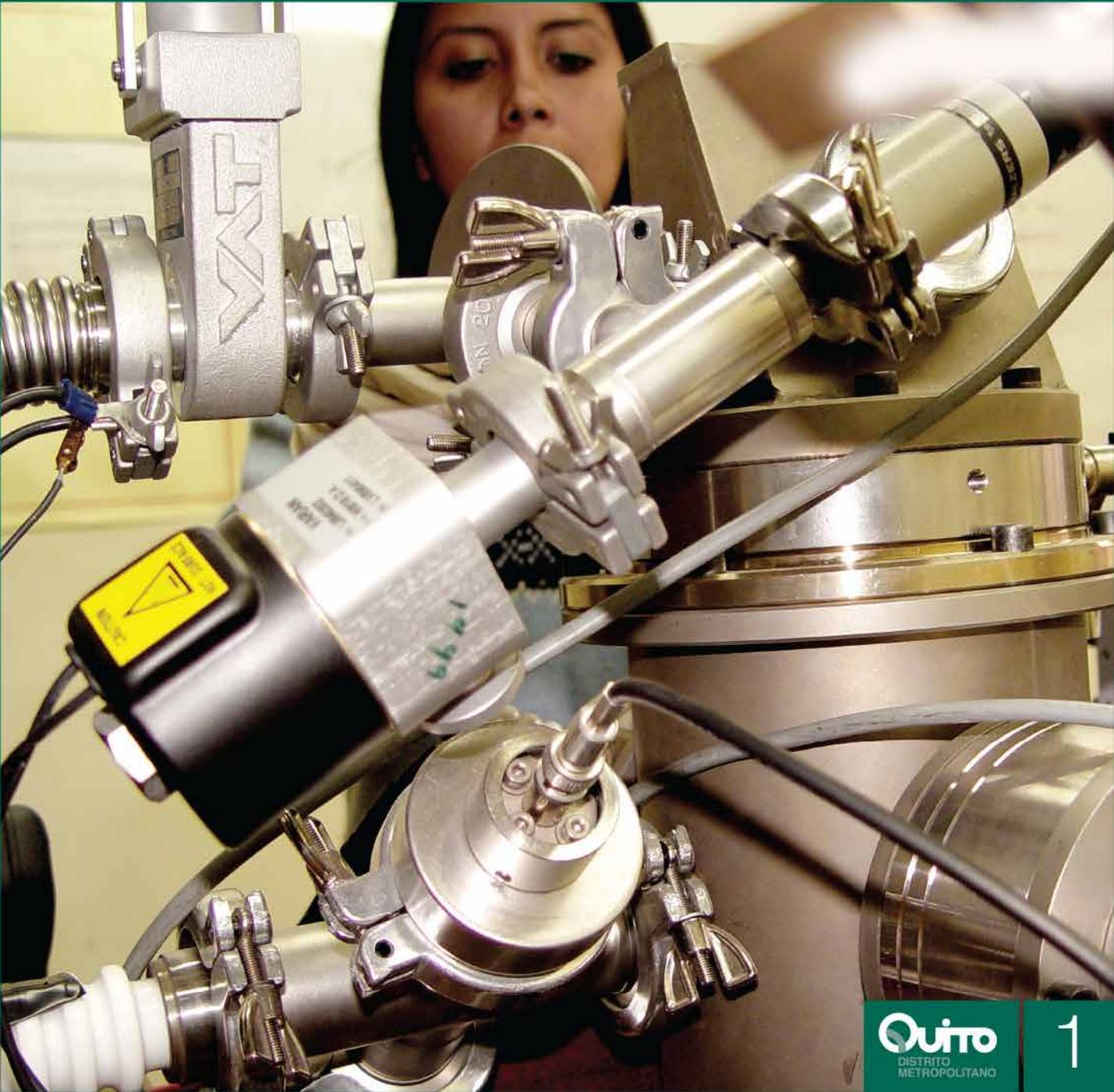




QUESTIONES

# URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Quito, Ecuador • Volumen 2 • No. 1 • 2013





QUESTIONES

# URBANO REGIONALES

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

## Questiones Urbano Regionales

Volumen 2 • Nº 1 • 2013

Quito, Ecuador

### **Augusto Barrera Guarderas**

Alcalde del Municipio del  
Distrito Metropolitano de Quito

### **Director**

Diego Mancheno

### **Editor**

Juan Fernando Terán

### **Consejo Editorial**

Jorge Albán  
Nicanor Jácome  
Diego Mancheno  
Alexis Mosquera  
Francisco Rhon

### **Consejo Asesor Internacional**

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

### **Diseño**

Antonio Mena

### **Foto de portada**

Juan Zurita

### **Impresión**

Gráficas V&M

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

ISBN: 978-9942-9945-2-3

Contacto:

[maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec](mailto:maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec)

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

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

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

<b>Editorial</b> .....	5
Diego Mancheno	

---

## EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

---



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



<b>Especialización ocupacional en Cali y Quito</b> .....	49
Estefanía Martínez E.	

---

## DEBATES

---



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

---

## ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

---



<b>Producción y exportación con potencial tecnológico en el Distrito Metropolitano de Quito</b> .....	121
Diego Mancheno y Vanessa Carrera	



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

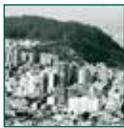


- La Licuadora: ruinas de una  
modernidad escondida . . . . . 199**  
Daniela Estupiñán T.

---

## DOCUMENTACIÓN

---



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



**E**n Ecuador, en los próximos años, debido a la transferencia de competencias ordenada por la Constitución del 2008, los gobiernos autónomos descentralizados deberán asumir la tarea de convertir a sus ciudades en territorios económicamente productivos, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos. Este reto no es minúsculo. De su éxito depende, entre otras tareas históricas pendientes, la concreción de una matriz productiva diferente para el país.

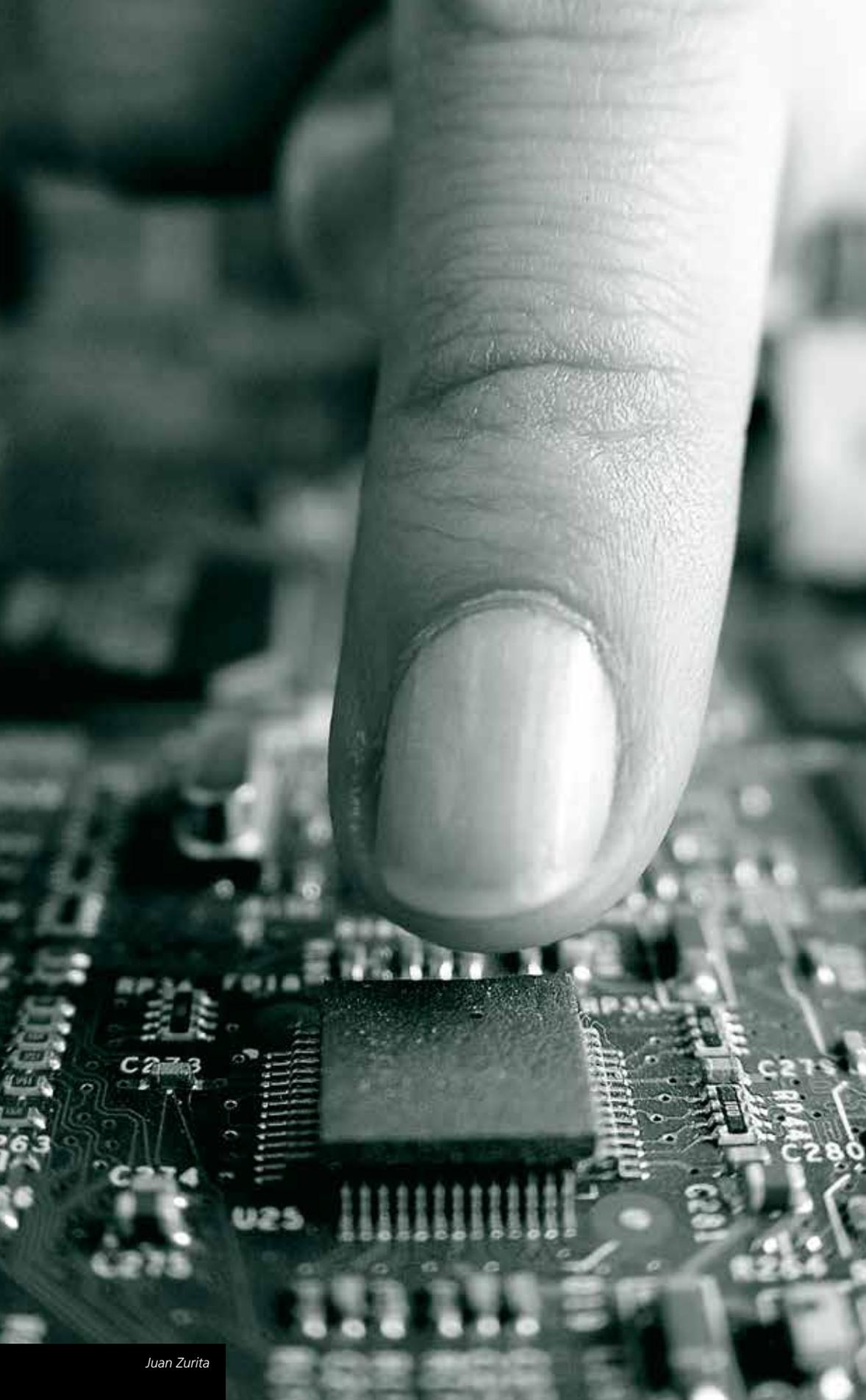
A consecuencia de la complejidad de las sociedades contemporáneas, la improvisación y la intuición ya no pueden ni deben ser la fuente primaria desde la cual surjan las iniciativas y las políticas públicas para las ciudades. Si se quiere acortar el tiempo necesario para lograr las grandes transformaciones anheladas por la ciudadanía, lograr los mejores resultados posibles con los mayores ahorros de recursos, la administración municipal contemporánea debe basarse en el conocimiento científico y en la gestión técnica de las múltiples realidades urbanas y periurbanas. Así lo entiende y lo practica el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lo cual se refleja en la importancia que le confiere a sus instituciones de planificación e investigación.

Imbuida por esa visión de lo que significa gobernar y construir una metrópoli para todos y con todos, la revista *Questiones Urbano Regionales* ofrece elementos para pensar a las ciudades como territorios cuyas especificidades económicas permiten distintas construcciones de futuro, pero las condicionan. En los artículos de este número, tal reflexión es efectuada siguiendo una vocación por apreciar lo concreto, con una metodología comparativa desde la cual las experiencias internacionales contribuyen a ubicar y ponderar mejor el sentido de lo particular. Además de ser académicamente provechosa, tal vocación es fructífera y necesaria para la práctica cotidiana.

Solo al mirar las ciudades con referencia a otras, los gobiernos municipales podrán romper con los límites de aquel viejo parroquialismo que suele todavía influir con perversa facilidad en la configuración de la política pública local. Para poder convertirse en los agentes de su propia historia, los gobiernos municipales deben pensar las ciudades desde su capacidad para crear relaciones con lo regional



Diego Mancheno  
Director del Instituto de la Ciudad



Experiencias latinoamericanas





# Convergencias y divergencias en la Zona Metropolitana de Bogotá, 1985-2011\*

Óscar A. Alfonso \*\*  
Carlos E. Alonso\*\*\*

## Resumen

“Mejorar el índice de convergencia entre Bogotá y su área de influencia directa” es una meta inédita en los planes de desarrollo de la capital de la República de Colombia. Formulada dentro del propósito de “consolidar el proceso de integración de Bogotá con la región”, esa meta recobra institucionalmente la dimensión metropolitana del desarrollo, al referirse explícitamente al área de influencia directa de la metrópoli nacional. Este trabajo es una contribución al conocimiento del estado actual de la economía metropolitana como soporte para la comprensión de los niveles de convergencia alcanzados.

## Palabras clave

Bogotá, economía metropolitana, convergencia regional, metropolización.

\* Este trabajo es el resultado de un proyecto financiado por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. Los autores agradecen a la entidad la autorización dada para su publicación, así como las contribuciones intelectuales recibidas de Carolina Chica, Jorge Iván Gonzales, Octavio Fajardo y Ana María Oliveros. Los resultados no representan el pensamiento de ellos ni la política de la entidad.

\*\* Profesor titular e investigador de la Universidad Externado de Colombia.

\*\*\* Profesor de la Universidad Nacional de Colombia.



