del Estado moderno se consideran también el poder espacial de distintos niveles y alcances que ejercen los distintos actores sobre el territorio vinculado al NAIQ: empresas, comunidades, asociaciones, etc. Desde esta mirada compleja de la territorialidad esta investigación se pregunta qué vínculos y jerarquías se han dado entre los distintos poderes espaciales en un contexto de reconocimiento por parte del Estado de derechos territoriales sin precedentes en Ecuador, en una fase de la economía que lleva a un desarrollo de las fuerzas productivas muy acelerado en todo el país.

Esta expansión de la economía tiene como resultado la utilización de los excedentes de capital en el desarrollo urbano, lo que ha llevado en el periodo de estudio 2000-2013 a una expansión de la ciudad de Quito a lo largo y ancho de los valles orientales sin precedentes. El valle donde se sitúa el NAIQ es un espacio muy diverso desde el punto de vista cultural y económico, con una gran presencia de comunas indígenas en todo el sector, hasta hace pocos lustros con actividades mayoritariamente campesinas. Sin

embargo, hay un fuerte proceso de transformación a todos los niveles propio de la urbanización: cambios culturales, económicos, sociales, ambientales, etc.

Ello implica que se trata de uno de los espacios del país con mayores contradicciones espaciales, en los que la dinámica territorial existente se ve confrontada por un modelo espacial y cultural. Este choque de modelos se produce bajo unas posiciones jerárquicas diferenciadas, en el que el modelo urbano de desarrollo del capital a lo largo del periurbano campesino e indígena cuenta con herramientas legales y una posición consolidada a nivel material y moral. La forma de territorialidad de las comunidades también ha conseguido en la sociedad ecuatoriana un amparo legal y una posición reconocida tras décadas de movilizaciones sociales protagonizadas por el movimiento indígena, que consolidó en la nueva Constitución de 2008 sus propuestas desde las que entender la plurinacional.

La plasmación del NAIQ en el territorio y los procesos de participación en la construcción del territorio por parte de los distintos actores develan la jerarquización de los derechos y el ejercicio de éstos en la ciudad de Quito. Lo cual tiene el objetivo de analizar si existe una posición hegemónica del capital o por el contrario hay posiciones contra hegemónicas que están consiguiendo incidir en las instituciones para hacer valer los derechos territoriales de los grupos subalternos.

Los resultados del análisis de esta tesis permiten observar de una forma compleja el ejercicio de estos derechos, las limitaciones que encuentran y los escollos que deben superar para que se haga efectivo el espíritu garantista de la Constitución de Ecuador que permita poner en marcha una sociedad más democrática en las decisiones relacionadas con la modificación del territorio ecuatoriano.

Para lograrlo es necesario recoger el debate histórico respecto a la construcción del territorio en los Estados modernos, las dialécticas producidas con la evolución de los derechos territoriales en Ecuador, y ver cómo se hacen efectivas en la expansión de las ciudades propia de la contemporaneidad.

INTRODUCCIÓN: PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA TESIS

Esta tesis parte de una pregunta inicial: ¿cómo se conjugan en Ecuador las políticas que llevan a cabo la urbanización del periurbano con los derechos territoriales establecidos en una de las constituciones más garantistas del mundo? Para ello se plantea un método inductivo, el estudio de un caso para tratar de realizar una abstracción de los principales elementos que determinan los elementos de las políticas urbanas territoriales.

La selección del caso se produjo como consecuencia de varios factores: la fuerte expansión espacial que se está produciendo en Quito desde hace tres décadas hasta la actualidad, la complejidad del periurbano de la capital de Ecuador, que hace especialmente significativa la construcción del NAIQ, el mayor proyecto de transformación de estos territorios en las últimas décadas, y que además se realiza a través de las administraciones públicas. Todo lo cual, junto con la cercanía del área de estudio al centro de investigación hizo que el caso fuese óptimo para pensar los derechos territoriales en las políticas públicas en el periurbano en el actual marco de Ecuador.

Para entender las políticas públicas el estudio de la teoría inicia con la comprensión del Estado y el territorio como uno de los elementos constitutivos de éste. Pero por otro lado, cómo su territorialidad entra en crisis y es discutida por otros sujetos: mientras el avance del capitalismo genera la producción del espacio como mercancía, los grupos subalternos logran posicionar derechos territoriales, como enuncia la geografía crítica latinoamericana.

Por ello, y a grandes rasgos, el recorrido teórico lleva a considerar que las políticas públicas territoriales se producen en una pugna de poder, en la que los GPU representan la victoria de los grupos dominantes en la formulación de las políticas públicas, propia del empresarialismo urbano, que lleva a la difusión urbana y la fragmentación del territorio y la segregación social, como es descrito en el próximo capítulo de esta tesis.

Desde este análisis teórico se plantea la pregunta principal: ¿Cómo incide el reconocimiento constitucional del derecho a la ciudad en la lógica en la formulación de las políticas públicas territoriales del empresarialismo urbano?

Como hipótesis que responda a esta pregunta podría darse una concatenación de tres variables: si la construcción del NAIQ y las vías de conexión entre el aeropuerto y la ciudad comportan la mayor transformación territorial de Quito, la puesta en marcha de los derechos territoriales debiera presentar la mayor intensidad de su desarrollo en las políticas públicas. El garantismo jurídico bajo la perspectiva neoconstitucional debiera generar de hecho un marco de aplicación del derecho a la ciudad en las parroquias rurales que son el escenario del proyecto.

Frente a este deber ser, la hipótesis de esta tesis considera que la prevalencia del empresarialismo urbano en el que las clases dominantes continúan ostentando una jerarquía en la formulación de las políticas públicas en Quito determina que el derecho a la ciudad se vea limitado y los derechos de la población de Tababela y las parroquias aledañas se apliquen de forma selectiva en función de la aplicación de un modelo territorial hegemónico.

Metodológicamente se plantea un enfoque mixto, de investigación histórica, metodología socioespacial cuantitativo para el análisis de la transformación territorial y métodos cualitativos para el análisis de la implementación de las políticas públicas.

Bajo un análisis multiescalar, se observa en la tesis el nivel macroescalar, a través de una mirada del devenir espacial de Quito a lo largo de su historia, haciendo énfasis en el análisis geográfico de los cambios producidos en las últimas décadas respecto a la explosión urbana. A nivel mesoescalar, los flujos de poder en la transformación en el Valle de Tumbaco mediante un análisis de las políticas urbanas y su relación con el marco de nacional y supranacional de derechos. Y a nivel microescalar, las fragmentaciones producidas en la parroquia de Tababela mediante el análisis morfológico, estadísticas y

entrevistas, el análisis de la política pública de las formas de gestión de la construcción del NAIQ y su confrontación con el derecho a la ciudad alrededor del proyecto.

Bajo la hipótesis de que dada la explosión urbana y la fragmentación territorial en el caso de Quito y Tababela, bajo un marco garantista de derechos territoriales, si las formas de gestión municipal no reflejan la incidencia del paradigma neoconstitucional en las políticas públicas, esta tesis se pregunta qué rol cumplen el avance de otros derechos, cuál es la forma de comprensión desde la municipalidad de la participación ciudadana o cómo ejercen la participación los grupos sociales que sí consiguen incidir en las políticas públicas.

Otros enfoques pretendidos inicialmente desde el feminismo y la ecología política quedaron fuera de esta tesis, y ello supone una limitación en la comprensión del caso. Igualmente es una limitación de esta tesis la falta de acceso a información georreferenciada de distintas instituciones públicas, por lo que el análisis geoestadístico habría sido más completo.

Por ello, la presente tesis pretende superar el análisis pormenorizado del caso de Quito para preguntarse por las posibilidades de ejercer el derecho a la ciudad en las decisiones que llevan a la expansión de las ciudades latinoamericanas, cómo se desarrolla discursivamente la expansión capitalista urbana frente a los derechos de las comunidades campesinas que habitan el periurbano, qué grado de inserción pueden lograr o qué posibilidades efectivas existen en estos grupos subalternos para decidir sobre su futuro como comunidades.

CAPÍTULO I.

DISPUTA DE TERRITORIALIDADES EN LAS METRÓPOLIS CAPITALISTAS.

El marco teórico de esta tesis se propone analizar qué tipo de formas de ejercer la territorialidad están en relación dialéctica en el tipo de crecimiento difuso de las metrópolis actuales. Se parte de la conceptualización del territorio y formas de ejercer la territorialidad, para definir qué tipo de competencias y derechos territoriales se plasmarán en las políticas públicas en el espacio. A partir de estos derechos se analizará el debate teórico en torno al crecimiento de las ciudades a través del espacio periurbano, el papel de los GPU como expansores urbanos y la fragmentación del territorio rural en este proceso de urbanización.

Las territorialidades del Estado y las formas de apropiación del territorio desde abajo generan una pugna que desemboca en el reconocimiento de derechos territoriales que limitan el ejercicio de poder territorial por parte del Estado nación y los grupos dominantes que lo rigen. El neoconstitucionalismo genera el marco más avanzado de garantía de estos derechos. Sin embargo, las políticas públicas ejecutadas bajo el nuevo ordenamiento global neoliberal ponen en duda el ejercicio de estos derechos. Para ello, se observan los GPU en el desarrollo de los derechos territoriales, en unas ciudades en las que la pugna entre territorialidades se reproduce. Por ello es necesario abordar el empresarialismo urbano en la construcción de hegemonía que permite las transformaciones territoriales, las implicaciones del proceso de difusión urbana y la fragmentación del periurbano a través de los GPU. Todo lo cual permite precisar un marco teórico respecto al proceso de implantación del NAIQ.

1.1. El Territorio del Estado Moderno.

La intervención territorial que lleva a cabo el NAIQ la protagonizan las instituciones del Estado, y por tanto es necesario saber cómo surge y se concreta esta forma de poder espacial. Inicialmente en este apartado se considera el concepto clásico de territorio y la

forma de territorialidad del Estado, su surgimiento histórico e implicaciones respecto a la administración del espacio.

Desde un enfoque histórico, el concepto de territorio es conceptualizado a partir del Estado moderno actual. Sin embargo, el concepto es previo, y está asociado al ejercicio del poder en un espacio. Según la definición de Foucault, "territorio, es sin duda una noción geográfica, pero es en primer lugar una noción jurídico-política: lo que es controlado por un cierto tipo de poder" (Foucault, 1979: 86) y se trata de un concepto unido al de soberanía en Foucault, en el ejercicio del poder espacial: "un buen soberano, se trate de un colectivo o de un individuo es alguien que está bien situado dentro de un territorio, y un territorio bien controlado en el plano de su obediencia al soberano es un territorio con una buena disposición espacial" (Foucault, 2006: 32). Ese poder espacial trata de reproducirse, y por tanto, de asegurar el territorio y la población contenida en él, un concepto fundamental en Foucault: "el objetivo del ejercicio del poder va a ser mantener, reforzar y proteger el conjunto constituido por los súbditos y el territorio [...] la relación del príncipe con su posesión, ese territorio que ha heredado o conseguido y los súbditos que le están sometidos" (Foucault, 2007: 192). De esta forma, el ejercicio del poder sobre la población sólo puede ejecutarse espacialmente, y por ello la administración del territorio es clave para cualquier ejercicio de soberanía, que se "ejerce sobre un territorio y por consiguiente, sobre los sujetos que lo habitan" (Foucault, 2007: 198).

La genealogía de la relación entre territorio, soberanía y ejercicio del poder puede ser realizada desde la formación de los imperios de la antigüedad. El ejemplo paradigmático de la importancia territorial en el ejercicio del poder es el Imperio Romano, que contó con una centralización muy fuerte en Roma e innumerables circunscripciones territoriales para la administración del espacio (Sassen, 2010: 59).

Sin embargo, el espacio europeo se fragmentó en la fase posterior feudal, y la existencia de un territorio imperial, como tal, deja de existir al perderse la centralidad del imperio y pasar los distintos feudos a ostentar el verdadero poder *de facto* sobre el espacio, quedando el poder previamente centralizado en instituciones con competencias no

territoriales, como la Iglesia (Sassen, 2010: 60). A diferencia de la fase anterior en la que los dominios territoriales se definen en oposición a "los otros", en el feudalismo se establecen las distintas autoridades territoriales entre pares, reconociéndose los límites del dominio (Sassen, 2010: 69) sobre el espacio.

Otro elemento fundamental para Sassen respecto a la territorialidad medieval es la ausencia de un sistema de derecho formal vinculado al territorio, propio del Estado moderno, por lo que la autoridad y los derechos están únicamente vinculados a las personas que ejercen directamente poder espacial (Sassen, 2010: 63).

La tipología del poder territorial en la edad media da paso a un debate entre distintos autores. Por un lado, Benz considera la Edad Media como un periodo en el que la soberanía no se ejerce territorialmente: "no existía en la vida secular una institucionalización formal del poder, ni un monopolio del mismo, ni una administración organizada, ni un Derecho escrito, ni soberanía sobre un territorio" (Benz, 2010: 31). Por otro lado, para Sassen, "aunque en la Edad Media no existía una autoridad exclusiva determinada por la territorialidad, al menos algunas de las jurisdicciones superpuestas aspiraban a la autoridad única y superior" (Sassen, 2010: 66). Sassen mira la territorialidad de un modo más foucaultiano, desde el ejercicio del poder sobre el espacio y establece como factor más determinante en la territorialidad de los Estados modernos la exclusividad en el poder espacial (Sassen, 2010: 69). Kriele considera el territorio del Estado de forma también exclusiva, el territorio legítimo de un Estado: "la dominación del Estado sobre todas las personas y cosas dentro de su territorio, la presunción de la exclusividad del poder estatal dentro del territorio del Estado, y es el único que ostenta poder de disposición sobre el territorio" (Kriele en Benz, 2010: 151). Lo cual vuelve a la idea de población como elemento clave del ejercicio de la territorialidad.

También Jellineck sitúa en la exclusividad la esencia de la territorialidad del Estado moderno. Para el autor, el territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado: "tiene un territorio, es decir, un dominio limitado en el espacio sobre el cual sólo él ejerce el poder" (Jellineck, 2004: 193). El Estado ejerce su poder sobre todas las personas que

viven en ese territorio, a diferencia de otros poderes territoriales que puedan ejercerse sobre el espacio, como podría ser el de la Iglesia (Benz, 2010: 146) o una empresa.

Para Benz, el territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado moderno en la forma de entender al Estado como institución (Benz, 2010: 149), que tendría una doble dimensión: interior a través de la aceptación de la población contenida en el territorio, y exterior a través del reconocimiento del territorio de un Estado desde otros Estados. El "Estado territorial" es para Jellineck el máximo estadio de organización de las personas (Jellineck, 2004: 266), que desemboca en el consiguiente aparato jurídico y administrativo, y viceversa, el Estado se constituye a través de leyes.

Otro concepto fundamental de Benz asociado a la territorialidad es la autodeterminación, a través de la cual los Estados emergen. El vínculo con el territorio está, por una parte, en la reivindicación territorial asociada a la autodeterminación, y que como principio establece la imposibilidad de que otros Estados ejerzan territorialidad sobre el espacio de otra nación: "el principio de la autodeterminación, que tiene su fundamento en el concepto moderno de Estado nacional, impedía las intervenciones de otros Estados y justificaba la defensa de la integridad y la autonomía territoriales" (Benz, 2010: 57).

Para Sassen, apoyándose en Wallerstein, la primera formación de protoestados comienza en el S.XIII en Europa, en el que las primeras ciudades juegan un papel fundamental a la hora de proporcionar una autoridad y derechos a los territorios circundantes sobre los que se ejerce la soberanía. Esta noción de urbanidad es fundamental en el cambio de relaciones sociales: "la idea de autoridad soberana adquiere potencia y se naturaliza en el territorio francés durante la Baja Edad Media [...] en la que es clave la existencia de esferas separadas para la política y la teología" (Sassen, 2010: 76). La fuente de legitimidad del uso del poder deja de ser la iglesia en sentido estricto, y comienza a encontrarse en el propio monarca. Este poder se plasma en la legislación emanada del rey y las prácticas administrativas derivadas de ella. Este cambio implica la representación del rey como soberano, en una administración centralizada en un Estado que ejerce

directamente territorialidad sobre el espacio, con una misión fundamental respecto a la administración de impuestos (Sassen, 2010: 81).

De esta forma, según Foucault, en el surgimiento del Estado moderno, "el soberano del territorio se había convertido en arquitecto del espacio, disciplinado, pero también y casi al mismo tiempo en regulador de un medio en el cual no se trata tanto de fijar los límites y las fronteras o de determinar emplazamientos como, sobre todo y esencialmente, de permitir, garantizar asegurar distintos tipos de circulación" (Foucault, 2006: 45). Lo cual, establece de una forma clara la manera en la que el capitalismo y la nueva territorialidad del Estado se iban a retroalimentar hasta generar los Estados-nación del capitalismo mercantil.

Para Foucault, la población asentada en un territorio, junto a la economía política como saber, y los dispositivos de seguridad como instrumento técnico, compusieron a partir del mercantilismo la "gubernamentalidad" con la que se materializó el Estado moderno en el S.XVII a partir de los Estados de justicia de la Edad Media, los Estados administrativos de los siglos XV y XVI (Foucault, 2007: 213). Para Sassen, el Estado-territorial se consolida en el S.XVII (Sassen, 2010: 86). Y para Benz, con "la disolución de las asociaciones personales medievales, la autoridad estatal se extendió sobre un determinado territorio" (Benz, 2010: 40), y así, se puede afirmar que Inglaterra, Suecia, Francia y España son los primeros Estados-territoriales de Europa (Benz, 2010: 44), a los que se unieron los posteriores imperios que surgirían en Prusia, Austria o Rusia. Por tanto, son los Estados coloniales los primeros Estados territoriales, inmersos en procesos de modernización, desarrollo del capitalismo y conquista de las colonias, procesos que se retroalimentan mutuamente. Para Porto Gonçalves estos Estados parten de un proyecto homogeneizador que conllevaba una colonización interna y externa, por lo que los considera como estados territoriales moderno-coloniales (Porto Gonçalves, 2009: 126). El espacio tiene un componente fundamental en esta homogeneización, que trata de negar las otras territorialidades, otras formas de entender y ejercer el espacio desde otras formas distintas a la forma de administrar y controlar el territorio por parte del Estado moderno.

1.2. La contraposición de territorialidades en la construcción de derechos.

La descolonización por parte de las metrópolis europeas dio paso al surgimiento de Estados-nación a lo largo de todo el continente americano. En el continente americano, el conflicto de territorialidades entre metrópolis y colonias, entre élites criollas y europeas, resultó en un proceso de independencia y autodeterminación que generó nuevos Estados territoriales. Sin embargo, estos nuevos Estados no dieron paso a una descolonización de las estructuras de poder, sino a una adaptación de éstas al nuevo contexto nacional, siendo negadas en el S.XIX y el S.XX las otras formas de ejercer la territorialidad que continuaron latentes incluso durante el período de la Colonia.

Se pueden observar esas territorialidades que no pertenecen al Estado-nación poscolonial desde múltiples perspectivas. Por ejemplo, desde un punto de vista material o más biologicista, se puede considerar el territorio como "una porción de naturaleza, y por tanto, de espacio sobre el cual una determinada sociedad reivindica y garantiza a todos o una parte de sus miembros el acceso, control y uso respecto a la totalidad o parte de los recursos que ahí se encuentran" (Godelier en Haesbaert, 2007: 56).

Se puede considerar también un enfoque más simbólico del territorio, que tampoco responde al ejercicio del poder del Estado: "territorio es espacio apropiado, espacio hecho cosa propia, en definitiva el territorio es instituido por sujetos y grupos sociales que se afirman por medio de él", y por tanto, "hay, siempre, territorio y territorialidad, o sea, procesos sociales de territorialización" (Porto Gonçalves, 2009: 127). Porto Gonçalves lo conceptualiza como una triada "território-territorialidade-territorialização" (Porto Gonçalves, 2002: 230).

También desde el poder, pero desde la multiterritorialidad, Haesbaert mira el territorio como el ejercicio de aquellos otros poderes que no emanan del Estado, en una visión foucaultiana pero aplicada al presente, también vinculada a la apropiación simbólica del espacio de los grupos sociales que no articulan su poder en torno al Estado:

Territorio, por lo tanto, en cualquier acepción, tiene que ver con poder, pero no apenas el tradicional 'poder político'. Se refiere tanto al poder

en el sentido más concreto, de dominación, cuanto al poder en el sentido más simbólico, de apropiación. Lefebvre distingue apropiación de dominación ('posesión', 'propiedad'): el primero consiste en un proceso mucho más simbólico, cargado de las marcas de lo 'vivido', del valor de uso; el segundo más concreto, funcional y vinculado al valor de cambio [...] Podemos entonces afirmar que el territorio, inmerso en relaciones de dominación y/o apropiación sociedad-espacio, se prolonga [...]a lo largo de un continuum que va desde la dominación político-económica más 'concreta' y 'funcional' a la apropiación más subjetiva y/o 'cultural-simbólica'. (Haesbaert, 2008: 20; traducción libre).

Para Haesbaert, los procesos de apropiación del territorio son considerados como territorialización en sentido activo. Estos procesos de (re)territorialización son múltiples, respondiendo a los múltiples poderes que se apropian de un espacio en distintas esferas (Haesbaert, 2007: 22). Para el autor, además de su enorme variación histórica, se precisa considerar su variación geográfica: "obviamente territorializarse para un grupo indígena de la Amazonía no es lo mismo que territorializarse para los grandes ejecutivos de una empresa transnacional" (Haesbaert, 2007: 97). Según Porto Gonçalves "diferentes territorialidades y (los) diferentes sujetos que las portan reconfiguran el espacio" (Porto Gonçalves, 2009: 127). Al mismo tiempo que ganan importancia las distintas territorialidades dentro de un Estado, su capacidad como Estado territorial se supranacionaliza en ámbitos donde tienen poder agencias como el Banco Mundial (Porto, Gonçalves, 2009: 129) o el Banco Interamericano de Desarrollo. Según Borja se da una verdadera crisis del papel del Estado ante el proceso de globalización, en el que el Estado "sin moneda propia, con un ejército que responde a mandos extranjeros, casi sin fronteras y aduanas, con márgenes estrechos para la política económica y demasiado lejano y burocrático para promover políticas sociales", hace que "su pretensión de considerarse el único depositario de la soberanía resulta más bien patética" (Borja, 2004: 18).

Por ello, es clave entender también las territorialidades del capitalismo y las dinámicas que el capital va a generar en el espacio, cumpla o no las características que se mencionaban en la definición más clásica de territorio. Según la teoría marxista el territorio es una gran fuerza productiva técnica del capital, y considera clave "la expansión territorial del capitalismo en el espacio mundial [...] y el desarrollo de las fuerzas

productivas evaluando la medida de su radio territorial de acción así como la calidad del territorio abarcado" (Barreda, 1995: 133). Para Barreda, esta forma de entender el espacio no está exento de la cosificación, fetichización y sobresignificación como mercancía despojando así "los significados humanos, las relaciones sociales y procesos históricos" (Barreda, 1995: 139).

Para autores de la teoría marxista del espacio o teoría radical, la territorialidad del Estado moderno capitalista se contrapondrá a la noción de "espacio social producido por el conjunto de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales" (Delgado, 2001: 52) que tratan autores desde Lefebvre a Soja. Se trata de una espacialidad entendida como "concreta, material, contingente y dialéctica" (Delgado, 2001: 53) que resumiría la dinámica de la sociedad entera inmersa en la lucha de clases. Estas geografías radicales consideran la apropiación del espacio desde lo que se denomina el espacio vivido, que se complementaría al espacio percibido y al espacio concebido (Delgado, 2001:53).

En la configuración del NAIQ van a confluir todas estas territorialidades en disputa: por un lado, la de un Estado moderno resultado de la colonialidad, el Estado ecuatoriano, que promueve con el desarrollo de infraestructuras, la territorialidad de un modelo de acumulación de capital cuyos grupos de poder van a fomentar la generación de un aeropuerto internacional que potencie las actividades económicas. Y por otro las territorialidades de los grupos subalternos que se plasmarán en derechos territoriales. Por ello el siguiente apartado observa cómo se han desarrollado los derechos territoriales que reforzará la producción social del espacio y la apropiación del territorio más allá del poder del Estado.

1.3. Derechos territoriales y Derecho a la Ciudad

Toledo denomina los "derechos territoriales" como "las fronteras indígenas de la globalización" (Toledo, 2005: 67). La Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas define los derechos territoriales como:

El sustrato físico que permite sobrevivir como pueblos, reproducir sus culturas, mantener y desarrollar sus organizaciones y sistemas

productivos [...] está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, y para su propio desarrollo (Kreimer en Toledo, 2005: 86).

Aparentemente podría observarse una paradoja, el reconocimiento de derechos territoriales por parte del Estado-nación en un momento de mundialización sin precedentes, y la supuesta desaparición del espacio en el capitalismo tardío en el que se imponen los mercados financieros en las ciudades globales, a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Este capitalismo tardío está regido por las instituciones financieras globales, principalmente financieras: "la reconfiguración del Estado territorial nacional tradicional, al mismo tiempo, que reconoce diferentes territorialidades en sus fronteras internas está inmerso en aquello que Jairo Estrada muy apropiadamente llamó constitucionalismo supranacional donde ganan curso las determinaciones emanadas de las organizaciones multilaterales" (Porto Gonçalves, 2009: 129).

La paradoja se resuelve por la profunda contradicción inherente a esta fase de desarrollo territorial del capitalismo: la "globalización económica compromete a los territorios indígenas y (hace emerger) obstáculos formidables para proyectos autonómicos viables, es decir, que efectivamente garanticen los derechos de autodeterminación" (Toledo, 2005: 79). Como resultado, de forma simultánea, se producen en esta misma etapa, las mayores resistencias para hacer frente a esa ofensiva sin precedentes del capital a nivel territorial, en forma de "intervención de las empresas transnacionales, vía megaproyectos y enclaves en áreas indígenas, tras bioprospección, explotación minera, hidrocarburos, represas, etc., amparada en regímenes internacionales de libre comercio, autónomos respecto al régimen internacional de derechos humanos" (Toledo, 2005: 80).

Y sin embargo, el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas no está dissociada de la lógica de reordenamiento neoliberal del Estado (Toledo, 2005: 88), como ha podido apreciarse en distintas negociaciones llevadas a cabo por empresas

transnacionales y pueblos indígenas con titularidad de tierras, con el fin de garantizar la propiedad de estas empresas y otros particulares (Toledo, 2005:89).

Estas nuevas territorialidades del capital transnacional, se disputan el reconocimiento de los derechos territoriales de "los otros" que pretenden hacer frente a las consecuencias del capitalismo globalizado:

Ese *caos sistémico* alberga regímenes de producción del poder con configuraciones territoriales contradictorias como el Estado Nacional, el Imperialismo, el Imperio -un orden global supranacional- y anida múltiples protagonistas (campesinos, indígenas, negros, mujeres, ambientalistas, trabajadores, asalariados) que re-existen con/contra esos diferentes órdenes y que se saben portadores de múltiples territorialidades potenciales (Porto Gonçalves, 2002: 237; traducción libre).

Por ello, hay una des-re-territorialización (Haesbaert, 2007: 198) en estos tiempos de máxima disputa territorial global en la que actúan actores como empresas transnacionales, colectividades indígenas o Estados. La reterritorialización indígena es un modo "de ejercicio de la libre determinación, por la vía de la reafirmación de sus propias estructuras territoriales, lo que comprende aspectos simbólico-culturales; de propiedad y uso de recursos y tierras; dimensiones de jurisdicción, control, autonomía y autogobierno" (Toledo, 2005: 80). El reconocimiento de derechos territoriales indígenas tendrá una fuerza clave a la hora de desarrollarse la territorialidad del Estado en el caso del NAIQ, ya que está rodeado por comunas indígenas reconocidas por la municipalidad de Quito.

Dentro de este proceso de globalización social y económica, el escenario local ha ganado protagonismo progresivamente respecto al Estado-nación. Por ello, encontramos que tanto los derechos civiles (participación política) como los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), han pasado a reivindicarse de forma específica en el ámbito de la ciudad. Fuertes movilizaciones ciudadanas han demandado en América Latina de forma específica el Derecho a la Ciudad en las últimas décadas, que han tenido una amplia correlación en sucesivas declaraciones internacionales de distintos organismos, o en el derecho positivo sudamericano (Harvey, 2013: 8). La propia Constitución del Ecuador

reconoce el derecho a la ciudad, y por tanto es clave en esta tesis. Este derecho se conceptualiza como un derecho territorial.

Se trata de una formulación originaria de Lefebvre en el año 1968, que recoge de forma explícita el derecho a la apropiación del territorio: "el derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar [...] el derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho de propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad" (Lefebvre, 1969: 159).

La apropiación del territorio de Haesbaert en la que ya utilizaba a Lefebvre se vincula en su obra de forma directa al derecho a la ciudad. Lo cual podría entenderse dentro de la multiterritorialidad que veníamos analizando, como un derecho territorial en la ciudad. Para Lefebvre, el Derecho a la Ciudad es también el ejercicio de los DESC en la ciudad: "derecho al trabajo, a la instrucción, a la educación, a la salud, al alojamiento, al ocio, a la vida [...] entre estos derechos en formación figura el derecho a la ciudad" (Lefebvre, 1969: 167).

David Harvey también vincula el Derecho a la Ciudad como un derecho de participación sobre el territorio: "el derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos" (Harvey, 2013: 20), centrándolo en el "mayor control democrático sobre la producción y uso del excedente" (Harvey, 2013: 46) en las ciudades, y por ende, como una reivindicación política basada en la lucha de clases.

Harvey considera una causa inherente al proceso de urbanización la utilización de los excedentes de capital del conjunto del sistema económico, y por tanto mira el derecho a la ciudad como la forma de decisión sobre "la totalidad del proceso urbano" (Harvey, 2008: 28), por lo que "dado que el proceso urbano es un canal esencial de uso del

excedente, instituir una gestión democrática sobre su despliegue urbano constituye el derecho a la ciudad" (Harvey, 2008: 37).

Pero a la vez, al igual que Lefebvre, lo vincula al ejercicio del resto de derechos de ciudadanía: "tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental" (Harvey, 2013: 202).

Borja considera el derecho a la ciudad como un derecho de "cuarta generación que remite a considerar las reacciones sociales que suscita la globalización" (Borja, 2004: 9) porque los derechos ciudadanos exigen a la par derechos globales y derechos locales (Borja, 2004: 10). Para el autor, el derecho a la ciudad es el ejercicio de los derechos humanos en unas sociedades cada vez más urbanas, a través de políticas territoriales que promuevan la justicia: "la legitimación de las demandas locales y la síntesis entre valores universalistas y prácticas políticas territoriales requieren la formulación de derechos que permitan desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad" (Borja, 2009: 27).

Por tanto, ya sean derechos indígenas o derecho a la ciudad, los nuevos derechos territoriales reconocen el derecho de los grupos sociales a apropiarse de un territorio que ya no es único del Estado, aunque fuera uno de sus elementos constitutivos. Estas territorialidades que se plasman en derechos se deben, por tanto, plasmar en políticas públicas. El reconocimiento de estos derechos territoriales ha alcanzado en Ecuador y otros países el rango máximo como derechos constitucionales. Pero no se trata de reconocimientos sobre el papel del derecho positivo únicamente, sino que se inscriben en un nuevo paradigma de ejercicio de los derechos constitucionales: el neoconstitucionalismo.

1.4. Enfoque neoconstitucional y pluralismo jurídico.

El actual ordenamiento ecuatoriano está basado en el paradigma neoconstitucional, y por ello, los derechos definidos se entenderán desde esta comprensión.

Luis Prieto Sanchís define el neoconstitucionalismo como "la forma de organización política que se viene abriendo paso en Europa desde mediados del siglo pasado [...] unos rasgos generales compartidos que permiten hablar de algo diferente, no radicalmente nuevo pero sí diferente a lo que pudo representar el Estado de Derecho decimonónico" (Prieto Sanchís, 2009: 107). Se trata de una concepción del constitucionalismo que recoge las dos grandes tradiciones: de la estadounidense, vinculada a la supremacía de la Constitución y los derechos naturales desde una visión iusnaturalista, y de la tradición francesa, más vinculada al legalismo, la Constitución como el resultado de un proyecto social y político vinculado a las elecciones democráticas. Y del modelo kelseniano recoge la idea de la importancia del control jurisdiccional del resto de poderes del Estado, a través de la creación de tribunales constitucionales que realizan el control de constitucionalidad del ejercicio del poder.

Prieto Sanchís define cuatro características. La primera, es que "la Constitución no es un catecismo político o una guía moral dirigida al legislador virtuoso, sino una norma como cualquiera otra que incorpora la pretensión de que la realidad se ajuste a lo que ella prescribe" (Prieto Sanchís, 2009:116). Por tanto, es de obligado cumplimiento todo lo que prescriba o prohíba la Constitución, pero no debe contener un único programa político, lo que lleva a la segunda característica: "la Constitución no es sólo una norma, sino que es la norma suprema, y ello significa que condiciona la validez de todos los demás componentes del orden jurídico y que representa frente a ellos un criterio de interpretación prioritario" (Prieto Sanchís, 2009:116). Quizás la mayor novedad es su fuerza vinculante sin necesidad de una ley, que constituye la tercera característica: "en la medida en que los preceptos constitucionales sean relevantes en un proceso cualquiera, su aplicación resultará obligada" (Prieto Sanchís, 2009:116). Y por último, el control constitucional es

judicial: "control concreto y abstracto, a priori o a posteriori, encomendado a órganos especiales o a los jueces ordinarios" (Prieto Sanchís, 2009:116).

De esta forma, la Constitución del Estado continúa significando la mayoría del núcleo propio del Estado moderno: es la fuente de toda normatividad, pero en este caso, también la normalidad generada por la Constitución, tal y como la enuncia Heller (Heller, 1987: 273), pasa a ser fuente legal y genera aplicabilidad directa en el ámbito judicial, lo cual podría considerarse el tipo ideal de imbricación entre la normalidad y la normatividad inherente a la Constitución. La diferencia entre Heller y el neoconstitucionalismo es que el primero considera que "para su validez, precisa siempre ser complementada por los elementos constitucionales no normados y por aquellos otros normados pero no jurídicos" (Heller, 1987: 274), mientras que el neoconstitucionalismo, como establece la tercera característica de Prieto Sanchís, hace la Constitución y todos sus principios (toda su normalidad según Heller) aplicables de forma directa a través de la función judicial.

A diferencia del constitucionalismo, que se considera una "ideología dirigida a la limitación del poder y a la defensa de una esfera de libertades naturales" (Comanducci, 2007: 176) Comanducci alerta que cuando se habla de neoconstitucionalismo en realidad el concepto se encuentra cruzado por tres variantes, que permite diferenciarlo del constitucionalismo clásico: el neoconstitucionalismo teórico, ideológico y metodológico (Comanducci, 2007: 175). La primera es la explicación de los logros del neoconstitucionalismo, la segunda pone de primer plano la garantía de los derechos fundamentales, y la tercera considera clave la interpretación desde la judicatura de los valores y principios relativos a la Constitución a la hora de aplicarla.

A partir de este paradigma de organización de los derechos individuales y colectivos, se analiza cómo se plasma en la Constitución el pluralismo jurídico respecto al territorio. Según Borja, las democracias actuales parten de forma necesaria de la pluralidad, debiendo garantizar los ordenamientos legales los derechos territoriales y de autogobierno de colectividad a la par que se deben proteger "los derechos individuales de todas las

personas que habitan un territorio, sea cual sea la identidad cultural dominante y la organización política peculiar del mismo" (Borja, 2004: 21).

Pluralismo y garantismo van de la mano, como enuncia Ferrajoli, el garantismo no se basa en una igualdad homogeneizante. Y desde esta perspectiva se conceptualizan los derechos fundamentales: "aquellos derechos subjetivos que las normas de un determinado ordenamiento jurídico atribuyen universalmente a todos en tanto personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar" (Ferrajoli, 2009: 291), por lo que los derechos de participación política, de transformación territorial en la ciudad o sobre los territorios indígenas, podrán ser considerados derechos fundamentales desde la óptica de la dupla garantismo/pluralismo.

El pluralismo jurídico se constituye como un soporte del garantismo no homogeneizante: "presupone la existencia de múltiples fuentes para el derecho y no sólo el Derecho Romano. Por lo menos tres dimensiones de esos derechos pueden identificadas: 1- derecho al auto-gobierno; 2- derecho especial de representación y 3- derechos poli-étnicos" (Porto Gonçalves, 2009: 128).

Para el caso del Estado de derechos ecuatoriano, Ávila define cinco elementos de pluralidad jurídica: la autoridad constitucional, las instancias internacionales, las políticas del ejecutivo, las comunidades indígenas y la moral (Ávila, 2008: 30). Estos cinco elementos deberán encontrar una coherencia normativa entre sí, pues forman parte del engranaje del Estado de derechos bajo el neoconstitucionalismo.

El primero de los elementos, la autoridad constitucional, tiene su nivel más alto en la Corte Constitucional del Ecuador, con amplias potestades para controlar al poder legislativo, ejecutivo o electoral, y para aplicar directamente los principios constitucionales, estén más o menos normados, haya o no leyes de aplicación del principio constitucional. De ello se puede colegir que la autoridad constitucional podrá resolver directamente en caso de conflictos vinculados a la territorialidad, en aplicación directa de los principios establecidos constitucionalmente.

Respecto a la moral, significa llevar a cabo los principios iusnaturalistas, en los que la existencia de unos valores morales que impregnan la Constitución guiará las decisiones de los distintos poderes del Estado, también en aquellas cuestiones vinculadas a la moral que inspirara los principios territoriales constitucionales. La política pública genera así mismo normatividad, y en este caso, el desarrollo de toda la política territorial estará a su vez generando normatividad.

