

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2068>

# Comunidades rururbanas de Quito: entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad

*Rurban Communities of Quito:  
Between the Entrepreneurialism and the Right to the City*

*Comunidades rururbanas de Quito:  
entre o empresarialismo e o direito à cidade*

Manuel Bayón Jiménez

Fecha de recepción: marzo de 2016

Fecha de aceptación: julio de 2016

dossier

## Resumen

Dos tendencias espaciales aparentemente contradictorias se producen hoy en día en el periurbano de Quito, lo que reconfigura la disputa de territorialidades: i) una expansión sin precedentes de la superficie urbana a lo largo de las parroquias rurales y ii) un reconocimiento creciente de derechos territoriales de las comunidades indígenas y campesinas en la Constitución del Ecuador, así como el derecho a la ciudad. Este artículo analiza cómo se relacionan ambas tendencias en el contexto del mayor proyecto de infraestructura de Quito en la última década: el Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ). La parroquia donde se asienta el NAIQ, Tababela, era un área mayoritariamente campesina hasta la construcción del nuevo aeropuerto. El funcionamiento del NAIQ es la plasmación de una fortísima reterritorialización del capital a través de una gestión empresarialista de Quito que se ha concretado en el espacio a través de este Gran Proyecto Urbano (GPU). Los procesos de apropiación territorial por parte de las poblaciones afectadas por el NAIQ permiten analizar su respuesta a este modelo territorial desde una perspectiva de cómo ha operado la hegemonía de los grupos de poder en las políticas públicas urbanas.

*Descriptores:* territorio; desterritorialización; conflicto territorial; comuna; periurbano; empresarialismo; grandes proyectos urbanos; hegemonía.

## Abstract

Two seemingly contradictory spatial trends are occurring today in the peri-urban areas of Quito, which reshapes the dispute of territorialities: i) an unprecedented expansion of the urban area along the rural boroughs and ii) a growing recognition of land rights of indigenous and peasant communities in the Constitution of Ecuador, as well as the right to the city. This paper analyzes how both trends are related in the context of the largest infrastructure project in Quito in the last decade: the New Quito International Airport (NAIQ by its Spanish acronym). Tababela, the borough where NAIQ sits, was a predominantly rural area until the construction of the new airport. The operation of NAIQ is the embodiment of a very strong capital re-territorialization through an entrepreneurialism management of Quito that has materialized in the area through this Big Urban Project (GPU by its Spanish acronym).

Manuel Bayón Jiménez. Magíster en Estudios Urbanos por FLACSO Ecuador. Investigador en el Instituto Superior de Investigación y Posgrado de la Universidad Central del Ecuador.

✉ [gemanuelbayon@gmail.com](mailto:gemanuelbayon@gmail.com)

1

The processes of territorial appropriation by the populations affected by the NAIQ make it possible to analyze their response to this territorial model from a perspective on how the hegemony of power groups has operated in the urban public policies.

*Keywords:* territory; deterritorialization; territorial conflict; commune; peri-urban; entrepreneurialism; big urban projects; hegemony.

### Resume

Duas tendências espaciais aparentemente contraditórias são produzidas hoje em dia no periurbano de Quito, o que reconfigura a disputa de territorialidades: i) uma expansão sem precedentes da superfície urbana ao longo das paróquias rurais e ii) um reconhecimento crescente de direitos territoriais das comunidades indígenas e camponesas na Constituição do Equador, assim como do direito à cidade. Este artigo analisa como se relacionam ambas as tendências no contexto do maior projeto de infraestrutura de Quito da última década: o Novo Aeroporto Internacional de Quito (NAIQ). A paróquia aonde se situa o NAIQ, Tababela, era uma área prioritariamente camponesa até a construção do novo aeroporto. O funcionamento do NAIQ é a materialização de uma fortíssima reterritorialização do capital através de uma gestão empresarialista de Quito que se concretou no espaço através deste Grande Projeto Urbano (GPU). Os processos de apropriação territorial por parte das populações afetadas pelo NAIQ permitem analisar a sua resposta a este modelo territorial desde uma perspectiva de como foi operacionalizada a hegemonia dos grupos de poder nas políticas públicas urbanas.

*Descritores:* território; desterritorialização; conflito territorial; comuna; periurbano; empresarialismo; grandes projetos urbanos; hegemonia.

## Un nuevo aeropuerto para una nueva fase de la ciudad

En febrero de 2013 se inauguró el Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ), lo que terminó con más de una década de intentos por su plasmación, en un traslado desde la urbanización consolidada del norte de Quito hasta la parroquia de Tababela, en el Valle de Tumbaco, área periurbana de la ciudad con una fuerte condensación de comunas y en acelerado proceso de urbanización, acoplándose así el aeropuerto a la tendencia territorial del conjunto de la ciudad de expansión urbana. Quito, como capital del Ecuador, ha experimentado en el último siglo una explosión espacial hacia el sur, norte y este, rebasando sucesivamente sus límites, especialmente en los continuos auges económicos que ha vivido el país. Durante las últimas dos décadas, la ciudad se ha expandido de forma dispersa en pequeños núcleos a lo largo de los valles de Tumbaco y de los Chillos, áreas con una gran vocación campesina dada su fertilidad y con un componente poblacional indígena muy significativo.

Una nueva infraestructura territorial como un aeropuerto internacional supone una transformación de máxima intensidad, tanto temporalmente, porque se desarrolla en un tiempo de pocos años, como espacialmente, ya que a la superficie aeroportuaria hay que sumar sus vías de interconexión, las que tienen un impacto territorial más fuerte en función de la distancia de áreas periurbanas que tengan que atravesar.

Por lo tanto, se puede considerar que la dimensión de los cambios de uso del suelo que afectarán a gran cantidad de población generará potenciales conflictos territoriales. La magnitud económica del proyecto también es considerable, superando los 630 millones de dólares (*Reuters* 2013), una cantidad muy importante teniendo en cuenta que el presupuesto total del municipio para el mismo año de su inauguración fue de 1500 millones de dólares (*Ecuador Inmediato* 2012).