## Introducción

La idea de que el sistema capitalista posee fuerzas que tienden a equiparar ciertas grandezas económicas entre regiones, recogida en los trabajos seminales de Barro & Sala-i-Martin, ha agitado los debates sobre el crecimiento económico y sus vínculos con el desarrollo regional, al igual que ha promovido el uso de sofisticados instrumentos de análisis para refinar los resultados. En Colombia se han desarrollado ciertos trabajos que obtienen los resultados previstos por el modelo canónico. Las críticas de mayor trascendencia teórica, y también metodológica, se encuentran en ciertos desarrollos intelectuales en Canadá y en Europa.

En este trabajo se presenta una discusión sobre la convergencia y la divergencia a escala intra-metropolitana. Siendo la unidad de análisis la Zona Metropolitana de Bogotá, la capital de Colombia y los municipios de su área de influencia directa, se rechaza la hipótesis de la desindustrialización absoluta para corroborar la divergencia en la productividad media laboral y la convergencia en la remuneración al trabajo fabril. Por su parte, el sobre-salario, esto es, la inversión pública local per cápita, requiere de un horizonte temporal tan amplio que denota el mal funcionamiento del modelo territorial de Estado en Colombia. Estos propósitos se concretan en la tercera parte que es precedida por la presentación sintética de las perspectivas teóricas y metodológicas y de los resultados relevantes obtenidos en los estudios sobre los países centrales.

## El crecimiento económico, la noción de convergencia y los nuevos paradigmas

El entusiasmo que se ha creado en el ámbito de la economía regional con la idea de que es posible que a través de pautas de mercado se alcancen en el largo plazo niveles de vida similares –siempre y cuando los paquetes tecnológicos y las preferencias de los agentes sean semejantes– acarrió un número considerable de investigaciones en todo el mundo cuyos principales desarrollos teóricos y metodológicos se presentan a continuación.

### La convergencia $\beta$

La idea de que, en cierto horizonte temporal, en las economías de mercado el bienestar se difunde por las regiones que componen el sistema, ha estado vinculada al afán por el crecimiento económico, esto es, de las riquezas producidas por una nación durante un cierto período de tiempo. Entendida como una situación en la que las “economías pobres tienden a crecer más rápidamente que las ricas en términos per cápita”, lo que es particularmente cierto en economías con semejanzas en las preferencias por el consumo y el desarrollo tecnológico alcanzado, Barro & Sala-i-Martin (1992: 223-224) afirmaron contar con claras evidencias de *convergencia* sobre la base del análisis de más de cien datos de 48 estados contiguos de los Estados Unidos que, como sugieren, no son propiamente economías cerradas.

El punto de partida del trabajo seminal sobre convergencia de Barro & Sala-i-Martin, son los postulados de los modelos de crecimiento económico formulados por la tradición neoclásica de la economía, noto-

riamente desarrollados entre mediados de la década de los cincuenta y sesenta, y que sugieren la existencia de una relación inversa de la tendencia de la tasa de crecimiento per cápita con el nivel inicial alcanzado por el ingreso o el producto per cápita. Esto ocurre aun en circunstancias en las que los retornos al capital estén disminuyendo paulsadamente como ocurre en las economías desarrolladas.

En el plano teórico, esos postulados toman forma en un modelo que parte de una función de producción del tipo convencional  $\hat{y}=f(\hat{k})$ , pero representado tanto el producto como el capital en unidades de trabajo efectivo cuya productividad es afectada positivamente por el progreso tecnológico a una tasa que se determina exógenamente a la función de producción. Los supuestos sobre depreciación del acervo productivo, las preferencias, las funciones de utilidad y, en especial, sobre las condiciones de equilibrio, pueden ser revisadas a profundidad en Barro & Sala-i-Martin (1992: 223-225), siendo lo crucial la postulación de un modelo en el que el parámetro  $\beta$  es un valor positivo que “regula la velocidad de ajuste hacia el estado estacionario”<sup>1</sup>, que expresan

en una función del tipo Cobb-Douglas del tipo:

$$\text{LOG}[\hat{y}(t)] = \text{LOG}[\hat{y}(0)] * e^{-\beta t} + \text{LOG}(\hat{y}^*) * (1 - e^{-\beta t}) \quad (1)$$

De donde establecen que la tasa de crecimiento promedio del producto  $y$ , en el intervalo entre los períodos 0 y T, es:

$$\frac{1}{T} * \text{log} \left[ \frac{y(T)}{y(0)} \right] = x + \frac{1 - e^{-\beta T}}{T} * \text{log} \left[ \frac{\hat{y}^*}{\hat{y}(0)} \right] \quad (2)$$

Entre mayor sea el valor de  $\beta$ , la convergencia al estado estacionario se alcanzará más con mayor celeridad. Esa noción de convergencia, en sentido amplio, y su expresión en un modelo que, por ahora, se refiere exclusivamente a reflexiones de índole teórica sin solución analítica, de las que derivan una segunda noción, la de la *convergencia condicional*, que alude a una situación en la que para ciertos valores conocidos del producto y del estado estacionario, “la tasa de crecimiento es más elevada entre menor sea el nivel de partida” y “puede diferir entre economías” (Barro & Sala-i-Martin, 1992: 226), contando con que  $x$  es la tasa a la que crecen los valores per cápita de la producción, el capital y el consumo hacia el estado estacionario o, de manera semejante, la tasa de progreso técnico, y  $\hat{y}^*$  la tasa a la que se alcanzará el producto en tal situación. La solución analítica con la que proceden, esto es, la disposición de las variables para el análisis estadístico y econométrico, es:

$$\text{log} \left( \frac{y_{it}}{y_{i,t-1}} \right) = a_i - (1 - e^{-\beta}) * [\text{log}(y_{i,t-1}) - x_i * (t - 1) + u_{it}] \quad (3)$$

1 La noción de *estado estacionario* fue formulada originalmente por Mill (2006: 642-643) para quien, al final de un estado progresivo “del capital, de la población y de las artes productivas”, la producción de riqueza tendería a enfrentar límites. Siguiendo esta tradición, Daly (1989, 29) plantea que “por *estado estacionario (steadystate)* se entiende un acervo constante de riqueza física (capital) y un acervo constante de personas (población). Naturalmente, esos acervos no permanecen constantes por sí solos. La gente muere y la riqueza se consume, se desgasta o se deprecia. En consecuencia, los acervos se deben mantener con un índice de entradas (nacimientos, producción) igual que el índice de salidas (defunciones, consumo). Pero esta igualdad se puede obtener conservando constantes los acervos, tanto con una tasa elevada de transumo (igual al índice de entradas y al de salidas) como con una tasa baja. Esta definición de estado estacionario resulta incompleta mientras no se especifiquen las tasas de transumo mediante las cuales se mantiene constante el acervo. Aquellas, por diversas

razones, deben ser tan bajas como sea posible. Para que un acervo esté en equilibrio es necesario que la edad media en el momento de la ‘muerte’ de sus integrantes sea la recíproca de la tasa de transumo”.

El término  $u_{it}$  es un valor que expresa los factores de perturbación que afloran en un período prolongado en el que se analiza la convergencia. Un conflicto bélico puede afectar con mayor intensidad a una región que a otra en diferentes etapas del mismo, así como un desastre originado por alguna anomalía de la naturaleza puede ensañarse con ciertas zonas del planeta. En el modelo finalmente empleado para las estimaciones:

$$\frac{1}{T} \log \left( \frac{y_{i,t_0+T}}{y_{i,t_0}} \right) = B - \left( \frac{1-e^{-\beta T}}{T} \right) * \log(y_{i,t_0}) + u_{i,t_0,t_0+T} \quad (4)$$

El término  $U_{i,t_0,t_0+T}$  es “un rezago distribuido de los términos de error” (Barro & Sala-i-Martin, 1992: 230). El hecho de que el parámetro  $\beta$  sea positivo no implica necesariamente que la dispersión del logaritmo del ingreso per cápita entre regiones decline con el tiempo, pues cuando lo hace, su efecto puede compensarse con los de las “perturbaciones aleatorias, que tienden a aumentar la dispersión” (Barro & Sala-i-Martin, 1992: 227). Si la media y la varianza del rezago son cero y su distribución es independiente entre las regiones a través del tiempo, la varianza del logaritmo del ingreso per cápita entre regiones se explica por:

$$\sigma_t^2 = (e^{-2\beta})\sigma_{t+1}^2 + \sigma_w^2 \quad (5)$$

La solución analítica y, más concretamente, el proceso de estimación enfrenta varios inconvenientes de orden metodológico que necesitan ser expresados en el protocolo estadístico, a fin de cualificar los resultados de los ejercicios subsecuentes. El primero de ellos es el uso del deflactor de las series monetarias de ingresos o producto. Cuando no se dispone de un índice deflactor para cada región, se emplea uno nacional, decisión que afecta únicamente a la constante o

término independiente resultante del ejercicio de estimación, pero puede implicar una medición errónea del ingreso real per cápita cuando las paridades de poder adquisitivo no son semejantes en todas las regiones (Barro & Sala-i-Martin, 1992: 229). Algo semejante puede ocurrir con las series regionales del producto. El segundo inconveniente es el de la periodización. En series de tiempo prolongadas, es posible realizar ejercicios econométricos de cambio estructural o, en algunos casos, recurrir a enfoques no-estadísticos soportados en el conocimiento refinado de la historia económica. Asociado a esa decisión hay un tercer inconveniente, que bien podría ser el segundo, consistente en la verificación de una considerable inestabilidad de los coeficientes  $\beta$ , que en el caso de los Estados Unidos se asoció al perfil productivo de cada estado y la relación de ciertos sectores productivos con el índice de precios al consumidor, como en el caso de la deflación agrícola durante ciertos períodos que afectó el ingreso real de los estados de base agrícola. Este inconveniente se puede superar “construyendo una variable que mide la composición sectorial de la renta de cada Estado” (Barro & Sala-i-Martin, 1992: 233):

$$s_{it} = \sum_{j=1}^9 w_{ijt} * \log \left[ \frac{y_{j,t+T}}{y_{jt}} \right] \quad (6)$$

El superíndice 9 se refiere al número de sectores considerados, cuando “ $w_{ijt}$  es el peso de la renta del sector  $j$  en el estado correspondiente  $i$  durante el período  $t$ , y  $y_{jt}$  es el promedio del ingreso personal originado en el sector  $j$  durante el período de tiempo  $t$ ” (Barro & Sala-i-Martin, 1992: 233). Cuando las estimaciones del coeficiente  $\beta$  se realizan comparando estadísticas transversales “sin tener en cuenta las características que

determinan los niveles de equilibrio a largo plazo de las economías —como la tasa de ahorro, las tecnologías y las instituciones—, se trata de la noción de *convergencia absoluta*” (Coulombe & Lee, 1988: 10). Cuando se tienen en cuenta las diferencias en esos valores de equilibrio, el ejercicio se acerca a la hipótesis de la *convergencia condicional*. Aun con tasa de crecimiento de equilibrio similares, la economía con mayor tasa de ahorro alcanzará mayores niveles de ingreso per cápita, próximos a los del estado estacionario. Por tanto, “la economía que más se aleja inicialmente de su propia trayectoria de equilibrio conocerá un crecimiento más rápido”. Por último, la convergencia  $\sigma$  ocurre cuando “la dispersión del ingreso por habitante entre un conjunto de economías tiene una tendencia a disminuir en el tiempo” (Coulombe & Lee, 1988: 10-11).

### La crítica a la convergencia $\beta$ y la econometría espacial

Las nociones de convergencia absoluta y de convergencia relativa, derivadas de un modelo neoclásico de crecimiento económico, han suscitado numerosas reacciones y críticas, tanto en su concepción teórica como en sus propuestas metodológicas. Dentro de las más rigurosas, en tanto la concepción del objeto de investigación, se encuentran las realizadas por Dall’erba & Le Gallo (2005: 122) en relación con la ausencia de la dimensión espacial en los modelos de convergencia en cuanto a que “la hipótesis de entidades aisladas es aceptable para los estudios a escala internacional, ella es muy criticable en el plano regional”, y Baumont *et al.* (2002: 204) cuyo trabajo persigue “integrar los efectos de la dependencia espacial en la estimación de la convergencia de las

economías regionales”. La autocorrelación y la heterogeneidad espaciales son los dos efectos que a escala regional afectan notablemente los procesos de estimación.