A nivel internacional, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son, para Ávila, de obligado cumplimiento, y por ello, todo lo relacionado con el Convenio 169 de la OIT referida a la territorialidad indígena, tendrá un rango constitucional en Ecuador (Ávila, 2008: 32).

Bajo este paradigma neoconstitucional, garantista y con pluralidad jurídica, los derechos indígenas, también aquellos que expresan los derechos territoriales, tienen en el Ecuador una doble dimensión, individual y colectiva, al igual que todos los derechos humanos, que pasan a denominarse derechos fundamentales (Ávila, 2008: 44). De esta forma, cualquier derecho reconocido puede ser de exigido cumplimiento por cualquier persona ante las instancias nacionales o internacionales.

Por tanto, existe una amplia formulación de derechos territoriales, que encuentran bajo el garantismo y el neoconstitucionalismo un marco de desarrollo y cumplimiento sin antecedentes. Pese a estos reconocimientos, la territorialidad de un Estado bajo una organización capitalista de la economía ha seguido operando, por lo que hay que observar el proceso de desarrollo territorial urbano, las políticas que lo han guiado y sus consecuencias en el ámbito territorial mesoescalar y microescolar.

1.5. Las políticas territoriales urbanas: los GPU.

La globalización neoliberal de la economía supone un aumento de la competencia en el ámbito local, que genera una nueva forma de gestionar las políticas públicas: "la nueva lógica de acumulación inducida por el proceso de globalización ha abierto una fuerte competencia entre municipios por atraer inversiones" (Balbo, 2003: 85). Para Garay, la

competencia entre ciudades supondrá incluso un nuevo paradigma. Esta competencia condiciona las políticas urbanas en toda su amplitud, suponiendo para Harvey, "una fuerza coercitiva externa" (Harvey, 2007: 380), ya sea a través de la no inversión de nuevos capitales en la ciudad, o a través de la deslocalización de las inversiones ya existentes.

Para definir estas "nuevas formas de gestión urbana" Harvey acuña el empresarialismo para denominar al tipo de gobierno que se implanta en el neoliberalismo: "el enfoque gestor tan típico de la década de 1960 ha ido dando formas de acción emprendedoras y empresarialistas en las décadas de 1970 y 1980" (Harvey, 2007: 387), que se generaliza a nivel mundial en los años 90 del S.XX. En el empresarialismo predominan las asociaciones público-privadas como forma de reposicionamiento de las clases burguesas en la gestión de la ciudad frente a las clases populares que ven reducido el gasto destinado a servicios públicos (Harvey, 2007:370). Se analiza que la administración que comienza las gestiones para la construcción del NAIQ se inscribe de forma plena en esta descripción del gobierno empresarial de la ciudad.

Según Garay, estas nuevas formas de gestión son dispositivos de poder foucaultianos: "sistema de instituciones, instrumentos y procedimientos destinados a procesar algunas contradicciones resultado de la relación entre sociedad y territorio" (Garay, 2004:303). La nueva gobernanza urbana proporciona instrumentos para la intensificación al interior de las ciudades de la redistribución de los fondos públicos en favor de los grupos dominantes. La herramienta típica de gestión en esta fase de gobierno de las ciudades es el Plan Estratégico, como destino común elaborado bajo un sistema de participación principalmente de los grupos dominantes.

Por un lado, como enuncia Harvey, en estos nuevos modelos de gestión urbana se produce una alianza público-privada que tiene como fin la potenciación de actividades generadoras de plusvalía privada desde una óptica especulativa, en la que el sector público local es quien absorbe los riesgos (Harvey, 2007: 374). Por otro lado, la privatización de una parte relevante de la gestión pública permite un beneficio para el sector empresarial,

que recae en las empresas mejor situadas dentro del municipio: Balbo lo ejemplifica precisamente a través de los GPU, y la privatización de los servicios básicos (Balbo, 2003: 86).

Y por último, se da una reforma legal para favorecer la acumulación capitalista: desde las subvenciones y exenciones fiscales a las grandes empresas para que permanezcan en la ciudad, hasta las desregulaciones de la normativa que protege a los y las trabajadoras o a la naturaleza. Harvey considera que la nueva gobernanza está dirigida a crear "un buen clima empresarial" (Harvey, 2007: 381). Ante la reducción de la inversión pública, estas políticas de los gobiernos locales ahondan el incremento de las desigualdades sociales y de la pobreza (Harvey, 2007: 383).

En este escenario, es imprescindible para las clases dominantes utilizar mecanismos que reviertan el posible malestar de la población perjudicada por estas políticas: las nuevas formas de gestión urbana tratan de elaborar una identidad de la ciudad monolítica, con unos supuestos objetivos comunes frente al mercado mundial. Ello supone para Garay, "un patriotismo urbano que puede ser colocado por encima de las diferencias de clase" (Garay, 2004: 305). La importancia de este proceso reside en legitimar las políticas que beneficiarán a los grupos dominantes dentro de la dialéctica intraurbana. Para Harvey, esta identidad común se vincula también con el control social, y viene a sustituir al "pan y circo" romano: "la ideología de la localidad, el lugar y la comunidad se vuelve fundamental para la retórica política de la gobernanza urbana, que se concentra en la idea de unidad en la defensa contra un mundo hostil" (Harvey, 2007: 386). Aunque la pobreza aumente en las ciudades, se busca proyectar una imagen perfecta de la ciudad, que contribuye a ocultar la realidad.

Garay ejemplifica esta labor propagandística con la generación de eslóganes en las ciudades, destinados a visibilizar los objetivos e identidad única de la ciudad: "construido sobre el deseo y que apunta a unificar el cuerpo social" (Garay, 2004: 311). Vainer lo sintetiza en su conceptualización de gobierno de la ciudad como "patria, empresa y mercancía" (Vainer, 2000: 75), al considerar que estas nuevas formas de gestión urbana

son la democracia directa de la burguesía en la que se construye un falso consenso enmascarado en una postura unitaria respecto a las políticas públicas locales. Lo cual entroncaría con el concepto de hegemonía gramsciano, que convertiría al patriotismo urbano y las políticas que genera como un “sentido común” que obedecería a los intereses de las clases dominantes capitalistas, que son presentados sin embargo como los intereses colectivos. Ello lleva a la construcción de la hegemonía moral (Balsa, 2006: 23) en la que es modélica la transición al neoliberalismo en la que se inserta el empresarialismo urbano. En el plano de la ciudad tiene como consecuencia a la despolitización de las decisiones, lo que reduce la política a la “administración del bien común” (Balsa, 2006: 24).

Esta hegemonía se hace territorio no sólo al establecer las políticas públicas que administran el bien común, es decir, estableciendo lo que es bueno, sino que además fija “lo que existe y lo que es posible, y su corolario, lo que no existe y lo que es imposible” (Balsa, 2006:25), haciendo que las otras formas de existir y de mirar de los grupos subalternos, entendidos como los grupos de población relegados en el sistema capitalista según la teoría gramsciana, queden anuladas tanto hacia el pasado y como hacia el futuro. Ello hace que las demandas de estos grupos pasen por un proceso sucesivo de “negación, desvalorización y utopización en el sentido negativo de ser demandas irrealizables” (Therborn en Balsa, 2006: 27), lo que conlleva al concepto gramsciano de “revolución pasiva”, que explica el proceso en el que los grupos dominantes aceptan determinadas demandas de los grupos subalternos reconfigurándolas para restar iniciativa política autónoma y asegurar su hegemonía. La correlación de fuerzas entre los grupos dominantes y subalternos guiará la profundidad de la reconfiguración con la que se acepten y su naturaleza material o simbólica (Balsa, 2006: 28).

Por ello, “la operación ideológica clave de la dominación hegemónica es negar la capacidad propia para transformar conscientemente la realidad social” (Balsa, 2006: 29). Según la percepción de la capacidad propia, y ante las tres formas de interpelación hegemónicas, tenemos seis posibles escenarios de reacción de los grupos subalternos ante las prácticas hegemónicas que describe Balsa a partir de la obra de Therborn:

Tabla 1: Escenarios de reacción de los grupos subalternos ante prácticas hegemónicas

	Autoevaluación de la capacidad para transformar la realidad social	
Modos de Interpelación	Ninguna	Alguna
Lo que es	(1) Inevitabilidad	(2) Adaptación
Lo que es bueno	(3) Deferencia	(4) Sentido de Representación
Lo que es posible	(5) Resignación	(6) Miedo

Fuente: Balsa, 2006: 29

El caso ideal de dominación es la percepción de los grupos subalternos de Inevitabilidad, en el que la dominación ha generado la verdad y por ello resultan invisibles la hegemonía y sus alternativas, sin capacidad para transformar la realidad. En una situación hegemónica similar pero con percepción de capacidad de cambio en el ámbito más personal, encontraríamos la situación de Adaptación.

En el caso en el que la situación de dominación sí es percibida, pero se considera que no es relativamente positiva, la hegemonía tiene la capacidad de establecer ser positiva respecto a otras alternativas. Si los dominados consideran que quienes tienen capacidad para dominar son otros, se considera el escenario de Deferencia. Si los dominados perciben que los dominadores lo son en su favor, el escenario es de Sentido de la representación.

Cuando la dominación es más imperfecta comienzan a aparecer alternativas a ésta, y la hegemonía opera haciéndolas percibir como imposibles. En el caso en el que los grupos subalternos perciben que no tienen capacidad el escenario se llama de Resignación, en una obediencia guiada por la utopización de las alternativas. Por último, el escenario de mayor vulnerabilidad para la hegemonía es cuando se mantiene la dominación por Miedo,

a través de la fuerza y la violencia, y se percibe que existe una capacidad para transformar la realidad limitada por el miedo (Balsa, 2006: 29).

Esta construcción compleja de la hegemonía es clave para entender cómo se relacionan dialécticamente las distintas territorialidades en la construcción del espacio social producido en torno al NAIQ, y cómo se articula la participación de los grupos subalternos y dominantes de Quito para valorar cómo se ha puesto en práctica el derecho a la ciudad. Los escenarios de aceptación de la dominación permiten observar el ejercicio de la hegemonía y la correlación de fuerzas entre distintos actores.

La hegemonía se hace discurso a través del concepto de desarrollo, que opera como la tierra prometida del capitalismo actual, el sentido común por antonomasia, que debiera ser deseado por toda sociedad para su futuro. Por ello, todas las políticas públicas están encaminadas a lograr el desarrollo, y las transformaciones territoriales tienen en el desarrollo su justificación contemporánea. Veltmeyer considera el desarrollo como la conjunción de tres metateorías evolutivas que se retroalimentan: por un lado el desarrollo estaría relacionado con la evolución de sociedades agrarias a sociedades industriales (Veltmeyer, 2010: 15). Por otro lado, el desarrollo se vincula a los valores, lo que enlaza con la hegemonía moral gramsciana, respecto a la evolución de las sociedades tradicionales a la modernidad individual. Por último, la transformación de la sociedad precapitalista en capitalista (Veltmeyer, 2010: 16). El bienestar de las sociedades se encontraría ligado directamente, según las teorías desarrollistas, al estadio de cada sociedad a esta evolución lineal. Para Veltmeyer, esta visión ha impregnado los centros de pensamiento e instituciones mundiales, circulando al resto instituciones. En estas duplas agrario - industrial, tradicional - moderno, precapitalista - capitalista, se infiere a nivel territorial otra dupla rural - urbano, en la que la urbanización es la forma ideal de territorio del desarrollo. La mayor tensión territorial bajo el desarrollismo va a estar en las áreas periurbanas, en evolución hacia el modelo de desarrollo.

En este contexto vinculado al empresarialismo urbano el GPU es la concreción del desarrollo en las áreas en las que se implante, y se plasma como “una herramienta de

creación y captación de rentas y ganancias, cuyo montaje exige una articulación entre actuaciones inmobiliarias, actuaciones urbanísticas y desarrollo constructivo, a cargo del sector público y los agentes privados” (Cuenya y Corra, 2007).

La definición clásica de Marx sigue vigente para definir el proceso que se sucede al GPU de generación de rentas: "quien ejerce el dominio sobre la propiedad jurídica de la tierra controla en realidad una condición de la acumulación que es externa al capital [...] la ganancia como condición del capitalista de la autorización del acceso a la tierra" (Jaramillo, 2009: 4). Esta ganancia es la renta original del terrateniente que participa así en el proceso de acumulación. A esta definición clásica de renta, Jaramillo la complementa con la Renta Absoluta Urbana, que es la que modifica el GPU al irrumpir y urbanizar nuevos espacios:

Los inmuebles ciudadanos requieren su conexión con una serie de valores de uso que se conocen como infraestructura urbana [...] estas redes no pueden ser producidas o reproducidas de manera aislada por parte de los promotores, implican inversiones enormes que rebasan la capacidad de la acumulación individual [...] con mucha frecuencia, esta infraestructura es suministrada por el Estado, el capitalista promotor necesita terrenos urbanos, pero con su acción unilateral no puede tenerlos (Jaramillo, 2009: 139).

Por tanto, las políticas públicas territoriales son fundamentales a la hora de captar esta renta, la cual, no es ajena a la generación de conflictos por el territorio: "GPU recientes se han encontrado con obstáculos en su desarrollo, por la oportuna oposición de movimientos promovidos por las poblaciones locales directamente afectadas" (Portas, 2003). Las propias dinámicas del GPU tienen implicaciones más allá de la generación de rentas: "el movimiento o cambio en los precios del suelo es uno de los rasgos fundamentales del mercado de suelo urbano, este movimiento ejerce impactos sobre la configuración de las ciudades, sobre las relaciones entre los grupos sociales y en general sobre la dinámica social" (Jaramillo, 2009: 189).

El NAIQ es considerado como un GPU en esta tesis por su ejecución público-privada, por la captación de rentas generada y por el elemento simbólico para la ciudad que ha

supuesto para la gestión municipal. Carmona y Arrese realizan una conceptualización de los GPU enmarcándolos en las distintas escalas de actuación de las políticas públicas: "hay tres niveles de intervención urbanas: el regional-metropolitano, el urbano y el local que son entendidos respectivamente como escala institucional, administrativa y operacional. Las tres escalas presentan una estructura común de acuerdos, responsabilidades y negociaciones donde los GPU pueden afectar a las tres escalas" (Carmona y Arrese, 2005:38). La escala urbana, es aquella que fija la importancia del GPU en el contexto de la ciudad, en este caso se analiza la dinámica generada en la expansión urbana de los valles este de la ciudad de Quito.

1.6. El Proceso de Difusión Urbana a través de expansores urbanos.

Para analizar el proceso urbano generado por la construcción de una gran infraestructura aeroportuaria y sus vías de comunicación en un área rural, campesina y parcialmente indígena, se deben considerar dos grupos teóricos: el proceso macro de urbanización difusa en el marco de la globalización y la segregación social generada por el modelo neoliberal de acumulación de capital, para poder mirar de forma más cercana al territorio los procesos de fragmentación espacial.

Se entienden los GPU como expansores urbanos: "se singularizan por ser concebidos como motores de desarrollo del espacio metropolitano" (Lungo, 2005a: 53). Sin embargo, también tienen una dimensión simbólica, valorizando no sólo económicamente un área: "los grandes proyectos tratan de intervenir en áreas de sensibilidad especial a fin de reorientar los procesos urbanos y crear nuevas identidades urbanas a nivel simbólico" (Lungo, 2005b). Lo cual entronca con la visión de Carlos Vainer respecto a la concepción de la ciudad como mercancía, empresa y patria (Vainer, 2000: 75), en la que la promoción de los elementos que refuercen los sentimientos de adhesión a la ciudad por parte de sus habitantes es clave en la gobernabilidad.

En Ecuador, como en buena parte de América Latina, el cambio de fase entre el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y el posterior neoliberalismo marca una profunda diferencia entre una gestión de las ciudades propias del Estado

protector, y la ausencia posterior de herramientas de planificación eficaces. Por ello, el mercado pasa a ser en los años 90 del S.XX en toda la región el principal motor del desarrollo urbano, específicamente el mercado inmobiliario.

El mercado inmobiliario ha cumplido dos papeles cruciales en la reproducción del capitalismo contemporáneo. Por un lado, "la urbanización ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor" (Harvey, 2013: 45). Pero por otro lado, también ha sido básica la relación con el sector financiero, que ha generado a través del sector inmobiliario lo que Harvey considera, recuperando el concepto marxista "capital ficticio", factor intrínseco a la especulación inmobiliaria, que define como "la creencia fetichista de que el capital puede valorizarse automáticamente a sí mismo" (Harvey, 2013: 80).

Todo ello, aunque no ha generado por el momento un crack económico como el europeo o estadounidense, también ha afectado a América Latina. De Mattos considera que "uno de los cambios que ha tenido mayor incidencia en la actual revolución urbana es el generado por el aumento de las inversiones inmobiliarias privadas" (De Mattos, 2008: 83). A este ascenso del mercado inmobiliario se ha sumado la relativa pérdida de importancia de la industria como lugar de mayor generación de plusvalías, lo que ha dado como resultado una terciarización de las ciudades, especialmente de las ciudades latinoamericanas ante la irrupción del neoliberalismo, que se produce además a través de buena parte de la informalización de su economía.

El mercado inmobiliario guía la forma en la que la difusión de la ciudad se localiza y desarrolla, en un proceso en el que la ciudad mononuclear pierde vigencia: "una ciudad compartimentada, segregada, de guetos de ricos y pobres, de zonas industriales y de campus universitarios, de centros abandonados y de suburbios chaletizados es producto de la agorafobia urbana, del temor al espacio público" (Borja y Castells, 1997: 2006).

La globalización neoliberal guiada por las nuevas tecnologías ha implicado la modificación de los patrones de urbanización, generando "una nueva geografía de la

centralidad" (Sassen, 2004:132) que ha implicado un proceso de dispersión de las actividades económicas a lo que Delgado denomina la "corona urbana" (Delgado, 2003: 13), conformada por aquellos territorios en los que la actividad dependiente de la ciudad se ha desplazado.

En algunos textos se asimila con el concepto en inglés *sprawl* (dispersión), aunque hay autores como Delgado, que lo reducen a la fragmentación que se genera en la propia difusión urbana: "la expansión dispersa fragmentada, no conurbada, identificada como *sprawl*" (Delgado, 2003:16). Por tanto, podría argumentarse que la difusión urbana contiene al término *sprawl*, que se identifica con aquellos lugares que se urbanizan a pesar de no formar parte del continuo urbano. Esta difusión urbana es característica de los valles orientales de Quito desde la década de 1990.

Delgado define tres tipos de difusión: económica, social y urbana. La difusión económica está muy vinculada a cómo se han desarrollado los procesos de relocalización económica en la fase de globalización.

Cuadro 1: Procesos asociados a la urbanización difusa

TIPO DE DIFUSIÓN	Procesos asociados	Efectos territoriales	Efecto general (acumulado)
DIFUSIÓN ECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> · Relocalización de la industria · Actividades terciarias (comercios y servicios) · Cuenca de empleo (sector I al II y III) · Áreas agrícolas productivas (alimentos y materias primas) · Diversificación de la economía regional (trabajo agrícola y empleo urbano temporal) 	<ul style="list-style-type: none"> · Tránsito del ámbito conurbado al no conurbado · Cambio de usos del suelo · Coexistencia rural-urbana · Densificación de áreas dispensas · Dispersión y fragmentación de actividades 	<ul style="list-style-type: none"> · Crea núcleos competitivos · Reestructuración del sistema urbano regional · Refuerza la desigualdad regional
DIFUSIÓN SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> · Flujos migratorios (no urbanos y rurales) · Movimientos pendulares (<i>commuters</i>) · Producción del conocimiento (escolaridad, educación superior y de investigación) · Turismo recreativo de fin de semana (recursos naturales regionales) · Segunda vivienda de fin de semana · Modos de consumo (medios de comunicación, centros comerciales) 	<ul style="list-style-type: none"> · Densificación de áreas <i>no urbanas</i> (migrantes) · Aumento de pequeñas localidades rurales · Aumento de la <i>franja de transición</i> rural-urbana · Formación de ejes de migración y de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> · Refuerza la formación de sistemas urbano-regionales · Formación de ejes de migración y corredores de transporte · Reforzamiento de la desigualdad regional debido a la periferia no integrada
DIFUSIÓN URBANA	<ul style="list-style-type: none"> · Viviendas para población urbana en terrenos agrícolas, por productores en baja escala · Equipamientos recreativos y esparcimiento (camping, campos de golf, parques naturales) · Grandes infraestructuras (autopistas, aeropuertos, agua, energía) · Innovación de los medios de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> · Dispersión de la ocupación urbana · Banalización-fragmentación urbana · Núcleos urbanos en formación · Cambios de usos del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> · Consolidación de unidades de paisaje natural-social · Ejes o corredores de grandes infraestructuras · Refuerza el <i>armazón</i> funcional del sistema urbano-regional

Fuente: Delgado (2003:11)

Este modelo de expansión ha provocado como consecuencia territorial una difusión de la ciudad más allá de su tradicional morfología como ciudad continua y compacta: "ello ha

redundado en que en su crecimiento, las respectivas manchas urbanas tiendan a encaminarse hacia una dinámica de metropolización expandida, en la que progresivamente van ocupando los pueblos y áreas rurales que encuentran a su paso, desbordando una y otra vez sus límites anteriores" (De Mattos, 2001).

El funcionamiento tradicional de la ciudad como unidad explosionó en distintos fragmentos a lo largo del periurbano (Prevot Shapira, 2002:38) en una "organización más dispersa, menos jerárquica que ya no funcionaría según la ley de la renta de la tierra" (Prevot Shapira, 2002:38).

A lo largo de esta corona con distintos grados de urbanización se ubican distintos nodos periurbanos, que caracterizarían la ciudad difusa (De Mattos, 2008: 46), conformadas por distintos tipos de difusión, económica, social o urbana (Delgado, 2003: 21). Respectivamente, están caracterizadas fundamentalmente por la dispersión de las actividades económicas industriales y terciarias, la dispersión de los centros de conocimiento y los flujos migratorios, y la transformación territorial a través de nuevas viviendas e infraestructuras en áreas agrícolas.

Soja trata de forma específica la relevancia que adquieren los polos tecnológicos (Soja, 2000: 271) dentro de la comprensión de esta ciudad difusa. Las nuevas infraestructuras de vialidad o de servicios se conciben en ocasiones como "artefactos arquitectónicos emblemáticos que caracterizan un tipo de paisaje urbano representativo de la ciudad globalizada" (De Mattos, 2008: 66) que se convierte en emblema o en fetiche de la planificación urbana de la fase neoliberal, en la que las ciudades se convierten una unidad administrativa que compite por inversiones, turismo o imagen.

Para Javier Delgado (en un término original de Manuel Lemes), los expansores urbanos son "grandes infraestructuras, como son autopistas, aeropuertos, obras de captación de agua o bien para el desalajo de aguas servidas [...] que además de estimular la expansión en una determinada dirección, revalorizan los terrenos por donde pasan" (Delgado, 2003:22). Lo cual entronca con el caso del NAIQ.

En el periurbano, los GPU se convierten en expansores urbanos, y cumplen la función más radical del desarrollo urbano. No se trata de una novedad en términos absolutos, ya que la historia urbana de América Latina contiene numerosos ejemplos, pero si es una novedad en términos cualitativos, ya que este proceso ha adquirido unas dimensiones mucho más profundas y con una relevancia programática sin antecedentes en el marco de la planificación estratégica (Lungo, 2005a: 52) de la ciudad empresarialista, que se convierte en el nuevo paradigma de acuerdo social en relación a la ciudad. Para Portas, la "infraestructura urbana, sea de nueva realización sea dependiente de la reconversión o de la conclusión de la existente, es el elemento base que hace las funciones de soporte de los objetivos de la intervención y también a la articulación con los elementos urbanos externos" (Portas, 2003).

Ello implica que se dé una difusión urbana de distintas intensidades en función de la cercanía a estos GPU que actúan como expansores urbanos. A nivel de mercado de suelo, el GPU sobre el territorio periurbano, mayoritariamente agrario, genera una especulación microterritorial del suelo que lo circunda. De esta forma, el suelo periurbano deja de tener los valores de uso y de cambio relacionados con sus actividades preponderantes, y pasan a ser "reserva de suelo" (Pradilla, 2002:3). Desde el punto de vista de las centralidades, los expansores urbanos en forma de GPU generan nuevos lugares con características de centro funcional, ya sea de empleo, transporte, etc.

Por todo ello, hay una sinergia entre mercado e instituciones públicas en la producción de la ciudad que responden a esta forma de gestión empresarialista de la ciudad. El Estado o municipalidades aporta una serie de infraestructuras que se pueden plasmar en forma de GPU, que el mercado aprovecha generando un boom de la expansión urbana: "estas inversiones (privadas) se orientan a construir grandes complejos comerciales, modernos edificios de oficinas y lujosas residencias que aunque pueden contribuir al crecimiento de la ciudad, también profundizan la fragmentación y las desigualdades territoriales" (De Mattos, 2008: 35).

Se puede entender que a través de los GPU ubicados en el periurbano, se generan distintos procesos que describe Lungo: "mayor segregación socioespacial en las ciudades y al desplazamiento de población pobre (procesos de elitización); provocado impactos ambientales negativos; canalizado el uso de recursos públicos para intervenciones privadas; y sobre todo, creado condiciones para la apropiación individual de la valorización de la tierra urbana" (Lungo 2005a:54). Para Borja, "las infraestructuras de comunicación no crean centralidades ni lugares fuertes, sino que más bien segmentan o fracturan el territorio y atomizan las relaciones sociales" (Borja y Castells, 1997: 211). Para poder mirar la forma en la que se ha producido esta fragmentación en el territorio del Valle de Tumbaco es necesario realizar una aproximación conceptual.

1.7. Fragmentación Urbana.

La fragmentación es un proceso innato al capitalismo y acentuado en la fase de globalización neoliberal por su escala planetaria: "con la globalización, todo y cualquier pedazo de la superficie de la Tierra se torna funcional a las necesidades, usos y apetitos de Estados y empresas en esta fase de la historia [...] está enteramente compartimentada y el respectivo caleidoscopio se presenta sin solución de continuidad" (Santos, 2000:68). Ovidio Delgado considera que en la fragmentación es vital el grado de conexión de cada territorio con las redes "hegemónicas y jerarquizadas nacionales y mundiales" (Delgado, 2001: 55) por lo que los espacios conectados se vincularán en unas condiciones muy distintas a los que quedan desvinculados de los nodos de globalización.

A nivel social, la ubicación de nuevas actividades y los movimientos migratorios de la población urbana de clases medias y altas a las áreas rurales periurbanas generan un proceso de aceleración de una convivencia entre mundos muy diferenciados, denominadas por Long como interfaces sociales, "los puntos críticos de intersección entre los diferentes mundos de vida, campos sociales o niveles de organización social donde es más probable localizar discontinuidades sociales, basadas en discrepancias de valores, intereses, conocimiento y poder" (Long, 2007:445). Esta relación es jerárquica entre los nuevos pobladores urbanos y los habitantes ancestrales del territorio, campesinos e

indígenas que ven modificado su territorio bajo la lógica del mercado y de la planificación pública que suplanta la territorialidad campesina por estas nuevas territorialidades de la globalización capitalista. Por ello, para el caso del NAIQ, la proximidad de comunas indígenas con una fuerte ocupación agraria tiene que ser analizado de forma específica para valorar el grado de fragmentación social.

Se retorna al concepto de Haesbaert de des-re-territorialización, porque las lógicas existentes en el territorio se desconfiguran por la aparición de nuevas formas territoriales que sustituyen parcialmente a las anteriores. Ello implica una fuerte "erosión de la identidad cultural" (Kessler y Di Virgilio, 2008: 31), especialmente en aquellas sociedades con una vinculación estrecha a las prácticas territoriales. En el caso de la ubicación de GPU en el periurbano este refuerzo de las interfaces sociales alcanza su grado superlativo.

En primer lugar, porque transforma la dinámica del trabajo: se da una "nueva valorización del empleo" (Sassen, 2004: 134) en la que el empleo asalariado de baja cualificación comienza a sustituir al trabajo campesino, desvalorizado en esta fase del capitalismo (Pradilla, 2002: 6). Por otro lado, porque traslada a nivel local las mayores desigualdades sociales que se producen a nivel social, y convierte la pobreza absoluta de los sectores rurales también en pobreza relativa, que implica una mayor segregación social percibir la población local que "son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen" (Ziccardi, 2008: 11). La llegada de la ciudad a los territorios periurbanos hace que se genere pobreza relativa: "la anexión constante de nuevos territorios urbanos a la ciudad ha hecho, también de estas metrópolis, ciudades de propietarios pobres" (Prevot Shapira, 2002: 33). Y ello porque no se genera una sociedad multclasista que comparta vínculos sociales, sino que la "proximidad de ricos y pobres, se da en espacios herméticamente cerrados, lo que establece relaciones asimétricas entre las dos partes de la ciudad" (Prevot Shapira, 2002: 39). Ello implica que las clases con mayor capital tendrán más capacidad para dominar el espacio y los bienes en él contenidos (Molinatti, 2013: 119). Todo ello, sin olvidar las categorías de hegemonía antes descritas que se

aplican de forma contundente ya que hay una jerarquía de modos de vida que se circula por los distintos grupos sociales.

Y además, porque convierte al territorio agrario próximo a estos artefactos arquitectónicos y sus vías de interconexión en suelos de reserva del sector inmobiliario (Pradilla, 2002: 6), al ser captadas las rentas de localización generadas por las nuevas infraestructuras, lo que también contribuirá a desterritorializar las prácticas campesinas a la espera de reterritorializar bajo la lógica mercantil estos terrenos. Esta lógica mercantil se podrá presentar en forma de negocio inmobiliario o a través de la planificación de infraestructuras de transporte, de conocimiento, industrial o de servicios por parte del sector público. Ello hace que en el territorio se aprecien múltiples terrenos antes agrarios y después baldíos, que son el centro de la especulación del sector inmobiliario, por lo que sufren una refuncionalización (Prevot Shapira, 2002: 45).

La generación de desigualdades territoriales es inmanente al capitalismo: "por su naturaleza produce y reproduce permanentemente desigualdades de riqueza y de poder como parte de su funcionamiento interno" (Soja, 2000: 378). Sin embargo, mirado a nivel espacial en las ciudades en la última fase de neoliberalismo, esta fragmentación se hace exponencial: Soja enuncia la ciudad fractal, como forma de explicar el proceso. Según Santos, "los territorios tienden a una compartimentación generalizada" (Santos, 2000: 67) que es propia del modelo actual de acumulación de capital. Esta segregación disociada, "supone que se desarrollan en el seno de cada grupo, de cada vida, tensiones que hasta ahora eran propias de rivalidades intergrupales, propiedad fractal" (Prevot Shapira, 2002: 48). Se configura así una verdadera "ciudad de fronteras" (Márquez, 2003: 36).

Bajo la lógica de la globalización económica un territorio puede estar menos segregado desde las escalas metropolitanas, e incluso globales, pero estar múltiplemente fragmentado. Como recoge Kozak, se trata de una lógica descrita por Lefebvre, que vinculaba la dinámica del mercado global al establecimiento de puertos de conexión internacionales. Lo explica Kozak a través de la "integración, fragmentación, polarización y rediferenciación de espacios sociales superpuestos" (Lefebvre en Kozak, 2011: 24). El

concepto de análisis multiescalar por tanto, recobra una alta importancia, ya que estos procesos se darán a distintas escalas: a una escala macro (regional o internacional) una integración del territorio con el mercado global, pero a una escala microterritorial una fragmentación y polarización espacial. En la globalización neoliberal esos procesos se refuerzan, al convertirse en un dogma de las políticas urbanas el establecimiento de conexiones globales sobre las intraurbanas o nacionales, y por ello se genera una ruptura de la integridad espacial en la ciudad (Burgess en Kozak, 2011: 24).

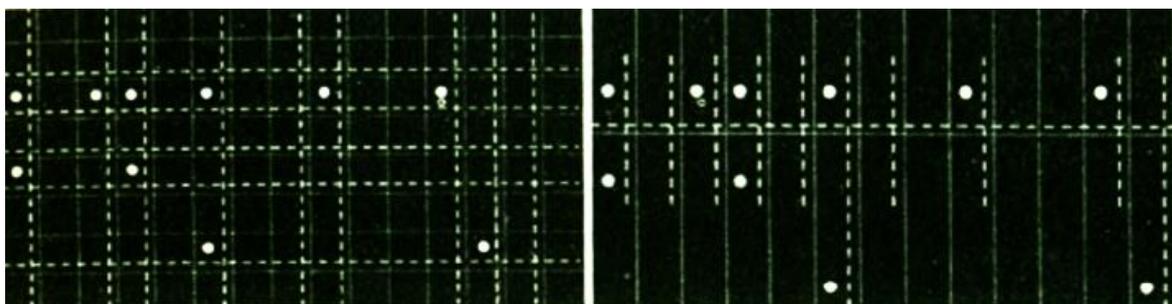
Para Kozak, este modelo territorial se expresa especialmente en los proyectos urbanos de gran escala, con una clara delimitación de los bordes de estas áreas, y con un gran contraste respecto a las zonas aledañas, existiendo por tanto un vínculo entre grandes proyectos urbanos y fragmentación urbana (Kozak, 2011: 25). Ello nos lleva al concepto de "urbanismo astillado" de Graham y Marvin, en el que es clave el papel de las infraestructuras como dispositivos que fragmentan el tejido social y material de las ciudades (Kozak, 2011: 31) en el que los "límites duros, lo confinado y los obstáculos adquieren un papel central" (Kozak, 2011: 57). Por ello, la fragmentación urbana será la organización espacial caracterizada por esta morfología.

La fragmentación se entiende, además, a través de una reconceptualización de los tres niveles definidos por Prevot Shapira (Prevot Shapira, 2002: 34), aunque ligeramente modificados: componentes espaciales, dimensiones sociales y político-económicas. La fragmentación espacial se fundamenta en la desconexión física, la acentuación de las fronteras y las discontinuidades morfológicas (Katzman, 2001: 186). Las dimensiones sociales se miran desde las interfaces sociales descritas; y la dimensión económica como la generadora de nuevas desigualdades y la dispersión de actores antes compactos bajo lógicas de trabajo comunal y campesino, que dividen el trabajo no sólo por "aptitudes, educación o ingresos, sino también, y especialmente, por género, raza y etnia" (Soja, 2000: 388).

Como explica Sabatini, a partir de la teoría del espejo que haría un paralelismo entre desigualdades sociales y segregación económica, se observan los cambios en la estructura

económica del territorio a través de una "mirada fotográfica de la ciudad que busca leer en planos temáticos la estructura social de la ciudad" (Sabatini, 2001: 23) desde el punto de vista microterritorial. Para la fragmentación espacial Kozak toma de Pope el concepto de grilla-escalera para explicar el proceso de fragmentación bajo un modelo geométrico. La grilla es el caso reticulado, en el que el territorio está poco fragmentado porque mantiene múltiples conexiones. Sin embargo, el proceso de eliminación de los grafos de conexión, y la utilización de una gran vía a lo largo del territorio con la que conectan el resto de vías da lugar a una escalera. Podemos ver la definición de los tipos ideales en la próxima figura:

Gráfico 1: Diagrama de la Grilla y la Escalera



Fuente: Pope en Kozac (2011:56)

En el caso del efecto túnel, consiste en la vinculación entre dos puntos del espacio a través de la generación de una infraestructura (ya sea ferrocarril, autopista o puerto), que sin embargo, vacía de conectividad al espacio que queda entre los dos puntos, y que es en torno al que la ciudad crece: el efecto túnel genera un espacio discontinuo y anisótropo del nuevo modo de expresión de una ciudad que no deja de crecer (Herce Vallejo, 2011). Para operacionalizar el efecto túnel se usará también una metodología espacial cuantitativa, representando de forma distinta cada tipo de infraestructura en función de su anchura, y considerando los puentes o pasos a nivel sobre las infraestructuras que alivian el efecto túnel.

1.8. Conclusión del Marco Teórico.

En la conclusión se halla el resultado en la ciudad de la dialéctica de territorialidades. Por un lado la apropiación del territorio de grupos no hegemónicos ha provocado la declaración de derechos, para el caso del NAIQ fundamentalmente el derecho a la ciudad y los derechos territoriales indígenas, que debieran ser recogidos por la política pública y ser parte de la territorialidad del Estado en un país regido por una Constitución basada en principios garantistas y de pluralismo jurídico propios del neoconstitucionalismo.

Sin embargo, el proceso urbano en la fase neoliberal sitúa en una jerarquía superior la territorialidad de los grupos hegemónicos capitalistas, que provoca una creciente difusión y fragmentación de la ciudad a lo largo de los espacios periurbano. Por ello, las políticas públicas de esta etapa denominadas empresarialistas responden a una forma de gobierno destinado a reproducir el capital y a ocultar las relaciones de dominación sobre el territorio.

Desde este marco se observa en esta tesis la construcción del NAIQ, como una política pública que destinó una gran cantidad de recursos públicos para la generación de un infraestructuras. Por ello es necesario mirar el proceso de fragmentación, analizar si se puede considerar un expansor urbano, si se ha producido una reserva de suelo que haya permitido captar plusvalías, cómo se entendió el derecho a la ciudad de la población afectada por las expropiaciones y colindante a las infraestructuras o cómo se ha dado este proceso con las comunas indígenas.

Pero primero es fundamental entender cuál es la lógica del territorio sobre el que se levanta el NAIQ, cómo se articula Quito al mercado internacional, el proceso territorial de la ciudad, lo que se desentraña en el próximo capítulo, descriptivo de la tesis.

CAPÍTULO II.

POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL NAIQ.