Sin embargo, emerge lo que parecería una paradoja: la multiplicación de las nuevas áreas urbanizadas guiadas por proyectos públicos en el periurbano se produce a la par de la declaración sin precedentes de derechos territoriales para las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas que habitan los periurbanos. También se reconoce el derecho a la ciudad que es otro derecho territorial. Es necesario entender, de una forma dialéctica, dos proyectos territoriales contrapuestos: por un lado, la llegada de la ciudad a los valles orientales de Quito mediante un proceso promovido por políticas públicas territoriales por parte de distintas administraciones del Estado entrelazadas con inversiones de capital; por otro, la propuesta de autogobierno y derechos territoriales de las comunas que confronta la lógica mercantil como única forma de construir el espacio, en la que las actividades campesinas predominan el territorio. Ello permite analizar la pregunta principal de este artículo: ¿cuáles son los límites en el ejercicio de las territorialidades de comunidades con un fuerte componente campesino ante una territorialidad urbana guiada por políticas públicas que construyen una hegemonía basada en un modelo empresarialista?

El trabajo de campo para este estudio se realizó entre marzo y septiembre de 2014, e incluyó una cuarentena de entrevistas semiestructuradas con representantes de las comunidades, instituciones y sectores empresariales involucrados en el proyecto. Las personas entrevistadas han sido anonimizadas y numeradas en función de estos tres conjuntos. Por un lado, se realizaron grupos focales y entrevistas con dirigencias presentes y pasadas de las comunas y barrios cercanos al NAIQ: El Guambi, Tababela, Otón de Vélez y Oyambarillo. Por otro lado, responsables municipales de distintas instancias dieron su visión sobre el proyecto y su desarrollo, desde el alcalde de Quito durante la construcción e inauguración del aeropuerto, Augusto Barrera, hasta funcionarios del Instituto de la Ciudad y de la Secretaría encargada de las comunas, representantes de la Junta Parroquial de Tababela o responsables de planificación de la Administración Zonal de Tumbaco. Por último, se realizaron entrevistas a representantes del sector empresarial: directores de los principales gremios económicos (Cámara de Turismo y florícola) y empresarios del área (empresas de cargo, maquinaria, hostelería, transporte, etc). Las entrevistas y grupos focales con actores clave se combinaron con el estudio territorial de la evolución del área a través de técnicas socioespaciales a partir de fuentes oficiales (Instituto Geográfico Militar; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; Municipio de Quito) y del levantamiento cartográfico en campo a partir de técnicas de observación y medición geográfica.

## Dialéctica de territorialidades: entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad

El territorio siempre está en disputa. El territorio tiene una expresión espacial evidente, pero como indica Foucault “es en primer lugar una noción jurídico-política: lo que es controlado por un cierto tipo de poder” (1979, 86). Con el advenimiento de los Estados modernos, su poder espacial se define por primera vez en la exclusividad respecto a otros poderes (Sassen 2010, 69) y así el territorio pasa a ser uno de los elementos constitutivos de estos nuevos Estados (Benz 2010, 149).

Esta visión de exclusividad se confronta con visiones más dialécticas. El proceso de colonización y expansión del capitalismo ha generado múltiples poderes sobre el territorio, que en todo el proceso y hasta la actualidad se confrontan de diversas formas por procesos de apropiación territorial: “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).

Por ello, los procesos de reterritorialización son múltiples, respondiendo a los múltiples poderes que se apropian de un espacio en distintas esferas (Haesbaert 2007, 22). Es lo que produce la dialéctica. Lo que implica que un análisis de ella no puede escapar a la comprensión de las formas en las que el capital se apropia también del espacio, en el contexto de “la expansión territorial del capitalismo en el espacio mundial” (Barreda 1995, 133), en la que el espacio es una gran fuerza productiva no exenta de cosificación, fetichización y sobresignificación como mercancía (Barreda 1995, 139).

La complejidad del proceso alumbró un concepto muy versátil a la hora de entender los resultados de esta dialéctica por el territorio, mediada por el capital entre grupos hegemónicos y subalternos: la des-reterritorialización (Haesbaert 2007, 198). La desterritorialización de las formas de poder previamente territorializadas son desplazadas porque hay una reterritorialización de nuevas formas de poder que sustituyen a las anteriores pero en una dialéctica en la que el proceso está en continua tensión.

La territorialidad del Estado se imbrica con la territorialidad del capital para producir formas de administrar el espacio, el ejercicio de planificación y ordenamiento territorial está al servicio de la generación de plusvalías en los Estados capitalistas (Lacoste 1990, 15). En la escala en la que se centra este artículo —los espacios periurbanos—, el empresarialismo urbano es la forma paradigmática de ello. El empresarialismo es la forma de gobierno en la que predominan las alianzas público-privadas, 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) y el sector privado los beneficios. Esta lucha de clases local implica el reposicionamiento de la burguesía en la gestión de la ciudad frente a las clases populares (Harvey 2007, 370) y viene acompañado de “instituciones, instrumentos y procedimientos destinados a

procesar las contradicciones resultado de la relación entre sociedad y territorio” (Garay 2004, 303). Todo ello dirigido a generar “un buen clima empresarial” (Harvey 2007, 381) que atraiga las inversiones en el contexto de la competitividad global característica de esta fase del capitalismo. Por lo tanto, el empresarialismo es la forma de gestión de las ciudades para la territorialización urbana del neoliberalismo en el contexto del giro producido a partir de los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Reino Unido. Con base en el modelo teórico de Harvey, Cuenya y Corral analizan cómo este modelo de administración urbana, que es dominante en Europa y Norteamérica desde la década de 1980, se traslada a los países latinoamericanos desde la década de 1990 (Cuenya y Corral, 2007).

Los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) son la forma arquetípica en la que el empresarialismo se territorializa 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 Corral 2007). Genera frecuentes conflictos para su implementación protagonizados por la población local (Portas 2003).

En el contexto de una tendencia global que lleva la explosión espacial de las ciudades hacia las áreas rurales del contorno, los GPU se convierten en expansores urbanos: “grandes infraestructuras, como son autopistas, aeropuertos, obras de captación de agua o bien para el desalojo de aguas servidas [...] que además de estimular la expansión en una determinada dirección, revalorizan los terrenos por donde pasan” (Delgado 2003, 22). La nueva expansión está conformada por aquellos territorios en los que la actividad dependiente de la ciudad se ha desplazado, con una composición cada vez más fragmentada (Delgado 2003, 13-16).