La imbricación espacial de la semejanza de los atributos de las entidades que componen una región y la semejanza de su localización, esto es, el hecho de que esas entidades compartan un territorio en común, una cuenca o una estructura ecológica principal, es un fenómeno que da origen a la autocorrelación por cuanto la unidad de observación sobre la que se levantan las estadísticas —el municipio, por ejemplo—, no permite captar los vínculos y las dependencias que caracterizan una estructura económico-espacial con mayores niveles de aglomeración que los de una estructura dispersa. Para el caso de Europa, “la autocorrelación espacial significa que las regiones ricas tienden a estar geográficamente próximas de otras regiones ricas, y que las regiones pobres tienden a estar geográficamente próximas de otras regiones pobres” Dall’erba & Le Gallo (2005: 123); es decir, la segregación económico-espacial está dotada de fuerzas de reforzamiento. La utilidad de esta noción para la estimación de la convergencia radica en:

Primero, desde el punto de vista econométrico, la hipótesis fundamental de la estimación por los MCO reposa en la independencia de los términos de error. Esto puede ser muy restrictivo y deberá revisarse sistemáticamente porque, si es rechazado, la inferencia estadística basada en MCO es poco veraz. Segundo, la autocorrelación espacial permite captar los efectos de desbordamiento geográfico entre unidades espaciales. Tercero, la autocorrelación espacial permite tener en cuenta las variaciones de la variable dependiente que provienen de las varia-

bles no observadas [...] La autocorrelación espacial puede así servir de *proxy* a todas las variables omitidas y absorber sus efectos (Dall'erba & Le Gallo, 2005: 123).

La medida de la autocorrelación espacial puede ser positiva o negativa:

En otros términos, la autocorrelación espacial positiva se traduce en una tendencia a la concentración en el espacio de valores bajos o elevados de una variable aleatoria. En cambio, la autocorrelación espacial negativa significa que cada localización tiende a estar rodeada por las localizaciones vecinas, para las cuales la variable aleatoria toma valores muy diferentes (Baumont *et al.*, 2002: 206).

Esos resultados de la crítica de la econometría espacial son bastante sugestivos para los análisis de la organización económico-espacial de las metrópolis latinoamericanas y sus áreas de influencia directa las que, finalmente, conforman las zonas metropolitanas pues, por un lado, describen en buena medida los efectos de reforzamiento de los esquemas generales de segregación socio-espacial que caracterizan a la urbanización latinoamericana y, por otro, plantean la necesidad de abordaje de esquemas explicativos que tomen en cuenta la configuración de unidades económicas que tienen un carácter supra-jurisdiccional local.

### Las economías externas, los rendimientos crecientes y la nueva geografía económica

Los enfoques del comercio internacional que supusieron un mundo de competencia perfecta sin asimetrías de información entre

los participantes de esos mercados, comenzaron a entrar en desuso cuando los avances en la modelización le permitieron a los teóricos introducir las fracturas de la geografía y la competencia monopolística como rasgos dominantes de los intercambios comerciales. Hacia 1920, Alfred Marshall introdujo la idea de las economías externas a las firmas como principio dominante en la explicación de las aglomeraciones urbanas, principio que es invocado por los teóricos de la Nueva Geografía Económica como punto de partida para explicar la existencia de aglomeraciones de diferente tamaño y jerarquía y, por tanto, la existencia de equilibrios espaciales múltiples.

El núcleo duro de la explicación propuesta por la Nueva Geografía Económica está en la coetaneidad, en tiempo y espacio, de fuerzas centrípetas que promueven la aglomeración de las actividades económicas y fuerzas centrífugas que la contrarrestan y que, inclusive, determinan la aglomeración de ese tipo de actividades en otros subcentros (Fujita *et al.*, 2000: 32-33). Por tanto, la Nueva Geografía Económica es una ruptura con los paradigmas dominantes que promovían la idea de la eficiencia espacial inigualable de las estructuras económico-espaciales monocéntricas, como las sugeridas por la tradición hotelliana. El devenir del pluricentrismo inmanente a las zonas metropolitanas modernas es incorporado como cuestión central en los intentos de explicación del nuevo paradigma.

La existencia de rendimientos crecientes en firmas especializadas en ciertas ramas de la producción es un rasgo característico de los mercados de competencia monopolística en los que, además, la diferenciación del producto es un aspecto decisivo para competir en el mercado. La diferenciación de tareas en el proceso productivo de esas fir-

mas es posible por cuanto en un mercado de trabajo denso se facilita la consecución, sin mayores fricciones, del personal calificado para realizar cada tarea. Por tanto, es esperable un incremento persistente en la productividad del trabajo y un estrechamiento paulatino de los eslabonamientos productivos de la firma con los proveedores de los insumos característicos que transforma. La proximidad física con otras firmas de la misma rama le permite a esa y a las demás adquirir, sin incurrir en costo alguno, conocimientos para mejorar la gestión de la firma y, en ocasiones, hasta disminuir los costos de despacho de los insumos. A la existencia localizada de esos mercados densos, de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante y de los conocimientos y economías externas puras, la Nueva Geografía Económica los ha denominado como “la trinidad ‘marshalliana’ de las economías externas” (Fujita *et al.*, 2000, 337).

Las economías externas son una poderosa noción a la que Alfred Marshall no le procuró solución analítica (Krugman, 1992, 42-44). Su modelización y, más aún, su cuantificación, plantean serios desafíos metodológicos y prácticos que aún no han sido superados satisfactoriamente. No obstante, se tiene certeza de algunas de sus propiedades, tales como la de su decrecimiento con la distancia. Tal decrecimiento, aunado a la presencia de fuerzas centrífugas en el espacio, da lugar a la aparición de subcentros que tienden a ascender periódicamente en la jerarquía de los sistemas de ciudades. Aunque la Nueva Geografía Económica no le otorga mayor interés al discurso weberiano de la localización industrial, la idea de los factores inmóviles en el espacio, como lo es el mineral de hierro para la manufactura del acero, le asigna a la naturaleza del proceso productivo, en tanto ahorrador o in-

crementador del valor-peso de la mercancía final, un papel decisivo en las decisiones de localización industrial. La reducción en los costos de transporte en que incurren las firmas que transforman esos insumos inmóviles, las mueven a localizarse en proximidad al recurso y no al mercado denso. La consecución de un equilibrio espacial estable en un mundo de múltiples regiones y espacio sin discontinuidades se alcanza con un costo de transporte elevado, mientras que si ese costo de transporte es bajo, el equilibrio espacial es inestable, en tanto incentiva nuevas localizaciones. Con un costo de transporte intermedio, el equilibrio estable tiende a rodearse de equilibrios inestables (Fujita *et al.*, 2000, 86-87).

El monocentrismo característico de ciertas estructuras industriales metropolitanas obedece, entonces a una estructura de costos de transporte elevados que la firma endogeniza pero, también, a un mercado de trabajo relativamente pequeño y, a la vez, a una apreciable diferenciación de los productos manufacturados (Fujita *et al.*, 2000: 136). Pero cuando ello no ocurre, es decir, cuando lo que se imbrica en tiempo y espacio es una estructura de costos de transporte bajos o intermedios, con un mercado de trabajo grande y escasa diferenciación entre los productos manufacturados, hay poderosos incentivos para que se configure una estructura económico-industrial policéntrica.

## Los ciclos de urbanización

Los mercados perfectamente competitivos, sin asimetrías de información y con un considerable número de agentes jugando del lado de la oferta y de la demanda, son comunes aglomeraciones de diferente tamaño. Los mercados de competencia mono-

polística permiten discriminar las jerarquías de los sistemas de ciudades. Por tanto, la ruptura analítica inmanente a un enfoque de la estructura económico espacial basada en los rendimientos decrecientes a escala de planta, a otra con rendimientos crecientes es una ruptura notable en la economía espacial que permite la comprensión de las fuerzas económicas que detonan los procesos de aglomeración y, también, los de des-aglomeración. Al decir esto, se abre el interrogante acerca de la temporalidad en que esas fuerzas se manifiestan, su naturaleza y los procesos concomitantes que generan. En otras palabras, sugiere la existencia de ciclos de la urbanización que permiten diferenciar la vida presente y la venidera de las grandes aglomeraciones, en contraposición a la visión lineal de la historia urbana.

La espectacular contracción poblacional de Detroit en años recientes es de una dimensión incomparable con la paulatina pérdida de población de París. Esos procesos, por su parte, son muy diferenciados del momento por el que atraviesa Turín, cuyo repoblamiento fue antecedido también por un movimiento semejante de pérdida de población en la década de los setenta del siglo pasado. Hacia 1992, fue la Comisión de las Comunidades Europeas la que puso de presente que:

[...] en la etapa de la urbanización, la población y la actividad económica se concentra en los centros urbanos. En la fase de la suburbanización el crecimiento de las áreas suburbanas supera la de la ciudad central y, finalmente, se asiste a un desplazamiento de la población y de los puestos de trabajo en tales áreas. En el ciclo de desurbanización la zona de conurbación comienza a perder población, a medida que comienzan a desarrollarse pequeños centros urbanos autónomos y

el sistema urbano en su conjunto se vuelve menos polarizado. En el período de la reurbanización, las ciudades centrales que perdieron población comienzan a crecer nuevamente (citada por Piperno *et al.*, 2006).

Los efectos contraccionistas de las finanzas públicas durante el ciclo de la desurbanización acarrear generalmente la aceleración y ulterior profundización de ese fenómeno como, en efecto, también ha ocurrido en algunas ciudades norteamericanas. La reducción de las bases impositivas puede ser agravada con inadecuados diseños de política fiscal local como las reducciones de los gravámenes o las exenciones de los tributos a ciertas firmas.

Reconocer los rasgos económico-espaciales de la ocupación del territorio es un aspecto decisivo para entender el ciclo por el cual atraviesa cada aglomeración y, con ello, desentrañar el sentido que adquieren las fuerzas de aglomeración (centrípetas) y las deseconomías de aglomeración (centrifugas) y la manera cómo interactúan para producir continuidades o mutaciones intertemporales en las jerarquías de los sistemas de ciudades. Una de esas continuidades que se discutirá a continuación es la de la tendencia a la convergencia de los niveles de vida en ámbitos regionales.

## Los ejercicios de convergencia en los países centrales

La idea de que al nivel internacional es posible realizar los ejercicios de convergencia sin mayores contratiempos metodológicos, siempre y cuando se disponga de series estadísticas compatibles con los propósitos perseguidos, es compartida por los discursos

recientes de los investigadores de los países centrales que, sin embargo, también colocan un acento en el conocimiento de la historia de la configuración regional subnacional y en la consideración de los efectos de desborde que tienden a rebasar los límites jurisdiccionales cuando se trata de estudios regionales al interior de un país. Con ello, los ejercicios de análisis paramétrico de la convergencia han adquirido una gran complejidad como se verifica a continuación.

## Norteamérica

Los trabajos pioneros de convergencia se refirieron a los países miembros de la OCDE y, en particular, a los 48 estados que conforman la Unión o los Estados Unidos. En el caso del Canadá los ejercicios tuvieron en cuenta la incorporación de la Provincia de Terre-Neuve en 1949 a la confederación. Ahora bien, la región de Grand-Lacs podría considerarse en sí misma como una unidad económico-espacial y, además, geográfica, que tiene como rasgo el elevado grado de industrialización a lado y lado de la frontera. Sin embargo, los análisis se presentan de manera diferenciada.

### Estados Unidos

Los trabajos pioneros en materia de convergencia regional de Barro & Sala-i-Martin (1991, 1992) gozan de una ventaja difícilmente alcanzable para otros con las mismas pretensiones y es el empleo de series de tiempo bastante extensas que son sintomáticas de la existencia de una cultura en la producción estadística de larga data. En las estimaciones para Estados Unidos, aquellos emplearon series de 94 años con las que fue posible establecer dos subperíodos, el pri-

mero de 46 observaciones y el segundo de 48. Las series estadísticas se refieren al ingreso personal y al producto bruto estatal, medidas ambas en términos per cápita. Variadas conclusiones son extraídas de los resultados de las estimaciones.

En términos del parámetro de composición sectorial, por ejemplo, esos resultados indican que aquellos estados cuyo ingreso se origina de manera predominante en los sectores de alta participación en el ingreso nacional, experimentan elevadas tasas de crecimiento per cápita; pero, en el subperíodo iniciado en 1930, manteniendo el ingreso per cápita y la región constantes, los estados de base agrícola detentan tasas de crecimiento bajas. Ese resultado se explica en buena medida por el *shock* que sufrió la agricultura en la década de 1920 y pone de presente un fenómeno inmanente: el comportamiento de la “productividad está correlacionado con los niveles iniciales de ingreso per cápita” (Barro & Sala-i-Martin, 1992: 235). Para el subperíodo comprendido entre 1840 y 1880, y empleando una variable *dummy* para distinguir los estados del sur de los estados del norte a fin de cerciorarse de la influencia diferenciada de la Guerra Civil, encuentran “que la convergencia se aplica a los estados del sur y a los demás estados como grupos separados” Barro & Sala-i-Martin (1992: 236). Esta idea es la que en adelante se recreará como “clubes de convergencia”, que se refiere a la coetaneidad del fenómeno de convergencia entre grupos formados por jurisdicciones con grandezas semejantes que los diferencian del resto.