El capítulo 2 consiste en un análisis descriptivo de los datos que configuran la creación del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito y su contexto histórico, territorial, económico y de políticas públicas.

2.1. Marco de las Políticas Públicas.

Por un lado se trata el marco internacional de los derechos territoriales, tanto los derechos indígenas como el derecho a la ciudad. Para el derecho a la ciudad se revisa la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (CMDC) de 2005. Para los derechos indígenas territoriales se analiza el Convenio 169 de la OIT de 1991, y la Declaración 61/295 de las NNUU sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, en lo referido al caso del NAIQ en el Valle de Tumbaco.

El Convenio 169 de la OIT recoge una amplia gama de derechos territoriales para los pueblos indígenas. En su parte II de Tierras se recoge que la relación con el territorio es un bien a ser respetado por las políticas públicas: "los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación" (art. 7 del Convenio 169 de la OIT).

Otro compromiso para los Estados es "garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión" (art. 14 del Convenio 169 de la OIT) por lo que "no deberán ser trasladados de la tierras que ocupan. [...] cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa" (art. 16 del Convenio 169 de la OIT). Ecuador ratificó el convenio en 1998, por lo que se adscribe a la Constitución de ese mismo año.

La Declaración de NNUU actualiza algunos de estos derechos y dota a los Estados de mayores responsabilidades. En cuanto a la propiedad indígena no solo debe respetarla, sino también asegurarla: "los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos" (art. 8.2 de la Declaración de las NNUU). En el caso del desplazamiento se blinda la posibilidad de regreso y se establece de nuevo la consulta previa: "los pueblos indígenas no será desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso" (art. 10 de la Declaración de las NNUU). En todo caso, la indemnización debe ser en "tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada" (art. 28.2 de la Declaración de las NNUU). El artículo 26 recoge de una forma completa el derecho al territorio, que como tal se recoge en la Declaración:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate (art. 26 de la Declaración de las NNUU).

También se dispone la consulta previa para albergar en el territorio materiales peligrosos (art. 29.2) o actividades militares (30.2).

El derecho a la ciudad tiene su mayor hito en la CMDC de 2005, que según sus autores tiene como fin "construir un instrumento a la vez universal y compacto que pueda ser adoptado por el Sistema de Naciones Unidas, los sistemas regionales de derechos humanos y los gobiernos, como instrumento jurídico o al menos como referente básico

en la definición y adopción del Derecho a la Ciudad como un nuevo derecho humano" (HIC-AL, 2008: 20). Según la visión lefebriana del derecho a la ciudad, éste estaría amparado tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del que establece los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Esta Carta tiene sus antecedentes en las movilizaciones por el derecho a la ciudad de Brasil de 2001 que dieron como resultado "El Estatuto de la Ciudad" y en numerosos foros sociales internacionales sobre los derechos urbanos. Se basa en los principios de ejercicio pleno de la ciudadanía (la ciudad como el lugar para llevar a cabo de forma efectiva los derechos), la función social de la ciudad y la propiedad y la gestión democrática del conjunto de la ciudad, lo que incluiría la toma de decisiones democráticas en la planificación territorial de ésta (HIC-AL, 2008: 21).

En su artículo 1 se entiende el Derecho a la Ciudad como "interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos", tanto para las ciudades como para sus entornos urbanos: "el territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades" (art. 1.2 de la CMDC).

La parte II de la carta recoge los derechos más vinculados a la toma de decisiones democráticas en las transformaciones territoriales. Respecto a la participación se establece que "las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos" (art. 3 de la CMDC). En el artículo 4 se reconoce la producción social del hábitat, que sería equivalente a la apropiación del territorio urbano. La participación en las decisiones territoriales se basa en la toma de decisiones conjuntas en la planificación, así como la utilización de herramientas democráticas que complementen la elección de representantes:

"Todos(as) los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a la participación en la vida política local [...] así como en todas las decisiones que afecten las políticas locales de planificación, producción, renovación, mejoramiento y gestión de la ciudad. Las ciudades deben garantizar [...] la realización de plebiscitos e iniciativas legislativas populares y el acceso equitativo a los debates y audiencias públicas sobre los temas relativos a la ciudad" (art. 8 de la CMDC).

Lo que tiene la base en el derecho a la información: "toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano perteneciente a la administración de la ciudad" (art. 6 de la CMDC).

Estos derechos territoriales han sido implementados en la actual Constitución de Ecuador de 2008 conocida como Constitución de Montecristi. Sin embargo, buena parte de la planificación y ejecución de las obras se realiza desde el marco legal emanado de la anterior Constitución de 1998, por lo que es importante analizar estos derechos y la lógica territorial del Estado y sus políticas públicas a través de estas dos Constituciones. Si bien la Constitución de 1998 supuso un avance en determinadas cuestiones, la Constitución de 2008 está elaborada bajo el paradigma del neoconstitucionalismo, lo que va a cambiar el significado y alcance de los derechos definidos.

Las dos Constituciones son similares en la definición del Estado propia de la modernidad, en el que territorio es un elemento constitutivo del Estado, y por ello, su definición está entre los primeros artículos definitorios del Ecuador:

El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes [...] El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión (Artículo 4 de la Constitución del Ecuador, 2008).

El territorio ecuatoriano es inalienable e irreductible. Comprende el de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas por los tratados válidos, las islas adyacentes, el Archipiélago de Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo (Artículo 2 de la Constitución del Ecuador, 1998).

Los conceptos inalienable, irreductible e inviolable forman parte de la exclusividad del Estado ecuatoriano sobre su territorio, por lo que ningún otro Estado puede hacer uso, incursionar o anexarse el territorio ecuatoriano.

En la Constitución de 2008, el ejercicio del poder territorial del Estado se recoge en el Título V, con una importancia muy amplia dentro de la constitución. Se establecen cuáles serán las administraciones a través de las cuales existe cierta descentralización territorial: "El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales" (Art. 242 de la Constitución del Ecuador, 2008), de una forma similar a la Constitución de 1998: "El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existen provincias, cantones y parroquias. En 1998 se recogen las "circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley" (Art. 224 de la Constitución del Ecuador, 1998).

En la Constitución de 1998 se dan de una forma poco específica las competencias de los llamados gobiernos seccionales, cuya transferencia se deja para futuras reformas. Sin embargo, en la Constitución de 2008 hay una fuerte apuesta por la descentralización del Estado: se recogen las administraciones en las que se descentraliza relativamente el poder territorial, sus competencias y forma de gobierno. Destaca la definición de los principios con los que se descentraliza el Estado (y por tanto, de obligado cumplimiento y exigibles), a la vez que se considera inviolable el territorio nacional:

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales (Constitución del Ecuador, 2008).

Respecto a las competencias, la Constitución de 2008 detalla las competencias de las distintas organizaciones territoriales del Estado. Por ejemplo, del Estado central, son competencias exclusivas a nivel territorial las siguientes:

La defensa nacional, protección interna y orden público; El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio, La planificación nacional; Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, comercio exterior y endeudamiento; Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda; Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales; El manejo de desastres naturales; El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; Los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales (Art. 261 de la Constitución del Ecuador, 2008: 128).

Puede apreciarse la cantidad de competencias territoriales que continúa ostentando el Estado central, y que no serán transferidas en el actual ordenamiento constitucional. De esta forma, continúa existiendo un fuerte Estado con una territorialidad propia y exclusiva. El Estado central supervisa además el desarrollo económico del resto de administraciones, que deberán presentar sus planificaciones territoriales: "La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados" (Art. 241 de la Constitución del Ecuador, 2008). Esta distribución territorial se desarrolla en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010, que plasma a través de 598 artículos toda la normativa del régimen local ecuatoriano, y que está vigente en la actualidad.

Aunque no está inserto dentro de las administraciones territoriales del Estado, la Constitución de 2008 reconoce la capacidad de formar circunscripciones territoriales propias, mientras que la Constitución de 1998 lo deja abierto para ser regulado a posteriori:

Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas

que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial (Art. 60 de la Constitución del Ecuador, 2008).

A nivel de la territorialidad indígena, en la Constitución de 1998 se definen los derechos colectivos en su artículo 84. A su vez se adscribe a las declaraciones firmadas por el Estado ecuatoriano en el artículo 17, lo que incluye el Convenio 169 de la OIT:

2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.
4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras (Selección del art. 84 de la Constitución del Ecuador, 1998).

En la Constitución de 2008, los derechos territoriales colectivos indígenas como tal se encuentran en el artículo 57, que reconoce a su vez toda la legislación supranacional referida a la cuestión: "Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos" (Art. 57 de la Constitución del Ecuador, 2008).

Relativos a los derechos territoriales, se recogen los siguiente aspectos en los numerales de dicho artículo:

5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.
10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que

contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional [...]

20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley (Selección del Art. 57 de la Constitución del Ecuador, 2008).

También se reconocen las comunas en el artículo 60: "se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial". Se puede apreciar un catálogo mayor de derechos para las comunas y pueblos indígenas en la Constitución de 2008, lo que sumado al paradigma neoconstitucional en el que se sustenta, la territorialidad indígena es ampliamente reforzada. Por tanto, el marco en la construcción del NAIQ era relativamente más débil que en su puesta en marcha, la simple declaración de utilidad pública hacía embargable los territorios de las comunas indígenas. En todo caso, el Convenio 169 de la OIT era de obligado cumplimiento para el Estado ecuatoriano en todo lo concerniente a tierras y territorios indígenas aunque fuese ratificada de forma posterior a la aprobación de la Constitución de 1998.

En el caso de la Constitución de 2008 el catálogo de derechos territoriales hace posible un ejercicio profundo del poder sobre el espacio por parte de las comunas y nacionalidades indígenas. El numeral nueve reconoce el ejercicio de la autoridad, que se complementa con el numeral diez que permite aplicar el derecho propio dentro de los márgenes constitucionales. El artículo 171 de la Constitución desarrolla de forma más amplia la justicia indígena, "dentro de su ámbito territorial". Como forma de apropiación del territorio también está la dimensión de los saberes, que se recoge en el numeral doce. El propio ejercicio de la defensa nacional estaría limitado por el numeral veinte del artículo 57.

Se trata por tanto, de una profunda constatación de la apropiación del espacio por parte de las territorialidades previas a la formación del Estado-nación ecuatoriano, posteriormente relegadas, y que consiguen en la Constitución de 2008 un fuerte reconocimiento, tras décadas de movilizaciones sociales, especialmente en el período de

1990 a 2003 (Toledo, 2005:68). Sin embargo, estas territorialidades reconocidas en el artículo 57 no cuentan con un desarrollo normativo equiparable al COOTAD, y en éste, las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) reconocidas en el artículo 60 de la Constitución del Ecuador, tienen un tratamiento más difuso que las propias administraciones del Estado, siendo una cuestión en debate dentro de las propias nacionalidades indígenas.

Una novedad de la Constitución del Ecuador de 2008 respecto a la de 1998 es el reconocimiento a la apropiación del espacio urbano, siendo una de las escasas constituciones en el mundo que recoge el Derecho a la Ciudad:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Art. 31 de la Constitución del Ecuador, 2008).

Sin tratarse de una reivindicación histórica ecuatoriana como haya sucedido en Brasil, por ejemplo, en el proceso constituyente se decidió considerar el Derecho a la Ciudad siguiendo las formulaciones clásicas de Lefebvre y Harvey. El artículo 31 se compone del derecho al espacio público, el ejercicio de los DESC en la ciudad, el derecho a la diferencia, y fundamentalmente, la participación en la gestión democrática de la ciudad. Por tanto, también recoge el derecho a la construcción colectiva de la ciudad, como una forma de modificar el territorio.

La Constitución de 1998 se limita al reconocimiento de los derechos civiles de participación democrática y a los DESC (lo que incluye la función social de la propiedad), pero no hay como tal un reconocimiento a la participación sobre el territorio en el ámbito urbano. Con este marco constitucional y supranacional normativo la investigación se adentra en la plasmación de las políticas públicas territoriales a nivel municipal y parroquial para considerar la transformación del propio área del NAIQ.

Los derechos territoriales descritos desde la perspectiva neoconstitucional y desde el garantismo implican que el derecho a la ciudad o los derechos territoriales de las comunas, al estar establecidos en la Constitución deben hacerse política pública, ya que su aplicación es obligada como indica Prieto Sanchís (2009). El derecho a la ciudad mirado en clave neoconstitucional implica que debe hacerse política pública la construcción democrática del territorio, como establece la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, de una forma directa y equitativa, en las distintas fases de planificación, elaboración, gestión y evaluación. De forma antagónica, las decisiones llevadas a cabo sin procesos de participación en los que las personas o los colectivos puedan hacer valer sus derechos al territorio debieran poderse someter a una demanda de nulidad por no estar respetando este derecho.

2.2. Caracterización de Quito.

Quito es la capital de la República del Ecuador, la segunda ciudad en población del país tras Guayaquil, con 2.231.705 habitantes en el último censo de población de 2010. Se halla inmersa en un alto crecimiento demográfico, con un aumento de personas de "aproximadamente 400.000 entre 2001 y 2010" (ICQ, 2011: 1). Se trata de una población joven, con el 50% de su población por debajo de 30 años, que en los últimos años está envejeciéndose ligeramente (Anexo 1).

Quito se encuentra en una el valle interandino ecuatoriano, con su ubicación histórica en una meseta sobre los Andes occidentales, a unos 2.900 msnm, que a lo largo de su crecimiento en el S.XX se extendió a los valles orientales, norte y sur. La mayoría del territorio del DMQ se asienta en la cuenca del Guayllabamba delimitada por el nudo de Mojanda al norte, la cordillera Oriental de los Andes hacia el este, al sur por el nudo de Tiopullo y al oeste por la cordillera Occidental (ECCO, 2011: 43).

En 1993 Quito es declarado Distrito Metropolitano, dividido en ocho Administraciones Zonales, compuestas por 65 parroquias, 32 urbanas y 33 rurales. El Valle de Tumbaco corresponde a la Administración Zonal Tumbaco, en el este del DMQ, que contiene a las parroquias de Guayllabamba, El Quinche, Checa, Yaruquí, Pifo, Tababela (en la que está

ubicado el NAIQ), Puembo, Tumbaco y Cumbayá (Anexo 2). En su conjunto, el crecimiento en población de estas parroquias en el periodo 2001-2010 fue del 32%, superando los 150.000 habitantes.

Étnicamente, la población del DMQ, según la autodefinición de sus habitantes, se compone en un 83,8% de mestizos, 7,5% de blancos, 5,3% de indígenas, 1,7% de mulatos, 1,6% de negros (ECCO, 2011: 65). Esta diversidad se plasma en la presencia de numerosas comunas indígenas a lo largo del territorio: en el "año 2012 se identifican 75 Comunas de las cuales alrededor de 49 se encuentran activas; 3 urbanas y 46 rurales" (ICQ, 2012b: 1). La Administración Zonal Tumbaco es la que cuenta con mayor número, con 20 comunas, seguida con 11 la A.Z. Los Chillos situada al sureste. Los terrenos de las comunas continúan teniendo las actividades agrarias como predominantes, pese a que desde la colonia sus territorios "han sentido la presión por el avance del crecimiento urbano de la ciudad y el desarrollo de actividades industriales y de agricultura provenientes del modelo de acumulación capitalista" (ICQ, 2012b: 1). En el área cercano al aeropuerto, a un radio de 10 kilómetros se encuentran 20 comunas de Tumbaco y Calderón, doce en los 5 kilómetros más cercanos, y 8 más entre 5 y 10 km (Mapa 1), formando un continuo territorial bajo el modelo de influencia de 2 kilómetros por comuna (Mapa 2). En la parroquia de Tababela se encuentran las comunas de El Guambi y Oyambarillo.

Económicamente Quito es una ciudad activa, que emplea al 27% de la población trabajadora del país, y cuenta con el 20% de empresas, 101.937 según el último censo económico de 2010, (ICQ, 2011: 2). La clasificación de ramas por actividad de las personas trabajadoras está liderada por el comercio al por mayor y menor con un 25%, seguida por industrias manufactureras y enseñanza con un 13% y 12% respectivamente. En porcentaje de ventas las empresas de comercio al por mayor y menor llegan hasta el 37% y las industrias manufactureras el 34%. Sin embargo, en la A.Z. Tumbaco la actividad principal por empleos continúa siendo la actividad agraria, pese al gran descenso producido en la última década. El porcentaje es aún más acusado en parroquias

como la de Tababela, que supera el 32%, con un 11% en actividades de comercio y 10% en manufacturas.

La importancia agraria continúa siendo muy alta en las parroquias rurales del DMQ. En el caso de las parroquias del Valle de Tumbaco se combinan las haciendas ganaderas con escasos niveles de capitalización, con sistemas de producción intensivos (con especial relevancia el sector florícola) con capitales nacionales y/o extranjeros orientadas al mercado nacional especializado o a la exportación con una fuerte presión por el suelo rural. Por otro lado, subsisten huertos de frutales para la venta en el mercado urbano y jardines agrícolas de autoconsumo, ya sea de personas de la ciudad que tienen su segunda vivienda o de pequeñas producciones campesinas que tienen sus orígenes en huasipungos, comunas y asociaciones agrícolas (Carrión, 2007: 4). La presión de la expansión urbana también ha puesto en estos sectores en entredicho la rentabilidad de las actividades agrarias.

Quito es una ciudad asimétrica y con altas desigualdades a través de distintos indicadores, ya sea pobreza por NBI, renta per cápita, etc. Las clases altas se sitúan fundamentalmente en el sector norte urbano y en lugares específicos de las parroquias de Cumbayá o Tumbaco. Las clases más empobrecidas se ubican en las áreas con mayor pendiente de las faldas del Volcán Pichincha, al sur de la ciudad, en Calderón y en las parroquias rurales de los valles orientales. La cifra de pobreza en la A.Z. Tumbaco se sitúa en el 46,3% por NBI en 2010 (ICQ, 2012a: 1), la más alta de las administraciones zonales del DMQ (la media se halla en el 29,3%), aunque la cifra entre parroquias es muy dispar: desde el 23,5 de Cumbayá hasta el 64,6% de Yaruquí en 2010. Incluso, dentro de las propias parroquias hay una altísima disparidad, destacando la parroquia de Cumbayá con un alto índice de Gini de desigualdad, por lo que se aprecia una característica fractal en las desigualdades de Quito. Las comunas del DMQ alcanzan índices altos de pobreza por NBI, aunque en la zona de Tumbaco los indicadores son mejores. La parroquia de Tababela tiene un 52,8% de pobreza, un 15,5% de pobreza extrema. Se trata de una parroquia con unos datos muy similares a los medios de la A.Z. Tumbaco, con la salvedad de tener una tasa

de envejecimiento mayor (INEC, 2010). También es la parroquia menos densamente poblada de la A.Z. Tumbaco.

Otro aspecto crítico de Quito es la movilidad, al concentrar las actividades económicas de mayor empleo en lo que se denomina el hipercentro por los planes de movilidad, situado en la zona con mayor provisión de servicios que comprende el centro-norte de la ciudad (Anexo 4), lo que genera una gran movilización en toda la ciudad, de larga duración en el caso del Valle de Tumbaco, que ya en el año 2008 se generaban 47.000 desplazamientos diarios de ida y vuelta hasta el hipercentro (Plan Maestro de Movilidad 2009-2025, 2009: 23).

2.3. Historia de Quito y su difusión a lo largo del Valle de Tumbaco.

En Quito hubo presencia de asentamientos humanos desde hace al menos seis mil años, pero es en el periodo pre-inca cuando el territorio del actual Distrito Metropolitano de Quito alcanza una organización compleja del espacio, repartidos en señoríos étnicos relacionados mediante intercambios comerciales propios del sistema andino de pisos bioclimáticos (ECCO, 2011: 37). Durante la etapa inca este sistema disperso se reforzó y fueron ubicados en el actual centro histórico de Quito los cuarteles generales de Atahualpa. También hay evidencias de asentamientos en el área del NAIQ en El Quinche y sus alrededores: "el antropólogo Frank Salomon menciona que en el año 1557, el espacio era ocupado a través de asentamientos dispersos a manera de archipiélagos, lo que facilitaba el acceso a varios pisos ecológicos simultáneamente y permitía manejar la agrobiodiversidad y el intercambio de productos" (ICQ, 2012b: 1).

Con la llegada de la colonización española en 1534 Quito se convirtió en un importante centro de la conquista de la región andina, desde donde se controlaba ya en el S.XVI el territorio que comprende desde el norte de Popayán hasta el norte de Perú que configuraba la Real Audiencia de Quito (Deler et al, 1983:75). La jerarquización urbana en el territorio ecuatoriano en esta fase de colonización se mantiene muy similar hasta la actualidad: Quito como capital administrativa, Guayaquil como principal puerto, Cuenca como segunda ciudad en importancia de la sierra, complementada con Riobamba, Loja o Ibarra

(Deler et al, 1983:77). En Quito se concentró el poder civil, militar, religioso y judicial y la mayor población urbana de la región. Según determinadas estimaciones tuvo alrededor de 200.000 personas tras la colonización, población que descendió bruscamente en las décadas siguientes debido a las enfermedades traídas por los españoles, las guerras y los trabajos forzados (Deler et al, 1983:87).

La organización administrativa de la Audiencia de Quito se configuró a imagen del propio reino de España, estableciéndose una territorialidad propia de los emergentes estados modernos de Europa, en el que las fuerzas del orden a lo largo del espacio estaban al servicio del poder de la corona española comprometida con el desarrollo de la colonización y la producción económica en un marco de discriminación racial muy fuerte. Los valles circundantes fueron una de las áreas de la Audiencia de Quito con un mayor control de la administración colonial, en la que se mantuvo cierta estructura caciquil proveniente de la etapa inca que tuvo como fin la administración de la obra de mano indígena (Deler et al, 1983:121). Por tanto, la territorialidad colonial se superpuso a la territorialidad incaica con el modelo de los Estados territoriales modernos, en esa época en construcción. En el propio área de Tababela existen tres pirámides previas a la colonización, las pirámides de Oyambaro, Oyambarillo y Caraburo (GAD Tababela, 2013: 4)

Durante el S.XVII y XVIII Quito se confirmó como centro de administración del poder colonial. Si bien el poder económico estaba distribuido a lo largo de la red de ciudades del valle interandino, en la que la territorialidad previa a la colonia tiene una fuerte impronta, Quito desempeña de forma exclusiva el poder judicial, administrativo o religioso, enviando puntualmente funcionarios que visitaban el resto de ciudades (Deler et al, 1983: 124). La emergente industria textil dependiente de la metrópolis generó una primera ordenación del espacio urbano con una fuerte impronta en el territorio periurbano, ya que las cuantiosas plusvalías consolidaron numerosas haciendas criollas en los alrededores de Quito y los valles orientales (Deler et al, 1983: 141). Estas haciendas correspondieron a un proceso de despojo, con un "aumento de tierras para las haciendas

españolas, la disminución de tierra indígena y su incorporación alrededor de Quito en comunas nuevas [...] muchas de las tierras expropiadas correspondían a las zonas de los valles de Tumbaco y Cumbaya, ya que éstas eran las más aptas para los trabajos de agricultura en los alrededores de Quito" (Gómez, 2009: 27). Los valles orientales fueron además atravesados por las vías terrestres hacia la Amazonía hasta Baeza aunque durante la Colonia la intensidad en la comunicación fue muy débil (Deler et al, 1983: 152).

La crisis económica y social llevó al surgimiento de movimientos políticos criollos que fueron reclamando mayor independencia política hasta la creación de la República del Ecuador. Durante el S.XIX se dio un proceso de urbanización de la población, especialmente en el último tercio, aumentando el número de ciudades y creciendo especialmente Guayaquil y Quito (Deler et al, 1983: 182), a través del incremento paulatino de su producción industrial y también su correlato, la producción de base urbana y concentrada (Carrión y Erazo, 2012: 508)

Quito además absorbió crecientes competencias administrativas, mientras que Guayaquil incrementó su papel como puerto de exportación, formándose así una relación dual en el territorio ecuatoriano. Las dos ciudades fueron acercándose a través de distintas infraestructuras (navegación a vapor, ferrocarril) por lo que el interés por la Amazonía fue decayendo en el S.XIX y la primera mitad del S.XX. Con la república la territorialidad del nuevo Estado tuvo una alta continuidad respecto a la Colonia, y Quito se confirmó como centro el administrativo con nuevas funciones propias de la independencia.

En los valles la situación de despojo y ampliación de las haciendas a costa de las comunas continuó a través de las leyes de tierras baldías y otros mecanismos legales (Gómez, 2009: 29), y con la Ley de Contribución de Indígenas de 1851 se reconoció por primera vez a las comunas, aunque solo a efectos de pago de impuestos. En Tababela existían una multitud de haciendas en propiedad de hacendados o de la Iglesia católica, como las haciendas de Guambi, San Agustín, Santa Rosa, La Merced de Caraburo o la Compañía (GAD Tababela, 2013: 4).

El boom del cacao en el primer cuarto del S.XX reforzó la posición de mayor dinamismo económico de la costa dominada por la oligarquía agroexportadora, mientras que no se producía una modernización de la misma índole en la estructura agraria de la sierra. Sin embargo, Quito fue fundamental en el papel que el Estado ecuatoriano tuvo en esta fase de exportación de cacao, generación de infraestructuras y pago de la deuda externa (Deler et al, 1983: 207).

La estación de ferrocarriles al sur y la llegada de migración propia del desarrollo del capitalismo provocaron en los comienzos del S.XX un aumento de la ciudad superando su extensión previa. Ello generó el primer periodo de planificación "la incorporación de los servicios públicos fundamentales (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado), el desarrollo del equipamiento colectivo (parques, colegios, centros de salud), la construcción de nuevas edificaciones, y con la formación de barrios con características inéditas" (Carrión y Erazo, 2012: 507). Por ello, Quito caminó desde esta fase hacia las características de una ciudad propia de la territorialidad del Estado moderno, en la que el Estado proporciona una potente base del desarrollo de la acumulación de capital de los sectores privados.

En el periodo 1910-1950 Quito se configuró como una ciudad con características clasistas, al darse una fuerte segregación socioespacial con la ubicación de las clases altas al norte de la ciudad, mientras que el sur se configuraba como el barrio industrial y obrero, con un aumento de la superficie urbana y un proceso de construcción y captación de plusvalías urbanas sin precedentes en la historia de Quito (Carrión y Erazo, 2012: 508). Esta situación se produjo a través del mecanismo clásico de generación de rentas urbanas: "una demanda de edificación estratificada, según los ingresos, y la oferta limitada, condujo al desarrollo de la renta de monopolio y se convirtió en el componente principal de la renta urbana" (Carrión y Erazo, 2012: 508). Estas plusvalías permitieron el desarrollo urbano del norte del centro histórico, el área de la Mariscal Sucre, hasta entonces áreas agrícolas, con lo que comienza el proceso de captación de valorización de la propiedad circundante a Quito.

Según Carrión y Erazo, este proceso de valorización se reforzó por el papel de las clases dominantes en el Municipio de Quito, dejando a éste los costes de urbanización del suelo rural en los suelos privados de los propietarios, lo que aumentaba las plusvalías privadas, por lo que debe entenderse como "una transferencia de una parte de la plusvalía social captada por el Municipio vía tributación, hacia los terratenientes como renta o sobreganancia de localización" (Carrión y Erazo, 2012: 511). Esta forma de actuación del municipio no se abolió hasta 1933, cuando se decreta que la urbanización es una tarea de los propietarios. Con ello se inauguró una etapa de mayor planificación desde el Municipio que culminó con el Plan Regulador de Quito de 1949 de Jones Odriozola, momento en el que Quito alcanzó más de 200.000 habitantes en el año 1950 (ECCO, 2011: 41). El Municipio adquirió una enorme cantidad de predios para la ampliación de la ciudad, con lo que confirmó la captación de rentas urbanas a los propietarios y el modelo de ciudad segregador: en el sur se planificó la industria y los barrios obreros, un centro densificado y tugurizado, mientras que en el norte se planificaron los barrios residenciales de las clases altas con el modelo de ciudad jardín, con lo que había una segregación ecológica muy alta (Anexo 5).

Este modelo longitudinal de norte a sur con diferencias marcadas generaba distintos niveles de centralidad a lo largo de la ciudad, que se consolidó en una etapa de relativo crecimiento económico en el contexto de las guerras mundiales y el boom de las agroexportaciones de banano. Este nuevo auge, más profundo que el boom del cacao, estuvo comandado por una gran concentración de capital con un fuerte apoyo del Estado a la a través de infraestructuras portuarias, viarias y ferrocarriles (Acosta, 2006: 101-103), lo que generó una mayor integración del país y fomentó la migración de la sierra a la costa. En la sierra se mantenía aún el sistema de haciendas heredado de la etapa colonial, con un dinamismo productivo muy bajo, siendo la agricultura campesina aún muy importante en el abastecimiento de alimentos. Por todo ello, el crecimiento urbano en esta fase de los años 50 del S.XX se produjo especialmente en las ciudades del litoral ecuatoriano, mientras que Quito continuó con un crecimiento demográfico más leve.

Durante la alternancia de gobiernos constitucionales y dictaduras militares en las décadas 50-70 del siglo XX se impulsaría el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que marcaría profundamente el desarrollo urbano de Quito. Este modelo ISI estuvo fuertemente impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) bajo un modelo desarrollista, que buscaba limitar las aduanas externas, lo que junto a los bajos precios de las materias primas y la financiación del Estado permitiría generar una industria. En el caso de Ecuador, se combinó una industria pública con el apoyo a sectores oligárquicos y rentistas en esta fase de industrialización (Acosta, 2006: 112). Con ello incrementó el aparato del Estado, concentrado de forma significativa en Quito, a lo que se sumó el boom petrolero, en la que el Estado actuaba asociado a empresas transnacionales como la empresa Texaco. En Quito estaban ubicadas todas las dependencias y personal trabajador de las distintas ramificaciones de la economía petrolera: desde el sector financiero, la administración de las empresas o las sedes centrales de las distintas áreas de las empresas. En este organigrama Quito "se convirtió en el centro de mayor dinamismo relativo del país, por cuanto la gran captación de los excedentes derivados de las regalías petroleras fueron manejados por el Estado, cuya cabeza más visible, la administración pública, tuvo por asiento a la capital de la república" (Carrión y Erazo, 2012: 516).

Y otro factor muy importante en el ciclo urbano de Quito de esta fase histórica son las reformas agrarias de 1964 y 1973 que buscaron capitalizar el agro de la sierra a través de la superación del sistema de las haciendas coloniales, la derogación de la forma de semiesclavismo de los huasipungos para reorientar las actividades productivas hacia sectores de mercado (Acosta, 2006: 114), lo que generó una fuerte migración del campo a la ciudad durante estas décadas, proceso que se aceleró con la liberalización del agro en los años 80 y 90 del siglo XX. Con la caída del régimen hacendatario también en el área de Tababela se da una reconversión en la propiedad del suelo, consiguiendo los antiguos huasipungueros reconocimiento de tierra de forma limitada, ya fuera comunal o individual, y las antiguas haciendas se capitalizaron relativamente convirtiéndose en

explotaciones mecanizadas agroindustriales, o fueron abandonadas, como los casos de la hacienda Caraburo o la hacienda de Otón.

En las tres décadas de los años 50 a los años 80 del S.XX el sector inmobiliario sirvió como sector de refugio de las plusvalías generadas en otros sectores, según el modelo teorizado por Harvey (2013). Por ello, el sector de la construcción de Quito tuvo un fuerte auge en esta etapa de expansión del capitalismo en Ecuador, lo que emplea a un número creciente de personas y contribuye de forma decisiva a transformar la ciudad. El municipio tuvo un papel central en este crecimiento del sector inmobiliario, a través de la eliminación de obstáculos respecto a la propiedad de la tierra y la consolidación de la promoción inmobiliaria, que tendió a "consolidar la segregación urbana (como forma de organización urbano-territorial) a través de una fuerte transición (expansión y renovación urbana, y el gasto público)" (Carrión y Erazo, 2012: 518).

Quito respondió a esta enorme crisis urbana, tanto económica como demográfica y social, con cambios muy profundos en la dinámica de la ciudad. A nivel macroterritorial la ciudad explotó espacialmente, superando el modelo longitudinal norte-sur para metropolitanizarse a lo largo de los valles circundantes al norte, este y sur de Quito. Este nuevo modelo fue posibilitado por "el desarrollo de la división social y técnica del trabajo y en las comunicaciones en general (medios de comunicación, información y transportación)" (Carrión y Erazo, 2012: 517) que acortaron las distancias entre los valles y el núcleo tradicional de la ciudad, y dieron lugar a una naciente conurbación que trasladó la segregación urbana a los nuevos entornos del periurbano (Anexo 6).

También se da el proceso descrito por Pradilla (2002) en el que la actividad industrial se desploma, al derogarse las medidas arancelarias que la protegían y los subsidios estatales, y se terciariza la ciudad, especialmente a través del empleo informal de los antiguos trabajadores asalariados y los migrantes rurales que aumentan vertiginosamente en esta etapa de crisis. La territorialidad del Estado en este momento, por tanto, varía enormemente desde la fase desarrollista, el Estado se limita a garantizar la inversión privada y es escaso el control municipal y la planificación.

Este proceso implicó que el norte y sur de Quito se configuraran como espacios que recibieron la migración de la población del norte de la sierra y del centro sur respectivamente. Inicialmente fueron espacios de urbanización difusa de viviendas ilegales que se fueron colmatando hasta ser hoy en día barrios totalmente compactos y tendentes a su legalización completa. Son los barrios de Carcelén-Calderón en el norte y Quitumbe en el sur. También en esta fase se urbanizó el contorno del antiguo aeropuerto, situado en la parte norte de la ciudad, lo que confirmó el crecimiento de este sector. Pero Quito también comienza su dispersión en los años 70 hacia los valles orientales. El Valle de los Chillos es el nuevo espacio industrial que absorbió también población trabajadora, y el Valle de Tumbaco se comenzó a configurar como espacio de las clases altas y medias cuya capacidad de consumo aumentó en el contexto de boom petrolero.

Aunque el periodo con una mayor expansión espacial de la ciudad a lo largo de los valles se encuentra en la segunda mitad de los años 90, hay una primera difusión de la ciudad en los años 70 del S.XX. Con el traslado a los valles se estaba llevando a la vez una modificación espacial del segundo sector: la "nueva implantación industrial en la periferia de la ciudad, con la característica adicional de que sus mecanismos administrativos se ubicaron en el centro metropolitano" (Carrión y Erazo, 2012: 517), con lo que se produjo un doble proceso de dispersión de actividades y recentralización en la ciudad de las actividades motoras de la economía.

El proceso de difusión de la ciudad de Quito hacia el valle de Tumbaco tiene distintas fases que llegan hasta la actualidad, y corresponden a las fases económicas con un mayor crecimiento económico nacional. La difusión urbana comienza en plena etapa ISI, con el boom petrolero que inició en los años 70 del S.XX. En esta fase la urbanización del Valle de Tumbaco se generó a través de segundas viviendas de las clases más acomodadas quiteñas, hacia las parroquias de Cumbayá y Tumbaco.

La inclinación a abandonar la ciudad histórica y compacta que se opera desde los años 80 desde dentro hacia fuera (los valles), provocó un proceso de periurbanización de carácter expansivo y difuso que define un modelo de crecimiento disperso, caracterizado por la expansión

incontrolada y especulativa de áreas residenciales, (menor precio, cercanía a la naturaleza) (PGDT del DMQ, 2006:24).

El expansor urbano a través del que se generó esta urbanización difusa de casas residenciales es una vía ya existente, la vía al Oriente, que durante esta etapa de boom petrolero adquirió nuevas funcionalidades, ya que se utilizó como vía de conexión con las explotaciones petroleras de Lago Agrio. La función de la vía al Oriente como expansor urbano está en su función como conector funcional con la ciudad, ya sea para traslados diarios o de fin de semana, lo que retrotrae a los viajes pendulares de Delgado (2003). En este momento surgen los primeros centros recreativos de la zona: balnearios, lugares de comidas, etc. Se puede percibir en esta primera fase cómo el mercado inmobiliario del Valle de Tumbaco cumple la función de absorción de los excedentes de capitales de otras actividades económicas.

Sin embargo, es en la fase neoliberal de los años 90 y el primer lustro del S.XXI, cuando se produjo la mayor urbanización del Valle, tanto en número de habitantes como en extensión (Mapa 3). En este periodo se realizaron las primeras planeaciones para adaptarse a la transformación que Quito estaba experimentando en los hechos. Uno de los mayores hitos fue la declaración del DMQ en 1993, que asumía nuevas funciones y centralizaba muchas de las competencias de los cantones que lo compusieron. Sin embargo, lejos de iniciarse una época de planificación y regulación del crecimiento económico, se dio una fase de empresarismo tal y como lo define Harvey (2007). Se dieron ordenanzas que regulaban usos del suelo, que en muchos casos respondía a las demandas de los sectores empresariales de ciudad (por ejemplo, para la creciente creación de centros comerciales), o que no contaban con la suficiente vigilancia y ello implicó que muchas de las ampliaciones urbanas del Valle de Tumbaco fueran legalizadas años después de construirse.

Según Carrión, la superación de la falta de suelo se consigue "mediante el inicio de un proceso de producción (habilitación) del suelo urbano a través de la concentración de la propiedad y de su fraccionamiento (caso de la expansión urbana)" (Carrión y Erazo, 2012: 519). Así, el Municipio llevó a cabo distintas acciones a varios niveles que implicaron la

asunción de forma pública de las limitaciones del capital y la ausencia de inversión, mientras que el sector inmobiliario formal e informal captaría numerosas plusvalías. Además, la última década del S.XX es una fase de profunda crisis económica para Ecuador, lo que aunó la ausencia de capacidad pública y una fuerte migración del campo a la ciudad y al extranjero. En este contexto se produce en Quito el mayor crecimiento espacial histórico en los años 1995-2005, periodo coincidente con el auge del neoliberalismo y la crisis financiera de Ecuador.