Frente a la multiplicación de las políticas empresarialistas alentadas por el capital, se encuentra una multitud de formas de resistencia basada en la apropiación territorial por parte de grupos subalternos de las áreas semiurbanas. Este artículo observa estas formas de apropiación desde los derechos territoriales entendidos como “las fronteras indígenas de la globalización” (Toledo 2005, 67). Pero también entendidos como “un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos” (Harvey 2013, 20). Se trata del derecho a la ciudad, formulado por Lefebvre precisamente como un derecho a la apropiación, diferente al derecho de propiedad, como una forma superior de los derechos: “derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar” (Lefebvre 1969, 159).

Esta dialéctica entre derechos a la apropiación para la afirmación de sujetos sociales y la generación de acumulación de capital tiene una enorme casuística en la producción de conflictos territoriales, que depende del grado de éxito en la implementación de las políticas empresarialistas y de la unificación del cuerpo social (Garay 2004, 311). Se trata de una dialéctica inherentemente contradictoria en la que no hay una separación total entre formas de ejercer las diversas territorialidades: la disputa y los procesos cons-

tantes de des-reterritorialización están repletos de una fuerte complejidad en las relaciones entre actores sociales y cómo se plasma esta disputa espacialmente.

Por ello, es fundamental el concepto de hegemonía gramsciano que tiene como consecuencia la aparente despolitización de las decisiones. Balsa considera que hay tres formas de abordar la hegemonía: la primera como alianza entre clases, la segunda organizada a partir “del reconocimiento de la dirección intelectual y moral de una clase dominante” y la tercera a partir de la difusión de un modo de vida que favorecería la aceptación de la dominación (Balsa 2006, 16). El empresarialismo urbano habría superado la fase del estado del bienestar en la que era necesaria la primera forma de hegemonía para construir una forma de gobierno en la que la élite económica sea designada para llevar a cabo las transformaciones urbanas, lo que Balsa consideraría “la hegemonía propiamente” (Balsa 2006, 18), la segunda forma apuntada por el autor. Como señala Portantiero, la operación ideológica fundamental es la universalización: que los intereses y valores de la clase dominante pasen a ser interiorizados por los otros grupos sociales (Portantiero 1987, 151). Las disputas entre clases tienden a desaparecer, la administración pública tiene base en la aplicación de unos principios técnicos. El empresarialismo urbano promueve una forma de hegemonía en la que los principales grupos empresariales pasan a formar parte del gobierno de la ciudad, haciendo que sus necesidades pasen a ser los principios rectores de la política.

Esta hegemonía se hace territorio no solo al establecer las políticas públicas, 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 algunas formas de existir y de mirar otros sujetos queden anuladas, tanto hacia el pasado como hacia el futuro. Esta anulación hace que las demandas de estos sujetos marginados 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 revolución pasiva es un elemento fundamental de la hegemonía intelectual y moral, al “generar consenso sin dar poder político”, donde los grupos subalternos con menor capacidad pueden ser hegemonizados sin concesiones materiales, solo con concesiones simbólicas: la correlación de fuerzas entre los grupos dominantes y subalternos guiará la profundidad de la reconfiguración con la que se acepten demandas 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). La correlación de fuerzas, la intensidad de la apropiación territorial y el grado de construcción de propuestas territoriales frente a las políticas de urbanización de los espacios periurbanos harán que el conflicto se exprese en unas u otras coordenadas.

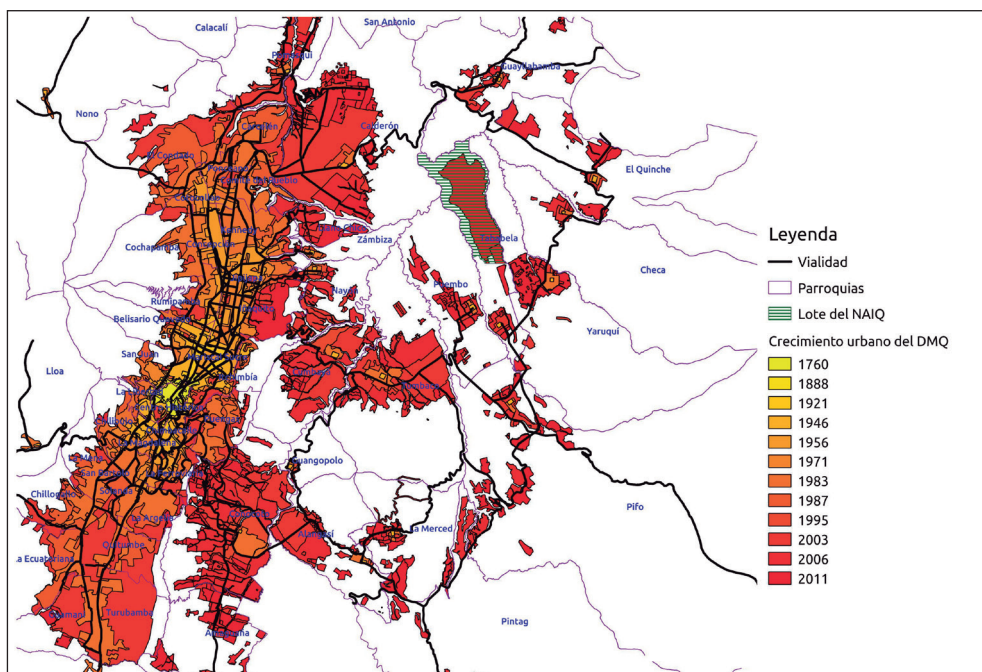
Las protestas o reclamos comunales, barriales o indígenas expresarían un grado de hegemonía menos perfecto en el que se han construido propuestas, escenarios posibles alternativos a los que propone el capital. La ausencia de conflictos prolongados y la plasmación de la expansión urbana indicará lo contrario, un perfeccionamiento de la hegemonía del capital. El caso del NAIQ permite explorar la mayor transformación espacial de Quito de los últimos años y los aportes y límites de la movilización social de sus comunidades aledañas en el ejercicio de los derechos territoriales.