Las series del producto bruto estatal fueron deflactadas con un índice nacional y las estimaciones incluyen, además de la constante, tres variables *dummy* empleadas para la diferenciación regional. El coeficiente  $\hat{\beta}$  experimenta una notable estabilidad entre

subperíodos. La hipótesis de estabilidad del parámetro  $\beta$  es aceptada al nivel del 0.05 cuando se introduce en la estimación la variable que expresa la composición sectorial descrita en la ecuación (5), que resulta de la descomposición del producto bruto estatal en 54 sectores. El origen de la estabilidad para el período 1975-1981 se encuentra en el *boom* de los precios del petróleo que acarrea una elevación del producto per cápita para los estados productores de crudo; en el período subsiguiente -1981-1986-, sin embargo, ese comportamiento es notablemente errático al mostrar una “exagerada convergencia”. Otra desagregación consistió en la introducción del valor agregado por trabajador en ocho sectores no-agrícolas, y se encontró una notable convergencia en la manufactura: “la principal inferencia de estos resultados es que los estados pobres crecen rápidamente no solo globalmente en términos del producto bruto per cápita, como también en términos de la productividad del trabajo al interior de varios sectores de la producción” (Barro & Sala-i-Martin, 1992, 239).

Finalmente, un resultado sorprendente de las estimaciones de convergencia sobre el ingreso y el producto es que, reconocida la considerable apertura de la economía de los Estados Unidos a la economía mundial, la del ingreso personal está muy próxima a la del producto per cápita, situación que es más plausible en economías cerradas. Así mismo, las migraciones internas y las interacciones poblacionales entre estados incrementan un enigma que, según Barro & Sala-i-Martin (1992, 241), podrá ser descifrado con “la construcción de un modelo de crecimiento de una economía abierta que incorpore satisfactoriamente los mercados crediticios, la movilidad de factores y la difusión tecnológica”.

## Canadá

Según Coulombe & Lee (1988), los estudios sobre las distancias regionales en Canadá tienen dos etapas. La primera la constituyen las investigaciones realizadas hasta la década de los ochenta, caracterizadas por el pesimismo acerca de la posible contracción de tales distancias surgido de la verificación de su persistencia en el tiempo y, la segunda etapa, marcada fuertemente por la influencia de los enfoques de Barro & Sala-i-Martin en los trabajos sobre la materia adelantados desde inicios de los noventa. Las disparidades regionales son atribuidas, entre otros factores, a la “dotación desigual de riquezas naturales, una repartición desigual de la mano de obra especializada, una ausencia de movilidad de capital y de la mano de obra y la incidencia de las políticas gubernamentales” (Coulombe & Lee, 1988: 6). El Canadá moderno se ha formado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, habiéndose consolidado una vasta región muy populosa en proximidades a la frontera con los Estados Unidos. Las regiones de los Grandes Lagos y Saint-Laurent son notablemente industrializadas, mientras que la economía del resto del territorio es predominantemente primaria.

La subrepresentación económica y política de los franco-canadienses desencadenó movimientos sociales y políticos que tuvieron su fervor en eventos de notable trascendencia histórica como la Huelga de Amianto hacia mediados de los cuarenta y la Revolución Tranquila de los sesenta. Tales hechos son antecedentes notales de la “amenaza creciente de una secesión de Québec por cuenta de los resultados apretados del referéndum de 1995 que da origen al carácter sustentable y deseable de importantes transferencias interregionales” (Coulombe

& Lee, 1988: 6), aspecto central de las políticas públicas canadienses. No obstante, las contradicciones subsisten y la cuestión que se plantean los investigadores regionales es si ellas se originan en los métodos y técnicas estadísticas empleadas en los estudios recientes o si hacen parte en efecto de ese *dossier* histórico. Una respuesta categórica es que “la convergencia del ingreso y del PIB por habitante y de la productividad de los factores entre las provincias canadienses a lo largo del período que comienza en 1961 es ahora un hecho incontrovertible” (Coulombe & Lee, 1988: 8). Ese hecho es corroborado por los resultados de otras investigaciones, pero las novedades metodológicas del trabajo reciente de Coulombe & Lee (1988) los condujeron a corroborar la idea de que la convergencia entre los países desarrollados se interrumpió entre 1926 y 1950, año último cuando sobrevino el relanzamiento del fenómeno a esa escala.

Las novedades metodológicas son dos. La introducción de la Teoría de las Fases del Desarrollo de J. Williamson, con la que Coulombe & Lee (1988: 10) establecen una forma de evolución de las disparidades regionales y, además, el empleo de los test de estacionalidad con el propósito de evaluar el comportamiento de la convergencia  $\delta$ , siendo la principal conclusión que “la hipótesis nula de una ausencia de convergencia antes de 1950 ya no puede ser rechazada. No obstante, hemos podido observar una tendencia regular hacia la convergencia en Canadá después de 1950”. Ellos emplean cuatro nociones de ingreso nacional que emplean en términos de ingreso personal relativo per cápita, cuyos ratios de crecimiento en el largo plazo son comparados inicialmente para tres agrupaciones regionales: las provincias del Atlántico –Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard y

Terre-Neuve–, esta última con la serie de datos más corta y con el ingreso per cápita más bajo entre las cuatro; Ontario y Québec; y, por último, las provincias de Prairies y Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba y Colombia-Britannique. La provincia más pobre, que es Terre-Neuve y que, además, se incorporó a la Confederación Canadiense en 1949, experimenta un rápido crecimiento en el ingreso personal per cápita que la sitúa muy próxima a sus vecinas de las provincias del Atlántico, mientras que en la provincia más rica (Ontario) se ha identificado una desaceleración en el ingreso relativo por habitante desde los inicios de los años treinta y setenta.

El cálculo del estimador de convergencia del ingreso personal en el largo plazo enfrenta un problema que es su secular tendencia a la baja en presencia de cambios estructurales y *shocks* permanentes. Asumiendo que “es posible utilizar muchas técnicas diferentes para verificar la tendencia a la baja de los índices de dispersión a lo largo de un período de tiempo” (Coulombe & Lee, 1988: 15), los autores emplean dos test de raíz unitaria –Dickey-Fuller y Phillips-Perron– para caracterizar esos hechos estilizados. Las estimaciones indican que la recuperación del ingreso per cápita de las provincias pobres con respecto a las ricas se efectuó a una tasa de entre 3,5 a 4,2% anual entre 1927 y 1948, habiendo decaído en los períodos subsiguientes, 1949-1977 y 1977-1994. En el primero de ellos ese ritmo osciló entre 1,4 y 2,5%, mientras que en el último lo hizo entre 1,9 y 3,2%. En los dos últimos períodos, el coeficiente  $R^2$  aumentó sensiblemente y, debido a los *shocks* experimentados durante el primer período, los valores del test  $t$  también son bajos. Además de las conclusiones mencionadas, los autores concluyen en la trascendencia del conocimiento

de los “procesos de desarrollo industrial, de la geografía y de la historia para comprender la evolución del crecimiento económico” (Coulombe & Lee, 1988: 22-24).

## Europa

La capacidad de los acuerdos suscritos por los estados miembros de la Unión Europea para promover la unidad y coherencia de sus territorios, fue puesta en cuestión por Dall’erba & Le Gallo (2005, 120) para quienes “los procesos de integración han beneficiado primeramente a las regiones más ricas de los países más pobres”. La idea de una unión aduanera de avanzada en la que la moneda única y la libre circulación de la fuerza de trabajo serían los pilares de la operación de un mercado único, atravesó por un momento decisivo cuando en los ochenta cuando se decidió la incorporación a la unión de los países más pobres del sur de Europa: Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986. Como condición para el ingreso esos países asumieron el compromiso de reducir su deuda y déficit públicos, además de adoptar algunas regulaciones ambientales. Ulteriormente la Unión decidió la incorporación de algunos países del antiguo Bloque Soviético. Los fondos de inversión regional orientados a la provisión de infraestructuras que faciliten la movilidad de mercancías y trabajadores han perseguido ese propósito común de avanzar en la convergencia de los niveles de vida como, también, de dinamizar los mercados.

Con base en estadísticas de 145 regiones europeas para el período 1980-1999, Dall’erba & Le Gallo realizan una investigación diferenciada de los trabajos sobre convergencia regional conocidos hasta el momento, por cuanto no consideran

esas regiones como entidades aisladas sino que, recurriendo a los instrumentos de la economía espacial, tiene en cuenta “el desarrollo espacial de cada región y los vínculos interregionales potenciales” y, en particular, “un modelo con auto-correlación espacial de los errores es el más apropiado para los dos períodos de análisis (1980-1989 y 1989-1999), detectamos la heterogeneidad espacial bajo la forma de una inestabilidad estructural y de una heteroscedasticidad de los errores solamente para el período 1980-1999” (Dall’erba & Le Gallo, 2005: 119).

## Bogotá y su área de influencia: flujos, remuneraciones y sobre-salarios

En el entorno inmediato de cualquier metrópoli, como en este caso Bogotá, se establecen diversos tipos de interacciones imbricadas en la integración paulatina de los mercados locales, hasta configurar una unidad de mayor calado conocida como *zona metropolitana*. Con el empleo de índices de interacción estructural y coyuntural, se detectaron nueve de estas zonas (Alfonso, 2012: 18) que en el 2005 acogían el 45,6% de la población residente en Colombia pero que, además, albergan a 57 de cada 100 nuevos residentes en el país. Esas aglomeraciones son grandes y tienden a ser aún más grandes, como ocurre con Bogotá y 20 municipios de la Sabana de Bogotá, en donde tales índices denotan ese proceso de integración. La de Bogotá es una zona metropolitana que, además, ha incrementado secularmente sus índices primaciales frente al conjunto del país.

Como ya se advirtió, los frentes de urbanización contemporáneos de la población en América Latina no son tantos como en

otros continentes, pero son de considerable tamaño relativo. En el subcontinente latinoamericano y, por supuesto, en Colombia, existen incentivos para que las actividades humanas se concentren en pocas zonas y, de manera coetánea, se generan incentivos para que esas metrópolis y sus áreas de influencia inmediata —que ya son grandes—, tiendan a serlo aún más. No hay a la vista fenómenos de trascendencia que indiquen que el país está encaminado por una senda hacia el equilibrio espacial y, por el contrario, es el desequilibrio en la ocupación territorial la regla con que se organiza el sistema colombiano de ciudades.

Al paso que esas aglomeraciones metropolitanas crecen, una porción significativa del territorio colombiano se ha encaminado desde hace al menos tres décadas por la vía del vaciamiento persistente, masa de municipios en donde confluyen con especial agudeza la violencia homicida gestada en medio del conflicto interno armado, la crisis secular de la agricultura y la degradación de la estructura ecológica principal. Este ciclo de la urbanización de la población colombiana tiende a prolongarse en el tiempo y, con ello, las estructuras económico-espaciales y residenciales de las metrópolis tienden a difundirse en su área de influencia inmediata, fenómeno que exige el conocimiento de aquellas dinámicas que inciden de manera directa en el nivel de vida de los pobladores de las zonas metropolitanas. La coexistencia de jurisdicciones en las que el nivel de las privaciones de la población es su rasgo diferenciador, es la manifestación espacial de un régimen de acumulación de capital basado en bajas remuneraciones al trabajo y, por tanto, el mercado interno metropolitano es grande en número de consumidores, pero no tanto en capacidad de compra de amplios sectores de la demanda.

Esa coexistencia puede traducirse tanto en *polarización* como en *convergencia*. Si los niveles de vida difieren mucho y las brechas espaciales tienden a agudizarse, la disolución de los vínculos entre la población con mejores y peores niveles de vida surge como una disfunción territorial socialmente indeseable, mientras que el acotamiento de esas distancias promueve la unificación y coherencia social y el debilitamiento de los esquemas generales de segregación socio-espacial. Ante la ausencia de estadísticas que periódicamente capten variables indicativas del comportamiento de los fenómenos demoeconómicos y sociales de escala metropolitana (Alfonso, 2011: 4-19), se optó por estudiar dos determinantes próximos al devenir del nivel de vida: en primer lugar la remuneración al trabajo industrial y su vínculo con la productividad media y, seguidamente, el gasto público local y sus fuentes autóctonas de financiamiento.

#### El área de influencia directa

El área de influencia directa de una metrópoli ha sido materia de variadas aproximaciones conceptuales y metodológicas en busca de una delimitación convincente. La multiplicidad de regionalizaciones existentes ya sea por los métodos empleados o por los propósitos perseguidos, es reflejo de los pocos acuerdos alcanzados. Siguiendo la tradición de la economía espacial, los límites jurisdiccionales de un ente territorial generalmente son desbordados por las áreas de mercado, situación que es más latente en las zonas metropolitanas de América Latina, en donde existen incentivos para que estas que ya son grandes tiendan a ser aún más grandes. El desequilibrio surge entonces como la regla con la que se ocupa el territorio, desequilibrio espacial frente al que,

al menos en los años venideros, no se avizora un mecanismo capaz de contrarrestarlo.