Superada la crisis, el ritmo de crecimiento de la ciudad a lo largo del Valle de Tumbaco ha continuado en los últimos años. El resultado es la conformación de una corona urbana, alineada casi en su totalidad con las vías de los valles, que han actuado plenamente como expansores urbanos. Los datos del crecimiento urbano muestran la evidencia: entre 2006 y 2011, el 90,3% de los nuevos espacios urbanos se sitúan a menos de un kilómetro de las vías (Mapa 4).

Exceptuando el nuevo aeropuerto y sus vías de interconexión, se trata de un período en el que no se promueven GPU en el Valle de Tumbaco. Las mayores operaciones urbanísticas que se generan relativas a las centralidades de empleo y actividad económica están determinadas por grandes áreas de consumo vinculadas a centros comerciales de iniciativa privada. Su efecto como expansores urbanos es muy limitado, pues aprovechan las infraestructuras creadas sin generar sinergias con el municipio. Por tanto, nos encontramos ante la plasmación de los postulados de De Mattos (2001) respecto a la importancia del mercado inmobiliario en el desbordamiento sucesivo de los límites de la ciudad.

Respecto a las difusiones que planea Delgado (2003), esta fase tiene una limitada difusión económica en el Valle de Tumbaco aumentando las actividades terciarias de comercio, y también con dispersión de la industria. Sin embargo, es mucho más fuerte la difusión social, en la que se hacen muy presentes los flujos migratorios en movimientos pendulares del valle al hipercentro de la ciudad por la concepción de las nuevas residencias como lugares de esparcimiento, y por la ausencia de servicios. Los centros comerciales pasan a

ser el principal espacio público de interacción social de esta nueva forma de urbanidad basada en los usos residenciales del suelo y la movilidad privada. Ante la fragmentación urbana que describíamos, las interfaces sociales son múltiples en esta área, donde la urbanización llega hasta los límites de las comunas indígenas del Valle, lo que da como resultado una enorme fragmentación social. A nivel de difusión urbana, el fenómeno más notable es el de las viviendas para población de la ciudad en terrenos agrícolas, que adquiere el mayor protagonismo territorial. La explosión espacial del periodo neoliberal es el mayor en la historia de Quito (Anexo 7).

El NAIQ aporta otro emblema más del desarrollo de la ciudad, otro difusor que trae aparejadas nuevas vías: un nuevo expansor en sí mismo y por los expansores que además están asociados al NAIQ. En el siguiente apartado la tesis indaga la definición de derechos territoriales para poder observar desde ese punto de vista las políticas territoriales asociadas al NAIQ.

2.4. Las Políticas Públicas hacia la construcción del NAIQ.

El antecedente en la planificación del Valle de Tumbaco se encuentra en el Plan Director 1973-1993 que se elaboró hacia la puesta en marcha del Área Metropolitana de Quito, bajo la alcaldía de Sixto Durán Ballén en pleno auge del boom petrolero. En el mismo se establecen los criterios para reconocer la región urbana de Quito. Se trata de un estudio a través de las variables física y económica sobre las condiciones de Quito para ser un Área Metropolitana, a través de análisis del transporte, el empleo, variaciones demográficas, sectores de empleo, etc. El propio Plan se reconoce el asentamiento creciente en los valles, en ese momento especialmente del Valle de los Chillos. Ya en 1973 se observa un fuerte alza de precios en torno a las vías (Anexo 8) y se señalan las oportunidades de urbanización de los valles como un factor de dinamismo económico a través de “Corredores de Crecimiento” en torno a las vías. El Plan Director establece a través de las variables analizadas un área de influencia inmediata en la que se encuentran Cumbayá y Tumbaco, y un área de influencia secundaria en las que se hallan el resto de parroquias del Valle de Tumbaco, entre ellas Tababela.

El Plan Quito 1980 tiene una planificación detallada en la que se encuentran las áreas de expansión de cada cabecera parroquial, así como es el primer documento en el que se encuentra ya la ubicación del nuevo aeropuerto de Quito en su actual emplazamiento en la parroquia de Tababela. El plan establece como urbanizables todas las áreas del entonces Cantón Quito en función de la pendiente, siendo urbanizable los lugares con menos de 15% de pendiente. El DMQ se haría realidad con la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito de 1993.

El primer intento de ordenamiento territorial de los valles se produce en 2001 con el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) del DMQ. Llega por tanto después de que el mercado inmobiliario formal e informal llevara décadas urbanizando el área periurbana. Ello se complementó con el Plan Estratégico de Quito de 2004, “Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025” y un nuevo Sistema de Gestión Participativa. Se trata de la gestión bajo la versión más prototípica del empresarialismo. La gestión participativa se basa en las alianzas público-privadas en las que el actor clave pasa a ser los sectores empresariales. Por un lado, porque buena parte de la gestión municipal pasó a estar en las Corporaciones, en las que las cámaras de comercio cuentan con representantes con voz y voto. Y por otro lado, porque la propia participación es gestionada también por empresas. Por ejemplo, El Plan Estratégico no lo coordina la propia municipalidad, sino que se externaliza en la Fundación Esquel, que coordina un sistema de consultas a distintos entes y finalmente elabora el documento. También se definen el sector académico y el sector social como entes de participación, para el académico universidades, siendo el sector social el más difuso, variando en función de la tipología de las políticas públicas.

Aunque no se formula el derecho a la ciudad en el Plan Estratégico, las ideas de participación sobre el territorio y derechos en la ciudad son una constante: “Construir de manera participativa una cultura ciudadana que permita establecer la cohesión social y las relaciones entre los ciudadanos sobre la base del respeto, el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de acordar” (Moncayo, 2004: 17). Aunque se entiende como una dificultad la gestión compartida de competencias entre parroquias y Administraciones

Zonales, se considera que la descentralización es la garantía de la participación y la transparencia en la gestión pública. Otra idea clave es la de territorio, que se desea en el Plan sea “equilibrado y competitivo” (Moncayo, 2004:15), que contribuya a atraer inversiones privadas, lo que se combina el territorio entendido como recurso y la gestión participativa de éste desde la diversidad. Lo cual, dentro de la dialéctica de territorialidades que se analiza pareciera poderlas conjugar todas, el ejercicio de territorialidad de la municipalidad, del capital y de apropiación del territorio por los grupos subalternos.

Sin embargo, en el Plan Estratégico de Quito de 2004, de nueva gobernanza planteada por Harvey (2007), en el que se parte de un mundo global competitivo, y en el que el éxito o el fracaso de la ciudad está en su capacidad de “innovación”, para lo que hay que crear un buen clima empresarial y de inversión privada. Sin embargo, la participación democrática, la justicia social o la universalización de la educación y la sanidad aparecen también como principios rectores del Plan, en un periodo de crisis económica y social en Ecuador. El desarrollo es otra de las bases del Plan, con los adjetivos de humano y sustentable. Además, se plasma el patriotismo urbano enunciado por Garay (2004) en el destino común del Plan: “el Plan es concebido como un pacto social que nos permite orientar solidariamente los esfuerzos de la comunidad hacia fines democráticamente acordados” (Moncayo, 2004: 16). Lo cual, visto desde la perspectiva de la hegemonía, es un ejercicio de revolución pasiva (Balsa, 2006) al interior de la ciudad, en la que el Plan se eleva a sentido común recogiendo elementos de muy distintas posiciones políticas, incluso contradictorios, de los sectores urbanos. A partir del Plan, la concreción de estos elementos consiste en establecer una jerarquía entre ellos en las políticas públicas, que sin embargo es reducido a un ejercicio mecánico y aparentemente despolitizado, porque se obvia la existencia de relaciones dialécticas y se reducen los conflictos a la búsqueda de soluciones pacíficas.

El plan cuenta incluso con un eslogan de los que analiza Garay (2004) que condensa la visión de futuro: “Quito capital del sol, ciudad próspera y atractiva, democrática y

solidaria, centro estratégico y de turismo, eje cultural de América” (Moncayo, 2004: 17). El NAIQ, su área logística y el Parque Tecnológico aledaño se plantean como tres de los Proyectos del Plan, y por ello su evaluación permite observar el resultado de la dialéctica de territorialidades. Cabe observar que no es solo un aeropuerto, sino que es presentado como uno de los lugares centrales de la “innovación”, como recoge Soja (2000), en el modelo de difusión urbana.

En esta fase del planeamiento de la ciudad está en auge la explosión urbana protagonizada por el mercado inmobiliario, formal e informal. Pese a la planificación, la capacidad de acción de la Municipalidad es muy limitada para hacer realidad los principios de territorio equilibrado y bajo la justicia social, en el que se impone el mercado que es por definición la antítesis de las decisiones participadas.

La Municipalidad se propone generar unos mínimos a través del PGDT y su revisión en 2006, por ejemplo, respecto a la creación de nuevo suelo urbanizable: "en la necesidad de limitar el crecimiento expansivo del suelo el PGDT en el año 2001 definió en las zonas suburbanas 8.197 Has. de suelo urbano hasta el año 2005 y estableció 15.594 Has. de suelo urbanizable hasta el año 2020" (PGDT, 2006:24). Se trata en todo caso de una restricción muy conservadora, en buena medida porque la Municipalidad no contaba con instrumentos, financiación ni modelo de ciudad para contraponer la planificación al proceso propio del mercado inmobiliario. El PGDT establece tres categorías básicas de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable, con lo que se trata de generar un crecimiento planificado, si bien la cantidad de suelo que se brinda para que la ciudad continúe creciendo es tan alto que acaba respondiendo de forma casi total a las demandas del mercado inmobiliario.

No se establecen mecanismos de sanción, ni un sistema de control del PGDT para las construcciones ilegales, y por ello, en la práctica, el intento municipal de limitación de la dispersión de Quito sobre el territorio es muy limitado. Entre las herramientas de concreción de las políticas territoriales y del PGDT se encuentra el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) a través de la Ordenanza 008 de 2006. El mismo estableció

distintos tipos de áreas urbanas y urbanizables: de consolidación, de conservación, para rehabilitación, de renovación y para nuevos desarrollos, en función de las actividades y las densidades permitidas. Y en función del uso, se definen suelo residencial, múltiple, industrial, equipamiento, protección ecológica, patrimonial, recursos naturales, agrícola, agrícola-residencial, comercial y de servicios. La municipalidad reconoce esta falta de capacidad en el proceso de planificación urbana, por ejemplo, respecto a la dotación de equipamientos urbanos que dependen de las administraciones públicas:

La expansión urbana de Quito hacia los valles orientales colindantes ha generado un complejo y dinámico sistema de interrelaciones e interdependencias que demanda solventar prioritariamente la (re)distribución espacial de las actividades económicas y equipamientos urbanos que actualmente están polarizados en la ciudad central (PGDT del DMQ, 2006: 20).

El diagnóstico de 2006 incluye en los valles orientales una discontinuidad territorial y escaso nivel de consolidación urbana, alto nivel de fraccionamiento del suelo, oferta desordenada de equipamientos de turismo local y oferta ilegal de suelo para urbanización (PGDT, 2006:25). En la planificación el “desarrollo” es de nuevo el concepto central que guía toda la acción municipal, tanto referido a la mejora de la calidad de vida de la población, como en la mejora de la economía, siendo considerado como el fin en toda la política pública. A nivel de principios se mantienen los elaborados en el Plan Estratégico, pero no se establecen en el PGDT las herramientas ni los mecanismos para limitar el mercado, por lo que las políticas públicas recogen el principio de ciudad-empresa formulado por Vainer (2000), en el que las mejoras sociales no son el fruto de unos derechos consolidados constitucionalmente desde una mirada neoconstitucional, sino parte de una gestión del sentido común:

El DMQ debe lograr ser un territorio racional y eficazmente ocupado desde el punto de vista de equidad social y sostenibilidad ambiental para ampliar las oportunidades en lo que tiene que ver con vivienda, nutrición, salud, educación, recreación y cultura, y también para distribuir las obras de infraestructura con criterios de universalidad y solidaridad (PGDT, 2006:28).

Pese a que el objetivo macro del PGDT es la densificación urbana, a la postre las medidas tratan de generar medidas a corto plazo asumiendo la dependencia funcional del Valle de Tumbaco respecto al hipercentro de Quito y algún límite a la difusión incontrolada de la ciudad. Desde 2005 encontramos un periodo de construcción de grandes infraestructuras en los valles orientales, entre los que destacan importantes vías de conexión, y el NAIQ, concebido como un GPU, lo que genera importantes reservas de suelo para el mercado inmobiliario en las áreas próximas a estas infraestructuras, en lugares que continúan siendo territorios campesinos, incluyendo comunas indígenas. En la planificación no existe una articulación con estos actores.

A nivel más local, la MDMQ elaboró el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Aeropuerto (PPZA) de las parroquias nororientales de Puembo, Pifo, Tababela, Yaruquí, Checa, El Quinche y Guayllabamba), que se hace efectivo en la última fase de la alcaldía de Moncayo, a través de la ordenanza de zonificación 0037 de 2009. Uno de los problemas que detecta este plan parcial es “la mezcla y superposición desordenada de los usos [...] sobre los que no existen controles efectivos” (MDMQ, 2007: 4). También del mal uso de terrenos agrarios y de reserva natural destinados al uso de vivienda o el déficit de equipamientos y servicios básicos, combinado con la escasa capacidad en la zona de la A.Z. Tumbaco. El objetivo general es:

Diseñar una propuesta estratégica de ordenamiento territorial cuyos lineamientos son: (1) Estructurar una articulación funcional armónica de sus asentamientos humanos con el NAIQ y proyectos conexos como son el de zona franca y parque tecnológico. (2) Propiciar el desarrollo sustentable de la zona. (3) Posibilitar la accesibilidad y conectividad interna y externo en la Zona y desde ella con la Estructura metropolitana. (4) Facilitar la gestión y gobernabilidad democrática (MDMQ, 2007).

Se trata de un plan que tiene en la puesta en marcha del NAIQ bajo una óptica de competitividad urbana, asegurándose que el proyecto se lleva a cabo y no se pone en cuestión en términos de ingobernabilidad. Es decir, asegurar la territorialidad hegemónica vinculada al desarrollo del capital en el área, bajo la consolidación de los GPU, tratando

de que las territorialidades subalternas vean colmadas sus expectativas a través del “desarrollo sustentable de la zona”.

El Plan Parcial sigue los lineamientos del PGDT en cuanto a incremento del suelo urbanizable, permitiendo la continuación de la expansión del sector inmobiliario (Anexo 10). La inversión del plan se concentraría en la creación de una CESI (Centros de Equipamiento Social Integrado) por cada parroquia para cumplimentar los ejes urbanos, y en la vialidad que hiciese efectivo el funcionamiento del NAIQ. Respecto a la participación se recoge en el Plan Parcial que “han participado los representantes de las 7 Juntas Parroquiales de la Zona, la colaboración de la CORDEZA (Corporación de Desarrollo de la Zona Aeroportuaria y varias personalidades de la Zona que han proporcionado información y sus perspectivas sobre el desarrollo zonal” (MDMQ, 2007: 26). Y se propone que el Plan Parcial se ejecute a través de la participación de la comunidad, entendida como las Juntas Parroquiales en coordinación con la A.Z. Tumbaco, deben tratar los distintos ejes con las comunidades y barrios. La organización de moradores CORDEZA únicamente tiene un papel de colaboración en la elaboración parcial, sin una participación establecida en el desarrollo del propio Plan Parcial.

Como se observaba en la carta del Derecho a la Ciudad, cabe preguntarse si se puede considerar como una participación acorde a este derecho la plasmación en el Plan Parcial, ya que "la gestión democrática del conjunto de la ciudad, incluiría decisiones democráticas en la planificación territorial de ésta" (HIC-AL, 2008: 21). De nuevo se estaría concibiendo la participación como un mecanismo que consiste en delegar las decisiones, en el que no se discute la propia planificación, el pensar colectivamente el territorio de forma completa y participada, sino que se deposita en las Juntas Parroquiales la mera tarea de administrar decisiones prefijadas en el nivel de la Municipalidad, donde no existen cauces de participación en los que la población rural pueda acceder de forma efectiva.

En esta fase en la que se concreta el NAIQ en la planificación de la ciudad, desde la Municipalidad no se entiende que las comunas tengan derechos territoriales, que sin

embargo habían sido suscritos por Ecuador a través de la firma del Convenio 169 de la OIT. Cabe preguntarse si se hicieron efectivos los derechos de las comunas de la zona de influencia del NAIQ, especialmente aquellas que serían directamente afectadas por las obras de construcción y por las nuevas infraestructuras.

Con la nueva Constitución de 2008 esos derechos se hacen fundamentales con una mirada neoconstitucional, por lo que hay que analizar cómo fue modificada la planificación territorial en correspondencia a los derechos territoriales, especialmente a partir de la victoria en la alcaldía en 2009 de Augusto Barrera, que encabezaba un proyecto progresista de cambio en la ciudad, desde el mismo movimiento del Presidente Rafael Correa, Alianza País.

La municipalidad se propone abandonar el periodo neoliberal de gestión y recentralizan las funciones de las corporaciones público-privadas en las nuevas empresas públicas o en las secretarías, con una capacidad de gestión y ejecución mucho mayores, con más dotación presupuestaria. En el ámbito territorial la municipalidad se propone que las Administraciones Zonales tengan una mayor capacidad y una mayor presencia en el territorio, de forma específica en área del NAIQ, ya que había una evaluación desde los nuevos gestores de que la A.Z. Tumbaco había estado ausente (entrevista a PM1², 2014)

Sin embargo, otros elementos como los GPU, adquieren su máxima relevancia durante este último período, y funcionan como verdaderos expansores urbanos superando las limitaciones anteriores. Proyectos como el NAIQ se hacen efectivos en esta última fase de planificación, operando desde inicios del 2013. Pero también se ha reforzado la vía al Oriente como una autovía, y se ha generado otra autovía a lo largo de todos los valles del este de Quito. Y por último, se está constituyendo una nueva autovía paralela a la vía al Oriente llamada Ruta Viva. Todas ellas a través de tierra agraria perteneciente a las comunidades indígenas y campesinas. Se genera así un GPU con incidencia metropolitana

² Las entrevistas están codificadas de forma que PM es Personal Municipal, LT es Líderes/as de Tababela y SE es Sector Empresarial.

(dentro de la clasificación de Carmona y Arrese, 2005), incluso regional si tenemos en cuenta la incorporación funcional del cantón Cayambe al noreste del DMQ, con una importancia específica en la exportación florícola.

A través de estas nuevas infraestructuras una gran cantidad de porción del suelo destinado a las actividades agrarias pasan a ser reservas de suelo urbano como las formula Pradilla (2002). Lo que colisiona enormemente respecto a fomentar una ciudad compacta con los objetivos del nuevo Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022 (PMOT). Este nuevo Plan es la gran plasmación de la forma de concebir el territorio en la administración 2009-2014. Se trata de frenar el crecimiento espacial de la ciudad declarando dos tipos de suelo, urbano y rural, eliminando la categoría de urbanizable. Este cambio del régimen del suelo se plasma en la Ordenanza Metropolitana No. 0172. Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ. Sin embargo, dentro del suelo urbano aparece la categoría de “Nuevo Desarrollo” que en la práctica tiene el mismo significado a urbanizable, y continua teniendo una fuerte presencia en los valles orientales de Quito. Además, la ejecución de nuevos expansores urbanos de vialidad hace que en la práctica, nuevos terrenos actúen como reservas de suelo. El ejemplo paradigmático es la parroquia de Tababela, donde la ubicación del NAIQ y sus vías de acceso ha provocado que los precios del suelo se hayan multiplicado por diez en pocos años.

Uno de los cambios introducidos por el PMOT en las áreas de nuevo desarrollo es la creación de “instrumentos de planeamiento y gestión territorial que incorporarán mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios y participación en la plusvalía” (MDMQ, 2011: 37), y que supone una forma de socializar entre los propietarios del suelo parte de la inversión pública realizada en nuevas infraestructuras que supongan un aumento de la renta urbana del suelo.

El empresarialismo urbano continúa en todo lo referente a la ciudad patria y mercancía, ya que no cambia el paradigma de gobierno de la ciudad desde la mirada de la competitividad internacional. La competitividad se vincula al desarrollo como una de las metas: “función innovación y competitividad, debido a su rol como motor del desarrollo

social, cultural y tecnológico individual y colectivo” (MDMQ, 2011: 31), por lo que los principios del empresarismo siguen fuertemente arraigados en el PMOT 2012-2022. El desarrollo continúa siendo la meta macro para toda la política pública, de nuevo como un elemento integrador de todas las perspectivas, que lleva al futuro deseado y compartido. La ciudad de Quito sigue actuando como patria con eslogan, “el Quito del Buen Vivir”, y se sigue haciendo un discurso de la ciudad desde la MDMQ en el que se persiguen los objetivos comunes, en una visión de ciudad inclusiva en la que las expectativas de las distintas clases sociales pueden ser colmadas sin fracturas entre ellas (entrevista a PM3). Simultáneamente fueron presentados a Quito el PMOT y el Plan de Desarrollo llamado “el Quito de 2012”, que plantea 7 ejes de actuación municipal. No se concibe bajo las mismas premisas que un Plan Estratégico pero tiene unas funcionalidades similares en cuanto a la plasmación de principios que deben guiar al PMOT y el resto de actuaciones municipales.

En la nueva planificación hay un esfuerzo por corregir la segregación espacial, planificándose en el PMOT nuevas centralidades que puedan generar una redistribución de los servicios públicos y una ordenación de las actividades económicas más repartida sobre el territorio. El área del NAIQ se establece como una nueva centralidad en el PMOT. La dinámica del mercado se trata de corregir con un enfoque de derechos, en el que los servicios básicos de agua, luz, alcantarillado y vialidad estén garantizados para toda la población por parte de la Municipalidad (entrevista a PM2, 2004). Estos nuevos derechos planteados para la totalidad del MDQ van a sufrir una tensión entre dos formas de aplicarlos: el neoconstitucionalismo y la revolución pasiva gramsciana de Balsa (2006), lo que se analiza en el tercer capítulo. Se hace una alusión continua a la Constitución de 2008 al fundamentar determinados del PMOT, y se recoge como un objetivo del Plan en cuanto a la gestión territorial el derecho a la ciudad, entendido como la “gestión democrática, la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y el ejercicio pleno de la ciudadanía” (PMOT, 2011: 62), formulación muy similar a la Constitución. Sin embargo, no existe una articulación del mismo, sino que se limita a ser

un principio. Los derechos territoriales de las comunas no son abordados, sino que figura levemente la cuestión de las propiedades de tierra comunal.

La participación en las decisiones pasa a ser uno de los ejes discursivos centrales de la administración municipal de 2009-2014. En el Plan de Desarrollo se establece uno de los 7 ejes dedicados a la participación, vinculados directamente al derecho a la ciudad. Como remanencias del Plan Estratégico se mantiene la idea de pacto social y están ausentes los conflictos en la ciudad en el Plan de Desarrollo. Entre los cambios, se crea la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación para reforzar la gestión territorial a través de las Administraciones Zonales pero a la vez también se entiende la participación desde los movimientos sociales, para lo cual se propone desde la MDMQ fortalecer a los actores sociales como sujetos políticos en el Plan de Desarrollo, lo que se analiza en el tercer capítulo qué limitaciones y contradicciones puede acarrear. Otra forma de implantación de la participación ciudadana es establecerla como principio del Código de Ética de la MDMQ a través de la Resolución 010.

El propio PMOT se trata de elaborar participativamente con distintas organizaciones tal y como el documento señala, aunque no se especifica cuáles han sido las entidades participantes, sus roles o cómo se han tomado las decisiones. En todo caso, se replica la presencia de los sectores empresariales, académicos, ONGs y organizaciones sociales. En el PMOT se hace un especial énfasis en la participación, por un lado como base de la legitimidad del ordenamiento territorial, es decir, del poder espacial de las instituciones del Estado (PMOT, 2011: 64). Por otro lado, se considera que la “democratización de los procesos de gestión del territorio y la información son factores determinantes en la gestión de suelo” (PMOT, 2011: 65). Y aparecen también las comunidades como actores de participación sobre el territorio, aunque combinados en una jerarquía similar a las empresas: “la coordinación de los entes públicos, privados y comunidades alrededor de proyectos integrales de alto impacto constituye el mejor mecanismo para armonizar y optimizar los procesos de gestión” (PMOT, 2011: 65).

También se generan planes parciales que realizan el planeamiento a mayor escala geográfica, fomentados por el espíritu de descentralización de la Constitución de 2008 y un discurso de la participación ciudadana muy potenciado en la nueva gestión municipal. Las parroquias elaboran sus propios Planes de Desarrollo, en la parroquia de Tababela se elaboró en 2011 para el periodo 2012-2020 el “Plan de Desarrollo Parroquial y Ordenamiento Territorial de Tababela”. La parroquia también cuenta con su eslogan: “Tababela, puerta de Ecuador hacia el mundo” haciendo alusión al NAIQ como un motivo de orgullo. Para la participación ciudadana el Plan parroquial considera distintas instancias: el Consejo Parroquial de Planificación (compuesto por cargos de la Junta Parroquial y personas elegidas de la sociedad civil), la Audiencia Pública, los cabildos populares, el mecanismo de la silla vacía en el GAD de Tababela según lo establezca éste, y la posibilidad de abrir veedurías u observatorios también a instancias del GAD. Sin embargo, se colige del Plan que es el Consejo Parroquial de Planificación quien realiza la participación en la ejecución del propio Plan, con una interrelación con la ciudadanía de información fundamentalmente. La capacidad de información a la ciudadanía y de representatividad del Consejo es uno de los elementos de análisis en el ejercicio del derecho a la ciudad.

Una vez analizada la naturaleza y puesta en marcha de políticas públicas territoriales en el conjunto del NAIQ y la propia parroquia de Tababela, desentrañado su carácter, analizadas las continuidades y discontinuidades en los dos periodos de la administración enmarcados en distintos ordenamientos constitucionales, es necesario detenerse en las fases de la construcción del NAIQ y su puesta en marcha.

2.5. Concreción del NAIQ: actores y conflictos.

En el momento de construcción del Aeropuerto de Quito Mariscal Sucre en los años 50 del S.XX (hoy antiguo aeropuerto) sus limitadas instalaciones hicieron pensar en un futuro aeropuerto. Las dictaduras militares de los años 70 del S.XX planearon nuevos aeropuertos para Quito y Guayaquil. En ese momento, el que el antiguo aeropuerto ya estaba rodeado por viviendas y barrios que hacían imposible su ampliación, y es barajada

la posibilidad de ubicar el nuevo aeropuerto de Quito en Tababela. Los estudios de factibilidad realizados en 1975 dispusieron que el lugar idóneo era la llanura de Puembo tras lo que se creó el "Comité Directivo del Proyecto Aeropuertos de Quito y Guayaquil" en 1977, inicialmente con dirección militar, que en 1990 muta hacia una composición más civil llamada Comisión de los Nuevos Aeropuertos de Quito y Guayaquil "como una persona jurídica de derecho público y organismo de decisión para la planificación, adjudicación, contratación y supervisión de las obras" (Moncayo, 2008: 10). En 1980 se lleva a cabo la expropiación de los predios, a través del decreto presidencial # 204 del 22 de abril de 1980 del Abogado Jaime Roldos Aguilera.

Cuadro 2: Cronología del NAIQ

Titular	Fecha
El paso de la vía cambia las vidas de Tababela.	2 Febrero 2005
Un lío legal frena el conector Alpachaca.	11 Mayo 2005
Aeropuerto: los contratos se ratifican hoy.	6 Septiembre 2005
Tres parroquias tendrán nuevas plantas de agua.	16 Febrero 2006
En Tababela se encontró un cementerio preincaico.	3 Abril 2006
El debate por el aeropuerto continúa.	18 Junio 2006
Dos puentes para rodear a Quito.	21 Octubre 2006
Oyambarillo espera obras del Municipio.	21 Marzo 2007
La Corpaq edifica dos puentes en Tababela.	23 Abril 2007
Puembo recibió información sobre el plan vial para el valle.	12 Mayo 2007
Descontento de los viajeros ante incremento de tasa aeroportuaria en Quito.	1 Agosto 2007
Anticorrupción halló anomalías en Tababela, Sección Quito.	16 Noviembre 2007
Correa advierte supuestos problemas en construcción de nuevo aeropuerto.	21 Junio 2008
Corpaq y Quiport reaccionaron ante las críticas del Gobierno.	28 Junio 2008
El polvo no merma en Tababela.	8 Julio 2008
La renegociación del aeropuerto, con pocos avances.	15 Octubre 2009
En Tababela hubo una protesta pacífica.	28 Octubre 2009
El Municipio acordó con la comunidad de Oyambarillo la ejecución de obras.	3 Noviembre 2009
Gobierno se compromete a proteger inversión en Tababela.	31 Agosto 2010
Más Plusvalía en el Aeropuerto.	17 Julio 2013

Fuente: elaboración propia a partir del diario "El Comercio". Quito.

De la cronología analizada de hechos en prensa se puede apreciar que la expropiación de los predios necesarios para la vía de interconexión de Allpachaca se lleva a cabo en los años de la década 1990. En 1997 se constituyen las empresas anónimas de Guayaquil y Quito por separado, siendo la compañía Aeropuerto de Quito Sociedad Anónima una de

ellas, con competencias para realizar los estudios, construir el nuevo aeropuerto y las vías de acceso y administrar el futuro aeropuerto (Moncayo, 2008: 10).

En el año 2000 la Municipalidad logró que la empresa para la construcción y administración del nuevo aeropuerto fuese una competencia municipal, así como también fueron transferidas las competencias de mantenimiento y operación del aeropuerto en funcionamiento, al amparo de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana emitida en 1998. Es en ese momento, ya bajo la alcaldía de Paco Moncayo, cuando se genera la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ) a través del Decreto Ejecutivo 885. El directorio de esta empresa estaba formado por autoridades del municipio, por representantes de la sociedad civil como rectores de universidades e incluso el presidente de Expoflores, el gremio de los empresarios florícolas (Moncayo, 2008: 12), con lo que se alineaba con el modelo de gestión público-privado propio de la gestión empresarialista. En 2008 se cambia su personería transformándose en empresa municipal, pero continúa su forma de gestión público-privada, contando con tres personas con voz y voto dentro del directorio de la CORPAQ. Sin embargo, la participación civil que se enunciaba en el Plan Estratégico Equinoccio 21 queda relegada a un representante de los usuarios elegido por las Juntas Parroquiales, siendo inexistentes los espacios establecidos de relación con las comunidades aledañas al NAIQ.

Entre las competencias de CORPAQ figuran construir y administrar el NAIQ, gestionar las concesiones a empresas y administrar los gastos municipales concernientes a la construcción y ejecución de la obra, sin competencias en el ámbito del relacionamiento comunitario. La CORPAQ licita las obras a través de un mecanismo conocido como Swiss Challenge que seleccionaron la empresa concesionaria en 2001, la canadiense Marshall Macklin Monaghan, con el respaldo del Estado de Canadá a través de la Canadian Commercial Corporation (Moncayo, 2008: 12), firmándose los contratos en 2002. Éstos consistieron en los Contratos de Construcción, de Concesión, de Novación y el acuerdo Maestro de Cesión y Consentimiento relativos al Proyecto. No fue habilitado

un proceso de participación con las comunidades o de veeduría ciudadana del proceso. La Ordenanza Especial 003 para la Construcción del Nuevo Aeropuerto y sus vías de interconexión fue aprobada en 2005.

Los objetivos del NAIQ se inscriben en la idea de la ciudad patria, un motor de la imagen y la marca de la ciudad, para mejorar los sectores más competitivos de la economía quiteña y ecuatoriana. El proyecto inicial comprendía un área de alrededor 1.500 hectáreas en el que se albergaría la pista principal de 3.600 metros de largo, con todas las prestaciones propias de un aeropuerto internacional (terminal, zona de embarque, bomberos, etc), un centro comercial y la Zona Franca denominada Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE) “Zona iQ/ZEDE” con 200 hectáreas más, lo que incluiría un área logística y un polígono industrial con vocación innovadora y tecnológica. El propio proyecto incluyó también todo lo relativo a las vías de interconexión, tanto el Conector de Allpachaca que unía la vía Guayllabamba-Pifo con el NAIQ como las vías de conexión desde distintos puntos de la ciudad de Quito (Anexo 9), aprobadas en la Ordenanza Especial 008 de 2006, de nuevo sin un proceso de consulta, participación o veeduría ciudadana.

El proyecto encontró numerosos escollos a lo largo de todo el proceso, por lo que no se pudo inaugurar el aeropuerto hasta 2013 cuando inicialmente estaba prevista su finalización en 2009. Por un lado, la situación de crisis profunda económica y social con la que arranca el proyecto en el año 2000 es una coyuntura muy desfavorable, a lo que hubo que añadir los atentados del 11-S en Nueva York que supusieron un alto sobrecoste en términos de seguridad y exigencias a las aerolíneas (Moncayo, 2008: 16). Esta coyuntura supuso dificultades de desembolso de los financiadores conformados por Deutsche Bank, Exim Bank, Banco Interamericano de Desarrollo, OPIC y Corporación Comercial Canadiense. Ello trajo retrasos en el comienzo de las obras del aeropuerto. Los sobrecostos fueron auditados en distintas ocasiones por órganos públicos, generando desconfianza hacia el proyecto. Ante esta situación el Concejo Metropolitano recurrió a imponer tasas aeroportuarias propias para financiarse, lo que generó conflictos con las

aerolíneas y los viajeros. Esta forma de financiar el proyecto y de administrar los contratos tuvo fuertes críticas de la oposición, incluido el presidente Rafael Correa cuando llegó al poder en 2008.

Otro debate se dio en torno al papel que jugaría el aeropuerto de Latacunga. En el contrato de CORPAQ con las empresas concesionarios figura de forma explícita que no puede usarse como aeropuerto auxiliar, por lo que CORPAQ fue la instancia que realizó de garante de este compromiso. Ello fue criticado por el Presidente Correa, que promovió la remodelación del aeropuerto de Latacunga para usos especialmente de carga, aunque el contrato se mantuvo en los mismos términos.

Otro problema que retrasó las obras fue el hallazgo de restos preincaicos en las sucesivas obras, especialmente cuando se comenzó a remover la tierra para la construcción del complejo. Además, hubo problemas entre las competencias municipales y las competencias de la DGAC, que "reclamó en diversos momentos su potestad como único organismo que regula la construcción de aeropuertos, helipuertos o aeródromos y cuestionó los acuerdos de transferencia de competencias a la Municipalidad, una de las principales preocupaciones de la DAC fue la pérdida de los ingresos generados por tasas aeroportuarias" (Carrión, 2007: 15).

Por otro lado, los grupos de poder dieron su apoyo al proyecto en numerosas ocasiones, ya fuese el gremio floricultor a través de la CORPAQ, Cámara de Comercio de Quito con una carta pública de apoyo, o el propio Diario El Comercio a través de numerosos editoriales dando apoyo a la rápida construcción del NAIQ y sus vías de acceso.

A favor también de la aceleración de las obras estaban los moradores del antiguo aeropuerto, que verían su vida liberada de los ruidos y la contaminación propia del aeropuerto, más si cabe tras el accidente de 2007 (Carrión, 2007: 16). Ello se retroalimentaba con las posibilidades urbanísticas que ofrecería el sector una vez trasladadas las instalaciones a Tababela, tanto por los terrenos desocupados como por el aumento general de la edificabilidad.

La oposición más fuerte desde la ciudadanía vendría a través del Frente de Defensa del Valle de Tumbaco, que se articuló ya en el año 1978 ante la posibilidad de que la vía de conexión al NAIQ cruzara el valle por Zábiza (Anexo 10), y cuya mayor reivindicación era poder participar en las decisiones referentes al desarrollo urbanístico del valle (Naranjo, 2012: 51), o formulado de distinta manera, ejercer el derecho a la ciudad. Según la cronología elaborada, la vía por Zábiza se abandonó, proponiéndose una nueva vía llamada Ruta Viva y conexiones por el norte y el sur del aeropuerto, lo que también fue protestado por el Frente en reiteradas ocasiones al tomarse las decisiones sin ningún proceso de participación. Se dieron conflictos específicos en la construcción del Conector Allpachaca, con propietarios de Tababela que no querían abandonar su lugar y el conflicto por el agua, ya que las obras generaron escasez. Como entidad de mediación se creó la Corporación de Desarrollo de la Zona Aeroportuaria (CORDEZA) en la que participaban vecinas y vecinos, y que canalizó los problemas de agua y se encargó de ofrecer empleo entre la población. Sin embargo, la población denunciaba que eran muy escasos los puestos de trabajo concedidos a personas de las parroquias aledañas.

En 2006 también se genera el consorcio internacional Quiport, que sería desde entonces el concesionario para administrar el NAIQ, formado por las empresas canadienses, estadounidenses y brasileñas AECON, Airport Development Corporation (ADC), HAS Development Corporation (HAS-DC), y AG-CCR. El primer presupuesto se realizó en 413 millones de dólares, 94 de la terminal, según la cronología elaborada. A diferencia de la CORPAQ o la MDMQ, la Quiport implementó desde 2006 un modelo de Responsabilidad Social Corporativa que incluía un relacionamiento comunitario, por lo que tuvo una gran impronta como institución en Tababela. La RSC es la forma de relacionamiento comunitario que surge en el periodo neoliberal como modelo de gestión privada de la participación y los derechos sociales.