### Quito: periurbanización del Valle de Tumbaco y llegada del NAIQ en un contexto de contraposición de proyectos territoriales

La expansión de Quito se produce en distintas fases del siglo XX. Sin embargo, se desborda hacia los valles orientales desde la década de 1970, a partir del *boom* petrolero y las reformas agrarias que provocaron la migración del campo a la capital (Acosta 2006, 114). Es en la fase neoliberal de la década de 1990 y el primer lustro del siglo XXI, cuando se produjo la mayor urbanización del Valle de Tumbaco, tanto en número de habitantes como en extensión, y cada vez en una forma más fragmentada y en áreas más alejadas de la ciudad histórica, como muestra el siguiente mapa:

109

Mapa 1. Nuevas áreas de crecimiento espacial en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), distintos períodos desde 1760 hasta 2011

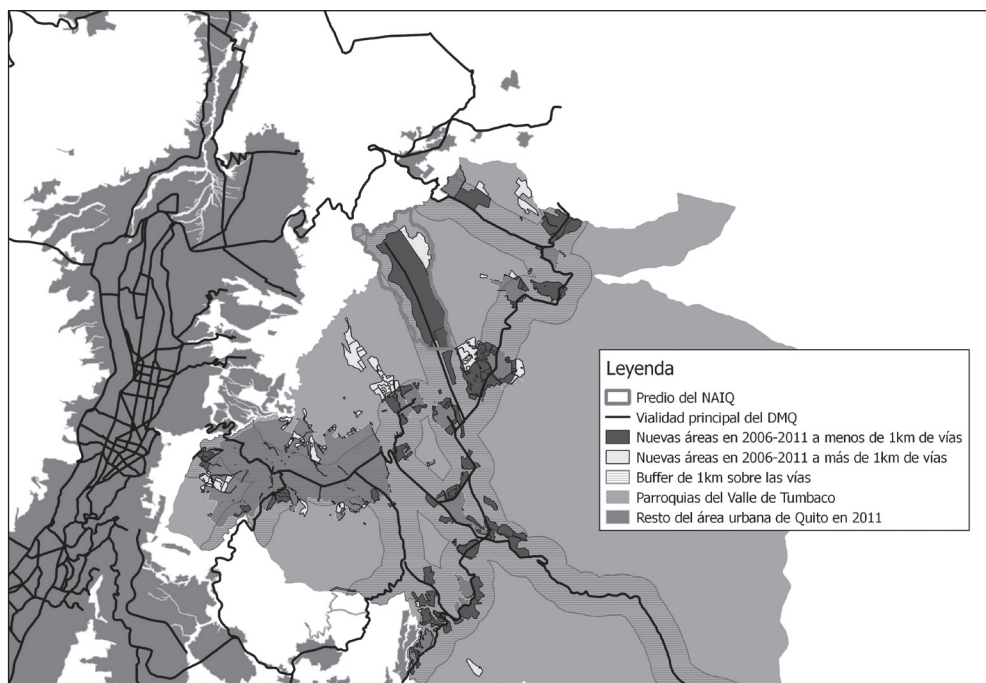


Elaboración propia con base en datos del Instituto de la Ciudad de Quito (2013, 40).

En la fase neoliberal se produjo una etapa de empresarialismo tal y como lo define Harvey (2007). Se dieron ordenanzas que regulaban los usos del suelo, que en muchos casos respondían a las demandas de los sectores empresariales inmobiliarios de la ciudad. Según Carrión y Erazo, la superación de la falta de suelo en los valles 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).

Las vías han actuado en las últimas décadas como expansores urbanos, lo que puede apreciarse mediante herramientas estadístico-espaciales. El siguiente mapa muestra que en el 90,3% de la Administración Zonal de Tumbaco, los nuevos desarrollos urbanísticos (2006-2011) están en el radio de 1 km de la vialidad previamente existente, de color rojo. El color naranja corresponde a los nuevos desarrollos urbanísticos más lejos de 1 km de las vías que suponen el 9,7% del total.

Mapa 2. Nuevas urbanizaciones en el contorno de las vías del Valle de Tumbaco, período 2006-2011



Elaboración propia con base en datos del Instituto de la Ciudad de Quito (2013, 40).<sup>1</sup>

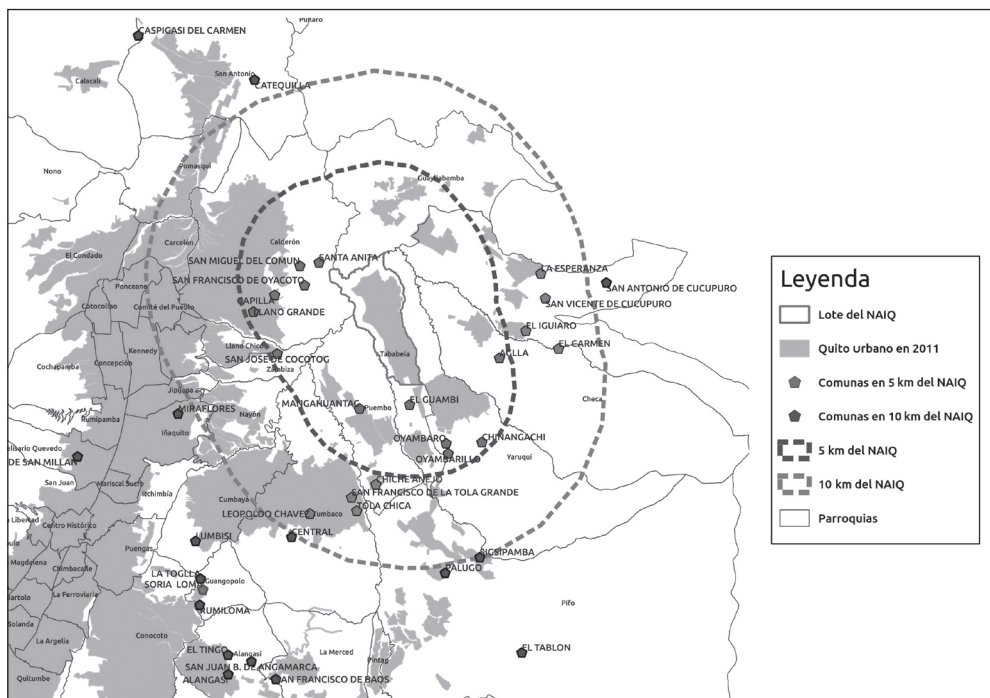
En este contexto de expansión, por su ubicación en un área alejada de la ciudad, la planificación del NAIQ promovería, además de la urbanización generada por el pro-

<sup>1</sup> Realizado a través de herramientas de geoprocésamiento: distancia de 1 km desde las vías e intersección de esta área con las zonas de nueva urbanización en 2006-2011.