Las etapas del proceso de metropolización por las que atraviesan las metrópolis del mundo son diferentes. Mientras que París continúa perdiendo población en favor de los siete departamentos contiguos de Île de France, Turín ya atravesó por esa etapa y ahora está inmersa en la etapa de reurbanización, por ejemplo. En el caso colombiano, ya hay suficientes indicios para afirmar que la tendencia de las nueve zonas metropolitanas identificadas con criterios de interacción estructural y coyuntural (Alfonso, 2012a, 2012b) es a concentrar más de la población que concentran en la actualidad, tendencia que indica que el proceso de urbanización de la población colombiana se encuentra *ad portas* de la consolidación de unas megalópolis muy concentradas como las que, en la actualidad, ya enfrentan diseconomías de escala tan fuertes que afectan todos los niveles de ingreso como el caso de la zona metropolitana de Tokio y algunas de Norteamérica.

Con esos criterios de interacción estructural y coyuntural, conocidos en la literatura especializada anglosajona como los *commuting*, es posible establecer la intensidad de la influencia de la metrópoli sobre las jurisdicciones aledañas y, con ella, definir cuáles hacen parte de tal área de influencia directa y cuáles *aún* no. Es posible imaginar que las actuales zonas metropolitanas están en camino de adquirir en el futuro próximo las dimensiones de una megalópolis, pero es difícil saber, al menos con los conocimientos y métodos actuales, en qué momento alcanzarán su umbral de saturación a partir del cual las diseconomías de aglomeración comenzarán a manifestarse bajo la forma de procesos de desconcentración paulatina. La etapa actual del ciclo de la urbanización de la población colombiana encuentra en Bogot

tá y su área de influencia directa la zona metropolitana más dinámica tanto en términos de crecimiento poblacional absoluto como en su primacía (Alfonso 2012a, 2012b), y se perciben en tal etapa fenómenos inmanentes como el de la suburbanización residencial y la desconcentración de los procesos industriales que, en conjunto, van a acarrear la integración paulatina de los mercados inmobiliarios residenciales y de trabajo.

Con el cálculo de un índice de metropolización construido con criterios de interacción (Jaramillo & Alfonso, 2001; Alfonso, 2010) se han identificado las jurisdicciones que son influenciadas directamente por la metrópoli. Con la información censal ajustada se revisaron los cálculos precedentes (Cuadro 1) que revelan, a diferencia de los anteriores, que Fusagasugá se ha incorporado con posterioridad a 1993 como parte del eje de expansión metropolitana en el eje sur y, además, que El Rosal escindido de Subachoque en el occidente de la Sabana ha de ser considerado como una jurisdicción más de influencia metropolitana. Además de Bojacá y Gachancipá, las jurisdicciones que demarcan las fronteras del área de influencia directa de Bogotá, esto es, Zipaquirá, Facatativá y Fusagasugá, mantenían en 2005 cierta autonomía poblacional frente a la metrópoli, al decir del saldo migratorio de signo negativo; los demás municipios soportan un crecimiento poblacional inducido por las migraciones de bogotanos a sus jurisdicciones, lo que es posible captar en las medidas de relativas de impacto poblacional del saldo migratorio en cada uno de ellos. El impacto migratorio en esta etapa de la metropolización es muy variado. La población residente de Soacha y Mosquera se ha duplicado como consecuencia de tales migraciones, mientras que en La Calera apenas se comienza a experimentar ese influjo.

**Cuadro 1**  
**Impacto migratorio de Bogotá sobre su área de influencia directa, 2005**

Municipio	Saldo migratorio con Bogotá	Proporción (%) del saldo migratorio en relación con:		Índice de metropolización
		La población autóctona	La población residente	
Soacha	152 995	207,3	38,4	0,724
Mosquera	18 566	199,7	29,2	0,689
Funza	13 259	76,4	21,9	0,497
Chía	16 998	50,0	17,4	0,428
Tocancipá	2214	45,5	9,2	0,384
Cota	4157	70,3	21,4	0,452
Sibaté	4948	39,4	15,9	0,358
Cajicá	4542	34,4	10,2	0,347
Madrid	6102	31,0	9,9	0,342
Bojacá	(105)	(3,7)	(1,2)	0,211
Gachancipá	(35)	(1,3)	(0,3)	0,278
Sopó	1124	15,2	5,4	0,276
Tenjo	(205)	(3,0)	(1,2)	0,225
Tabio	1412	19,6	6,8	0,288
La Calera	384	2,8	1,7	0,220
Facatativá	(2408)	(4,8)	(2,3)	0,201
Zipaquirá	(4374)	(7,5)	(4,4)	0,126
Fusagasugá	(11 473)	(18,1)	(10,7)	0,128
Subachoque	(2003)	(22,6)	(15,4)	0,087
El Rosal	1007	26,5	7,5	0,242
Total Sabana	207 106	15,8	49,8	
Resto de Cundinamarca	(450 757)	(43,4)		
Resto del País	(1 776 186)	(6,0)		

Fuente: Cálculos con base en Estadísticas Poblacionales Ajustadas del DANE para 2005

El saldo migratorio positivo de Bogotá con su área de influencia directa contrasta con el saldo negativo de los restantes 96 municipios de Cundinamarca y de los del resto del país. Esa interacción estructural se origina en cambios de residencia de familias de ingresos medios y altos que se auto-segregan en conjuntos cerrados que ocupan ambientes bucólicos en La Calera, los municipios de la provincia de Sabana Centro y en algunos de la provincia de Sabana Occidente; de manera coetánea, el mal funcionamiento del mercado del suelo para familias de ingresos bajos o muy bajos, sumado a la ausencia de políticas activas de producción estatal de suelo para este segmento de familias, ha dado lugar a la expansión popular de Bogotá hacia la provincia de Soacha. El esquema general de segregación residencial de Bogotá se reproduce a escala metropolitana. Por tanto, el rasgo más visible que caracteriza a las metrópolis latinoamericanas, esto es, la segregación socio-espacial, en la fase actual de la suburbanización se reproduce en su área de influencia directa. *Pari passu*, el mercado de trabajo se ha ido integrando, y han sido cada vez más frecuentes las políticas metropolitanas salariales, la interacción de trabajadores residentes en el área influencia directa con la metrópoli y con jurisdicciones vecinas y, en el caso de los procesos fabriles, la creación de puestos de trabajo industrial por firmas que captan un diferencial considerable de productividad frente al que se produce en la metrópoli.

Salvo en los casos de Soacha y Mosquera, el mercado local de trabajo ofrece la mayor cantidad de puestos de trabajo a sus residentes (Cuadro 2). El mercado de trabajo de Bogotá, el más grande de la zona metropolitana, acoge cotidianamente a 110 725 trabajadores, mientras que los municipios

del área de influencia directa reciben a diario 34 524 trabajadores residentes en Bogotá. Tres rasgos del mercado metropolitano de trabajo son evidentes:

- En los municipios de Sabana Occidente hay una notable interacción con Bogotá, pero también entre las jurisdicciones circunvecinas y, por tanto, es probable que allí se haya consolidado el principal polo metropolitano de trabajo debido, en especial, a la considerable diversificación productiva que han alcanzado;
- En Sabana Centro, la influencia del mercado de trabajo de Tocancipá cobra día a día mayor trascendencia, como se deduce de la cantidad de trabajadores que a diario se desplazan desde Gachancipá, principalmente; y,
- Aunque Fusagasugá posee el tercer mercado local de trabajo más grandes, su interacción metropolitana es la más baja e, incluso, inexistente con las jurisdicciones vecinas, debido a la considerable distancia a la que se localiza, *ceteris paribus* las dotaciones de capital humano, que incrementa notablemente los costos pleños de transporte para los trabajadores.

El calificativo peyorativo de “municipio dormitorio” que el discurso común le adjudica a los municipios sabaneros es un equívoco pues, no obstante que la metropolización del mercado de trabajo es evidente, la metropolización de la población es más intensa y, por tanto, el balance entre la interacción estructural por cambios de residencia y la interacción coyuntural por movimientos cotidianos de trabajadores, favorece claramente a la interacción estructural. Pero, además de equívoco, no permite esclarecer fenómenos

**Cuadro 2**  
**Personal ocupado residente en Bogotá y su área de influencia directa de acuerdo con el lugar de trabajo, 2005**

Municipio / Zona	Personal ocupado residente en el municipio o zona	Lugar de Trabajo							
		En el municipio de residencia		En Bogotá		En otros municipios metropolitanizados		En el resto del país	
		#	%	#	%	#	%	#	%
Bogotá	2 684 291	2 604 703	97,0	-	-	34 524	1,3	45.064	1,7
Soacha	141 905	60 539	42,7	69 939	49,3	2913	2,1	8514	6,0
Mosquera	24 552	10 500	42,8	7373	30,0	6121	24,9	558	2,3
Funza	22 761	12 854	56,5	5433	23,9	3128	13,7	1346	5,9
Chía	39 944	27 434	68,7	9167	22,9	2540	6,4	803	2,0
Tocancipá	9154	7221	78,9	512	5,6	627	6,8	794	8,7
Cota	7779	5114	65,7	1357	17,4	623	8,0	685	8,8
Sibaté	9677	6162	63,7	1727	17,8	349	3,6	1439	14,9
Cajicá	17 445	11 938	68,4	2164	12,4	1674	9,6	1669	9,6
Madrid	23 700	18 448	77,8	1947	8,2	3067	12,9	238	1,0
Bojacá	3036	1702	56,1	219	7,2	700	23,1	415	13,7
Gachancipá	3908	2402	61,5	173	4,4	965	24,7	368	9,4
Sopó	7851	6063	77,2	572	7,3	577	7,3	639	8,1
Tenjo	6703	5577	83,2	456	6,8	122	1,8	548	8,2
Tabio	7492	4581	61,1	734	9,8	1085	14,5	1092	14,6
La Calera	8290	6177	74,5	1733	20,9	50	0,6	330	4,0
Facatativá	39 477	27 040	68,5	3515	8,9	8089	20,5	833	2,1
Zipaquirá	36 487	24 028	65,9	3026	8,3	4188	11,5	5245	14,4
Fusagasugá	32 040	30 607	95,5	441	1,4	-	-	992	3,1
Subachoque	4602	4206	91,4	155	3,4	222	4,8	19	0,4
El Rosal	5482	4802	87,6	82	1,5	293	5,3	305	5,6
Total Sabana	3 135 434	2 882 098	91,9	110 725	3,5	71 854	2,3	71 896	2,3

Fuente: Cálculos con base en Estadísticas Poblacionales Ajustadas del DANE para 2005

de mayor trascendencia tales como las diferencias en el nivel de vida de los trabajadores metropolitanos originadas en esos desplazamientos cotidianos. Aunque las varianzas son diversas y se asocian positivamente con el tamaño de los núcleos urbanos de la zona metropolitana y sus densidades de ocupación, *ceteris paribus* los modos y medios de transporte a disposición de los trabajadores, la comparación del tiempo de desplazamiento (Cuadro 3) es una buena *proxy* del tiempo adicionado a la jornada de trabajo en razón de tales desplazamientos o, en el mismo sentido, de la reducción del tiempo empleado en la reproducción de la fuerza de trabajo y/o del tiempo libre a disposición del trabajador. En última instancia, a las diferencias en el nivel de vida que esos tiempo acarrearán.

Dentro del segmento de trabajadores de la zona metropolitana que residen y trabajan en la misma jurisdicción, los de Bogotá son, por mucho, los que más prolongan su jornada de trabajo (15,4%) por cuenta del tiempo comprometido en sus desplazamientos cotidianos. En Bogotá hay 584 760 trabajadores que requieren entre una y dos horas para desplazarse entre sus lugares de residencia y de trabajo en un solo sentido y 69 663 que requieren más de dos horas. La incidencia de esas diferencias es variada, siendo muy relevante tanto para la productividad media del trabajo como para la calidad de vida de los trabajadores. Ese diferencial en los tiempos de desplazamiento, en el que el más próximo a Bogotá es el de los trabajadores de Sibaté y Zipaquirá, constituye un poderoso aliciente para los cambios de residencia de los trabajadores bogotanos hacia el área de influencia directa. ¿Qué ocurre con los trabajadores que no consiguen un lugar en el mercado local? Esos trabajadores tienen la opción de buscar una ocupación en Bogotá, en otro municipio de la zona metropolitana o en otro lu-

gar del país. Colocando la atención solamente en las jurisdicciones del área de influencia directa de Bogotá (Cuadro 3), los residentes en La Calera, Soacha, Sibaté, Funza y Mosquera, tienen ventajas al conseguir un puesto de trabajo en Bogotá y no en otro municipio de su área de influencia en tanto tiempo de desplazamiento. En el resto de los municipios metropolizados y en relación con Bogotá, esas ventajas son mayores si encuentran un puesto de trabajo en un municipio circunvecino (Cuadro 3).