Los conflictos durante 2007 se centraron en la comuna indígena de Oyambarillo, que amenazó con paralizar las obras si no se cumplían las promesas respecto al pavimentado de vías y alcantarillado según recogieron los medios de comunicación, en las que estaban

involucradas la municipalidad, la CORPAQ pero también la empresa concesionaria Quiport, en un esquema de actuación conjunto propio del empresarialismo, en el que la empresa tenía un nivel de actuación muy fuerte sobre el territorio. La Municipalidad aseguró que se iniciarían inmediatamente las obras. Puenbo fue otra de las parroquias molestas por las obras de construcción del NAIQ y sus vías de interconexión, como recoge la prensa, en lo concerniente a la información. Desde la Municipalidad se trataba de generar calma asegurando que habría mecanismos de participación como la presentación de observación y sugerencias, denotando la visión de la participación y el ejercicio de los derechos territoriales de la población. Se aseguró que se dotaría de información, pero no aparece la consulta previa respecto a las comunas indígenas en ningún momento en este periodo, ni como política pública ni como demanda de las comunas indígenas o campesinas, centrándose los reclamos en cuestiones como la contratación de mano de obra local y los servicios básicos. La ausencia de la Administración sobre el territorio implicó que se pusiese en marcha un modelo de compensación con obra pública para evitar los conflictos que pudiesen poner en juego el proyecto del NAIQ (entrevista a PM1, 2014). También hubo protestas en forma de marchas vinculadas a la ausencia de puentes sobre el Conector de Alpachaca para unir a la escuela, lo que provocó la visita del alcalde Moncayo y la construcción del actual puente peatonal próximo al núcleo de Tababela (entrevista a LT4).

Los problemas de polvo vinculados a la construcción generaron un fuerte malestar en todo el área de influencia, con denuncias de pérdidas por parte de campesinos y de aumento de las enfermedades entre la población, lo cual, sumado al incumplimiento de las obras de compensación prometidas y la ausencia de servicios básicos de salud llevó a las protestas a los habitantes de Tababela.

La llegada de Rafael Correa a la presidencia hizo que pusiese en cuestión las licitaciones y los montos de las empresas concesionarias, lo que se hizo de forma pública, generando tensiones entre el gobierno nacional, CORPAQ y Quiport. Se renegociaron los contratos, lo que llevó a amenazas de inviabilidad del proyecto si no se generaba confianza en los

inversores. La polémica generó que el alcalde Paco Moncayo dimitiera y el Vicealcalde Andrés Vallejo ocupara el cargo de alcalde del DMQ a comienzos de 2009.

Tras las elecciones se produjo el cambio de gestión a partir de agosto de 2009, con el nuevo alcalde Augusto Barrera que gobernaría hasta 2014. Lo cual implicó una subida de la tensión entre la MDMQ y Quiport en 2009 que llevaría a la práctica paralización de las obras durante una larga renegociación que concluyó con la sentencia de que se dio un sobre coste de 100 millones de dólares en el contrato de 2002.

Ante los conflictos generados con las comunidades de Tababela y otras parroquias aledañas al NAIQ la Municipalidad gobernada por Barrera prometió la ejecución de las obras e infraestructuras vinculadas a servicios básicos. La llegada de nuevos inversores se logró a través de la entrada del gobierno a las negociaciones como garante de las nuevas inversiones “bancos Overseas Private Corporation, Interamericano de Desarrollo, Export Import of the United States y Export Development Canadá, por USD 376,3 millones” lo que según la cronología disparó el optimismo entre los sectores empresariales quiteños tras aproximadamente 18 meses en los que las obras del NAIQ avanzaron muy poco. Superada la cuestión de la financiación para la construcción del NAIQ y dada su reanudación, el conflicto se trasladó a la construcción de las vías de interconexión, la ruta de Collas al norte y la Ruta Viva en Tumbaco. El NAIQ comenzó su funcionamiento en febrero de 2013 con estas rutas en construcción, y un año después siguen sin concretarse, por la falta de capacidad de la administración municipal de hacer efectiva sus competencias sobre el suelo y por la oposición de distintos sectores a la construcción de las obras, especialmente en el Valle de Tumbaco, lo que quedará pendiente para futuras investigaciones.

2.6. Transformación Territorial en Tababela.

Para valorar la magnitud de la transformación territorial del área se considera la fragmentación del territorio a nivel económico, social y espacial.

Para el análisis espacial se basa en el análisis de la evolución de los usos del suelo y la metodología de la grilla-escalera-túnel a partir de elaboración de cartografía propia. Los datos cartográficos existentes son, del año 2000, la cartografía base del Instituto Geográfico Militar (IGM) y la información de usos del suelo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Acuacultura y Pesca (MAGAP). Del año 2012 con la información proporcionada por Google Maps, aunque no se ha terminado la construcción pueden apreciarse las infraestructuras del NAIQ y los elementos de fragmentación espacial. Para verificar los puentes que puedan aliviar el efecto túnel se utilizó una salida de campo con GPS.

En el mapa elaborado del año 2000 (Anexo 11a), se pueden apreciar unos usos del suelo predominantemente agrarios (cultivos de ciclo corto, pasto, maíz e invernaderos fundamentalmente) en la Parroquia de Tababela, con un pequeño núcleo de población relativamente disperso, y con una red viaria entremezclada con estos usos, con una baja jerarquización, relativa únicamente a la vía del Oriente del Valle que atraviesa el sur de la parroquia, y que sería la vía que genera una división espacial, al contar con dos carriles por el que circulan automóviles a una alta velocidad. La fragmentación espacial del territorio en el año 2000 está basada en las quebradas de los ríos, que a su vez suponen los límites parroquiales, por lo que generan una fragmentación intraparroquial nula.

Sin embargo, los usos del suelo en 2012 han variado notablemente (Anexo 11b). El NAIQ pasa a ser la infraestructura dominante en la mitad norte de la parroquia: es una estructura total que utiliza el espacio de forma exclusiva, por lo que desaparecen los usos agrarios. La vía de interconexión, el conector de Allpachaca pasa a dividir la mitad sur del territorio parroquial, cuyos usos residenciales y agrarios pasan a estar divididos por esta infraestructura viaria de seis carriles, tres en cada sentido, con amplias zonas aledañas. A diferencia de la anterior división de usos del suelo de 2000, en la que unos usos están relativamente imbricados con otros, en el año 2012 las estructuras espaciales están fuertemente divididas, con muros de separación, ya sean en vallas de seguridad en el NAIQ o la imposibilidad de cruzar a pie la vía de interconexión de seis carriles.

A estas dos estructuras espaciales de 2000 y 2012 se aplica la metodología de la grilla-escalera para ver la evolución de la fragmentación territorial, concibiendo además el efecto túnel que genera esta vía de seis carriles, resaltándola de una forma especial, junto con la vía del Oriente. Son también resaltados los puntos que alivian el efecto túnel, y que generan “la escalera” en el espacio.

Se puede apreciar que en 2000 (Anexo 12a) la estructura de la malla de comunicación tiene múltiples puntos de conexión, con múltiples caminos para trasladarse de un punto a otro, con una débil jerarquización de la red. Sin embargo, en 2012 (Anexo 12b) esa malla ha perdido muchos elementos, pasando a convertirse en una escalera de cuatro peldaños. Tanto en el norte, donde desaparece prácticamente tanto la grilla como la escalera, como en el sur, donde quedan fragmentos de grilla unidos de forma escasa, la interconectividad previa ha perdido vigencia. El efecto túnel queda de manifiesto a través del conector con el aeropuerto. Este “túnel” conecta de una forma muy rápida y eficaz los dos extremos de la parroquia de forma interna, pero sin embargo divide el territorio rompiendo sus interconexiones previas. El “efecto-túnel” se alivia a través únicamente de cuatro puntos: un paso subterráneo y tres puentes viales.

El espacio se encuentra por tanto en un proceso muy extenso de transformación, en el que el NAIQ pasa a ser la estructura dominante en la parroquia, que además subsume espacialmente al resto de estructuras territoriales, pues sus vías de conexión con el resto del territorio reconfiguran totalmente la geometría de las interconexiones, con muros materiales que dividen el espacio y marcan los bordes de la nueva infraestructura aeroportuaria.

Respecto a la fragmentación económica, se observa la estructura productiva a través del empleo y de la localización de grandes empresas en la parroquia de Tababela. A nivel de empleo, tenemos datos del Censo de Población del INEC del año 2000, cuando el impacto del NAIQ sobre Tababela es prácticamente inexistente, y del año 2010, cuando ya ha habido una relativa construcción de las infraestructuras (Anexo 13a).

Hay cuatro ramas en las que se produce un cambio significativo entre ambos periodos. El cambio más importante es el descenso de población activa en la Agricultura y Ganadería, sector que en 10 años pasa de cerca del 45% a poco más del 30%. También desciende levemente la ocupación en el comercio, en un periodo en el que aún no ha sido activado el comercio asociado a la fase de funcionamiento del aeropuerto. Estos porcentajes los cubren fundamentalmente cuatro actividades: la que mayor crecimiento experimenta es la rama de “inmobiliarias, empresariales y de alquiler”, lo cual es muy significativo respecto a los cambios de actividades productivas, multiplicándose por cuatro, desde el 2% a rebasar el 8%. También aumentan aunque en menor proporción, actividades ligadas a la dinámica urbana descrita en el marco teórico: el transporte y la industria manufacturera, y por otro lado, la rama del Estado, en un periodo de expansión de éste en Ecuador. Curiosamente, el porcentaje de la mano de obra empleada en la construcción es ligeramente más baja, por lo que la construcción del aeropuerto no generó una gran modificación en este aspecto, que podría haber sido uno de los esperados. Se ha tratado de un periodo de mayor incremento inmobiliario que de la propia construcción. El titular podría ser que 2010 es el primer momento en la parroquia en el que las actividades del sector terciario han superado en población ocupada al sector primario de la economía, que en toda la historia previa había sido mayoritario.

En cuanto a la Categoría de Ocupación (Anexo 13b), hay un descenso de los trabajadores por cuenta propia, mientras que aumentan de forma similar los trabajadores por cuenta ajena, repartidos entre el trabajo para el Estado y para el sector privado. De esta forma, los trabajadores que lo hacen para terceros del sector privado varía del 55 al 58%, para el Estado pasa del 6 al 8%, y los trabajadores por cuenta propia descienden del 25 al 21% en 10 años.

Para los datos de las grandes empresas, se toman los datos georreferenciados del Censo Económico de 2010 del INEC tratado por el Instituto de la Ciudad de Quito, en los que se puede ver la presencia de las grandes empresas por ingresos o por trabajadores en la

Administración Zonal de Tumbaco. Están publicados solo el sector de comercio minorista de productos especializados y de alimentación.

En el año 2010 puede observarse cómo en Tababela no figura ninguna gran empresa por ninguna de las categorías (Anexo 14). Lo mismo ocurre con el resto de ramas cartografiadas por el Instituto de la Ciudad de Quito. Sin embargo, a través de la contraposición con las empresas presentes en el propio NAIQ desde su apertura en 2013, se puede apreciar cómo las grandes empresas de ámbito nacional e internacional han comenzado a operar en la parroquia. Se encuentran operando compañías nacionales como Icaro, Aerogal, VIP, Air Ecuador, Saereo, TAME, y empresas extranjeras como la propia empresa que gestiona el aeropuerto, Quiport, o las grandes operadoras de vuelos de pasajeros o mercancías: LAN, Air Comet, Copa Airlines, Delta Airlines, Iberia, KLM, American Airlines, TACA, Avianca, Santa Bárbara Airlines, DHL, FedEx, TACA, Copa Airlines, KLM, Iberia, Lufthansa, Tampa Cargo, UPS³.

Por tanto, puede concluirse que la fragmentación económica se ha producido por distintos motivos. Por un lado, las actividades agrarias han perdido relevancia a nivel económico y laboral de forma significativa. El ascenso de las actividades empresariales y vinculadas al mercado inmobiliario se realiza de tal forma que se puede afirmar que Tababela está entrando al mercado inmobiliario, que es una de las formas de fragmentar el territorio y desvalorizar las formas de producción campesina. Por otro lado, se ha producido en este periodo una relativa proletarización del campo, al descender el número de personas que trabajan por cuenta propia, que es otra de las características que se veían como generadoras de fragmentación económica entre la población. Y por otro lado, se han ubicado en el territorio actividades generadoras de grandes plusvalías a grandes empresas nacionales y transnacionales, que han aumentado significativamente las diferencias

³ Fuente: Visita de confirmación a partir de datos de <http://www.aeropuertos.net/aeropuerto-internacional-mariscal-sucre/>

productivas en la parroquia, al seguir coexistiendo en el territorio con actividades agrarias.

La dimensión social de la transformación territorial de la parroquia de Tababela a partir de la construcción del NAIQ se trata a partir de las entrevistas en el próximo capítulo, pero puede apreciarse a través de la prensa indicios de fragmentación e interfaces sociales. La población campesina fue despojada de su forma de vida por la construcción de la vía de conexión "Colector Allpachaca" en 2005, según la cronología elaborada.

Tras este análisis de la fragmentación dada en Tababela a través del NAIQ, se cumple la afirmación de Borja y Castells (1997) respecto a que las infraestructuras de comunicación no crean centralidades sino que más bien segmentan o fracturan el territorio. La propuesta que hacen los autores respecto a que además atomizan las relaciones sociales se va a analizar en el próximo capítulo de análisis, el papel que ha tenido la participación de los distintos actores en la construcción del territorio y qué devala en qué términos se ha producido la dialéctica de territorialidades y los procesos de apropiación de la población de Tababela.

CAPÍTULO III.

EL DERECHO A LA CIUDAD SUBSUMIDO EN LAS TERRITORIALIDADES HEGEMÓNICAS.

En este capítulo tercero la investigación se adentra en los relatos de los distintos actores que se han relacionado con la transformación territorial vivida en Tababela y el resto de parroquias aledañas al NAIQ. Una modificación del territorio tan paradigmática como la descrita en el capítulo anterior, ya sea por su magnitud espacial o por la velocidad de los cambios, exige una correlación al ejercicio de los derechos territoriales concebidos bajo un enfoque neoconstitucional. La percepción de la participación y las transformaciones configuran la posición ejercida por los distintos actores ante este proceso que permite analizar el proceso territorial desde la perspectiva del derecho a la ciudad.

En primer lugar se observa el significado a priori que tiene la llegada de un GPU al espacio periurbano para sus habitantes, y los derechos o ausencias de los mismos a posteriori. Posteriormente el análisis se centra en el ejercicio efectivo de los derechos territoriales y las limitaciones que se han dado en el proceso de transformación del espacio.

3.1. El desarrollo como ilusión que justifica la transformación territorial.

a) El GPU como motor de la expectativa de mejora de vida.

El NAIQ es el nuevo maná de la abundancia en los relatos de todos los actores. Corresponde al discurso que impregna todas las políticas públicas, el NAIQ debe traer el desarrollo, y éste debe ser la causa de la mejora de vida. Todos los relatos indican que antes de la construcción efectiva de las infraestructuras, hay una percepción unánime de que vivir en las proximidades de un aeropuerto es beneficioso económicamente, al representar prosperidad económica: una oportunidad de empleo asalariado y la creación de nuevos negocios. Como afirma uno de los agricultores entrevistados "Se recibió la noticia como positivo, que iba a haber negocios [...] cuando llegó el aeropuerto toda la gente pensó que íbamos a tener muchos ingresos económicos" (entrevista a LT2, 2014).

El nuevo aeropuerto también es visto en el recuerdo actual del momento previo a la construcción del NAIQ como la oportunidad de que llegaran derechos básicos a la población de Tababela, tanto para las personas como para los gestores de la Junta Parroquial. Estos derechos básicos se concretan en los servicios de agua, luz eléctrica, vías y alcantarillado, que hasta entonces constituía una deuda municipal con las parroquias nororientales de Quito: "fue noticia muy importante ya que siendo una de las parroquias más olvidadas y pequeñas, con el aeropuerto iban a mejorar los servicios básicos" (entrevista a PM5, 2014). El modelo de compensación a las comunidades cercanas a GPU propio del momento de la gestión empresarialista actúa como un elemento de motivación para poblaciones desatendidas de derechos básicos.

Por tanto, el desarrollo asociado a la ubicación del GPU en Tababela junto con sus infraestructuras y la urbanización asociada a éstas se plasma en el imaginario colectivo en forma de políticas públicas de servicios urbanos básicos y una nueva economía local basada en la terciarización productiva.

Las distintas instituciones públicas y privadas suman varios elementos a esta expectativa inherente a la llegada al área rural de una infraestructura tan relevante como un aeropuerto. Por un lado, la planificación de una gran área logística e industrial anexa al NAIQ que hace que haya una expectativa de empleo que sobrepasa las características propias de un aeropuerto internacional. Por otro lado, se llevan a cabo distintos programas de adaptación al nuevo contexto económico. En pleno auge del modelo neoliberal de gestión, los proyectos y el emprendimiento son el modelo de inclusión económica de las instituciones públicas y privadas asociadas a la construcción del NAIQ.

Quiport, el consorcio de capital canadiense concesionario del NAIQ, canaliza a través de su RSC la formación de distintos grupos de emprendimiento con la población local del área del nuevo aeropuerto, ya sea a través de empresas o de ONGs:

Dentro del plan de inversión social también buscaba la inserción laboral. Era buscar qué se podía hacer para que la gente aprovechara económicamente [...] también buscaba la inserción laboral y que las

comunidades vean negocios a futuro, también coyunturales en la construcción (entrevista a SE1, 2014)

Desde la administración municipal se llevaron a cabo programas de emprendimiento, por ejemplo, en proyectos con la colaboración de la cooperación italiana: “los grupos de emprendimiento vieron la oportunidad de mejorar económicamente con la llegada del aeropuerto desde la mejora de los ingresos” (entrevista a PM6, 2014).

En las duplas establecidas por el mito del desarrollo, agrario-industrial, tradicional-moderno, precapitalista-capitalista, y rural-urbano, la llegada del NAIQ y las transformaciones asociadas a éste lleva a las empresas e instituciones a prometer a la población desarrollarse, pasar a acceder a puestos asalariados remunerados, del sector industrial o de servicios, en un entorno urbanizado con ocio de consumo moderno, abandonado un atraso de ruralidad campesina tradicional:

El proceso de construcción del NAIQ transformó agricultores en albañiles, albañiles en supervisores, en bodegueros, sí dio un *know-how* de conocimientos (entrevista a SE1, 2014). Se oía bonito que fuese a haber aeropuerto [...] iba a haber vía, fuentes de empleo (entrevista a LT3, 2014).

El proyecto de NAIQ no tiene un rechazo explícito por parte de la población de Tababela en ninguna de las fases del mismo. Desde los años 70 del S.XX, cuando se anuncian las primeras expropiaciones, el discurso del desarrollo está ya inserto en la operación en marcha, y ni siquiera las personas que viven en el propio área del NAIQ y son desplazadas se oponen a que sea transformado el territorio. Tampoco las amenazas de pérdida de calidad ambiental o la seguridad de los entornos rurales son un freno para las expectativas aledañas al GPU y la urbanización:

Nosotros no nos oponíamos al progreso ni que no se hiciera el aeropuerto, solo queríamos que nos dieran nuestros terrenos en otro lado y nos reconocieran lo que teníamos en San Agustín” (entrevista a LT7, 2014). “Ambientalistas decían que iba a haber aire contaminado y se iba a acabar la paz pero la gente estaba a la expectativa de que llegara el aeropuerto (entrevista a LT4, 2014).

Sin embargo, la fase de construcción supone un impás en esta paz social deseada por los sucesivos planes estratégicos y de desarrollo, porque comienza a hacer perceptibles las contradicciones entre los discursos y las consecuencias económicas, sociales y espaciales que la territorialidad del capital comporta en el periurbano. La escasa contratación laboral, las molestias del polvo o la ausencia de información fueron algunos de los elementos que mayor malestar generan en esta fase. Las escasas protestas en ningún momento cuestionan el propio desarrollo del proyecto, sino algunos de sus efectos más negativos porque la expectativa de desarrollo continuaba incólume (entrevista a LT6, 2014), era ya realidad aunque no estuviese siendo realizada (entrevista a SE2, 2014). Una realidad que debe ser deseada por la fortuna que comporta la ubicación del NAIQ en Tababela (entrevista a SE1, 2014) porque implica la llegada de la meta de toda la sociedad: el desarrollo.

El discurso del desarrollo se convierte en una herramienta de la hegemonía para implantar un modelo territorial en el que el crecimiento económico pasa a ser representado como generalizado y propio del ciclo de expansión de la ciudad. Esta herramienta consigue, en este caso, que no se cuestione el papel único del Estado para transformar el territorio, obviándose los derechos territoriales que la población pudiera y debiera haber ejercido. Respecto a las categorías establecidas por Balsa (2006) a partir de la obra neogramsciana de Therborn, se puede analizar que antes de comenzar las obras de construcción del NAIQ o sus vías de interconexión, en la fase de planificación se produce el escenario de “Inevitabilidad”, en el que la dominación se ha invisibilizado porque se ha plasmado en una verdad sobre el devenir del futuro. Incluso, en las primeras fases de la construcción se da el escenario de “Adaptación”, en el que se comienza a poner en duda la verdad hegemónica, pero es negada porque existe una expectativa de progreso individual. En el siguiente apartado se analiza la percepción actual respecto al modelo territorial generado por el NAIQ desde la óptica de la fragmentación.

b) Las expectativas no satisfechas del desarrollo

La herramienta del discurso del desarrollo no supone un velo eterno frente a las transformaciones territoriales. En el momento de funcionamiento del NAIQ el territorio

está más fragmentado que al inicio de la transformación espacial. Cabe preguntarse cómo es percibido ese cambio en el territorio por parte de los distintos actores y es lo que se analiza en este apartado.

Fragmentación espacial

La concreción de la vía de interconexión del NAIQ con la vía Guayllabamba-Pifo conocido como Conector Allpachaca que atraviesa la parroquia de Tababela es percibido como un elemento de fragmentación de la vida, totalmente exógena a las necesidades de la población. Hay comunas y barrios que no tienen un acceso vial, como Guambi o Santa Rosa. Por un lado, la concepción como infraestructura-túnel de Hercé-Vallejo (2011) se ve reflejada en los relatos del barrio de Santa Rosa, donde no hay siquiera una entrada, teniendo que recorrer tres kilómetros de una pista de tierra (entrevista a LT3, 2014). Tampoco los nuevos restaurantes y otros negocios disponen de un acceso vial al Conector, teniendo que parquear en la misma vía de cuatro carriles los clientes (entrevista a LT2, 2014). La fragmentación y jerarquización espacial utiliza muros vegetales para separar visualmente las nuevas instalaciones y la realidad de las comunidades rurales de Tababela, lo que es percibido por las personas de Santa Rosa como un intento de ocultar la realidad y la pobreza que tienen. Por ello, los límites duros que enuncia Kozak (2011), son muy relevantes de la nueva distribución espacial, y aunque hay una proximidad entre ricos y pobres, se da en espacios mutuamente cerrados como explica Prevot Shapira (2002): la relación de los habitantes de Tababela con los espacios del NAIQ es tan esporádica como las visitas de usuarios del aeropuerto a los servicios que brinda la parroquia: “allá es todo de lujo y acá es pueblo tierra” (entrevista a LT3, 2014).

El conector separa actividades cotidianas, como las viviendas y la escuela. El proyecto, como expresión de una territorialidad ajena a la vida de las personas locales no contaba con un puente peatonal que permitiera a las y los niños acceder a la escuela, por lo que fue solamente construido un puente peatonal sobre la vía tras los reclamos de quienes habitan Tababela. Pero hay otros puentes que son reclamados sobre las vías, como en la comuna de Oyambarillo, que aún no han sido construidos (entrevista a LT5, 2014) .

La desconexión física respecto a las nuevas infraestructuras se produce por la inexistencia de accesos para la población de Tababela, que se ve así privada de las posibilidades económicas que éstas brindan (entrevista a LT2, 2014). Además, las vías de conexión provocan un descenso de la calidad residencial de las viviendas por el ruido y el peligro (entrevistas a LT5 y LT6, 2014). Todo ello es una forma acelerada de que los terrenos de las comunidades pierdan funcionalidad (entrevista a PM5, 2014) y pasen a ser baldíos de reserva para el mercado inmobiliario como formula Pradilla (2002).

La fragmentación espacial se debe a que responden a una territorialidad que no es la que ejercen las personas que habitan en las comunidades de Tababela, sino que responde a la territorialidad del transporte aeroportuario, de circulación de personas y mercancías en el mercado global. La plasmación de las vías sin una participación ciudadana es un elemento que puede destrozar las expectativas de desarrollo creadas:

La construcción de vías implica una invasión del desarrollo en ciertos territorios que estaban desconectados de la ciudad o cuya conexión era dificultosa [...] muchas personas asocian la mejora de la calidad de vida con la construcción de vías, pero si no se manejan bien las cosas la vía puede ser un camión que te pasa por encima (entrevista a PM3, 2004).

A nivel espacial, la percepción de la fragmentación espacial confirma los tres elementos definido por Prevot Shapira (2002): acentuación de fronteras, desconexión física y discontinuidades morfológicas en las comunidades. Lo cual refuerza las interfaces sociales enunciadas por Long (2000) ya inherentes al proceso de urbanización. En términos de hegemonía, el NAIQ y las infraestructuras de conexión han dejado de ser un elemento únicamente positivo para parte de la población. En este caso el tipo de aceptación de la dominación responde al escenario de “Deferencia”, ya que se entiende la situación de poder de otros grupos pero no se percibe alternativa al modelo ya impuesto, lo cual es retroalimentado por la reiteración del discurso hegemónico desarrollista:

Hay que urbanizar ese proyecto, crear enlaces con los sectores productivos, y que el NAIQ sea un motor de desarrollo de la ciudad (entrevista a PM7, 2014). Vuelta atrás ya no hay pero será globalmente positivo a la larga (entrevista a SE2, 2014).

Fragmentación económica

La fragmentación económica tiene una característica menos homogénea, y es percibida de forma diferencial en función de la clase social a la que pertenecen los habitantes de Tababela. Ha surgido en Tababela una pujante clase empresarial de pequeños y medianos establecimientos proveniente de familias con una mayor propiedad de tierras que han podido aprovechar una relativa capacidad de inversión (entrevista a LT2, 2014), que se han ubicado en el sector terciario de servicios a los usuarios del aeropuerto:

Hay grupos que sí se han beneficiado, especialmente las personas de la calle principal con estacionamientos, tiendas, hoteles... el resto de gente hacemos la misma actividad que antes, un poco de agricultura, otros salen a trabajar a Quito, hemos quedado ahí” (entrevista a LT6, 2014). “Estos negocios vinculados a los pasajeros serían el motor de otros nuevos negocios terciarios “los más beneficiados es el sector turismo de 12-14 hospederías lo que mejora el transporte, la venta de las tienditas, han venido familias a arrendar y ha disparado el tema de los arriendos (entrevista a PM5, 2014).

Se trata de un proceso limitado de apropiación del proceso de transformación territorial, pues este modelo de pequeña hospedería choca con los sectores dominantes en el sector turístico de grandes capitales nacionales y transnacionales, respresentados por la Cámara de Turismo de Quito. Se trata de un sector que apuesta por la ubicación de hoteles de cadena que permitan asegurar unos estándares para turistas extranjeros y que atraigan mayor inversión (entrevista a SE7, 2014).

Aunque la propiedad de los nuevos negocios de mayor tamaño pertenecen a personas externas a la parroquia (entrevista a SE3, 2014), los pequeños empresarios de Tababela también han sufrido un impulso a partir del inicio de las obras del aeropuerto. Las nuevas empresas de servicios emplean a población local, pero el grueso de la contratación asalariada proviene del propio NAIQ y de las empresas de cargo de flores que se han ubicado en la parroquia. El porcentaje de contratación local varía entre el 10% que afirma Quiport de empleos concedidos a personas de las parroquias aledañas al NAIQ, el 20% de empresas de maquinaria o el 40% de la empresa de cargo entrevistada.

Sin embargo, este modelo de nuevos negocios de baja escala combinado con grandes contratistas de mano de obra es percibido también como un aumento de la fragmentación económica y de las disparidades al interior de la parroquia de Tababela. Quienes se han visto más desplazados del nuevo desarrollo han sido principalmente las personas dedicadas al sector primario, que antes de la construcción del NAIQ era predominante, y que ha bajado intensamente en porcentaje de ocupación en Tababela.

La contaminación de polvo en la fase de construcción del NAIQ es el inicio del declive del sector más pujante de la economía agrícola de Tababela, provocando la pérdida de cosechas y el endeudamiento de las familias campesinas (entrevista a LT2, 2014). También las explotaciones ganaderas tuvieron que cerrar por intoxicación de los animales: la mayor explotación avícola de la parroquia estaba en el lugar donde hoy se ubica el centro de cargo florístico (entrevista a SE2, 2014) . Sin embargo, a este nivel no hubo compensaciones de ningún tipo por parte de las empresas o de la Municipalidad (entrevista a LT3, 2014). Ello generó un primer cambio de empleo de la población, desde actividades agrarias a actividades de servicios de baja cualificación para la construcción del NAIQ como camionetas de transporte, peones de la construcción u otras ocupaciones (entrevista a SE5, 2014). En algunos casos esa migración se hizo definitiva, ya fuera por la imposibilidad de continuar con los cultivos, por las deudas, o por la aceptación del cambio de vida (entrevista a PM4, 2014). La des-re-territorialización en este apartado es muy marcado, ya que la construcción del NAIQ implica la imposibilidad durante un periodo de las familias campesinas de su actividad agraria, conllevando a pérdidas económicas que pueden llevar a inviabilizar la propia actividad, en el contexto de un Estado que no asume la responsabilidad de lo generado por su propia planificación territorial.

La subida de impuestos prediales, y la consideración de obras de compensación respecto a los servicios básicos que se implementaban por imperativo del NAIQ fueron otros elementos vinculados a esta tesis que influyeron en la pérdida de rentabilidad del sector primario, lo que está unido a la dinámica nacional histórica (entrevista a LT5, 2014).

Ocurre así el fenómeno que recoge Sassen (2004) de los cambios en la valoración de los distintos empleos en el proceso de periurbanización, ya que la actividad campesina se hace insuficiente para los nuevos requerimientos económicos de un sector en urbanización, por lo que la población campesina de Tababela se ha convertido en propietarios pobres como lo enuncia Prevot-Shapira (2002). Lo cual, unido al alza de los precios ha provocado la pujanza de la propiedad del suelo con el mercado inmobiliario. Ello hace que se dé un proceso de venta de los terrenos que supone una salida forzosa de los campos de cultivo: “Hay sectores marginales que se verán beneficiados por la inercia del proyecto por el incremento del suelo a pequeños propietarios pero que tendrán que cambiar el tipo de actividades ya que serían agricultores y tendrán que pasar a ser bodegueros o comerciantes” (entrevista a PM7, 2014).

La ausencia de políticas de compensación a los campesinos afectados por el polvo fue percibido como un abandono por parte de la MDMQ, que no estableció ningún tipo de mediación, y una falta de responsabilización de la empresa concesionaria Quiport, que desde la posición jerárquica que ejerce sobre el territorio responsabilizó al propio campesinado de sus pérdidas:

Con la universidad del norte se trabajó en mejoramiento de la frutilla, y se vio que usaban fertilizantes de más, no había un uso técnico. Alguien dijo polvo, había grupos organizados. El constructor trabajó con grupos de afectados, capacitó, entregó materiales, la producción se mejoró, pero no hubo una continuidad por parte de la gente. La gente no siguió los parámetros y se descuidó (entrevista a SE1, 2014).

Se trata de una tendencia que provoca una migración de determinados sectores a Quito, vendiendo la tierra y la forma de vida, como forma de abandonar la pobreza relativa (entrevista a PM2, 2014). Es de un proceso en marcha de desplazamiento de la gente pobre como enuncia Lungo (2005), que genera una fuerte angustia entre quienes se dedican a la agricultura (entrevista a SE5, 2014) y procesos muy marcados de erosión de la identidad cultural (Kessler y Di Virgilio, 2008), lo cual es analizado desde los responsables de la propia municipalidad:

Si deajo que el mercado decida al poco tiempo vamos a tener urbanizaciones gigantescas, vamos a acabar con las comunas, vamos a expulsar aún más de la periferia a la población con menos recursos especialmente campesinos e indígenas, porque la lógica del mercado es devastadora, es el fetiche del dinero. Y además es injusto. Sin una regulación fuerte por qué vas a obligar a un comunero a no vender su tierra, es complicadísimo. Si vive en condiciones infrahumanas, viene un capitalista y le ofrece diez veces el precio del terreno para hacer una urbanización cómo le vas a prohibir que venda. Lo que tienes que hacer es dar oportunidades para mejorar sus condiciones de vida digna para que como opción esté mantener sus formas culturales (entrevista a PM3, 2014).

Se trata de un proceso de especulación inmobiliaria que data de varias décadas en el Valle de Tumbaco. Los intentos de las sucesivas administraciones municipales por limitar el proceso de especulación y descampesinización no han sido efectivos. La migración se produce porque no hay una percepción generalizada de que existan empleos laborales suficientes en las nuevas empresas ubicadas en el área de Tababela. Se consideran insuficientes y de baja remuneración los empleos brindados por el NAIQ en las fases de construcción y de operación. La fase de construcción es percibida como llena de incumplimientos tanto en la contratación como en los pagos (entrevista a LT5 y PM5, 2014). En la fase de operación hay diferentes bolsas de empleo de Quiport y la A.Z. Tumbaco que no responden a la demanda existente, para los distintos niveles de formación, ya que la capacitación de las personas de Tababela ha sido creciente en los últimos años (entrevista a RE1, 2014).

Además la fragmentación económica se complementa con la percepción de falta de acceso a las contrataciones generadas en el NAIQ de las iniciativas económicas locales, ya sean formales o informales (entrevista a LT3, 2014), porque los estándares establecidos por Quiport solo pueden ser cumplidos por grandes empresas de servicios, ya sean compañías trasnacionales de telecomunicaciones o concesiones a compañías nacionales de transporte o catering (entrevista a LT5, 2014). Como indicaba Molinatti (2013), las clases con mayor capital han conseguido dominar los bienes contenidos en el espacio.

Tanto la cámara de turismo o la cámara florícola Expoflores muestran las ventajas que para sus respectivos sectores tiene el NAIQ. Sin poder olvidar la procedencia canadiense

del capital que está explotando las utilidades del actual aeropuerto, que aprovecha la inversión pública en un modelo de gestión privado (entrevista a PM2, 2014), fruto de la privatización de las empresas públicas (entrevista a PM4, 2014). Hay por tanto, una compleja modificación económica en Tababela, que ha profundizado las desigualdades sociales y que ha brindado sus mayores beneficios a agentes externos a Tababela y a las relativas clases altas dentro del territorio.

Fragmentación social

La fragmentación social experimenta un proceso dual. Por un lado, podría verse mitigada por la llegada de servicios básicos que garanticen los derechos al agua, la energía, el alcantarillado o el transporte, ya que Tababela los ha conseguido bajo dos modelos de gestión: con la gestión empresarialista (hasta 2009) como obras de compensación, y con la gestión de enfoque de derechos (2009-2014) hasta llegar al 90% de cobertura total (entrevista a PM4, 2014). No hay que dejar de observar que existe una exclusión social por acceso a servicios en el 10% de población restante, y que está fuertemente espacializada en los barrios más rurales y las comunas (entrevista a LT3, 2014). Además, aún no llegan a buena parte de la parroquia otros servicios no básicos como internet, entretenimiento, deportes... (entrevista a LT1, 2014). Sin embargo, por otro lado, existe un cuestionamiento respecto al papel del NAIQ en la llegada de unos servicios supuestamente de compensación que estaban siendo concedidos a todas las parroquias rurales de Quito, como parte de los derechos básicos de la población, lo que pone en cuestión la percepción de cambio real entre las dos administraciones municipales del periodo estudiado:

Aunque fuimos los más afectados, nos dieron (los servicios básicos), no como obra de compensación, sino porque Tababela paga impuestos al igual que el resto de parroquias, y no los puso el Municipio 100% porque poníamos una parte. En cuanto a obras nos igualaron al resto de parroquias, por lo que no hubo obras de compensación (entrevista a LT6, 2014).

La formulación de Ziccardi (2008) que explica que en los procesos de periurbanización se pueden generar segregación social por la incapacidad de sectores de población de

participar de la sociedad que les rodea tiene en el NAIQ quizás un caso arquetípico. Desde las interfaces sociales de Long (2000) se dan también formas de vida aledañas inaccesibles, por ejemplo, el consumo que se ejerce en el centro comercial aledaño al NAIQ, que es un lugar al que las personas de clases bajas de Tababela pueden acceder pero no realizar un consumo similar a los clientes del aeropuerto (entrevista a LT1, 2014).

La erosión de la identidad cultural no es reciente tras el pasado de Quito como capital de la Audiencia durante la colonia. Sin embargo, en la actualidad está en juego el carácter de área campesina que es uno de los motivos para que 28 comunas indígenas se mantengan aún en el área de influencia del NAIQ (entrevista a PM4, 2014). El modelo territorial de Tumbaco y Cumbayá de urbanización salvaje, que arrasa con las tierras agrícolas para la construcción de centros comerciales y urbanizaciones cerradas de las clases medias y altas se ha convertido en una amenaza para las comunas, que se reproduce en cualquier lugar del DMQ de forma idéntica (entrevista a PM2, 2014). Ello se debe a que la forma de territorialidad del capital no realiza distinciones sociales o culturales, recrea espacios de consumo haciendo tabla rasa de las territorialidades subalternas. Especialmente las personas adultas mayores no ven una inserción en el nuevo desarrollo y los nuevos modelos de vida. La nueva fragmentación en estamentos económicos en un espacio antes con mayor homogeneidad genera procesos de exclusión (entrevista a SE5), y el que determinadas formas de vida dejan de existir. En el caso de distintos pobladores su ocupación como agricultores desapareció con la expropiación de los terrenos y el centro de la vida comunitaria, el molino, recogiendo la prensa distintos testimonios.