Mapa 3. Ubicación de las comunas a 5 km y 10 km del NAIQ



Elaboración propia con base en datos del Instituto de la Ciudad de Quito (2013, 31).

A través de luchas y movilizaciones indígenas que han marcado la historia reciente del Ecuador, especialmente intensas durante el período 1990-2003 (Toledo 2005, 68), los derechos de las comunas se han plasmado constitucionalmente. Las comunas son formas territoriales de autogobierno a partir de la Ley de Comunas de 1937, en la que se reconoce su capacidad para elegir un cabildo, aunque con una autonomía limitada a los niveles de las administraciones del Estado. En la Constitución de 1998, el Ecuador se adscribe al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que recoge una amplia gama de derechos territoriales para los pueblos indígenas. Entre otros aspectos, se establece el respeto para la relación de los pueblos con sus territorios (art. 7), para los derechos de propiedad y posesión (art. 14) o el traslado solo con “su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa” (art. 16). Además, la propia Constitución de 1998 reconoció sus propiedades como imprescriptibles, inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la declaración del Estado de utilidad pública (art. 84.2), la conservación de sus recursos naturales renovables (art. 84.4) y a no ser desplazados (art. 84.8).

La Constitución de 2008 supone una considerable ampliación de estos derechos territoriales a través de su art. 57 en el que, además de los derechos anteriores, se declara el derecho a conservar y desarrollar las formas propias de convivencia y or-

ganización social (art. 57.9), la obtención gratuita de la posesión de los territorios ancestrales (art. 57.5) o la limitación de actividades militares (art. 57.20), además del propio reconocimiento de las comunas en su art. 60. Y de forma muy innovadora, se recoge explícitamente el derecho a la ciudad basado en su gestión democrática, como nuevo derecho territorial sobre las decisiones que afectan al espacio:

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 (Constitución del Ecuador 2008, art. 31).

Si bien el área en el que se ubicó el NAIQ en el Valle de Tumbaco, en la parroquia de Tababela, fue designado en la década de 1970 durante las dictaduras militares, el proyecto arrancó en la década de 1990 con el inicio de expropiación para la construcción del Conector Alpachaca, así como con la constitución de las empresas que tendrían a cargo los aeropuertos de Quito y Guayaquil, sus vías de interconexión y su administración (Moncayo 2008, 10). Para el caso de Quito, ya bajo la Alcaldía de Paco Moncayo, se constituyó la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ) con el Decreto Ejecutivo 885, a través de una gestión público-privada netamente empresarialista (Bayón 2014, 84). En 2001, CORPAQ seleccionó las empresas concesionarias y se generaron los contratos de construcción, cesión, consentimiento, etc. Durante este período ya Ecuador había firmado el Convenio 169 de la OIT y había declarado en la Constitución el no desplazamiento y la conservación de los bienes naturales de las comunidades. Sin embargo, no hay ningún tipo de participación o consulta con las comunidades afectadas por el NAIQ en esta fase. De igual modo, se suceden las ordenanzas para la construcción de las vías o iniciar las obras de construcción.

Los distintos grupos de poder presionaban para la construcción del nuevo aeropuerto: especialmente significativo fue el apoyo de la Cámara de Comercio de Quito a través de la prensa (*El Comercio* 2006). La Cámara de Turismo considera el NAIQ como una de las peticiones históricas del sector para dinamizar los flujos internacionales (entrevista al sector empresarial 3). Por otro lado, el gremio de exportación florícola, representado por la Asociación de Productores y Exportadores de Flores (EXPOFLORES), consideraba el nuevo emplazamiento del NAIQ el lugar idóneo por las posibilidades que ofrece Tababela, especialmente por dos factores: la cercanía a los grandes centros de producción y la facilidad para la operación, ya que la altitud menor a 3 mil metros, que incrementaría notablemente la capacidad de carga de los aviones y reduciría los costes de operación (entrevista al sector empresarial 2). Los intereses más evidentes fueron protagonizados por el sector inmobiliario, representado por la Cámara de la Construcción, que ha apostado de forma sucesiva por la expansión de la ciudad a los valles orientales, obteniendo espectaculares plusvalías

por la especulación relativa al suelo y la construcción de nuevas urbanizaciones en todo el área (Bayón 2014, 108-110). Estos sectores manifiestan su agrado y una buena interlocución con las distintas administraciones municipales. Por último, las empresas concesionarias del aeropuerto han obtenido las ganancias por la propia operación del NAIQ una vez el mismo ha entrado en funcionamiento (entrevista al sector empresarial 1).

El modelo que se implementa a partir del NAIQ es el de expansión del modelo urbano de captación de plusvalías a través de un GPU y sus vías de interconexión. Un verdadero proceso de reterritorialización del capital que ve plasmado en un nuevo aeropuerto las necesidades y aspiraciones de distintos grupos de poder.

Por otra parte, las territorialidades campesinas del periurbano fueron desplazadas por el nuevo modelo espacial. Hubo una ruptura explícita de la viabilidad del modelo económico agrario durante la construcción del NAIQ, cuando el polvo de la remoción de tierras provocó la pérdida de tres cosechas consecutivas de frutilla, lo que llevó al endeudamiento y a la ruina a numerosas familias, al igual que sucedió con fincas avícolas situadas en Tababela (entrevistas a habitante de Tababela 2 y sector empresarial 2, 2014). Lejos de darse compensaciones por estas pérdidas por parte de la Municipalidad o las empresas (entrevista a habitante de Tababela 3, 2014), se decretó la subida de impuestos prediales y la consideración de obras de compensación respecto a los servicios básicos que se implementaban por imperativo del NAIQ. Estos factores influyeron en la pérdida de rentabilidad del sector primario (entrevista a habitante de Tababela 3, 2014), lo que desembocó en la migración de familias dedicadas a la agricultura o la ganadería (entrevista a personal municipal 4, 2014).