Deseconomías urbanas como los elevados costos plenos de desplazamiento se visualizan en el caso de la Bogotá que, al incrementarse, impulsa el crecimiento del saldo migratorio con su área de influencia directa. Las diferencias en el tamaño del mercado de trabajo de la metrópoli y el del resto de jurisdicciones de la zona metropolitana son sintomáticas de la existencia de economías externas a las unidades económicas cuya propiedad es que decrecen con la distancia (Fujita *et al.*, 2000: 32). Si se considera a Soacha como parte de un solo conjunto urbano con Bogotá, el tamaño de los mercados de trabajo de jurisdicciones como Zipaquirá, Facatativá y Fusagasugá permitirían considerarlas como ciudades-margen o subcentros metropolitanos cuya existencia es explicada por el desvanecimiento de esas economías externas capitalinas con la distancia. Pero de ser esto así, el crecimiento del mercado de trabajo en la conurbación Chía-Cajicá, esto es, la consolidación de un subcentro metropolitano más próximo a la capital, es un anuncio de que esas economías externas a las unidades económicas están decreciendo más rápidamente de lo que los analistas pensaban o que, simultáneamente, las deseconomías de aglomeración de Bogotá han entrado en una fase que promueve el crecimiento metropolitanos.

**Cuadro 3**  
**Tiempo promedio de desplazamiento (min.) en un sentido y prolongación de la jornada media de trabajo (%) del personal ocupado residente en Bogotá y su área de influencia directa de acuerdo con el lugar de trabajo, 2005**

Municipio / Zona	En el municipio de residencia		En Bogotá		En otros municipios metropolitanizados	
	Tiempo	%	Tiempo	%	Tiempo	%
Bogotá	36,9	15,4	-	-	71,5	29,8
Soacha	20,9	8,7	71,5	29,8	100,0	41,7
Mosquera	15,3	6,4	54,3	22,6	53,9	22,4
Funza	15,9	6,6	55,7	23,2	61,1	25,5
Chía	16,5	6,9	56,5	23,6	50,1	20,9
Tocancipá	17,8	7,4	65,1	27,1	38,0	15,8
Cota	14,3	6,0	54,9	22,9	50,2	20,9
Sibaté	21,8	9,1	102,2	42,6	101,7	42,4
Cajicá	15,3	6,4	63,6	26,5	55,0	22,9
Madrid	18,2	7,6	62,5	26,0	43,5	18,1
Bojacá	13,8	5,7	76,0	31,7	64,5	26,9
Gachancipá	13,9	5,8	72,8	30,3	47,1	19,6
Sopó	15,6	6,5	55,1	23,0	52,7	22,0
Tenjo	16,2	6,8	66,2	27,6	52,2	21,7
Tabio	16,2	6,8	72,4	30,2	49,8	20,8
La Calera	20,4	8,5	50,7	21,1	73,0	30,4
Facatativá	20,8	8,7	84,6	35,3	56,7	23,6
Zipaquirá	22,1	9,2	79,1	33,0	56,5	23,5
Fusagasugá	16,9	7,1	92,5	38,5		-
Subachoque	20,9	8,7	81,9	34,1	49,8	20,7
El Rosal	17,9	7,5	76,0	31,7	49,2	20,5

Fuente: Cálculos con base en Estadísticas Poblacionales Ajustadas del DANE para 2005

## Las remuneraciones al trabajo y sus productividades en el marco de la industrialización rezagada

La industrialización, entendida como la producción fabril que se realiza a cierta escala de planta, esto es, los procesos manufactureros desarrollados en un sistema complejo de máquinas, se ha postulado como un fin del desarrollo y como un síntoma del progreso económico. La dependencia de bienes manufacturados del exterior ha sido enfrentada con las políticas de sustitución de importaciones, mientras que la diversificación productiva se intentó imponer como la regla desde mediados de los años 60 para enfrentar la dependencia de divisas vinculada a la monoexportación. El auge de la industrialización en América Latina lo experimentaron algunas economías que, como consecuencia del conflicto bélico mundial y de la crisis de los años 30, se aprovecharon del desabastecimiento mundial de fibras y del crecimiento inusitado de la demanda por ciertos bienes mejorados para promover las implantaciones industriales a su interior. Otras economías no alcanzaron a vincularse eficazmente a esos eventos detonantes. En la actualidad se tiene relativa certeza de que “solo a mediano y largo plazo, una crisis de las economías avanzadas podría promover el crecimiento de las latinoamericanas, tal como sucedió en la década de 1930” y, sin embargo, “el crecimiento económico no es sinónimo de aumento de la industrialización” (Salama, 2012b: 224).

El discurso dominante en la actualidad es el de la “desindustrialización temprana” de las economías latinoamericanas y sus detonantes, tales como la “enfermedad holandesa”, el pacto revaluacionista y el avasallador paso de las estrategias comerciales chinas combinado con una aparente pérdi-

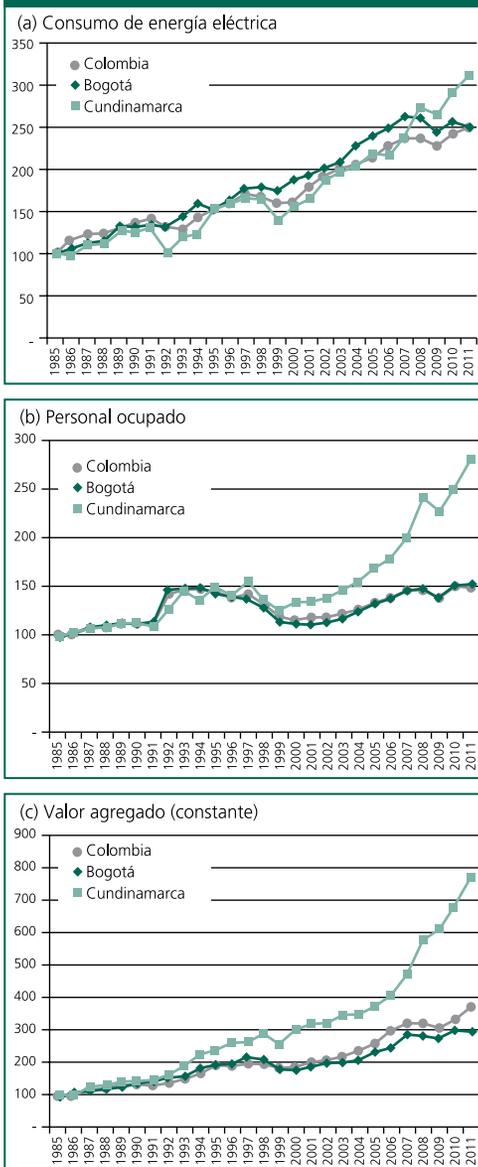
da de competitividad de las exportaciones manufactureras del subcontinente. También puede ocurrir como consecuencia del abandono de las políticas de sustitución de importaciones que implica una reducción en el empleo industrial y en su producto. Rowthorn & Ramaswamy (1999, 30) sugieren que en los países de la OECD se presentó una inflexión en la participación del empleo industrial hacia 1970 cuando, además, el ingreso per cápita había alcanzado los USD 9000 a paridades de poder adquisitivo constante de 1986. Ricupero (2011, citado por Salama, 2012b) afirma que “si esta reducción se presenta cuando el ingreso per cápita alcanza la mitad de estas cifras, se trata de una ‘desindustrialización temprana’”. En los últimos 25 años ha ocurrido en Colombia una pérdida de poder adquisitivo en dólares del salario industrial colombiano pues, en efecto, el del 2011 es solamente el 11,1% del de 1985.

La medida más comúnmente aludida es la pérdida de participación del producto y de los empleos industriales en el producto interno bruto de un país y en la población ocupada, respectivamente, pero eso es apenas un síntoma pues *la reducción de las participaciones industriales no es sinónimo de desindustrialización*. El prefijo de negación está mal utilizado. Salama (2012a, 64-65) distingue entre la “desindustrialización relativa” y la “desindustrialización absoluta”. En reiteradas coyunturas, el auge del PIB del sector terciario, especialmente del sector financiero y, más recientemente, el del primario, especialmente de la minería, ha rebasado el pausado ritmo de crecimiento del PIB industrial; en coyunturas recesivas, la caída en el PIB industrial ha sido en ocasiones más pronunciada que la del resto de la economía. De cualquier manera, el fenómeno de la desindustrialización trasciende

a una coyuntura; es decir, es un fenómeno de carácter estructural, prolongado y reiterativo. Por su parte, los precios relativos se han modificado pues el avance tecnológico y la consecuente mejora en la eficiencia técnica permite una reducción en los precios industriales, mientras que los precios de las actividades terciarias tienden a aumentar. Esa es una poderosa razón que explica el incremento en la participación de los servicios en el PIB total, pero que no encarna la desindustrialización; de hecho, la contracción del peso de las actividades fabriles en el PIB total se debe en parte a las modificaciones ocurridas en las formas de contabilización del producto pues, si se analizan los cambios ocurridos entre la revisión dos y la revisión cuatro de la CIIU, se podrá verificar que las modificaciones en las nomenclaturas también se han acompañado de una reclasificación de ciertas cuentas que hacían parte del consumo intermedio de la industria, por ejemplo, en nuevas divisiones de los servicios superiores.

Asumiendo entonces que la desindustrialización es un fenómeno que debe ser medurado mediante el análisis de sus dinámicas propias las que, por supuesto, están involucradas en el comportamiento general del sistema, su dinámica reciente podría calificarse como de *industrialización rezagada*, en tanto se supedita a los vaivenes de los mercados externos y al “pacto revaluacionista” inaugurado en 2003, y al deterioro del fondo salarial con el consecuente debilitamiento del mercado interno, *ceteris paribus* el estado de la tecnología en uso. El Gráfico 1 presenta tal crecimiento a la luz de tres variables indizadas del crecimiento industrial —el consumo de energía eléctrica, el personal ocupado y el valor agregado—.