La fragmentación social genera distintos escenarios de aceptación de la dominación hegemónica. El caso más extremo es de las personas dedicadas a la agricultura que migran a la ciudad, que se encontrarían bajo la forma de “Resignación” en la que la dominación se percibe como negativa pero no se ven alternativas posibles por considerarse utópicas. Cuando se da una consecución de los servicios básicos tras décadas de anhelo puede haber cierto “Sentido de la Representación”, en el que los dominadores han logrado al menos hacer percibir a la población que dominan en el favor de los dominados.

Estas múltiples fragmentaciones que ha sufrido el territorio y que están presentes en el discurso de los distintos actores relacionados con el NAIQ ha llevado a un sentimiento de frustración respecto a las expectativas depositadas en la llegada del desarrollo en forma de GPU. En términos de ejercicio de las territorialidades hegemónicas, el proceso ha llevado a que se hagan efectivas con el coste colateral de haberse producido una pérdida relativa de la legitimidad del poder para determinados sectores de la población.

Sin embargo, el discurso del desarrollo permite que su vigorosidad no sea puesta en duda, sino que es cuestionada la forma en la que se ha tratado de implementar este desarrollo (entrevista a LT5, 2014). La capacidad del Estado para administrar el territorio y a sus poblaciones no es puesta en duda por la población, siendo esta forma de territorialidad moderna de los Estados la verdad hegemónica más clara. Lo que sí se produce es una transición en términos de ejercicio de la dominación, desde una situación inicial con escenario de “Inevitabilidad” en el que a lo sumo los grupos dominados plantean una acción de beneficio individual, hasta el escenario de “Resignación” cuando se llega a la fase de funcionamiento del NAIQ para los sectores más excluidos.

Pese a que Tababela pasa a estar integrada al sistema mundo y ser uno de los lugares más conocidos de Ecuador (entrevista a PM5, 2014), su proceso de fragmentación interna ha sido intenso, a través de distintas variables y niveles, que implica afirmar que se produce la paradoja de Kozak (2011): a la vez que disminuye la segregación en términos de integración de un espacio al sistema mundo a través de un aeropuerto, se produce un aumento de las desigualdades en el lugar donde se emplaza. La existencia de distintas capas de fragmentación sucesivas invita a pensar en Tababela como un fractal de Soja (2000) en el que hay múltiples segregaciones sociales simultáneas en el espacio limitado de una parroquia rural de Quito. Por ello, las preguntas que se formula la investigación son, ¿cómo se ejercieron los derechos territoriales? ¿hubo algún proceso de construcción colectiva del territorio?

3.2. El ejercicio de derechos territoriales en la plasmación del NAIQ.

a) Participación diferenciada: el NAIQ como conjunción de las territorialidades dominantes.

Se ha indicado cómo los sectores dominantes han sido los más beneficiados en toda la transformación territorial vinculada al NAIQ. En este apartado la investigación se pregunta cómo fue el proceso de participación en las distintas fases y cómo los distintos sectores pudieron construir ejercer su territorialidad desde una visión de las territorialidades en relación dialéctica.

En primer lugar hay que acotar que el NAIQ es de por sí un proyecto de transformación territorial acorde a la forma de espacialidad del capital (entrevista PM6, 2014), y por tanto se inserta en esta lógica. Pero también existen unos derechos territoriales que vistos en clave neoconstitucional son de obligado cumplimiento constitucional para las políticas públicas. El Estado a través de la municipalidad es la institución que va a poner en marcha la territorialidad derivada de su ejercicio del poder y que tiene el mandato constitucional de respetar y hacer valer los derechos territoriales.

El NAIQ es un proyecto promovido desde hace décadas por algunos de los sectores económicos con mayor capacidad política al interior de la ciudad, y de los más influyentes en el conjunto del Ecuador. La cámara de turismo reconoce que contar con un nuevo aeropuerto era una de las peticiones del sector, que demandaba mejores condiciones de operación, aunque fuera en un lugar más alejado y con peores condiciones climáticas (entrevista a SE7, 2014). También el sector florícola demandaba unas nuevas instalaciones más acordes a sus necesidades, en un espacio sin problemas de tráfico como los del antiguo aeropuerto, con una mayor capacidad de carga al tener una pista de aterrizaje más larga y a menor altitud, con la pretensión de convertir a Tababela en un centro logístico de flores (entrevista a SE6, 2014). El sector inmobiliario tiene intereses muy claros en todo el área. Pese a que la Cámara de la Construcción no concedió una entrevista para esta investigación, esto se puede constatar a través de fuentes secundarias como la página web de Camicon. No tanto en el NAIQ sino en la prolongación acelerada

de la ciudad hacia el este a través de expansores urbanos. La inversión sin antecedentes en infraestructura vial y de transportes posibilita hacia el futuro una enorme captación de plusvalías.

Aunque todos estos grupos de poder de la burguesía cuentan con intereses comunes no actúan como uno solo, sino que se dan disputas entre los distintos sectores productivos y dentro de cada uno de ellos. El interés de estos grupos en el Valle de Tumbaco es previo a la constitución del NAIQ, pero sin duda esta transformación territorial agudiza y reactiva los procesos de acumulación de capital en este espacio.

Hay que analizar cómo se han dado los derechos territoriales y de participación en la modificación espacial hasta la puesta en funcionamiento del NAIQ. En el sector turístico, la cámara que agrupa a las principales empresas del sector asegura tener una relación de colaboración con Quito Turismo en la fase de Barrera como alcalde. Incluso, cuando hay asuntos que se detienen con otras secretarías, Quito Turismo media para la cámara de comercio:

Ha habido buena participación con el municipio, con Quito Turismo trabajamos de cerca y tenemos muchas cosas en conjunto, alianzas público-privadas al 50% como Capacitur [...] con la secretaría de Planificación no ha habido tan buen diálogo y ahí lo que hacemos es triangular a través de Quito Turismo y ello ha dado un gran resultado (entrevista SE7, 2014).

Sin embargo, la situación cambia en el nivel más local, donde los hostales situados en Tababela tienen su forma de interlocución con las administraciones a través de las parroquias fundamentalmente, con un nivel de incidencia mucho menor en la municipalidad. La apertura de grandes hoteles es uno de los grandes logros para la Cámara, y sin embargo es un gran temor para los dueños de las pequeñas hospederías de Tababela.

El sector inmobiliario tiene una práctica de mediación a través de múltiples instancias. En la fase de la Municipalidad con Moncayo al frente, las nuevas promociones inmobiliarias no contaron en la práctica con regulaciones fuertes a su actividad, siendo el

mercado el principal factor de transformación del territorio. Se puede apreciar en la web de la Cámara de la Construcción la relación directa con las personas de más alto rango en la municipalidad en distintas fases de gobierno, lo que se puede interpretar respecto a la mediación directa que tienen las empresas inmobiliarias. Se trata de los sectores con un mayor malestar por las políticas de regulación del suelo y captación de plusvalías de la Municipalidad, y uno de los grupos que más modificó su postura relativa en la Municipalidad en la administración 2009-2014. Sin embargo, su poder en los ámbitos más cercanos al territorio está mucho más consolidado:

Los grupos de poder tienen una actitud muy chulesca en la A.Z. Tumbaco, es como si fuese suya la administración, y presiento que lo es, siempre estaban dando regalitos, con el control de la ciudad, para aprobar las urbanizaciones también [...] su forma de dialogar con el municipio es con ofrecimientos, por ejemplo, dando terrenos para equipamientos municipales si se les permitía agilizar un trámite burocrático, ellos se adecúan así: "yo le construyo el parque pero ayúdeme a conseguir el permiso para que pasen de mañana las volquetas". Otras personas habrán dicho le construyo la casa, o le doy plata, es una zona de bastante corrupción porque está en expansión y necesitan un administrador que facilite, invita a comer al administrador, etc. La gente iba a ofrecer plata por los permisos, y son gente de clase alta-alta, de mucho poder (entrevista a PM4, 2014).

Al igual que en el caso inmobiliario, para el sector florícola la relación ha sido algo más tensa con el gobierno local durante la administración 2009-2014, no tanto en las cuestiones de fondo, sino por la urgencia y el momento en el que se traslada el NAIQ. Hubo un gran desentendimiento en el traslado del aeropuerto, pues se decretó desde la municipalidad su apertura en febrero de 2013, en el pico de exportaciones vinculado a San Valentín. Tanto Expoflores como los centros de cargo explican la ausencia de diálogo en este aspecto, pero sí se considera que hay muy buenas oportunidades en el sector del NAIQ y una buena disposición por parte de las administraciones públicas en todos los niveles. A la par que el nuevo aeropuerto era una demanda del sector, se considera que con el municipio en el último periodo "con Barrera hubo apertura para conversar pero no para ejecutar [...] en lugar de aprovechar las potencialidades se enredaron mucho en abrir el aeropuerto y ver que funcione y ya veremos en el camino" (entrevista a SE6, 2014).

Sin embargo, sí se considera una mayor apertura con la administración previa de Moncayo, bajo la que se designó al presidente de Expoflores como parte del directorio de la CORPAQ, y con la actual administración del nuevo alcalde Mauricio Rodas.

Para la población de Tababela, sin embargo, hay una percepción de que la participación hay sido muy escasa, con una municipalidad ausente. En la primera fase de políticas de información y participación, durante el traslado de las personas del barrio de San Agustín a Otón de Vélez en los años 70 y 80 del S.XX, el proceso estuvo marcado por la ausencia de democracia en Ecuador. Las formas de mediación propias de las dictaduras militares desarrollistas y la ausencia de marcos de regulación de la participación en cualquier ámbito del Estado se unieron a que el propio derecho a la ciudad en estado de formulación y los derechos territoriales indígenas sin definir más allá de la ley de comunas de los años 30. Cabe destacar que no hubo ningún proceso de participación establecido por la municipalidad, ya que la carta de expropiación de los predios fue enviada por al DGAC. El barrio hizo llegar sus reclamos a través de la DGAC y la propia presidencia de la República.

En las dos fases establecidas en este estudio de gobierno municipal de Quito, vinculado a dos ordenamientos constitucionales distintos, se observan los derechos territoriales ejercidos. La primera acción es la negociación y la constitución de Quiport, con Paco Moncayo como alcalde, y la elección del modelo público-privado propio de la gestión empresarialista para la construcción del NAIQ. Se establece una fuerte presencia de la CORPAQ, corporación municipal con participación privada, y se da la concesión de la construcción a las empresas AECON-Andrade Gutiérrez:

Aunque hay un proceso previo en 2002, la construcción comienza en 2006, se crea Quiport, se busca financiamiento y Quiport asume todos los compromisos con los bancos. Se comienza la construcción en un terreno ya expropiado, ya no había población y nos dijeron que había que construir un aeropuerto en la zona designada por la DGAC (entrevista a SE1, 2014).

En esta fase no hay cauces de participación por parte de la ciudadanía general de Quito o por parte de la población de Tababela, y se conoce la reactivación del plan de construcción

del NAIQ por la prensa local o de manera informal: “hace unos 11 años con la alcaldía de Paco Moncayo se comenzó a escuchar que finalmente se construiría el nuevo aeropuerto. Esto lo escuché en comentarios de funcionarios del Municipio pues en aquella época yo era pasante en la Administración Tumbaco” (entrevista a LT1, 2014). En 2002-2006 está vigente la Constitución de 1998 y Ecuador ya ha ratificado el Convenio 169 de la OIT. No se lleva a cabo el proceso de información ni de consulta a la población de las comunas reconocidas del área de influencia del NAIQ, ni se ponen en marcha los principios participativos establecidos en el Plan Estratégico con la población local de Tababela o las parroquias aledañas.

Antes de la propia construcción del NAIQ se lleva a cabo la construcción del Conector de Alpachaca, la vía que lo une con la ruta Guayllabamba-Pifo. Tampoco se dio un proceso de información ni consulta previa, pese a que la propia vía atravesaba terrenos colindantes a la comuna de El Guambi: “nunca consultaron, a nivel aeropuerto ni a nivel más concreto de las canalizaciones de agua. Hubiera sido lo primero, tanto para el aeropuerto como para las vías” (entrevista a LT5, 2014).

La información para los propietarios de los terrenos expropiados para la vía fue mediante la notificación de expropiación, al igual que en los años de las dictaduras militares, una relación directa entre el Estado y el propietario expropiado: “Se arregló la expropiación negociando con cada familia y quienes sacaron beneficio fue la Aviación Civil, no sacamos provecho de eso y fuimos perjudicados” (entrevista a LT6, 2014). Las condiciones económicas, la premura y la ausencia de un proceso organizativo hizo que las personas propietarias del suelo expropiadas articularan sus demandas en torno al párroco de Tababela, Enrique Rosner, conformando un grupo de vigilancia de acompañamiento al proceso. Ello provocó que se realizaran las primeras reuniones cuando las obras ya estaban iniciadas ante el malestar generado, que consistieron en informar sobre el proyecto, pero no hubo proceso de negociación o consulta sobre el trazado, únicamente sobre el valor a entregar a los propietarios (entrevista a LT1, 2014).

Fruto de este primer proceso organizativo se constituyó la CORDEZA (Corporación de Desarrollo de la Zona Aeroportuaria) junto a moradores de Puembo y Yaruquí, de la que el propio Enrique Rosner formaba parte como Vicepresidente. Este ente organizativo logró abrir procesos de diálogo a otros niveles, como la demanda de las parroquias de tener agua potable o alcantarillado. Solicitaba “obras de desarrollo comunitario, entre las que se encuentran un colegio técnico en Puembo, un policlínico y la creación de un parque tecnológico en Pifo”⁴. En sus propuestas mantenían un tono de cordialidad: “aseguran que su lema es no protestas sino propuestas”⁵, lo que es una clara muestra de la posición de la población respecto a la hegemonía con la que contaba el proyecto.

Para la utilización del agua de riego en la construcción de la vía fue utilizado el mismo procedimiento de la expropiación siendo cortado el suministro sin previo aviso (entrevista a LT3, 2014), quienes desconocen la naturaleza de las decisiones, y son vinculadas a las altas esferas de la administración parroquial (entrevista a LT4, 2014). El procedimiento durante los años 2005 y 2006 consiste en informar de forma escasa, sin hacer partícipe de las decisiones a la población de Tababela (entrevista a PM5, 2014). Lo cual es reconocido por los concejales en ese momento en el poder “la población no estaba informada de lo que ocurría” (entrevista a PM7, 2014)

En este contexto de ausencia de la Municipalidad en los procesos de información a la población es la empresa concesionaria, Quiport, quien asume la principal tarea de relacionamiento con la comunidad desde el primer momento en base a su plan de RSC. La CORPAQ no tiene en la ordenanza que la crea disposiciones o competencias relacionadas con la participación social, por lo que se reúne únicamente con la presidencia de la Junta Parroquial (entrevista a LT1, 2014), y a través de este cauce el Presidente Ernesto Núñez puede trasladar a las personas de Tababela la información básica.

⁴ <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/negocian-predios-de-ingreso-a-aeropuerto-166699.html>

⁵ http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=37439&umt=pobladores_zona_del_nuevo_aeropuerto_piden_preocupacion_por_tema_social

CORPAQ se limita a publicar en prensa nacional los avisos que estaban demarcados por la legislación, lo relacionado con el Estudio de Impacto Ambiental en su web y una exposición de proyecto de aeropuerto ubicado en las plazas cívicas de Checa, Yaruquí, Tababela, Pifo y Puembo.

Quiport, como consorcio de capital canadiense con fuertes intereses en una paz social que permitiese llevar a cabo el NAIQ y asegurar la inversión, toma el protagonismo del relacionamiento comunitario. Fue Quiport la única administración que elaboró un Plan de Consulta Pública⁶, que como anécdota significativa, está disponible únicamente en inglés. Se trata de un Plan que establece una serie de objetivos relacionados con la participación social, como proveer puntual información a las comunidades afectadas por la construcción del NAIQ, mantener buenas relaciones de la población no solo con Quiport sino también con el resto de instituciones involucradas, o gestionar y documentar los conflictos y disputas que puedan surgir. Hasta que comienza el Plan de Consulta Pública, Quiport ha realizado algunas tareas de socialización mediante la prensa, su web y con actividades en Tababela en las que se realizan encuestas. Desde 2006 con el Plan de Consulta Pública comienzan las reuniones con la población local con siete reuniones a lo largo de ese año. En 2007 las reuniones se multiplican hasta llegar a 73 convocatorias a líderes comunales de las parroquias de influencia del NAIQ. Un anexo del Plan establece incluso los tipos de reunión en función del actor con el que se participa, una duración de dos horas en las que debe mostrarse las presentaciones digitales de los avances del proyecto, y es el espacio para socializar el Plan de Inversiones y el Plan de Manejo Ambiental: “el plan fue permanente desde 2006 a la actualidad. El Plan de Inversiones es el gasto social de la empresa, cuyos principales proyectos son las “aulas virtuales” situadas en Tababela y distintos programas de emprendimiento con grupos de las parroquias aledañas” (entrevista a RE1, 2014). El Plan de Inversiones que promete puestos de trabajo, subvenciones y programas sociales, junto con la información brindada

⁶ El Plan de Consulta Pública responde a la lógica de Responsabilidad Social Corporativa de Quiport, que recoge talleres participativos para informar de los avances del proyecto y resolver las posibles dudas de las personas asistentes. La RSC es la versión actualizada de la Filantropía empresarial, que conjuga valores hegemónicos empresarialistas con un fuerte paternalismo, como en el caso de Quiport.

en la fase de construcción convirtieron las reuniones hechas de los espacios convocados por Quiport como la mayor práctica aparente de participación, pese a que no se tomaban decisiones respecto a la construcción del territorio. El esquema de esta participación es en base a dádivas de una empresa privada: Quiport puede decidir unilateralmente qué sucede con las inversiones teniendo en cuenta únicamente sus fines como empresa, y no los derechos que la población ostenta.

Quiport y a través de su departamento de Responsabilidad Social fue el verdadero agente en terreno para socializar el proyecto y regular los posibles descontentos y conflictos. De esta forma, la presencia de Quiport en las comunidades fue muy alta, mayor a la del propio municipio de Quito (entrevista a RE1, 2014), de forma que la institucionalidad efectiva legitimada sobre el territorio era la empresa concesionaria del NAIQ. Se trata de un momento inaugural en la implantación de las estrategias de Responsabilidad Social Corporativa en Ecuador, uno de los emblemas de la gestión empresarialista propia de la fase neoliberal. La implantación del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), formado por un consorcio de empresas petroleras junto al Estado, durante el mismo periodo de la construcción del NAIQ también impactó esta área de las parroquias nororientales de Quito. El modelo de RSC del OCP estaba fundamentado en que las Juntas Parroquiales decidieran en qué gastar los fondos ofrecidos a cambio de paz social y éstos fueron destinados a nuevos coliseos, baños públicos, fiestas, etc. Por otro lado, desde Quiport se señala que el modelo de RSC de la compañía estaba vinculado a la formación y la creación de nuevas empresas (entrevista a RE1, 2014). Sin embargo, las propias concesionarias de la construcción del NAIQ impulsaban una forma de RSC basada directamente en las dádivas. En los relatos aparece cómo las contrapartidas del NAIQ eran viajes para ver cómo iban las obras: “el constructor hizo visitas a la construcción, ponía 3-4 buses en los parques, se hacían las inscripciones en las juntas parroquiales, venían al centro de convenciones, se informaba cómo iba la obra” (entrevista a RE1, 2014).

Lo cual es visto por la población como una forma de distracción respecto a las cuestiones más importantes, con una altísima demanda para ir a ver las obras: “los gobiernos de turno

nos entretuvieron y nos engañaron con visitas al aeropuerto, Quiport daba 3 buses. Como la gente es sencilla nos entretenían así” (entrevista a LT1, 2014). Los viajes de un día incluían nuevas promesas que no fueron cumplidas, como viajes de avión de compensación y otros (entrevista a LT6, 2014).

Quiport sí considera que tuvo una relación continuada con la administración local, lo que llevó a que colaborara en el propio planeamiento de la ciudad: “el municipio se puso a planificar con el Plan de Parroquias Nororientales, y Quiport hizo estudios compartidos para el municipio para que se hicieran ordenanzas y otros elementos para que el municipio vaya determinando cómo implementarlos” (entrevista a LT1, 2014).

La empresa concesionaria Quiport y el consorcio constructor AECON-Andrade Gutiérrez consiguieron que la población de Tababela viera bien en términos generales las obras del aeropuerto pese a los factores negativos que se estaban dando. En términos de participación, se puede considerar la actuación combinada por la Municipalidad y las empresas como carente de mecanismos de participación efectivos en el diseño de las políticas pública.

En ausencia de un Estado que asumiera sus compromisos establecidos en el Plan Estratégico de la MDMQ para la generación de cauces de información, consulta y participación han sido principalmente las empresas los actores que ejercieron el papel de mediación en la disputa de territorialidades. Un actor con una intención muy parcial respecto a los derechos territoriales, ya que es el mayor interesado en imponer al territorio una forma de construcción social del espacio acorde al desarrollo capitalista del área para llevar el proyecto adelante. Lo cual ha redundado en una forma de construcción territorial que permitiera las inversiones privadas y alineada con los principales grupos de poder y económicos presentes en la ciudad.

El fuerte cambio institucional de 2008-2009 lleva a ampliar los derechos territoriales y dotarlos de una perspectiva neoconstitucional por un lado, y a ampliar la acción de la Municipalidad por otro lado para abandonar la forma de gestión neoliberal. Tras la

renegociación de Quiport, ya explicada con la municipalidad, la empresa concesionaria sigue en la nueva fase con el Plan de RSC, las reuniones y los programas sociales de la empresa. Sin embargo, desde 2009 la AZ de Tumbaco pasa a tener un papel más fuerte en el área, y la inversión en servicios básicos crece bajo una óptica de derechos (entrevista a PM1, 2014), en los que no se conceden a la población por albergar el NAIQ sino por el hecho de tener derecho a ello en Ecuador y en Quito bajo la perspectiva neoconstitucional de los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador de 2008. En cuanto a la participación ciudadana, las dinámicas de asambleas informativas y cabildos abiertos se llevan a cabo desde la A.Z. Tumbaco y llegan por los mismos principios a las Juntas Parroquiales, en el caso de Tababela, también gobernada por Alianza País a partir de 2009, el mismo partido del Presidente Rafael Correa. A partir de 2009 las asambleas institucionales y las rendiciones de cuentas abiertas se reparten a lo largo del territorio.

Respecto a los derechos de información y consulta sobre el uso de las tierras de las comunas indígenas, en 2009 que comienza la nueva administración municipal, ya estaban expropiados los predios destinados al NAIQ y al Conector de Alpachaca, por lo que es imposible revertir la ausencia de cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en Tababela. No obstante, no están licitadas aún las vías de interconexión desde Quito al NAIQ, la ruta Collas y la Ruta Viva según establecen los medios de comunicación, que también atraviesan comunas indígenas o sus zonas de influencia. La construcción de estas nuevas vías y su procedimiento develan los límites de la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos territoriales en la administración municipal de Quito 2009-2014.

La necesidad de apertura del NAIQ por mandato del Presidente de la República, la necesidad urgente de vías para su funcionamiento o los fuertes conflictos que éstas suscitaron, hicieron que la municipalidad pusiera la prioridad de su acción en los principios desarrollistas: el mandato municipal fue poner en marcha cuanto antes el NAIQ. Pese a los principios del derecho a la ciudad y la toma de decisiones democrática y directa en las modificaciones del territorio, y la existencia de tierras de comunas indígenas afectadas por la construcción de las vías en Calderón y las faldas del Ilaló, la

decisión de construir las vías se toma sin un proceso participativo. El proceso se realizó con unas herramientas de gestión territorial muy similares a las utilizadas en la gestión anterior, en las que la municipalidad acordaba el precio de expropiación con los propietarios del suelo. No hubo información ni consulta en las comunas, ni proceso participativo vinculado al derecho a la ciudad, ni fueron presentados proyectos alternativos para que la población de Quito pudiese tomar una decisión conjunta. La diferencia mayor respecto al proceso del conector del Alpachaca fue la información a las personas afectadas que en este caso tuvo mayor antelación.

Desde la Municipalidad se explica en términos de urgencia: “en la locura del aeropuerto no hubo un proceso participativo, sino una resolución de conflictos para que pudiera darse el aeropuerto” (entrevista a PM4, 2014). Lo cual explica la percepción generalizada de que en términos de participación las dos gestiones municipales fueron un continuo hacia la puesta en marcha del aeropuerto como prioridad (entrevista a LT4, 2014). Voces de la institución explican que no se está cumpliendo el ordenamiento establecido referido a las áreas rurales donde se asientan comunas, la A.Z. Tumbaco no ha ejercido la portavocía del territorio como debía (entrevista a PM2, 2014). Por tanto, cuando se trata de proyectos estratégicos, la participación queda limitada a la gestión del territorio bajo las decisiones tomadas en los niveles superiores de la municipalidad. Y en estos casos, los derechos territoriales constitucionales quedan aplazados, lo cual no tiene cabida en un régimen constitucional garantista, en el que la Municipalidad debe ser uno de los pilares y garante de esos derechos. No pueden tener un límite en la racionalidad más general o el llamado interés general, el pluralismo jurídico y el garantismo en el que está asentada la Constitución de 2008 deben hacer valer los derechos territoriales colectivos frente a la urgencia de las territorialidades hegemónicas por mejorar la vialidad hacia una nueva infraestructura aeroportuaria.

La total asimetría respecto a la capacidad efectiva de participación en la construcción del territorio que ostentan los grupos de poder y la población de Tababela es patente en este apartado. Por ello puede afirmarse que el proceso de construcción del NAIQ ha mostrado

la prevalencia de las posiciones hegemónicas en la ciudad de Quito en las decisiones concernientes a las políticas públicas territoriales. La materialización del ejercicio de la territorialidad del Estado ha estado más cerca de los mandatos desarrollistas que de los derechos territoriales establecidos constitucionalmente y en el derecho internacional.

b) Limitaciones de la construcción territorial desde abajo: protesta y revolución pasiva.

La ausencia de cauces institucionales de participación durante el periodo de establecimiento y desarrollo del NAIQ, combinado con un ejercicio profundo del dominio hegemónico provocó que la construcción desde abajo del territorio por mecanismos de apropiación estuviese limitada al ejercicio de la protesta y en una escala microespacial. Para los grupos subalternos su territorialidad se ha ejercido por cauces extrainstitucionales, lo que se analiza en el presente apartado.

La protesta tuvo distintas intensidades en función de la comunidad afectada, su grado de organización y el momento histórico en el que afrontó el proceso de movilización ciudadana. Paradójicamente, la protesta con un mayor cuestionamiento a las territorialidades hegemónicas se produce en el barrio de San Agustín, el lugar donde ahora se asienta el NAIQ, que se tratará como primer caso. En ausencia de derechos civiles, en el periodo de dictaduras militares, la comuna resistió más de una década en sus terrenos la orden de desalojo para ubicar el NAIQ. La protesta no se da por la oposición a la construcción del aeropuerto, sino por las condiciones en los que eran expropiadas las familias, por una cantidad que las expulsaba de facto a la ciudad (entrevista LT7, 2014). La orden de expropiación dictada en el año 1973 se comunicó sin socialización alguna e incluyó la militarización del barrio de San Agustín, bajo la acusación de guerrilleros a sus vecinos. La perseverancia de los moradores de San Agustín por mantener su forma de vida campesina en comunidad llevó al Estado a ofrecerles una permuta de tierras en las tierras altas del Cayambe o en los terrenos del IERAC en la Amazonía, de forma que se fragmentaba la comunidad en distintas áreas. La negativa de la comunidad a vivir lejos del Valle de Tumbaco y el deseo de vivir conjuntamente llevó a la DGAC a aceptar que buscaran un territorio al que mudarse según el formato espacial que estaban exigiendo.

Tras meses de búsqueda decidieron que la Hacienda de Otón situada en la colindante parroquia de Yaruquí, al este de la quebrada de Santa Rosa era idóneo.

En 1980, bajo la presidencia de Roldós Aguilera, se acordó el traspaso a Otón de Vélez a través de la declaración de utilidad pública de la Hacienda de Otón y así se pudo salvar la inexistencia de procedimiento legal de permuta. El traslado definitivo sería en 1987, tras 10 años de protestas y mediaciones las familias de la comunidad conseguían trasladarse juntas, con su propiedad de la tierra en Otón permutada y con los servicios básicos de calle empedrada, escuela, terrenos para capilla, casa barrial, cementerio y mercado (entrevista LT7, 2014).

En términos de hegemonía, dentro de que se produjo la expulsión efectiva del territorio donde vivían porque el NAIQ como proyecto ya era una verdad inevitable, en ausencia de reconocimiento de los derechos territoriales, hubo un resultado de la dialéctica de territorialidades en el que, reconocida la supremacía de la territorialidad y la lógica del Estado, hubo un proceso de apropiación territorial muy notable en el que hubo una propuesta alternativa desde los grupos subalternos y consiguieron llevarla a cabo.

Como segundo caso de protestas en la parroquia de Tababela se recoge de las entrevistas el proceso que apoyó CORDEZA respecto a las expropiaciones del Conector de Alpachaca. El bajo perfil de CORDEZA que se recoge en el apartado anterior, y la aceptación de la expropiación se saldó con el escenario de dominación de “aceptación”, en la que la organización sirvió para buscar un aprovechamiento individual, la generación del mayor aprovechamiento para las familias dentro del perjuicio generado por la expropiación.

Como tercer caso se hallan las protestas que se dan durante la fase de construcción en Santa Rosa, Guambi y la cabecera parroquial de Tababela, que son procesos de apropiación territorial en el ámbito más micro. Se tratan de protestas de cada comunidad, no simultáneas y con un objetivo muy específico. Por un lado, en la cabecera parroquial de Tababela, hubo marchas para que se construyera el actual puente peatonal que une las

viviendas y la escuela. Por otro lado, en la comuna de Guambi se dio un día de paro en el conector Alpachaca que detuvo unas horas la construcción del NAIQ. Bajo la reivindicación de Guambi estaban motivos económicos: compensaciones a los frutilleros por el polvo y el pago de las mensualidades atrasadas a quienes trabajaban en el aeropuerto. Y por último, en Santa Rosa, el motivo de paro fue la inexistencia de acceso vial directo desde el conector de Alpachaca a la comunidad. En los tres casos se puso en marcha la resolución de conflictos desde la Municipalidad, pese a estar bajo la fase empresarialista, en la que Quiport se encarga del relacionamiento comunitario. Pese a ello es la MDMQ la entidad que asume la tarea de solucionar el malestar vecinal. En los tres casos la promesa de cumplimiento hace que la protesta se disuelva, en el caso del puente peatonal se cumplió, pero solo parcialmente en las otras dos causas de protesta. Santa Rosa ha abierto un acceso de facto al Conector de Alpachaca, que cada cierto tiempo es cerrado por el municipio, y las personas de la comunidad vuelven a abrir. En este caso el escenario de dominación es el “Sentido de la Representación”, ya que la población considera que hay unos gobernantes que ejercen la dominación en su beneficio, y que dada la protesta y la mediación ejecutarán lo prometido. En la actualidad continua existiendo una visión negativa de las protestas, aunque con matices motivados por el aprendizaje de las protestas protagonizadas por la población de Tababela: “el pueblo no organizó protestas porque somos un pueblo pacífico, de conversar. Eso es malo, porque en la mayoría de gobiernos sudamericanos si no se protesta no te hacen caso, te digo a los 50 años. Eso de conversar, dialoguemos, sentémonos, es un mito” (entrevista a LT6, 2014).

Estos procesos de protestas no están exentos de ser cruzados por los poderes hegemónicos, especialmente en los niveles cultural y moral. La posición de las dirigencias comunales y parroquiales es muy significativa respecto a cómo esta forma de desarrollo urbano es parte de la hegemonía cultural: “por parte de las dirigencias (comunales) no se quiere el modelo de Cumbayá pero sí las fuentes de trabajo que tiene. Se acaba asumiendo desde las dirigencias los discursos de los grupos de poder [...] es una cuestión bien colonialista cómo se admira a la clase alta” (entrevista a PM4, 2014). Lo cual se asocia a

las formas de clientelismo subyacentes en el territorio, una colonialidad que no desapareció con la formación de comunas libres y la supresión de las haciendas: “nuestros propios dirigentes están casados con el desarrollo porque hay una forma de clientelismo en el que creen que se tienen que adaptar a eso y no al revés” (entrevista a PM2, 2014).

Se trata de una forma de colonialidad y de hegemonía cultural inserta en la administración local: “los técnicos son de aquí (Quito) y cualquier cosa que suena a rural o comunal suena a atraso [...] estos pobres como no saben vivir los vamos a enseñar porque no saben vivir. Es una forma de colonialismo mental, y volviendo al aeropuerto es el modelo de desarrollo ajeno a lo rural y a la comuna” (entrevista a PM2, 2014). Incluso para las personas con mayores responsabilidades en el Municipio la forma de considerar las mejoras de vida están aisladas de la reproducción cultural de las comunas, lo que contrasta con la visión de las personas que están trabajando directamente con las mismas:

El Secretario de Desarrollo decía que la oportunidad de la gente era capacitarlos y ser buenos meseros. Perdí la compostura, dije que la hacienda ya se acabó, ya no son wasipungueros. No porque sea indigno ser mesero, pero creo que debiéramos tener otra visión del desarrollo en relación a la gente. Porque la gente va a tener que salir expulsada, quien tenga plata podrá quedarse y quien no tendrá que marcharse por un aumento de los precios. Puedes tener trabajadores pero dejas de tener a gente viviendo en su territorio (entrevista a PM2, 2014).

Estas formas clientelares y neocoloniales de poder siguen practicándose en los territorios periurbanos de las parroquias nororientales del DMQ, en los que también hay movilizaciones que están guiadas por los grupos de poder (entrevista a PM6, 2014), que pueden incluso llegar a manipular las propias asambleas de presupuestos participativos (entrevista a PM4, 2014).

El cambio de la administración municipal en 2009 en un proceso de cambio institucional a nivel nación supuso un aumento de la legitimidad de las instituciones. La promesa de gobierno participativo y basado en derechos básicos del nuevo alcalde Barrera generó esperanzas en la población de Tababela: de nuevo el desarrollo estaba en el horizonte, en esta ocasión incluso más cerca. El escaso nivel de organización de Tababela junto con

esta nueva expectativa por el desarrollo fueron factores decisivos para que no se hayan repetido hasta hoy protestas de las comunidades y barrios que componen la parroquia.

La plasmación material del desarrollo se hace realidad a través de la urbanidad, entendida como acceso a los servicios básicos, un derecho mínimo de la condición de pertenencia a Quito para la población de Tababela. Sin embargo, esos servicios básicos pueden ser una contrapartida para facilitar un modelo territorial hegemónico: “bajo el pretexto de conceder los servicios básicos el Municipio subordina a su lógica y su modelo de desarrollo el territorio” (entrevista a PM2, 2014). ¿Constituye esta forma de asociación conceptual GPU – Servicios básicos, una conquista social emanada de un marco constitucional garantista, o por el contrario una forma de reforzar la hegemonía en un territorio en fragmentación según las lógicas del capital?

Para analizar esta cuestión es clave el concepto de revolución pasiva gramsciano, en la que hay una aceptación parcial de demandas de los grupos subalternos para reforzar la hegemonía. En este proceso se da una reubicación de los grupos de la burguesía. En el caso del periodo 2009-2014 ciertos sectores del empresariado han tenido ganancias sin precedentes, como pueden ser el sector turístico o de obra pública, y sin embargo otros grupos de la burguesía antes centrales han tenido un papel menos preponderante, como se analiza en esta tesis: el inmobiliario o el florícola.

Sin embargo, hay una contradicción entre la llegada de derechos constitucionalmente establecidos bajo una perspectiva neoconstitucional, como el agua o la energía, y la negación de los derechos territoriales en pos de un modelo de desarrollo espacial incuestionable. No cabe duda de que pese a haber perdido una capacidad sobre el territorio, el sector inmobiliario es el mayor beneficiado por la generación de nuevas vías y un nuevo GPU en el periurbano, por las plusvalías generadas y las expectativas hacia el futuro. El modelo desarrollista impulsado por el alcalde Barrera en una gestión supuestamente basada en derechos ha permitido una gobernabilidad relativamente alta en un momento de grandes transformaciones espaciales en ausencia de procesos de participación, lo que potencialmente podría haber provocado grandes protestas en el Valle

de Tumbaco. Por el contrario, la gobernabilidad de este periodo ha permitido que se haya puesto en marcha el NAIQ, y que hayan sido terminadas o estén en fase de ejecución las grandes obras viales de interconexión del aeropuerto con el norte, centro y sur de Quito. Sería un ejercicio muy interesante, que deberá ser abordado en futuras investigaciones, la recomposición de la hegemonía al interior de la ciudad a lo largo del periodo de gobierno local 2009-2014, y analizar en qué situación se hallan las territorialidades hegemónicas y subalternas en 2009 y 2014. De esa forma se podrá también indagar en el papel que ha tenido la llegada de los servicios básicos en relación con las formas de espacio hegemónica del capital.

CONCLUSIONES

DERECHO A LA CIUDAD COMO PROPUESTA CONTRAHEGEMÓNICA

La dialéctica de territorialidades hegemónicas y subalternas ha tenido en el caso del NAIQ un comportamiento que permite develar la efectividad de los derechos territoriales en Ecuador bajo el actual marco normativo. El ejercicio del poder espacial desde las administraciones del Estado ha sido incuestionable, volviendo a la definición clásica de territorio. La materialización de las políticas públicas territoriales encaminadas a la construcción del NAIQ y sus vías de conexión muestran la capacidad del Estado ecuatoriano para hacer efectivo la implantación territorial de las políticas dictadas por la Municipalidad.