Por ello, la des-reterritorialización es muy marcada, la territorialidad de los principales gremios empresariales de la ciudad previamente descritos (turístico, florícola y constructor) determina el espacio y se jerarquiza como dominante. Como declara uno de los funcionarios municipales entrevistados, “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 personal municipal 7, 2014).

Si esta reterritorialización de unos espacios bajo la lógica del capital se ha dado en un contexto de fuerte declaración de derechos territoriales y a la vez de des-territorialización relativa, ¿en qué grado se dio un proceso de apropiación territorial por parte de comunas y barrios, y qué papel tuvieron las movilizaciones de las comunidades afectadas en este proceso?

## Las formas de apropiación territorial limitadas por la inevitabilidad del cambio

El NAIQ como proyecto tuvo tal grado de hegemonía que nunca fue cuestionado como tal por las poblaciones aledañas. Era indiscutible que se llevaría a cabo y además prometía grandes beneficios. Es casi unánime en las entrevistas realizadas que, pese al aumento de contaminación, se generaría un gran beneficio económico, la población podría ser empresaria y tener sus propios negocios de servicios o tener empleos bien remunerados en la construcción y funcionamiento del NAIQ. Ello fue fuertemente potenciado por la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de la empresa concesionaria Quiport, a través de programas de emprendimiento, a los que también se sumó la propia Municipalidad mediante proyectos con varias ONG.

Pero también el NAIQ implicaba la posibilidad de obtener demandas históricas respecto a los servicios básicos de agua, alcantarillado y vías. Todo ello hace que lejos de darse inicialmente movilizaciones en contra de la construcción del aeropuerto, hubiera una fuerte expectativa, lo cual genera un escenario de hegemonía casi perfecto. En la primera parte de la puesta en marcha del NAIQ en Tababela, la forma de gestión paradigmática neoliberal de la RSC de Quiport cumple con el papel de información a la población y gestión de sus propuestas de emprendimiento (entrevista al sector empresarial 1). Las administraciones públicas no hacen efectivo ningún mecanismo para salvaguardar o llevar a cabo los derechos territoriales de las comunas periurbanas. La fase de inicios de la construcción incluyó numerosos talleres con miembros de las comunidades, en los que Quiport receptaba las demandas y se hacían visitas al área de ubicación del NAIQ y del centro de convenciones, incluso prometiendo viajes de avión de compensación (entrevistas a habitantes de Tababela 1 y 6, 2014).

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 entidad que elaboró un Plan de Consulta Pública, que como anécdota significativa, está disponible únicamente en inglés. El esquema de esta participación es con base en dádivas de una empresa privada: Quiport podía decidir unilateralmente qué sucedía con las inversiones teniendo en cuenta únicamente sus fines como empresa y no los derechos de la población. Retomando las categorías de Balsa (2006), la administración del bien común llegaba a Tababela en forma de aeropuerto, el grado de hegemonía era perfecto.

La ruptura de este idilio se produjo con la expropiación de los predios para la construcción del conector Alpachaca y el inicio de las obras en el área del NAIQ protagonizado por el consorcio constructor AECON-Andrade Gutiérrez. La premura y la ausencia de un proceso organizativo hicieron que las personas propietarias del suelo expropiadas articularan sus demandas en torno al párroco de Tababela, con-

formando un grupo de vigilancia para el acompañamiento del proceso. Ello generó unas primeras reuniones cuando las obras ya estaban iniciadas, 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 habitante de Tababela 1, 2014).

Fruto de este primer proceso organizativo se constituyó la Corporación de Desarrollo de la Zona Aeroportuaria (CORDEZA) junto con moradores de Puenbo y Yaruquí. 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 Puenbo, un policlínico y la creación de un parque tecnológico en Pifo” (*Diario Hoy* 2004). En sus propuestas mantenían un tono de cordialidad: “aseguran que su lema es no protestas sino propuestas” (*Quito Noticias* 2006), lo que es una clara muestra de la posición de la población respecto a la hegemonía con la que contaba el proyecto.

Sin embargo, la fase de las obras supone un fuerte cambio en la paz social generada porque se comienzan a hacer perceptibles las contradicciones entre las expectativas y las consecuencias económicas, sociales, ambientales y espaciales que la territorialidad del capital comporta en el periurbano. La escasa contratación laboral, los impactos del polvo o la ausencia de información fueron algunos de los elementos que mayor malestar generan en esta fase, aunque no destruyen la totalidad de las expectativas de mejora. Por ello, en términos de Balsa (2006), aunque continuaba fijado lo que existía y era posible, en el NAIQ comenzaron a aparecer demandas de cambio dentro del escenario establecido que cuestionaban la territorialidad del capital: empezaban a emerger otras miradas.

En este momento comenzaron a generarse protestas de diversa índole. 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 (grupo focal 1 de la comuna de Oyambarillo, 2014). Desde 2008, los problemas de polvo vinculados con la construcción generaron una fuerte pérdida de calidad de vida en toda el área de influencia. Comenzaron a formularse demandas judiciales por las pérdidas económicas (entrevista a habitante de Tababela 6, 2014). El polvo también ocasionaba enfermedades entre la población, lo cual, sumado al incumplimiento de las obras de compensación prometidas y la ausencia de servicios básicos de salud generaba un clima de descontento entre los habitantes de Tababela (entrevista a habitante de Tababela 3, 2014).

La inundación de polvo llevó a las protestas vecinales de distintas comunidades de la parroquia de Tababela, aunque de forma aislada y no simultánea en el tiempo. Por un lado, en la cabecera parroquial hubo marchas para que se construyera el actual puente peatonal que une las viviendas y la escuela (entrevista a habitante de Tababela 4, 2014). También vinculado con la fragmentación espacial, en el barrio de Santa

Rosa el motivo de paro fue la inexistencia de acceso vial directo desde el conector de Alpachaca a la comunidad. Y por otro lado, en la comuna de El Guambi se convocó un paro en el conector Alpachaca, lo que llevó a detener las obras en el aeropuerto. La movilización de El Guambi reunió los malestares de sus vecinos respecto al polvo y la ausencia de obras de compensación, destacando las pérdidas económicas por la destrucción de los sembríos, fue así la protesta con unas reivindicaciones más nítidas: el paro de El Guambi llegó a paralizar las obras, sin embargo, únicamente duraron un solo día (entrevista a habitante de Tababela 2, 2014).