**Gráfico 1**  
La industrialización rezagada, Colombia y la Zona Metropolitana de Bogotá 1985-2011  
(1985 = 100%)

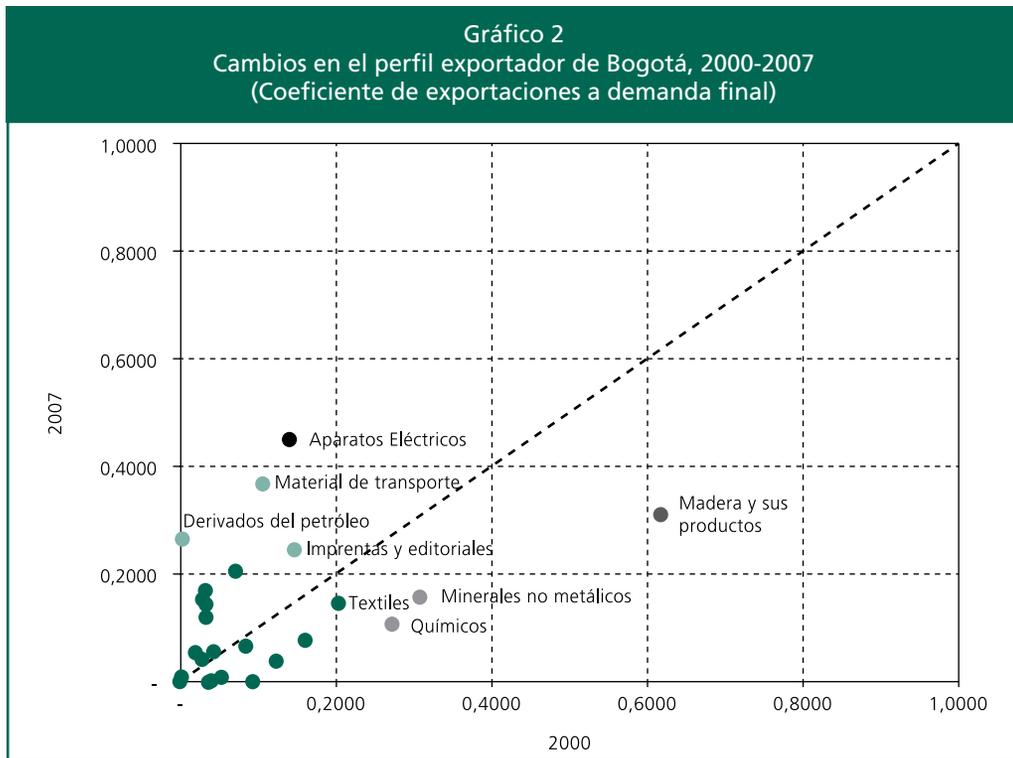


Fuente: Cálculos con base en la Encuesta Anual Manufacturera, DANE

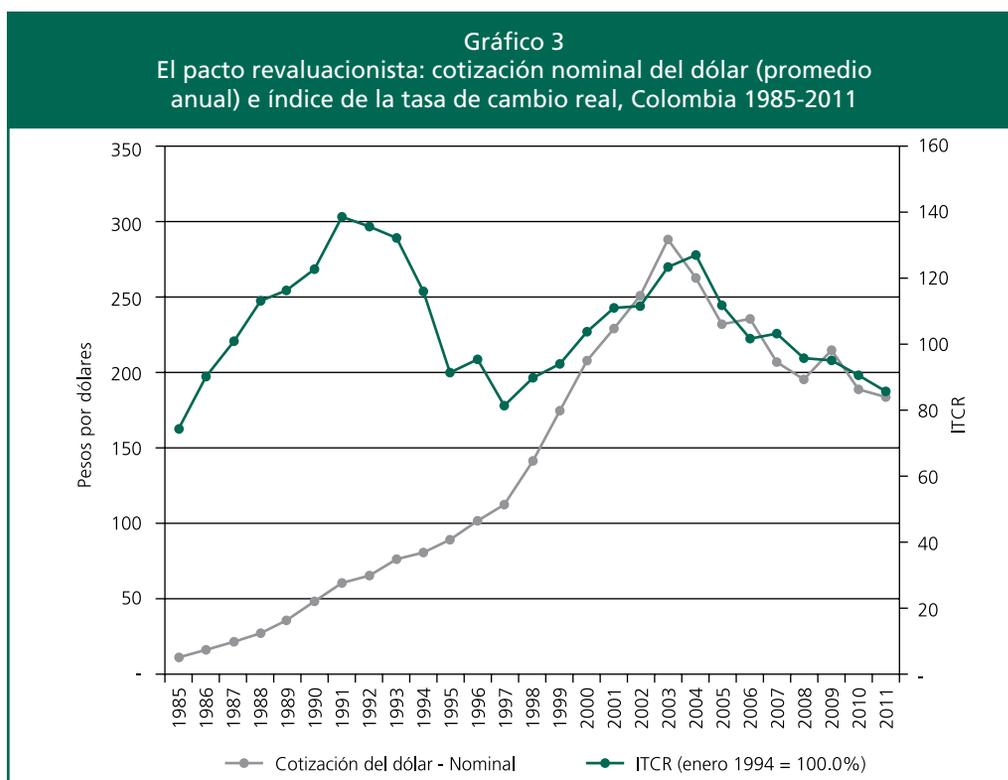
Aunque los niveles de partida son sustancialmente diferentes, la pendiente positiva en todos los casos indica esa parsimonia en el proceso de industrialización reciente. Es decir, no hay “desindustrialización absoluta”. En el caso de Cundinamarca tales pendientes son más pronunciadas como consecuencia de la etapa de la metropolización actual en la que son comunes la relocalización de plantas industriales en los municipios metropolizados y la preferencia de localización de nuevos emplazamientos manufactureros en sus jurisdicciones. En el entretanto, el perfil exportador capitalino muestra cierta volatilidad, en tanto las ramas con mayores coeficientes de exportación en el 2000 tales como los productos de madera, los minerales no metálicos, los productos químicos y en alguna medida los textiles, no son las mismas que en 2007

cuando los aparatos eléctricos, los materiales de transporte, los productos derivados del petróleo y los de imprentas y editoriales, en su orden, elevaron sus coeficientes en mayor proporción que las 26 ramas de la actividad económica restantes (Gráfico 2). En conjunto, las exportaciones bogotanas representaron el 3,9% de la demanda final y, por tanto, se puede inferir nuevamente que es el devenir del mercado interno el principal determinante del crecimiento económico metropolitano (Gráfico 2).

Esos bienes con elevados coeficientes de exportación son, por regla general, bienes relativamente simples en tanto no los caracterizan su baja elasticidad-precio de la demanda y su elevada elasticidad-ingreso y, en consecuencia, son bienes fácilmente sustituibles en los mercados externos. Las estrategias competitivas de los exportadores, sin



Fuente: Cálculos con base en las matrices de insumo-producto, SDDE



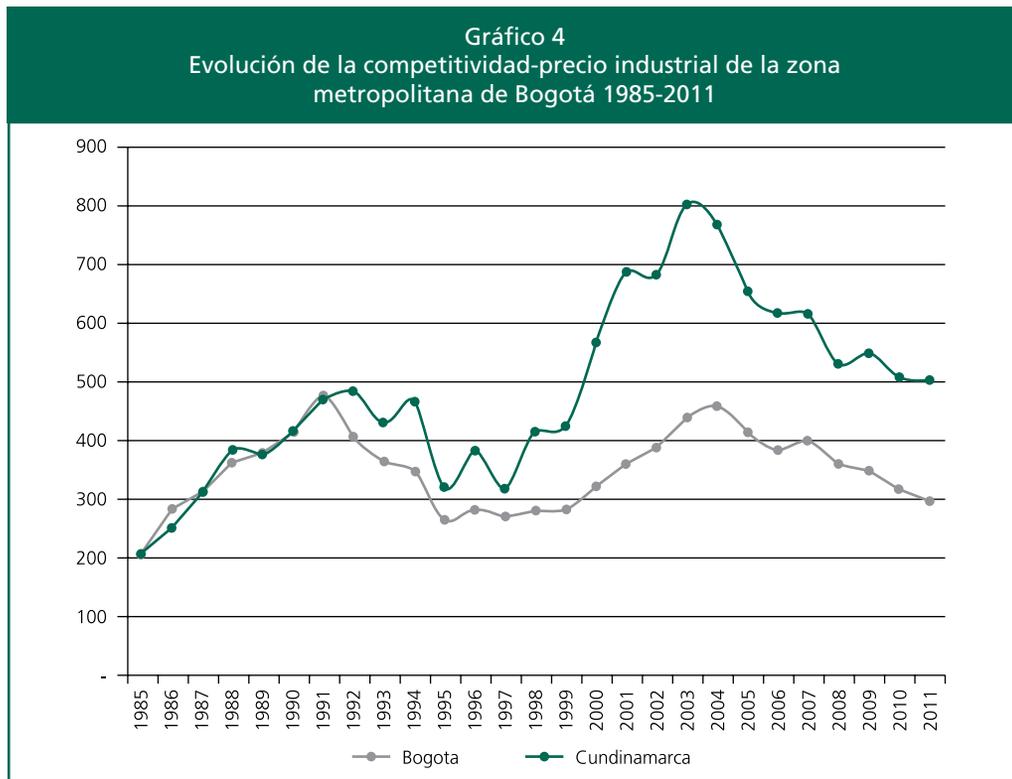
Fuente: Banco de la República

embargo, se han modificado notablemente desde el 2003 según se aprecia en el Gráfico 3, año a partir del cual Colombia se involucró en el pacto revaluacionista. El balance de la apreciación de la moneda nacional frente al dólar aún no se ha realizado, pero Salama (2012a: 64) sostiene que “en América Latina, las desventajas parecen superar a las ventajas” (Gráfico 3).

La estrategia para enfrentar el pacto revaluacionista ha sido la de operar los costos unitarios del trabajo que, a diferencia de los enfoques contables vincula “el costo del trabajo (salarios más impuestos), la productividad del trabajo y la tasa de cambio” (Salama, 2012a: 69; Salama, 2012b, 227). Los enfoques contables sostienen, por ejemplo, que en Colombia “la productividad del trabajador está por debajo de los costos mí-

nimos en los que por ley debe incurrir un empleador” (Sánchez & Álvarez, 2011: 14). Por el contrario, la productividad del trabajo manufacturero es muy elevada y sigue aumentando, a diferencia de los salarios que permanecen a un bajo nivel. Contratar trabajo es un gran negocio en Colombia. En el Gráfico 4 se presenta el comportamiento de la tasa de cambio real afectada por el cociente entre productividad media y salario promedio como aproximación a una medida de la competitividad precio-industrial.

La producción industrial del área de influencia inmediata de Bogotá es más competitiva que la de la metrópoli en razón del mayor diferencial entre productividad y salarios, en razón de que el parque industrial allí es más moderno y, además, los costos plenos de desplazamiento de la fuerza de



Fuente: Cálculos con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE e ITCR del Banco de la República

trabajo son considerablemente inferiores a los del trabajador fabril bogotano. Adicionalmente, ese diferencial en ambos casos es el que ha permitido atenuar en parte los efectos perversos del pacto revaluacionista. Interesa ahora comprender la trayectoria espacial, en tanto tendencia a la convergencia o a la divergencia de esas dos variables cruciales, al productividad y la remuneración medias del trabajo industrial.

### Dos ejercicios de convergencia preliminares de Bogotá con su área de influencia directa

El desbalance en la producción estadística de carácter socio-económico a escala municipal se ha ido reduciendo con el correr del

tiempo debido, especialmente, al papel de los organismos de control. En el marco de la descentralización política y administrativa, los municipios tienen la responsabilidad de producir al final de cada ejercicio fiscal sus reportes de cuentas y de estados de las finanzas públicas locales. No obstante estos avances que hasta mediados de los ochenta eran virtualmente desconocidos, aún subsisten brechas en la producción estadística territorial pues, como se puede corroborar fácilmente consultando los manuales de procedimientos y metodologías de los operativos periódicos del DANE, no hay unicidad de criterios en la cobertura espacial-territorial de ciertos fenómenos como el de la metropolización. Adicionalmente en Bogotá, la metrópoli nacional, se acostumbra contar con operativos como los de la En-

cuesta de Calidad de Vida, cuya cobertura espacial está restringida a su misma jurisdicción.

Contar con una fuente de datos estadísticos con la suficientemente amplitud temporal y la confiabilidad, en tanto sus procedimientos de recolección y depuración, es una tarea que se impone al DANE y a las entidades territoriales concernidas en el plazo inmediato. Por ahora y ante la ausencia de series tan prolongadas como las empleadas en los casos revisados de los países centrales, se ha optado por dos medidas *proxy* de los ingresos personales de los residentes en la ciudad y en su área de influencia directa previamente delimitada con los criterios de interacción estructural y coyuntural: la primera son las remuneraciones al trabajo industrial y la segunda es el gasto público local en inversión.

Los sueldos y salarios pagados al personal ocupado en los procesos fabriles, esto es, sus remuneraciones, se captan en los resultados de la Encuesta Anual Manufacturera que es un operativo estadístico que se realiza en diecisiete de las veintinueve jurisdicciones municipales que conforman la zona metropolitana de Bogotá y que, por tanto, hacen parte de su área de influencia directa. Es posible entonces hacer el cálculo del ingreso personal per cápita en los términos metodológicos que plantean los ejercicios de convergencia y, para realizarlo sin la influencia del elemento espurio de la variación en los precios, se construyó un deflactor para el período 1984-2011 con base en el Índice de Precios al Productor. Ese deflactor, contrastado con uno construido con base en el Índice de Precios al Consumidor, no ofrece mayores diferencias, inclusive con posterioridad al 2003, año en que comenzó a operar el pacto revaloracionista y que, presumiblemente, habría afectado la estructura del consumo

intermedio industrial en razón del abaratamiento de los insumos importados. Pero ese fenómeno también ha afectado al IPC por la vía del abaratamiento de ciertos alimentos importados que, además, ha ocasionado la contracción de la producción de bienes de origen agrícola como los cereales.