Por otro lado, en la fase actual de globalización económica, hay poderes transnacionales y nacionales vinculados al mercado que han hecho realidad un modelo espacial pese a que chocaba con determinadas formulaciones de la planificación territorial, en lo relacionado a construir un territorio equitativo.

La fetichización y cosificación del territorio como mercancía para esta lógica del espacio del capital ha adquirido en el caso del NAIQ un caso arquetípico, asociando los objetivos de las clases burguesas a que se llevara a cabo este GPU, por la acumulación que comporta tanto por el intercambio de mercancías como por las rentas y plusvalías generadas en el espacio. Lo cual se debe a la preeminencia en la lucha de clases por el espacio a los sectores hegemónicos, que determinan el modelo de expansión de la ciudad al periurbano.

La implantación del modelo en el periurbano de Quito ha implicado un proceso de fragmentación territorial muy alto a todos los niveles, de forma que se han generado desigualdades en forma de fractal en un territorio con muy poca extensión como es la parroquia de Tababela. Ello ha implicado los mayores interfaces sociales que se producen en la ciudad de Quito, y fuertes procesos de exclusión material y simbólica.

La apropiación territorial por parte de la población de Tababela ha existido, pero ha sido muy puntual, centrada en lo la escala micro, debido a que la hegemonía asentada del

modelo de desarrollo imperante fue muy efectivo a la hora de enmascarar las alternativas posibles. Sin embargo, no se puede considerar que el modelo hegemónico se implante de forma total, dado que se han producido protestas y otras formas de resistencia a lo formulado por la legislación territorial del municipio.

Durante todo el proceso 2000-2013, en la formulación de políticas públicas de ordenamiento territorial ha sido un principio y una directriz la participación de la población en la toma de decisiones respecto a unos cambios espaciales que prometían la llegada al desarrollo, concepto que agrupa todos los deseos de mejora de la sociedad. Por el contrario, el enfoque garantista no ha operado en ninguna de las fases de gestión territorial analizadas, en los que los derechos territoriales no han sido llevados a cabo porque confrontaban la lógica de racionalidad del modelo capitalista y de supuesto bien común de la ciudadanía de Quito.

En la primera fase de empresarialismo asumido desde la Municipalidad, han sido las empresas quienes han gestionado principalmente los procesos de participación sobre cuestiones residuales, no poniéndose en marcha procesos de información y consulta previa como establece el convenio 169 de la OIT. En la segunda fase, aunque se trataba de impulsar una gestión basada en los derechos, la continuidad del modelo de desarrollo territorial ha imposibilitado una participación ciudadana que se impulsaba desde la propia Constitución de 2008. Por ello, la investigación puede concluir que no se ha dado un ejercicio del derecho a la ciudad ni de otros derechos territoriales establecidos constitucionalmente porque las políticas públicas territoriales han impuesto una visión hegemónica y mercantilizada del territorio periurbano.

Lo cual, está alineado con la simultaneidad formulada en el marco teórico respecto a que en la fase de globalización de la economía entre la expansión del capitalismo y el reconocimiento de derechos territoriales, siempre y cuando éstos no se hagan efectivos a la hora de concretar el modelo espacial del capital. Por ello, el garantismo y el enfoque neoconstitucional quedan como un eslogan dentro del actual ordenamiento, porque no se hacen norma en colisión con el modelo desarrollista. No ha habido mecanismos

constitucionales efectivos para demandar hacer efectivo el derecho a la ciudad, porque a pesar que desde 2009 se enuncia formalmente el fin del neoliberalismo, continúan operando los mecanismos empresarialistas.

En términos de hegemonía, el modelo de expansión de la ciudad propio de la territorialidad del capital cuenta con una enorme legitimidad anclada y reforzada por las políticas públicas territoriales del municipio. Reforzada porque se sustenta en toda la retroalimentación de los planteamientos espaciales hegemónicos que se da en la planificación territorial, que tiene en el patriotismo urbano sus elementos más fuertes, que marcan el desarrollo capitalista con preeminencia de lo urbano, lo industrial, lo capitalista y lo moderno, las metateorías para superar lo rural, lo agrario, lo precapitalista y lo tradicional. Y la legitimidad está anclada en las políticas públicas porque es el instrumento efectivo de materialización de este modelo espacial son las ordenanzas municipales que llevan a cabo las modificaciones territoriales y omiten el ejercicio pleno de los derechos.

Con el actual reconocimiento de derechos territoriales en la Constitución de Ecuador no se puede pensar en el ejercicio del poder espacial se ha sofisticado enormemente, la gubernamentalidad definida por Foucault para los inicios del Estado moderno en los que se combinan la economía política como saber y los dispositivos de seguridad como instrumento técnico, no es suficiente para implementar un modelo de poder territorial desde las instituciones del Estado. En el marco actual de derechos, las transformaciones inherentes al modelo capitalista de periurbano necesitan además la consolidación de una fuerte hegemonía material, cultural y moral, que haga entender la urbanización de los territorios campesinos e indígenas como inevitable, positiva y deseable.

La construcción colectiva del territorio desde mecanismos democráticos que propone el derecho a la ciudad debe replantear los escenarios de participación propuestos en las políticas públicas, que se limitan a crean espacios de validación de políticas públicas o de decisión de las mismas en su nivel más bajo. El derecho a la ciudad no puede ser entendido si no se toman también colectivamente las decisiones macro de la ciudad, las operaciones territoriales de interés general que provean los bienes comunes.

Este derecho propone la existencia de políticas públicas encaminadas a contrarrestar el peso casi absoluto en la producción del espacio de los sectores hegemónicos vinculados al capital. No se puede dar una participación efectiva en la construcción de la ciudad si las administraciones públicas consideran los pactos sociales en lugar de la puesta en marcha de la confrontación dialéctica de territorialidades contrapuestas.

Uno de los principales retos es conseguir articular un derecho a la ciudad que no pase por institucionalizar las organizaciones sociales dentro del organigrama del Estado en el que los grupos de poder expresan su hegemonía. Por un lado, la falta de fortaleza organizativa de las comunas de Quito es histórica, y proviene de una forma de poder en el territorio poscolonial, en la que los grupos de poder tienen una implantación muy fuerte. La ausencia en el pasado y el presente de procesos realmente participativos han creado en la población una gran autolimitación, en la que existe un mecanismo de indefensión aprendida, en el que en el mejor de los casos, se dan procesos de participación para elegir el cómo y no el qué respecto a las políticas públicas.

Otro de los retos es la complejidad que se da al interior de las comunidades o de los barrios, donde las relaciones de poder de clase, de género o de etnia se reproducen hacia el interior. El derecho a la ciudad tiene que estar constituido desde la diversidad. Una municipalidad que comprende territorialmente el pluralismo jurídico bajo el paradigma neoconstitucional debe abrir el enorme espectro de posibilidades en la implantación de políticas públicas que permite pensar el territorio colectivamente, respetando los derechos a la participación sobre el espacio que tienen todas las personas y colectivos en el actual ordenamiento constitucional de Ecuador.

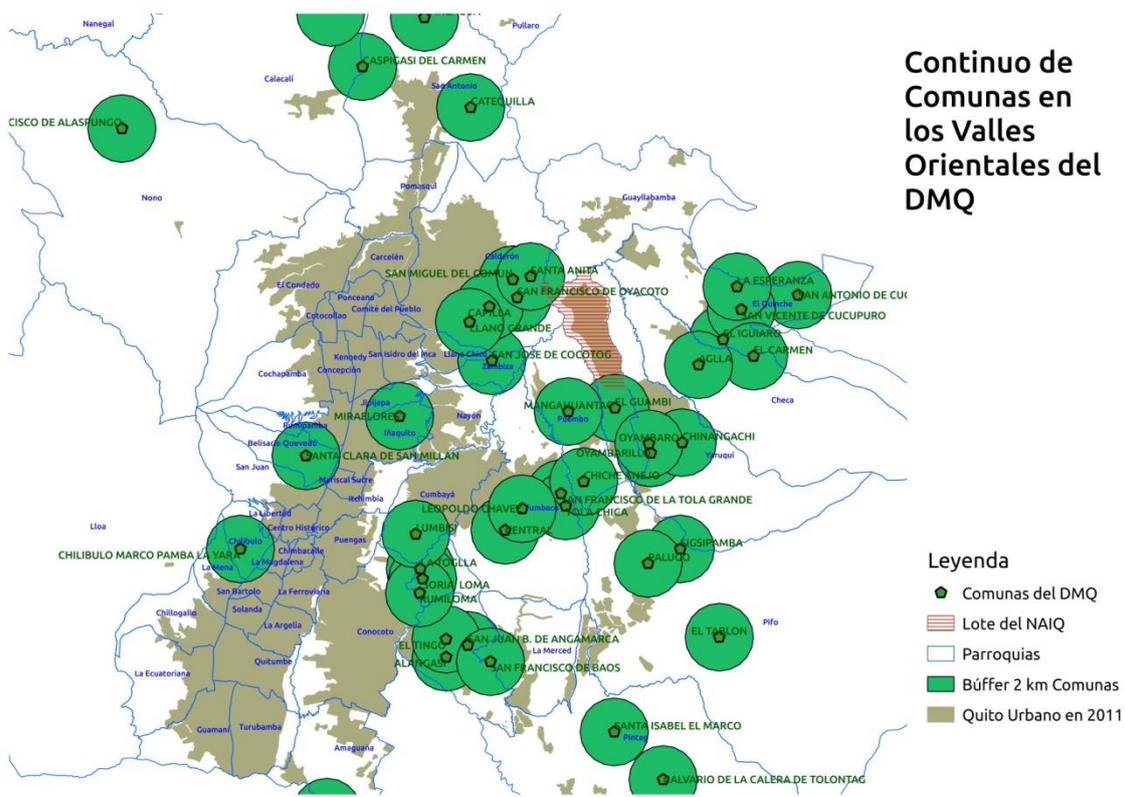
En un error común confundir la participación con la institucionalización de las organizaciones sociales o las protestas. El caso del NAIQ ofrece la ventana para constatar cómo no es necesario que existan cauces institucionales para llevar a cabo procesos de apropiación del territorio. El control de la participación ciudadana por parte de las instituciones locales la convierte en un ejercicio vacío y rutinario, y la limita a procesos

que no permiten decidir a las personas que viven en la ciudad qué quieren construir colectivamente para su espacio de vida.

Y de la misma forma hay que pensar que las poblaciones campesinas e indígenas que habitan en las áreas periurbanas deben poder decidir en qué tipo de espacios quieren habitar amparadas en el derecho a la ciudad. Quizás es el momento de reconocer el “derecho a la no ciudad”, formulado desde los espacios periurbanos, campesinos e indígenas de las ciudades latinoamericanas, bajo el que las poblaciones puedan tomar decisiones respecto al tipo de urbanidad que desean, donde debe haber también el derecho a no incorporarse a la lógica urbana.

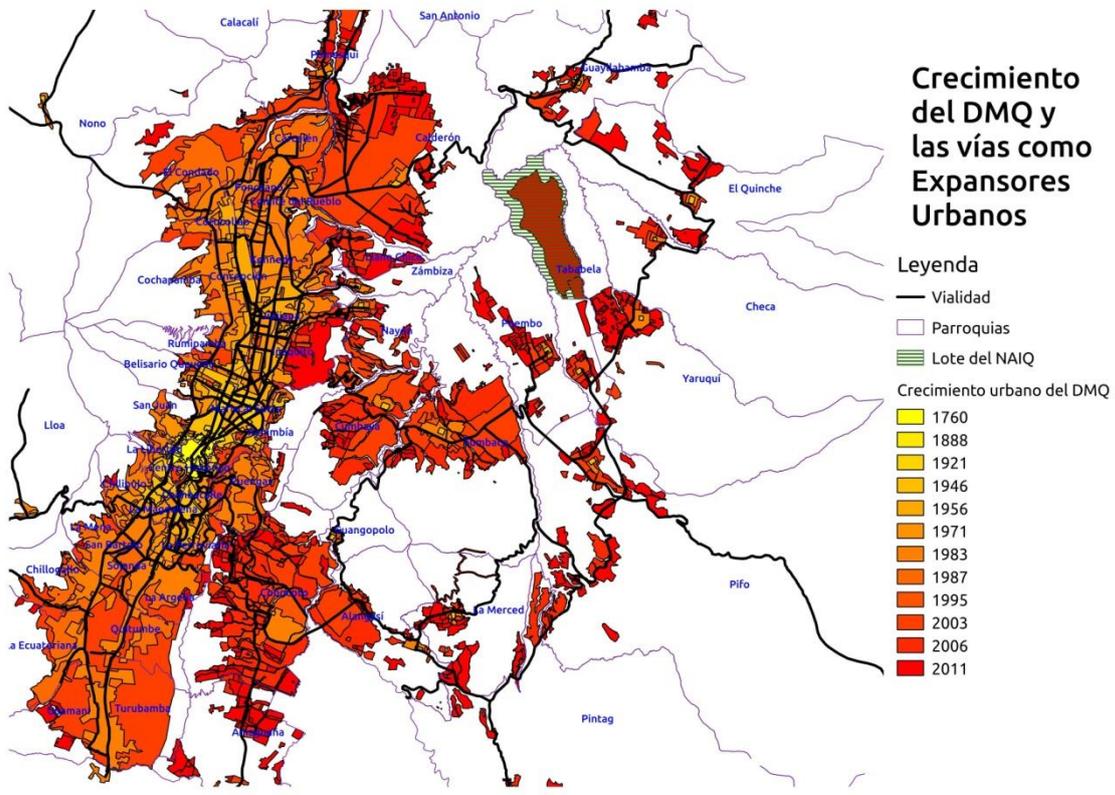
El derecho a la no ciudad como una forma más de entender el derecho a la ciudad, bajo el que se pueda superar la lógica desarrollista de la hegemonía que domina las políticas públicas que establece las duplas jerárquicas ciudad - campo, industria - agricultura, moderno - tradicional, capitalista - precapitalista. Esta hegemonía establece como una verdad ya existente que todos los espacios periurbanos están encaminados a ser urbanos, que además es lo positivo y lo único posible. La capacidad de impulsar procesos profundamente democráticos de construcción territorial es la única forma de rebatir estos postulados hegemónicos que se hacen espacio, y el derecho a la ciudad es una herramienta fundamental para tratar de construir una toma de decisiones colectiva en la ciudad a todos los niveles escalares.

Mapa 2: Comunas del DMQ y radio de 2 Km de influencia



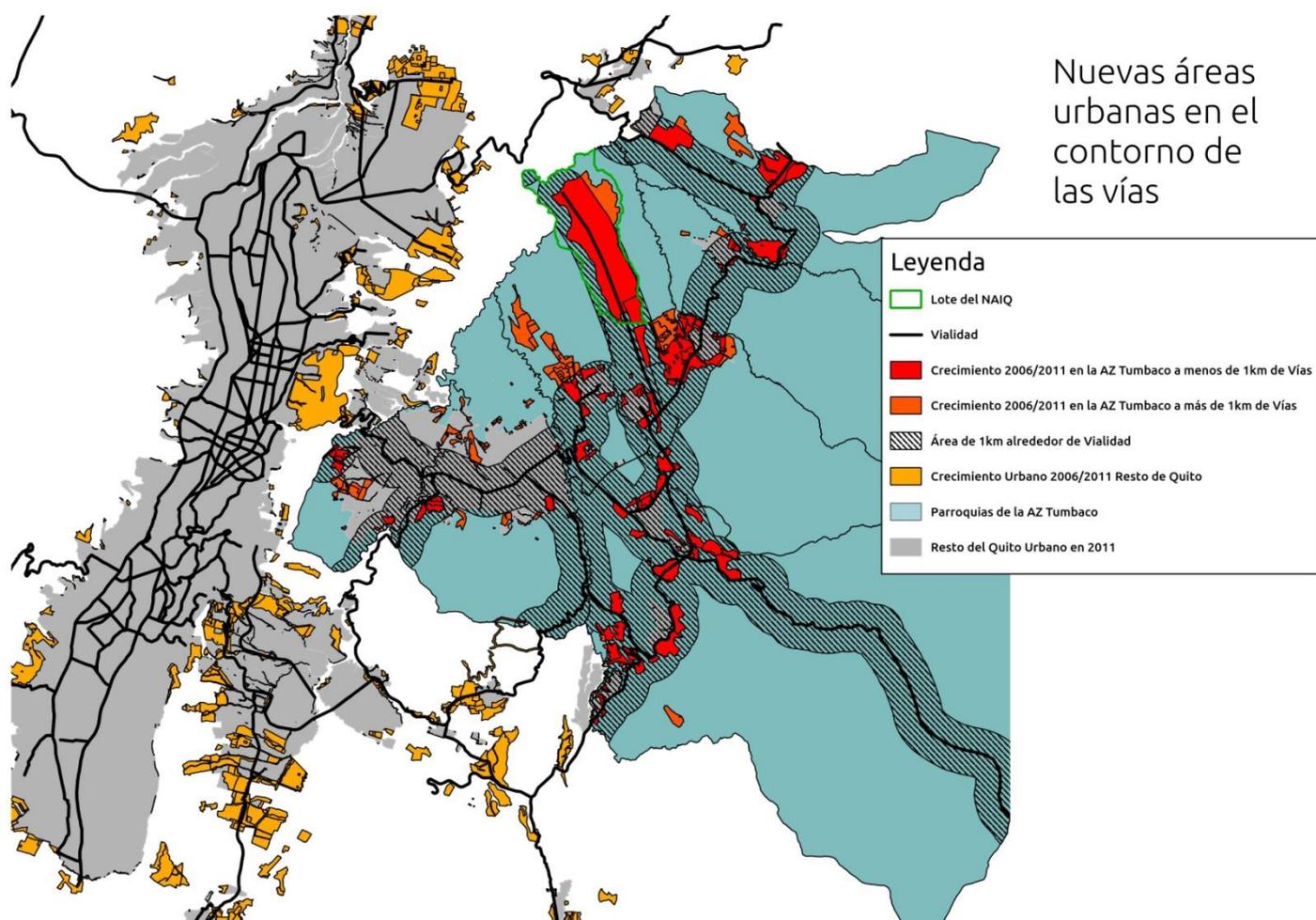
Fuente: Elaboración Propia a partir de información del Instituto de la Ciudad de Quito

Mapa 3: Crecimiento espacial de la ciudad



Fuente: Elaboración Propia a partir de información del Instituto de la Ciudad de Quito

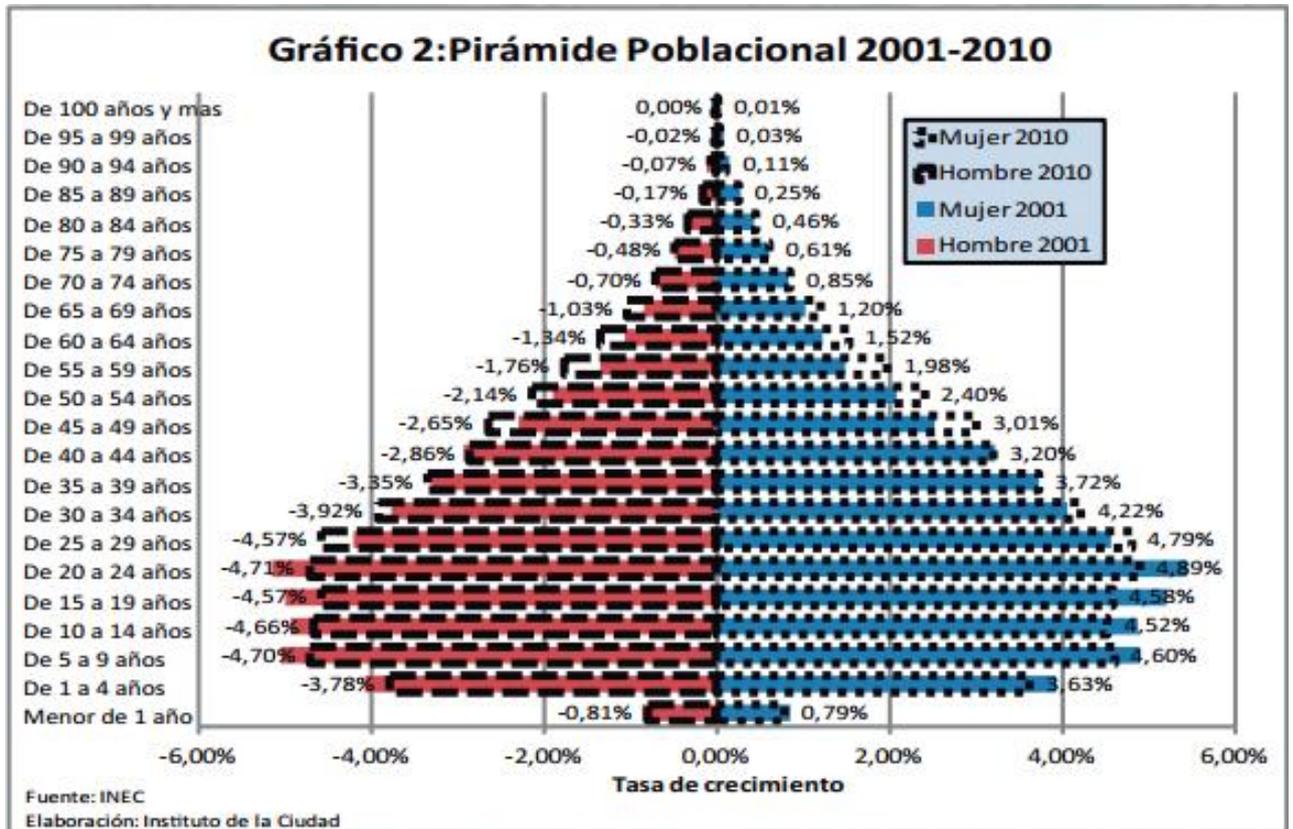
Mapa 4: Geoprocesamiento de la cercanía de los nuevos desarrollos a la vialidad



El mapa muestra que el 90,3% de los nuevos desarrollos urbanísticos (2006-2011) están en el radio de 1km de la vialidad previamente existente, de color rojo. El color naranja corresponde a los nuevos desarrollos urbanísticos más lejos de 1km de las vías que suponen el 9,7% del total.

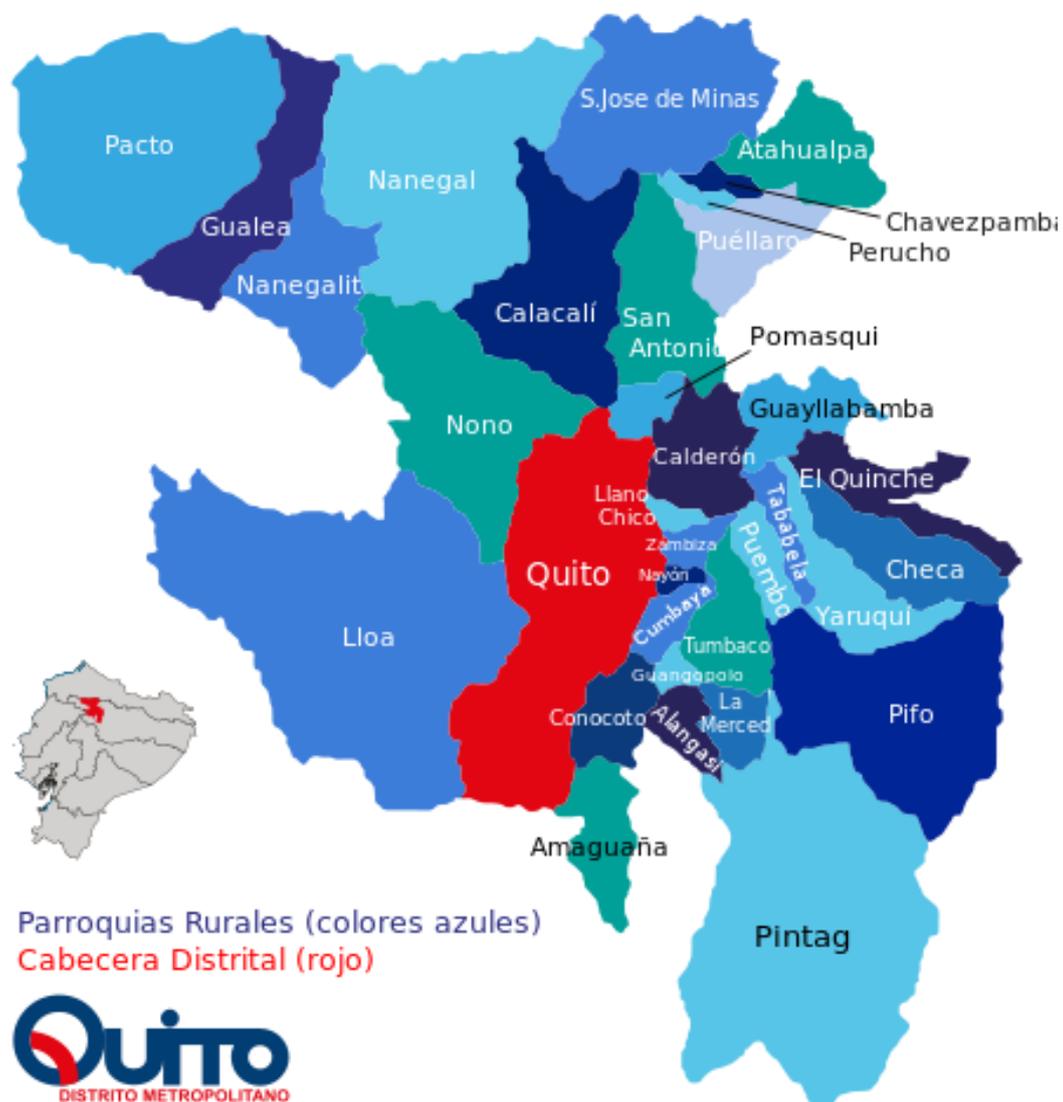
Fuente: Elaboración Propia a partir de información del Instituto de la Ciudad de Quito

Anexo 1: Pirámide poblacional del DMQ, comparación 2001-2010



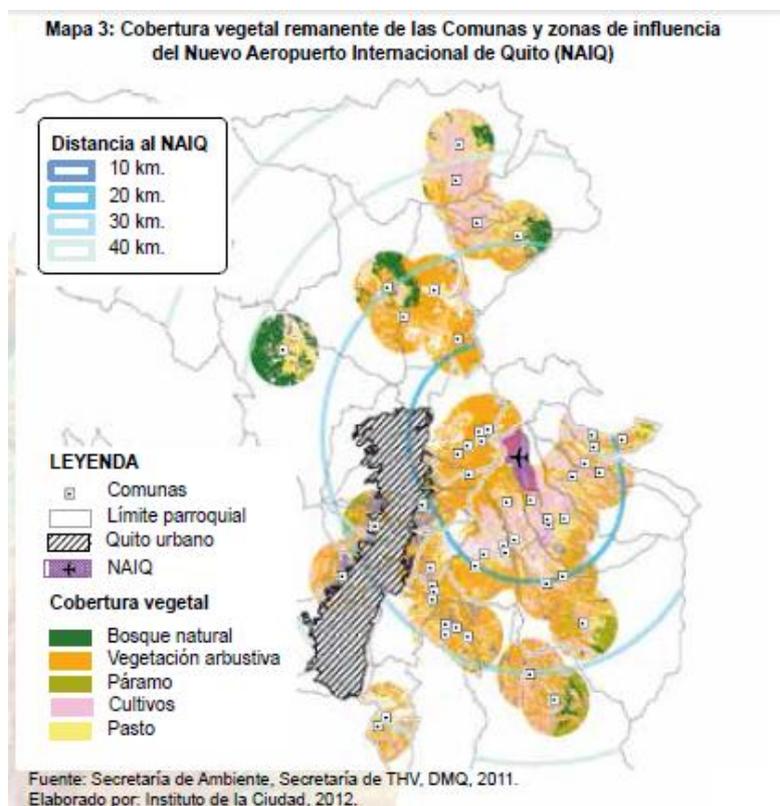
Fuente: Instituto de la Ciudad de Quito (2011)

Anexo 2: Parroquias Rurales del DMQ



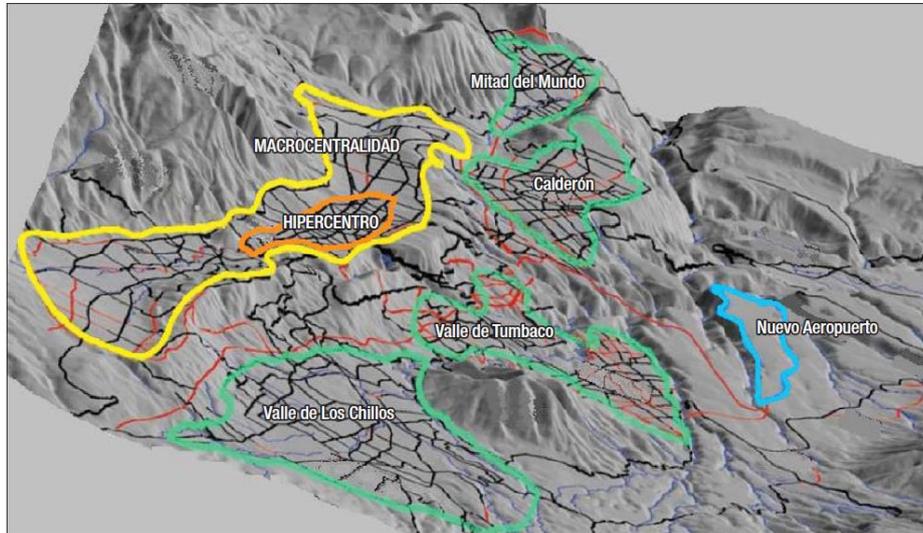
Fuente: Distrito Metropolitano de Quito.

Anexo 3: Comunas indígenas en el ámbito del NAIQ



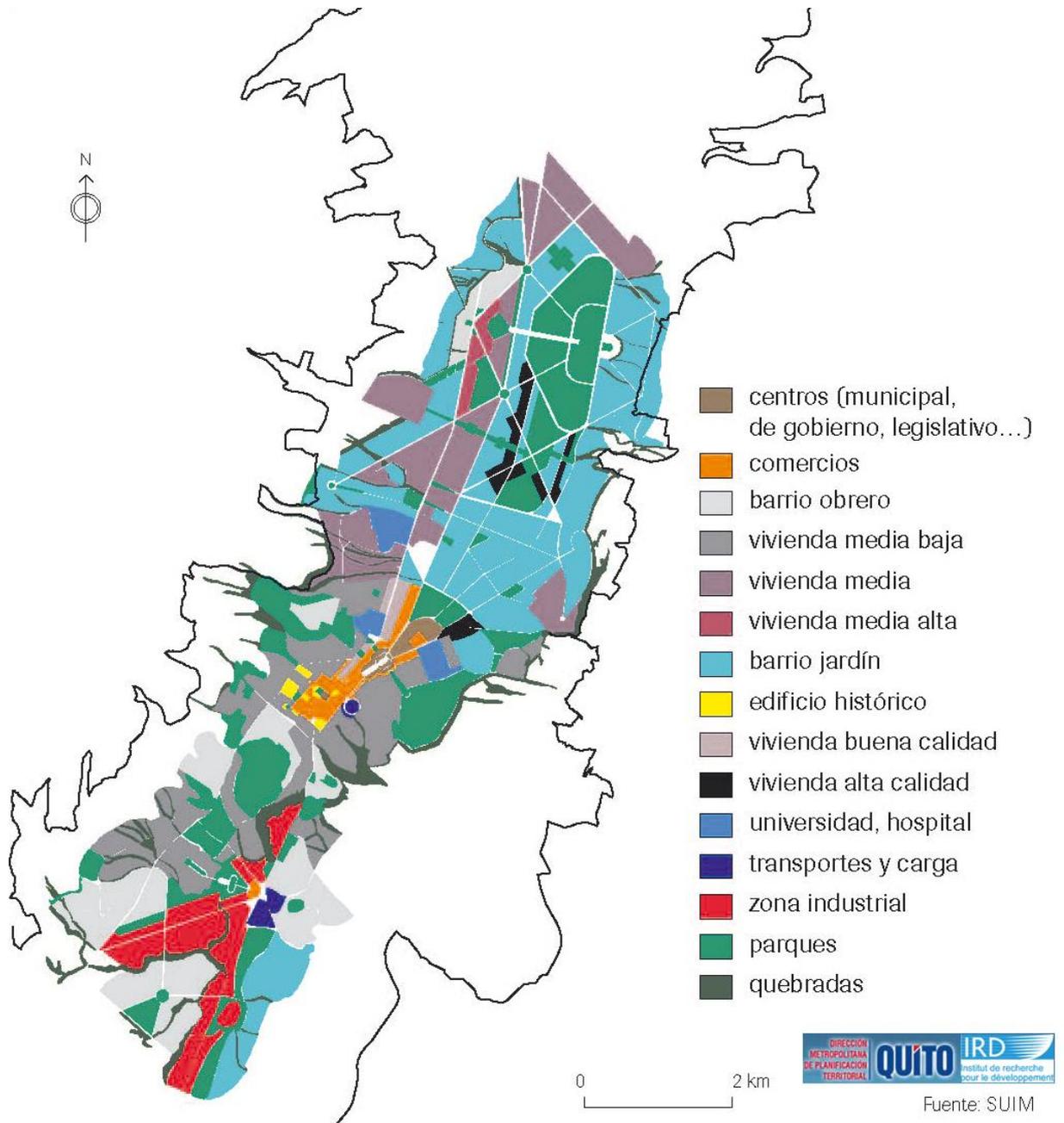
Fuente: Instituto de la Ciudad de Quito (2012b)

Anexo 4: Ubicación del Hipercentro de Quito y NAIQ en 3D



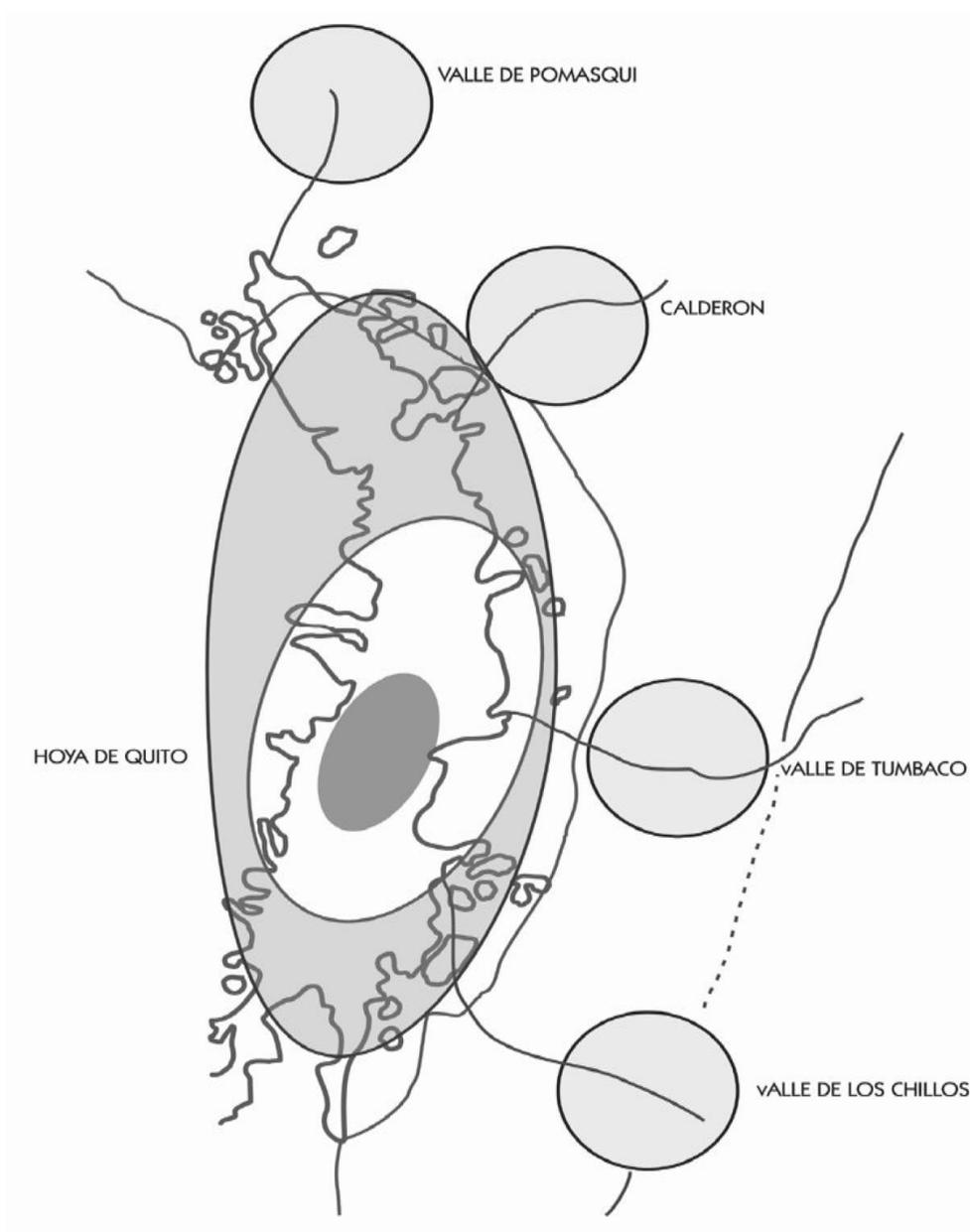
Fuente: Plan maestro de movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito: 2009-2025