En términos de apropiación territorial, los logros de estas movilizaciones fueron muy escasos. En este contexto de incipiente protesta y organización, el papel de la gestión empresarialista en la administración local fue clave a la hora de reforzar la hegemonía de la reterritorialización del capital. Durante la fase del gobierno local de Paco Moncayo, la lejanía de la Municipalidad en el proceso de información a la población contrasta con el papel del alcalde en el momento que comienzan las protestas en 2007. La Municipalidad asumió la tarea de solucionar las protestas comunales mediante la presencia y promesas de Paco Moncayo en la parroquia de Tababela (entrevista a habitante de Tababela 4, 2014). El establecimiento de un nuevo puente sobre el conector Alpachaca hizo que se detuvieran las marchas en la cabecera parroquial de Tababela, así como la promesa de infraestructuras aplazó los malestares en la comuna de Oyambarillo. Lo cual generó una apropiación territorial aunque fuera en un ámbito extremadamente microespacial: llegaron puentes y puntuales servicios básicos.

Con la llegada de Augusto Barrera a la Alcaldía en 2009 no solo se produjo un recambio en la gestión municipal, sino también del marco institucional por haber sido aprobada la Constitución de 2008, con nuevos derechos territoriales. Es precisamente en 2009 cuando El Guambi decide movilizarse para que sean al menos paliadas las consecuencias de la construcción del NAIQ. Ante los conflictos generados con las comunidades de Tababela y otras parroquias aledañas al NAIQ, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), gobernada por Barrera, prometió la ejecución de las obras e infraestructuras vinculadas con servicios básicos: se puso en marcha un modelo de compensación con obra pública para evitar los conflictos que pudiesen poner en juego el proyecto del NAIQ (entrevista a personal municipal 1, 2014).

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 personal municipal 4, 2014). Ello fue aplicado en la protesta de El Guambi y logró terminar con la paralización de un día de las obras en el NAIQ: la promesa de compensación de las cosechas perdidas y la llegada de servicios básicos como agua, alcantarillado y vías hizo que la protesta se disolviera (entrevista a habitante de Tababela 4, 2014).

El hecho de que las protestas en El Guambi no llegaran hasta 2009, cuando los problemas relacionados con la construcción del NAIQ habían comenzado años atrás,

explica de buena manera la complejidad del proceso de movilización en entornos periurbanos con una baja organización social. El paso por los distintos estados de “negación, desvalorización y utopización” descritos por Therborn (en Balsa 2006, 27) hicieron interiorizar a la población periurbana que las demandas que tenían eran irrealizables. Y por ello el ejercicio de derechos territoriales constitucionales o el desarrollo de una movilización sostenida se consideraron inútiles (entrevista a habitante de Tababela 4, 2014); la negación de la capacidad de cambio estaba muy asentada entre la población aledaña al NAIQ. La relativa pérdida de hegemonía causada por las contradicciones inherentes a la fase de construcción se vio rápidamente corregida y la gestión empresarialista tuvo un gran protagonismo en ello.

En la gestión del alcalde Barrera se enfatizó el “enfoque de derechos” respecto a la necesidad de hacer llegar los servicios básicos a todas las poblaciones del DMQ. Sin embargo, para el caso de Tababela, los derechos al agua o a la comunicación vial llegaron como contrapartida del asentamiento de la territorialidad del capital, en ausencia del ejercicio de otros derechos básicos reconocidos constitucionalmente: los derechos territoriales. Para la población local, no hubo procesos de toma de decisiones mediante consulta ni la posibilidad de construir el nuevo espacio urbano de acuerdo con los deseos de la población de las comunidades: el derecho a la ciudad no tuvo forma alguna de implementación.

De manera que los grupos dominantes de la ciudad aceptaron determinadas demandas en la medida en que ello llevara a la construcción del NAIQ y, por tanto, aplacara la iniciativa política que habían mostrado las comunidades mediante la protesta, aunque fuera limitada. Lo que podría entenderse como una “revolución pasiva” en el ámbito microterritorial. Después de todo, como reconoce la población de Tababela, esos servicios básicos habrían llegado en todo caso, como han llegado al resto de parroquias del DMQ que no están afectadas por el NAIQ (entrevista a habitante de Tababela 6, 2014).

### Conclusiones: el derecho a la ciudad como herramienta de apropiación territorial

El NAIQ comenzó su funcionamiento en febrero de 2013 y el estado de resignación en comunidades como Santa Rosa o El Guambi es patente. Mientras que el nuevo aeropuerto está en funcionamiento, el anhelado desarrollo ha pasado ante sus ojos. La correlación de fuerzas en este caso ha sido tremendamente desfavorable para las territorialidades de las formas de vida mayoritariamente campesinas, a la vez que el plan espacial del NAIQ ha sido plasmado de forma efectiva; la reterritorialización de los grandes capitales de Quito es una realidad. La hegemonía intelectual y moral de los grupos dominantes de la ciudad sitúa a la expansión urbana como un modelo



territorial urbano inevitable y deseable al mismo tiempo. Los intereses de las élites económicas pasan a formar parte de la agenda empresarialista de la MDMQ. En la construcción del NAIQ hay una fuerte reterritorialización de formas espaciales del capital, limitando las territorialidades subalternas que han permanecido hasta el siglo XXI con formas de organización social propias en estas áreas.

El grado en el que las comunidades aledañas al NAIQ han llevado a cabo su apropiación territorial, entendida como el espacio hecho cosa propia y como medio de afirmación de los sujetos políticos (Porto-Gonçalves 2009, 127) ha sido muy bajo. Pero en las dimensiones en las que se ha dado esa mínima apropiación ha sido a través de protestas de diversa índole. Es decir, si bien las movilizaciones han estado muy limitadas por la forma en la que se ha producido la hegemonía, han sido el único procedimiento de las comunidades para apropiarse mínimamente del proyecto del NAIQ. La declaración de derechos territoriales constitucionalmente no se ha traducido en una política pública que haya materializado o salvaguardado estos derechos.

El empresarialismo urbano ha sido fundamental para garantizar la reterritorialización del capital con un grado de hegemonía máximo: en las primeras fases permitiendo implementar a las empresas sus estrategias corporativas, en las fases de mayor conflicto acudiendo al rescate del proyecto del NAIQ, siempre en detrimento de los derechos territoriales. Esta hegemonía solo se agrietó en momentos puntuales en los que la propuesta territorial de los grupos de poder dejaba de ser la más deseable, y ello llevaba a la organización de la población para plantear que las administraciones públicas actuaran de otro modo. Todo lo cual pone de manifiesto que los derechos territoriales solo se hacen efectivos a través de mecanismos de apropiación territorial directa, mediante las movilizaciones y la organización de los grupos hegemónicos.

Asimismo este proceso muestra la debilidad de la declaración de derechos constitucionales. Pese a la novedosa declaración del derecho a la ciudad en la Constitución del Ecuador en 2008, no ha habido una implementación de una gestión democrática en la mayor modificación territorial de la última década, no se dieron formas de consulta a las comunas indígenas y los principios de función social y ambiental de la propiedad no han tenido aplicación alguna en la construcción del NAIQ.

El derecho a la ciudad como derecho de apropiación territorial por parte de los habitantes ha tenido en la MDMQ su máximo detractor. La apisonadora territorial hegemónica de la expansión de la ciudad gobernada por el empresarialismo urbano y basada en la captación de plusvalías y los GPU no es compatible con los derechos territoriales. Las poblaciones periurbanas ven llegar las formas espaciales urbanas como un futuro inevitable. Por ello, la disputa frente al modelo urbano del capital, la construcción de propuestas desde el derecho a la ciudad, también debe contemplar un “derecho a la no ciudad” que cuestione la inevitabilidad de esta apisonadora territorial.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Balsa, Javier. 2006. “Tres lógicas de construcción de la hegemonía”. *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*, compilado por Ana Esther Cedeña. México: Ediciones El Cabatillo.
- Bayón, Manuel. 2014. “Hegemonía y dialéctica de territorialidades: las políticas públicas vinculadas al NAIQ como garantes del capital frente al derecho a la ciudad”. Tesis para Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador.
- Benz, Arthur. 2010. *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carrión, Fernando y Jaime Erazo. 2012. “La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias”. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 41 (3): 503-522. Institut Français d'Études Andines.
- Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial (RO) 1 del 11 de agosto de 1998.
- Constitución de la República del Ecuador. RO 449 del 20 de octubre de 2008.
- Cuenya, Beatriz y Manuela Corral. 2007. “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. Acceso el 19 de junio.  
[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S025071612011000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S025071612011000200002&script=sci_arttext)
- Delgado, Javier. 2003. “La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región”. *Sociológica* 51.
- Diario Hoy*. 2004. “Negocian predios de ingreso a aeropuerto”, 6 de febrero.
- Ecuador Inmediato*. 2012. “Presupuesto de Quito para el 2013 asciende a \$ 1500 millones, dice Vicealcaldesa”, 21 de diciembre. Acceso el 15 de febrero de 2016.  
[http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&cid=187878&umt=presupuesto\\_quito\\_para\\_2013\\_asciende\\_a\\_1\\_500\\_millones\\_dice\\_vicealcaldesa\\_audio](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&cid=187878&umt=presupuesto_quito_para_2013_asciende_a_1_500_millones_dice_vicealcaldesa_audio)
- El Comercio*. 2006. “El debate por el aeropuerto continúa”. Sección Quito, 18 de junio.
- Foucault, Michel. 1979. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- 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*, coordinado por Alicia Ziccardi, 297-316. México: IISUNAM / COMECOS / INDESOL.

- Haesbaert, Rogério da. 2007. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes*. Madrid: Akal.
- \_\_\_\_\_. 2007. “De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío”. En *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*, 366-390. Madrid: Akal.
- Instituto de la Ciudad. 2013. “El DMQ y sus comunas ancestrales”. *Boletín Conociendo Quito* 3. Acceso el 15 de octubre de 2015.  
<http://www.institutodelaciudad.com.ec/red-de-conocimientos/boletines/18-boletin-conociendo-quito-n-3.html>
- Lacoste, Yves. 1990. *La geografía: un arma para la guerra*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Lefebvre, Henri. 1969. *El derecho a la ciudad*. Madrid: Ediciones Península.
- Moncayo, Paco. 2008. *El nuevo aeropuerto de Quito, documentos para la historia*. Quito: Alcaldía Metropolitana.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Ginebra.
- Portantiero, Juan Carlos. 1987. *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Portas, Nuno. 2003. “El surgimiento del proyecto urbano”. Acceso el 6 de mayo de 2013.  
<http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/555>
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter. 2009. “De saberes y de territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latinoamericana”. *Revista Polis*. Venezuela: Universidad Bolivariana.
- Quito Noticias*. 2006. “Pobladores de la zona del nuevo aeropuerto piden preocupación por el tema social”, 13 de julio. Acceso el 15 de febrero de 2016.  
[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](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)
- Reuters*. 2013. “Ecuador abre nuevo aeropuerto tras inversión de 630 mln dlr”, 19 de febrero. Acceso el 15 de febrero de 2016.  
<http://economia.terra.com/ecuador-abre-nuevo-aeropuerto-tras-inversion-de-630-mln-dlr,9b082d94dcb72410VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>
- Sassen, Saskia. 2010. *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Katz.
- Toledo, Víctor. 2005. “Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004”. *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.

## Entrevistas

Entrevista a miembro de sector empresarial 1, concesionaria de aeropuerto. Quito, mayo de 2014.

- 
- Entrevista a miembro de sector empresarial 2, cámara florícola. Quito, abril de 2014.
- Entrevista a miembro de sector empresarial 3, cámara turística. Quito, marzo de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 1, líder barrial de Santa Rosa. Quito, abril de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 2, lideresa comunal de El Guambi. Quito, abril de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 4, líder comunal de Oyambarillo. Quito, abril de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 5, líder barrial de Tababela. Quito, abril de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 6, habitante del núcleo de Tababela. Quito, abril de 2014.
- Entrevista a personal municipal 1, cargo de dirección en Municipio. Quito, julio de 2014.
- Entrevista a personal municipal 4, responsable territorial de la Administración Zonal de Tumbaco. Quito, junio de 2014.
- Entrevista a personal municipal 7, responsable del Instituto de la Ciudad. Quito, abril de 2014.
- Grupo focal 1, comuna de Oyambarillo. Quito, marzo de 2014.