Anexo 5: Plan Odriozola



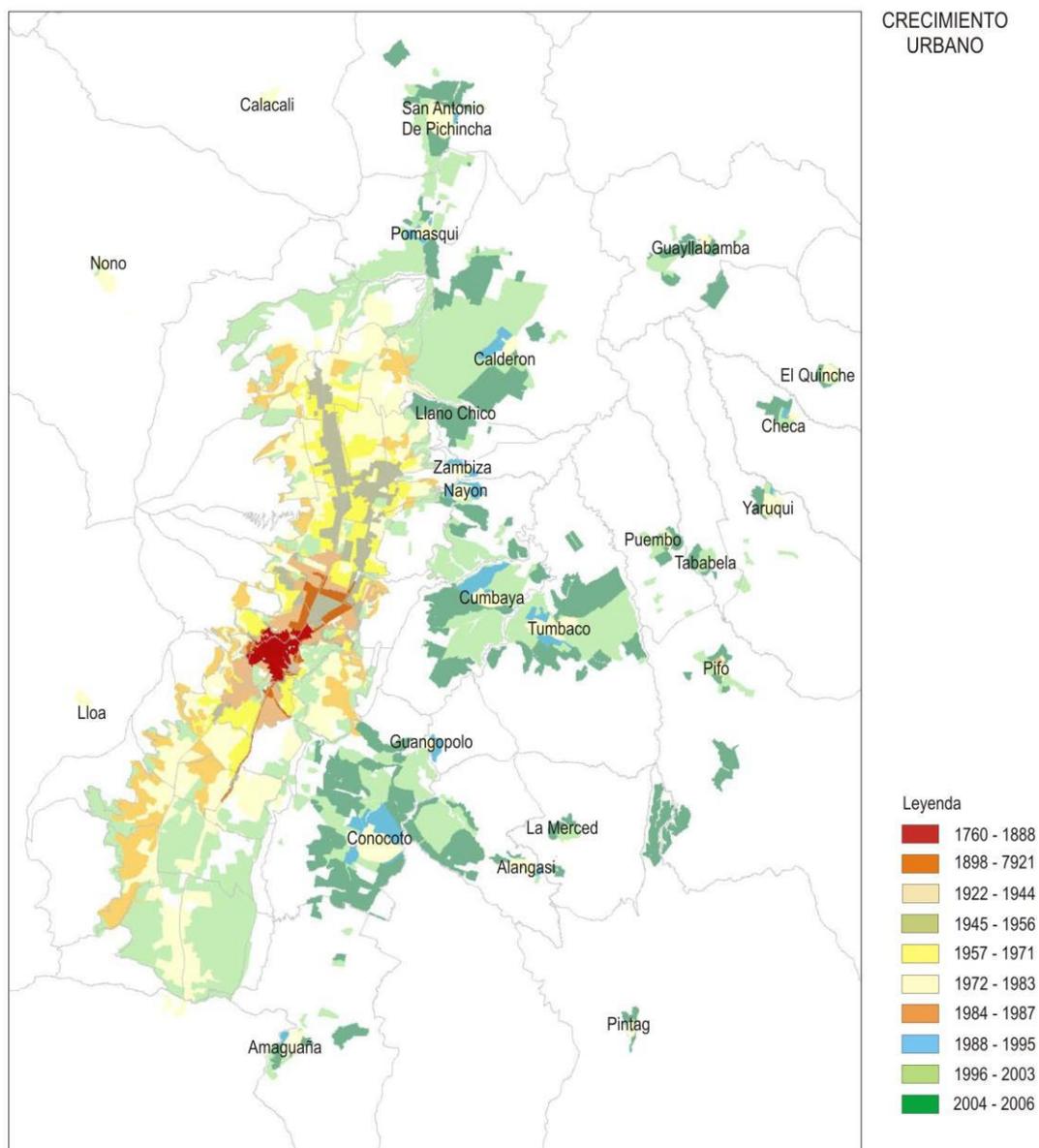
Fuente: MDMQ

Anexo 6: Configuración de Quito a partir de la segunda mitad del S.XX



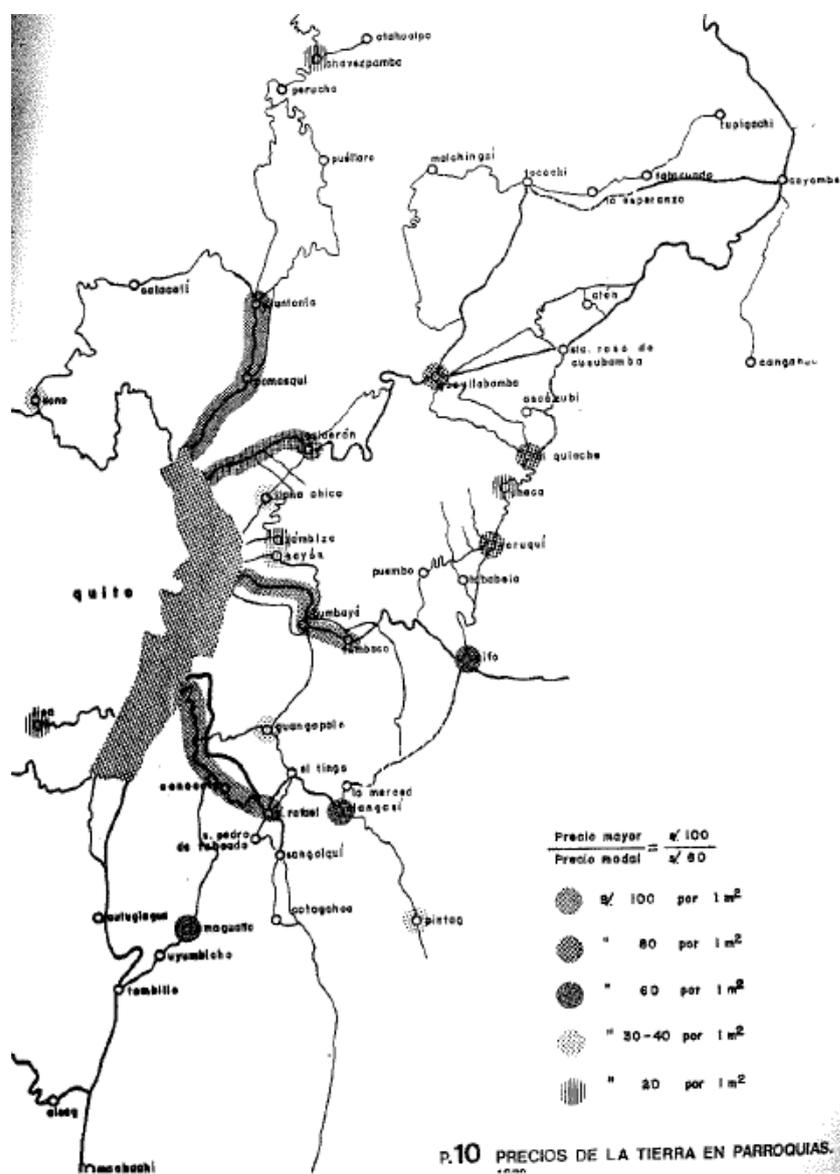
Fuente: Carrión, Fernando y Espinosa, Jaime Erazo (2012)

Anexo 7: Crecimiento urbano territorial del DMQ



Fuente: Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (2006)

Anexo 8: Precios del suelo en 1973

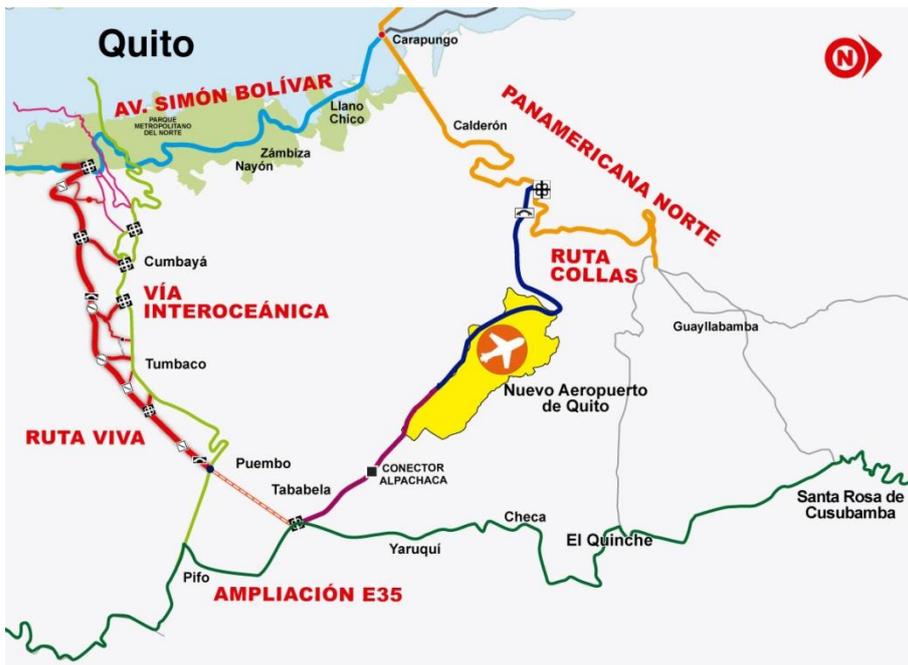


Fuente: Quito y su Area Metropolitana Plan Director 1973 - 1993

Anexo 9: Proyecto inicial y definitivo de vías al NAIQ



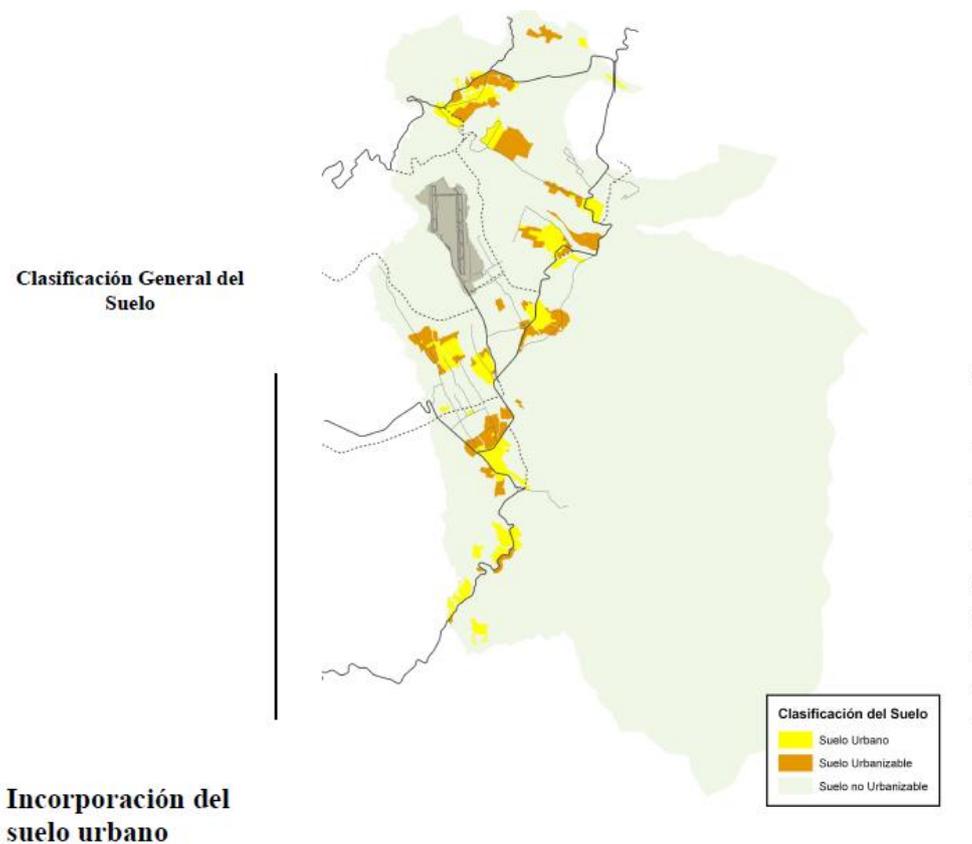
Fuente: La Hora, 2007.



Fuente: EMMOP,

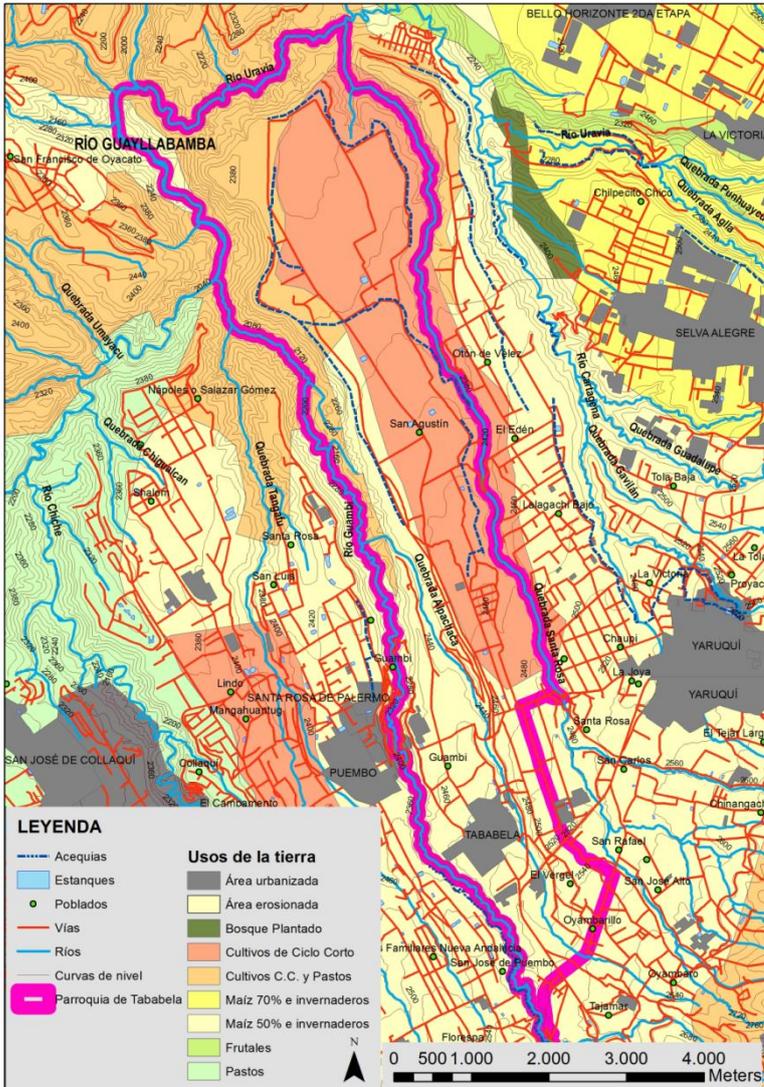
http://www.epmmop.gob.ec/epmmop/index.php?option=com_k2&view=item&id=460:ruta-collas-%E2%80%93-nuevo-aeropuerto-tiene-un-21-de-avance&Itemid=22

Anexo 10: Suelo urbano y urbanizable en las parroquias anexas al NAIQ



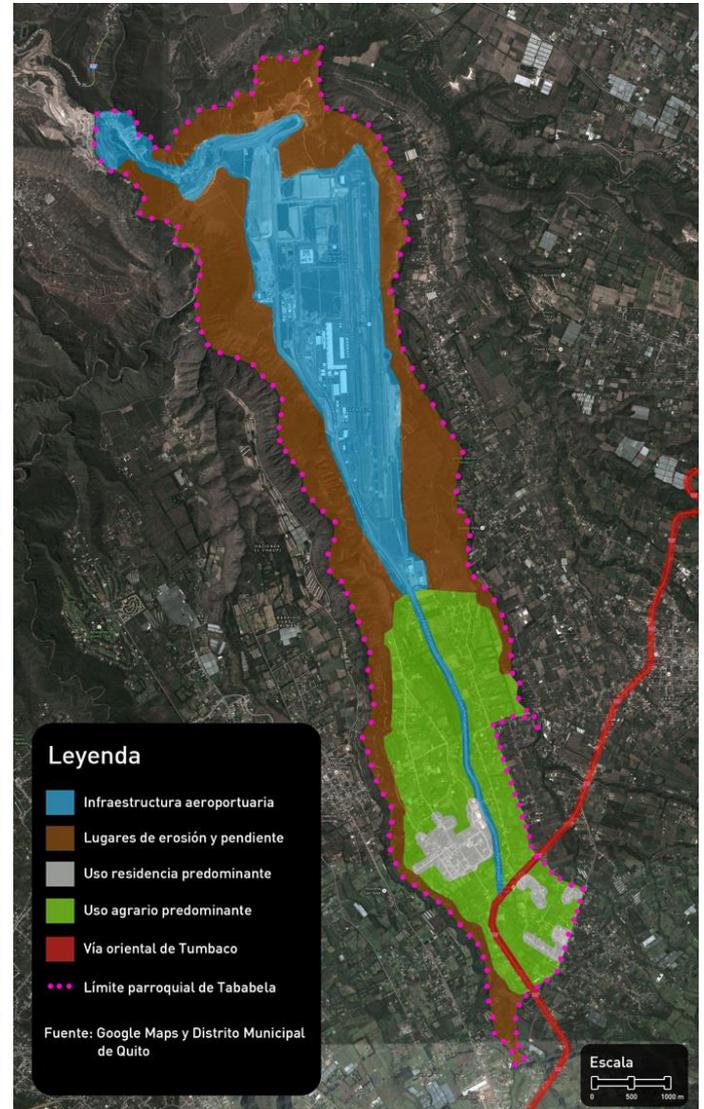
Fuente: Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Aeropuerto (PPZA) (2007: 13)

Anexo 11: Transformación de los usos del suelo de la Parroquia de Tababela



11a: Usos del suelo de la Parroquia de Tababela en el año 2000.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MAGAP y del IGM.



11b: Usos del suelo de la Parroquia de Tababela en el año 2012 a partir de estructuras territoriales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Google Maps.

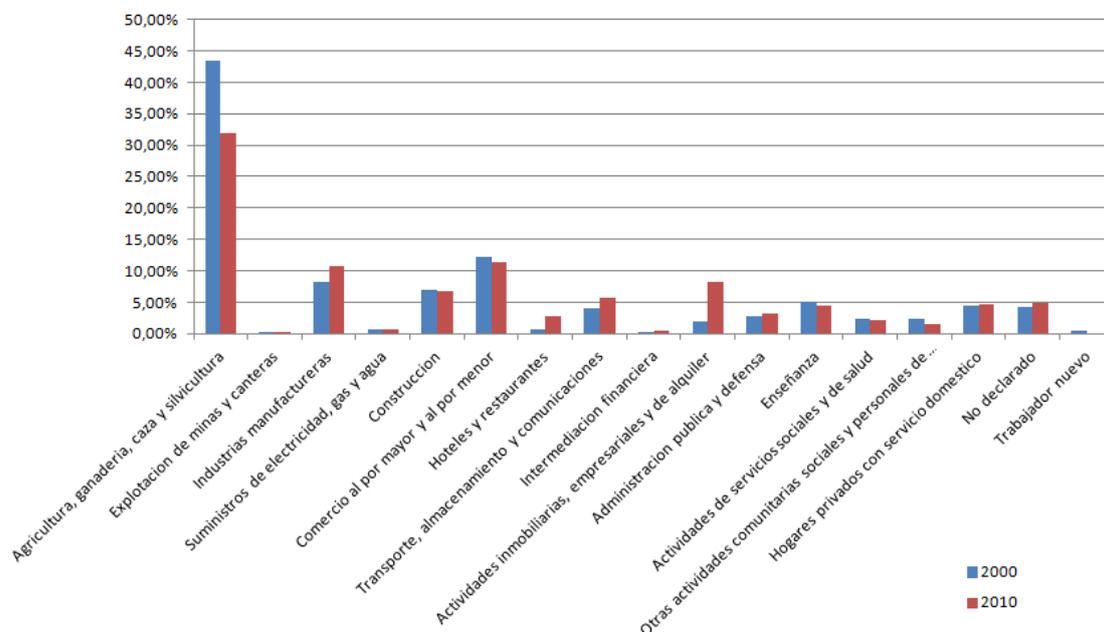
Anexo 12: Fragmentación territorial en 2000 y 2013 en la Parroquia de Tababela a partir de las vías.



Fuente: Elaboración propia.

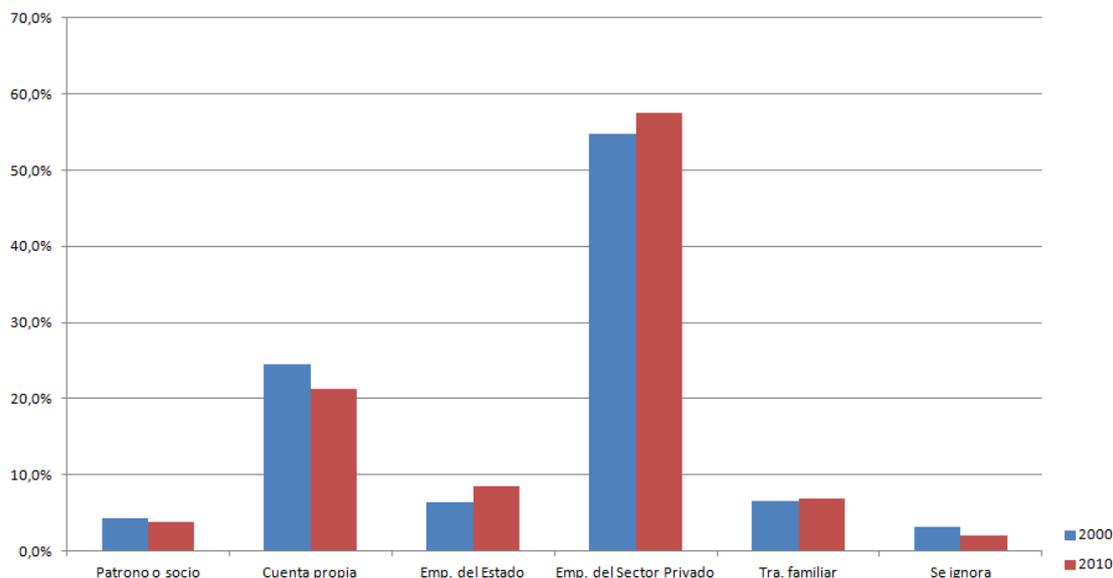
Anexo 13: Transformación del empleo en Tababela

Anexo 13a: Evolución de la Población Económicamente Activa por Rama de Actividad.



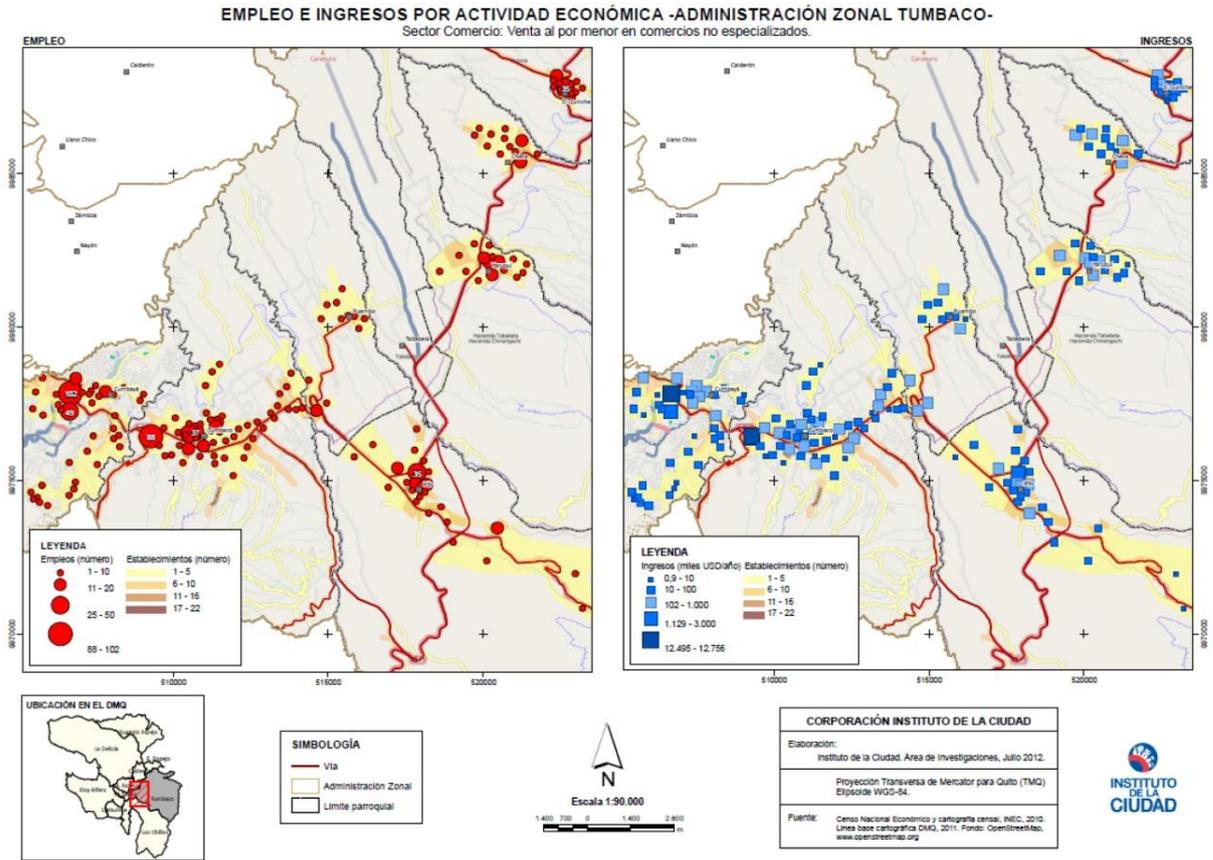
Fuente: Elaboración propia a partir de Censos de Población del INEC de 2000 y 2010.

Anexo 13b: Evolución de la PEA por Categoría de Ocupación.



Fuente: Censos de Población del INEC de 2000 y 2010.

Anexo 14: Ubicación de las grandes empresas en la A.Z. Tumbaco



Fuente: Instituto de la Ciudad de Quito (2012b)

BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Alberto (2006) *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ávila, Ramiro. (2008). "Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia" en Ramiro Ávila (edit.) *La Constitución del 2008 en el contexto andino*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Quito, (pp. 19-71)
- Balsa, Javier (2006) "Tres lógicas de construcción de la hegemonía" en revista *Theomai* 14. Argentina.
- Barreda, Andrés (1995). "El espacio geográfico como fuerza productiva estratégica en El capital de Marx", en *La internacionalización del capital y sus fronteras tecnológicas*, Ana Esther Cedeña comp. México: Ediciones El Cabatillo
- Balbo, Marcello (2003). "La nueva gestión urbana" en *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, comps. Ricardo Jordán y Daniela Simioni, pp. 71-92. Santiago de Chile.
- Benz, Arthur (2010). *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España
- Borja, Jordi (2004) *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*, Fundación Alternativas. En www.falternativas.org/content/download/.../563b_12-09-05_51_2004.pdf (última visita realizada el 20 de noviembre de 2013)
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Carmona y Arrese (comp) (2005). *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos: la respuesta para 25 ciudades*. Buenos Aires: Ediciones infinito. 544p.
- Carrión, Andrea (2007) *Gestión del crecimiento suburbano: Cambios en el uso del suelo y el mercado del suelo en el área de influencia del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito*, Ecuador Lincoln Institute of Land Policy 2007
- Carrión, Fernando y Espinosa, Jaime Erazo (2012) "La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias" en *Bulletin de l'Institut Francais d'Études Andines*, vol. 41, núm. 3, 2012, pp. 503-522. Institut Français d'Études Andines.
- Comanducci, Paolo (2007) "Constitucionalización y neoconstitucionalismo, en Carbonell y García, *El canon neoconstitucional*'. Universidad Externado de Colombia: Bogotá, (pp. 173-190)
- Cuenya y Corral (2007) "Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires". Visita 19 de junio http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612011000200002&script=sci_arttext
- Deler et al (1983) *Geografía básica del Ecuador, Tomo I*. Quito: Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica.
- Delgado, Javier (2003). "La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región". En: *Sociológica*. N° 51.
- Delgado, Ovidio (2001). "Geografía, espacio y teoría social" en *Espacio y territorios: razón, pasión y imaginarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Editorial Unibiblos. pp. 39-66

- De Mattos, Carlos A. (2001) *Metropolización y suburbanización EURE*, mayo vol. XXVII, número 80 Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. REDALYC. En http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612001008000001&script=sci_arttext Visitado el 10 de octubre de 2013
- De Mattos, Carlos (2008) "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano", en Marco Córdoba Montúfar (Coord.) *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, FLCSO, Quito, Ecuador.
- Ferrajoli, Luigi (2009). "Los fundamentos de los derechos fundamentales", en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta: Madrid, (pp. 287 - 381)
- Foucault, Michel (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: La piqueta.
- Foucault, Michel (2006) *Seguridad, territorio, población : Curso en el Collège de France: 1977-1978* I ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica. 488 pp.
- Foucault, Michel (2007). "La gubernamentalidad", en *Ensayos sobre biopolítica*, PAIDOS: Argentina.
- Garay, Alfredo (2004). "Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina durante la década de los noventa". En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, coord. Alicia Ziccardi, 297-316. México: IISUNAM, COMECSO, INDESOL.
- Gómez Murillo, Álvaro (2009) *Pueblos originarios, comunas, migrantes y procesos de etnogénesis en el DMQ: nuevas representaciones sobre indígenas urbanos de América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Harvey, David (2007). "De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío" en *Espacios del Capital: hacia una geografía crítica*. pp. 366-390. Madrid. Akal.
- Harvey, David (2008) "El derecho a la ciudad" en *New Left Review*. Nº 53. Visitado en 31 de enero de 2014 http://newleftreview.es/article/download_pdf?language=es&id=2740
- Harvey, David (2013). *Ciudades Rebeldes*. Madrid. Akal.
- Haesbaert, Rogério da (2007). *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" á multiterritorialidade*. 3º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 400p.
- Heller, Hermann (1987). *La teoría del Estado*. FCE: México,
- Herce Vallejo, Manuel (2011) "Ferrocarril de alta velocidad: impactos socioeconomicos, efectos territoriales y oportunidades de renovacion urbana" en *El Café de la Ciudad*: http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art5.htm Visitado el 28 de noviembre de 2013.
- Jaramillo, Gabriel. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jellinek, Georg (2004). *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Kessler, Gabriel y di Virgilio, María Mercedes (2008). *La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas*. REVISTA DE LA CEPAL 95. Pg. 31-50
- Kozac Daniel (2011) "Fragmentación urbana y neoliberalismo global" en *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, Emilio Pradilla (compilador). Maporrua, México D.F.

- Lefebvre (1969) *El Derecho a la Ciudad*. Madrid: Ediciones Península.
- Long, Norman (2007) *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: El Colegio de San Luis, México.
- Lungo, Mario (2005a) "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana", *Ciudades*, núm. 64, octubre-diciembre 2004, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF, México.
- Lungo, Mario (2005b) Suelo y grandes proyectos urbanos: La experiencia latinoamericana (Land Lines Article) Visitado el 19 de septiembre http://www.lincolninst.edu/pubs/1633_Suelo-y-grandes-proyectos-urbanos--La-experiencia-latinoamericana
- Márquez, Francisca (2003), Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile, *Psicología em Revista*, Belo Horizonte, v. 10, n. 14, p. 35-51
- Molinatti, Florencia (2013) Segregación residencial e inserción laboral en la ciudad de Córdoba. *Eure* Vol 39, NO 117, Mayo 2013, Pp. 117-145
- Portas, Nuno (2003). "El surgimiento del proyecto urbano". Visita el 6 de mayo de 2013 <http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/555>.
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter (2002) "Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades" en *La guerra infinita Hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires: CLACSO.
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter (2009) "De Saberes y de Territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana" en *Revista Polis*. Venezuela: Universidad Bolivariana.
- Pradilla, Emilio (2002). "Campo y ciudad en el capitalismo actual". *Revista Ciudades* 54 RNIU. Puebla, México.
- Prevot Shapira, Marie-France (2002) Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, diciembre, 2002, pp. 33-56, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México
- Prieto Sanchís, Luis (2009). "Sobre el neoconstitucionalismo y sus implicaciones", en *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Trotta: Madrid, (pp.21-135)
- Sabatini, Francisco et al (2001) Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE* (Santiago) 2001, vol.27, n.82, pp. 21-42.
- Sassen, Saskia (2004) "Las economías urbanas y el debilitamiento de las distancias" en *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Universidad Politécnica de Catalunya. Pg: 133-144
- Sassen, Saskia (2010). *Territorio, autoridad y derechos*. KATZ: Madrid,
- Santos, Milton (2000) *Por uma outra globalização do pensamento único a consciencia universal*. Río de Janeiro: Editora Record.
- Soja, Edward W. (2000) *Postmetrópolis* Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Ed. Traficantes de Sueños, Madrid.
- Toledo, Víctor (2005) "Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004" en *Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.

- Vainer, Carlos Bernardo (2000). "Patria, empresa y mercadería. Notas sobre a estrategia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". En *Arantes, O., C. Vainer y E. Maricato* (eds.). Petrópolis: Editora Voizes.
- Veltmeyer, Henry (2010) "Una sinopsis de la idea de desarrollo", en *Migración y Desarrollo*, Primer semestre, pp. 9-34.
- Ziccardi, Alicia (2008) Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI, en: Ziccardi, Alicia Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop, 2008. Pg. 9 - 33

DOCUMENTOS

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (1998) Constitución Política de la República del Ecuador. Quito.
- Asamblea Nacional República del Ecuador (2008) Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.
- Moncayo, Paco (2008) El Nuevo Aeropuerto de Quito, documentos para la Historia. Quito: Alcaldía Metropolitana.
- ECCO DMQ (2011) *Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- El Comercio (2005a) El paso de la vía cambia las vidas de Tababela. Sección Quito, 2 Febrero 2005.
- El Comercio (2005b) Un lío legal frena el conector Alpachaca. Sección Quito, 11 Mayo 2005.
- El Comercio (2005c) Aeropuerto: los contratos se ratifican hoy. Sección Quito, 6 Septiembre 2005.
- El Comercio (2006a) Tres parroquias tendrán nuevas plantas de agua. Sección Quito, 16 Febrero 2006.
- El Comercio (2006b) En Tababela se encontró un cementerio preincaico. Sección Quito, 3 Abril 2006.
- El Comercio (2006c) El debate por el aeropuerto continúa. Sección Quito, 18 Junio 2006.
- El Comercio (2006d) Dos puentes para rodear a Quito. Sección Quito, 21 Octubre 2006
- El Comercio (2007a) Oyambarillo espera obras del Municipio, Sección Quito, 21 Marzo 2007
- El Comercio (2007b) La Corpaq edifica dos puentes en Tababela, Sección Quito, 23 Abril 2007
- El Comercio (2007c) Conflicto Puenbo recibió información sobre el plan vial para el valle, 12 Mayo 2007
- El Comercio (2007d) Descontento de los viajeros ante incremento de tasa aeroportuaria en Quito, Sección Quito, 1 Agosto 2007

- El Comercio (2007e) Anticorrupción halló anomalías en Tababela, Sección Quito, 16 Noviembre 2007
- El Comercio (2008a) Correa advierte supuestos problemas en construcción de nuevo aeropuerto Quito, Sección Quito, 21 Junio 2008.
- El Comercio (2008b) Corpaq y Quiport reaccionaron ante las críticas del Gobierno, Sección Quito, 28 Junio 2008.
- El Comercio (2008c) El polvo no merma en Tababela, Sección Quito, 8 Julio 2008.
- El Comercio (2009a) La renegociación del aeropuerto, con pocos avances, Sección Quito, 15 Octubre 2009.
- El Comercio (2009b) En Tababela hubo una protesta pacífica, Sección Quito, 28 Octubre 2009.
- El Comercio (2009c) El Municipio acordó con la comunidad de Oyambarillo la ejecución de obras, Sección Quito, 3 Noviembre 2009.
- El Comercio (2010) Gobierno se compromete a proteger inversión en Tababela, Sección Quito, 31 Agosto 2010.
- El Comercio (2013) Más Plusvalía en el Aeropuerto. Sección Quito, 17 Julio 2013.
- GAD Tababela (2009) Plan de Desarrollo Parroquial y Ordenamiento Territorial de Tababela 2012-2020. Tababela: GAD Tababela.
- HIC-AL (2008) El Derecho a la Ciudad en el mundo, Compilación de documentos relevantes para el debate. Lima: Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina HIC-AL.
- Instituto de la Ciudad de Quito (2011) Boletín 1. Boletín Estadístico Mensual de Noviembre de 2011. Quito: Instituto de la Ciudad de Quito.
- Instituto de la Ciudad de Quito (2012a) Boletín 9. Boletín Estadístico Mensual de Julio de 2012. Quito: Instituto de la Ciudad de Quito.
- Instituto de la Ciudad de Quito (2012b) Boletín 13. Boletín Estadístico Mensual de Noviembre de 2012. Quito: Instituto de la Ciudad de Quito.
- Moncayo, Paco (2008) El nuevo aeropuerto de Quito: documentos para la historia. Quito: Alcaldía Metropolitana.
- Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (2006) Plan General de Desarrollo Territorial. Revisión 2006.
- Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (2007) Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Aeropuerto (PPZA).
- Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (2009) Plan Maestro de Movilidad 2009-2025.
- Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (2011) Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022.
- Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (2011) Plan de Desarrollo de Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador (2010) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303. Quito.
- Naranjo, Alexander (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 de Maestría. Quito: FLACSO-Ecuador.

Organización Internacional del Trabajo (1989) Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ginebra.
Naciones Unidas (2007) 61/295 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Nueva York.