¿Son los salarios industriales una buena *proxy* de los ingresos personales? El trabajador industrial promedio tiene, por lo general, más años de estudio que su semejante en el sector de los servicios, la rama dominante de los sistemas económicos metropolitanos contemporáneos. Por tanto, es lícito inferir que probablemente devengan un poco más. Sin embargo, las elevadas y persistentes tasas de desempleo tienen la capacidad para distorsionar esa asociación, como también la tienen las políticas salariales auspiciadas por los gremios. En el mismo sentido, América Latina y en especial Colombia han optado por un régimen de acumulación de capital basado en bajas remuneraciones que, con el advenimiento de las políticas globales a comienzos de los noventa se agudizó con la idea de que esas remuneraciones, de por sí bajas, afectaban la competitividad internacional del aparato productivo colombiano. La recurrente des-salarización de la producción industrial ha acarreado limitaciones mayores a la demanda final de consumo obrero y, por tanto, el gasto público local en inversión no financiera se ha erigido en un complemento del salario pues, en efecto, la ampliación en la provisión de ciertos bienes públicos entró a operar como tal. La serie de inversión pública local se deflactó con un índice construido con base en el deflactor implícito de la demanda final de la administración pública que, al compararse con el del Banco Mundial, ofrece grandes diferencias cuyo origen es desconocido al no haber sido posible conocer la metodo-

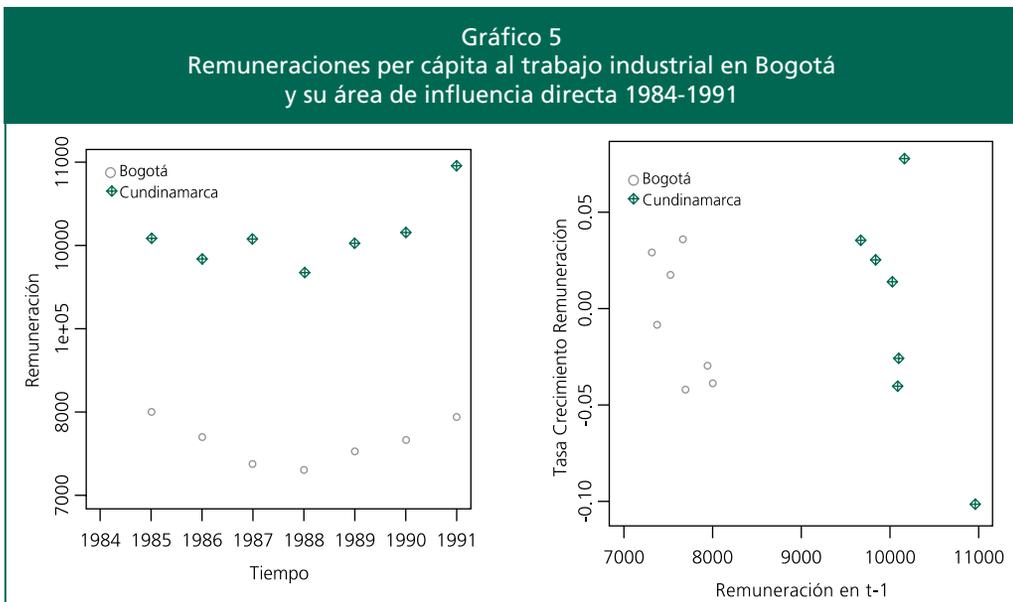
logía que empleó ese organismo en su construcción.

El sistema económico colombiano ha estado expuesto a varios sobresaltos durante el período de estudio y, por ello, se ha optado por introducir ciertos cortes basados en la historia reciente de los hechos económicos. La promulgación del “contrato de contratos” en 1991 determina el cierre de un primer subperíodo pues, a partir de tal evento, las instituciones en el país promovieron un nuevo escenario de mercado con reglas diferentes que moderaron las expectativas de buena parte de los agentes mercantiles y no-mercantiles. A partir de 1992 comienza entonces un nuevo período institucional que experimentó un agudo desajuste como producto de la crisis económica interna que tocó fondo en 1999, año en el que finaliza el segundo subperíodo. El último subperíodo comienza precisamente ahí y se prolonga hasta nuestros días, pudiéndose haber fragmentado con un corte en 2008 cuando confluyeron los efectos tanto del anuncio

del desaproveamiento mundial de alimentos como de la crisis mundial inducida por el mal funcionamiento de los mercados inmobiliario e hipotecario en los Estados Unidos. Sin embargo, el último subperíodo sería aún más reducido y se afectaría con los coeficientes resultantes.

Las remuneraciones al trabajo manufacturero: período 1984-1991

Los Gráficos 5 de las series de tiempo de las remuneraciones y el gráfico de dispersión del crecimiento de las remuneraciones versus el valor inicial indican que el comportamiento de las remuneraciones de Bogotá y las remuneraciones de los municipios metropolitanizados del área de influencia directa presentan comportamientos pro-cíclicos y paralelos. Unido a lo anterior, no es claro en este período que las series se dirigieran hacia un estado estacionario dado que al final del mismo las series reinician un período de crecimiento.



Fuente: Cálculos con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE

Estos comportamientos indican que no tiene sentido ajustar la ecuación

$$\ln(Y_{it}) - \ln(Y_{it-1}) = \theta_0 + \theta_1 Y_{it-1}, \quad (7)$$

que es el modelo neoclásico con el cual se verifica la existencia de convergencia  $\beta$ . Adquiere entonces más sentido en este caso y, por ende, en los que sigue, ajustar un modelo un poco más general del tipo:

$$\ln(Y_{it}) - \ln(Y_{it-1}) = \theta_0 + \theta_1 Y_{it-1} + \beta \delta + \beta_1 \delta Y_{it-1}. \quad (8)$$

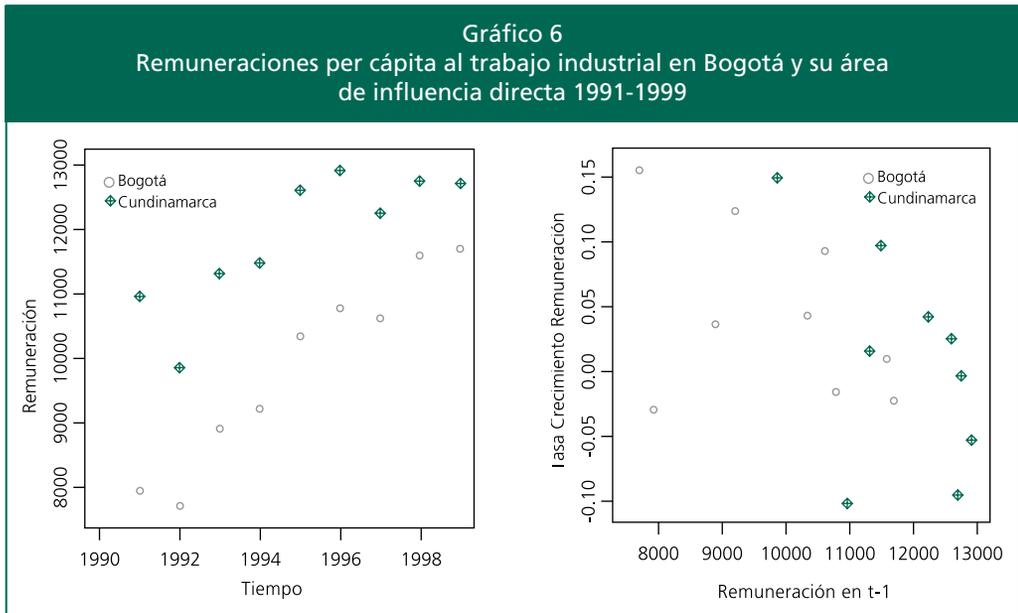
Donde  $\delta$  es una variable indicadora que toma el valor 0 si la información pertenece al núcleo metropolitano, y 1 en su área de influencia directa. El escenario de más fácil análisis es aquel en el cual los parámetros  $\beta$  y  $\beta_1$  son no significativos, caso en el cual se utiliza la regla de decisión clásica, es decir, que  $\theta_1=0$  indica que no hay convergencia ni divergencia,  $\theta_1 < 0$  implica que hay con-

vergencia entre las economías o sectores estudiados, y  $\theta_1 > 0$  implica que hay evidencia suficiente para considerar que se atraviesa por un estado de divergencia. En otro caso se deben observar y analizar los valores estimados de  $\theta_1$  y  $\beta_1$ . Ajustes iniciales indican que el parámetro  $\beta_1$  no es significativo, por lo que el modelo ajustado es el dado por la ecuación (8), haciendo  $\beta_1=0$  (Cuadros 4 y 4A).

Los resultados del modelo ajustado indican que las dos series de remuneraciones, la de Bogotá y la del resto de municipios, presentan la misma pendiente, pero distinto intercepto –la indicadora es significativa–, lo que permite concluir que se tienen dos procesos cuya estructura se movía de forma paralela (Cuadro 4); es decir, no se tiene convergencia ni divergencia, de donde es posible asumir que bajo la ecuación (1)  $\theta_1$  es igual a cero (Cuadro 4A).

Tabla 4 Modelo de convergencia $\beta$ , 1984-1991			
Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,7642	0,2270	0,0063
Yt-1	-0,0001	0,0000	0,0060
d	0,2513	0,0758	0,0069
Residual standard error		0,035	
Adjusted R-squared		0,423	

Tabla 4A Modelo de convergencia $\beta$ , 1984-1991 Ecuación (1)			
Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,0448	0,0895	0,6300
Yt-1	0,0000	0,0000	0,5920
Residual standard error		0,048	
Adjusted R-squared		0,000	



Fuente: Cálculos con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE

Las remuneraciones al trabajo manufacturero: período 1991-1999

En este período el comportamiento de las remuneraciones del núcleo metropolitano y los municipios de su área de influencia directa presentan un cambio radical. La serie muestra

un comportamiento de los municipios del área de influencia directa con unas remuneraciones superiores a las que se observan en el núcleo pero, al mismo tiempo, al comparar las tasas de crecimiento se observa que el crecimiento de las remuneraciones del núcleo es superior al del resto de municipios (ver Gráfico 6).

**Cuadro 5**  
**Modelo de convergencia  $\beta$ , 1991-1999**

Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,2159	0,1133	0,0775
Yt-1	0,0000	0 0000	0,1259

**Cuadro 6**  
**Modelo de convergencia  $\beta$ , 1991-1999**

Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,33480	0,11460	0,0119
Yt-1	0,00003	0 00001	0,0213
Residual standard error		0,059	
Adjusted R-squared		0,295	

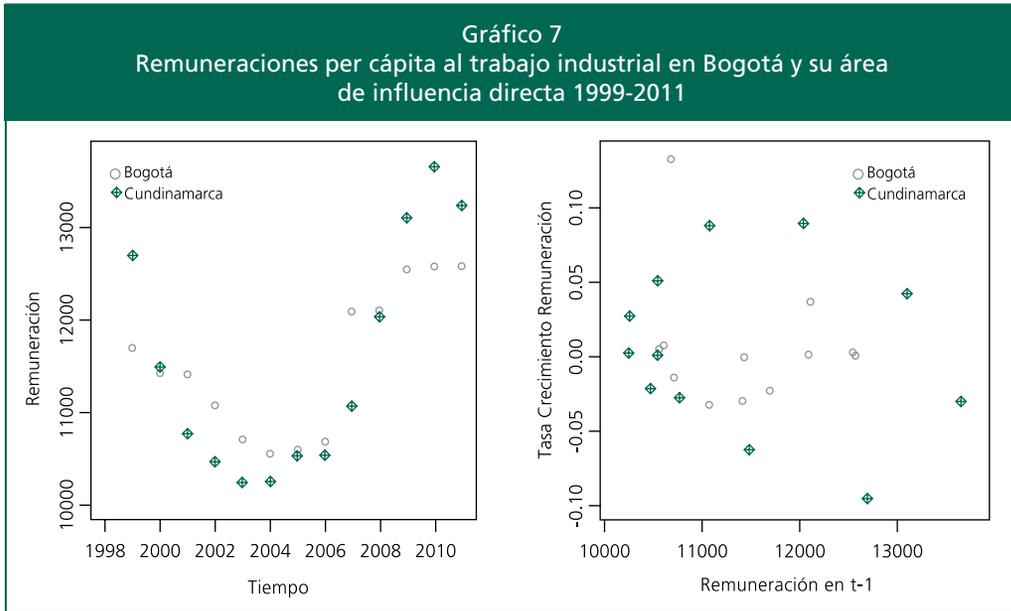
Para este período se ajustaron dos modelos a partir de la ecuación (8). En el primer modelo se utilizan todas las observaciones. En este se tiene que ningún parámetro es significativo ( $P\text{-values}>0.05$ ) (Cuadro 5) y se detecta una observación atípica que corresponde a Bogotá en 1991.

Al ajustar el modelo sin esa observación se tiene que los parámetros  $\theta_0$  y  $\theta_1$  son significativos. Las estimaciones indican que el parámetro  $\theta_1 < 0$ , con lo cual se tiene que en este período hay evidencia de que las remuneraciones de los municipios metropolitanizados del área de influencia directa y el núcleo presentan una dinámica de convergencia (Cuadro 6). Dado que la observación atípica es de principio de período, se optó

por asumir que este último modelo es más cercano a lo que se daría si no se hubieran dado perturbaciones externas. Esta decisión tomará más fuerza al analizar el período 1999-2011 que se muestra a continuación.

Las remuneraciones al trabajo manufacturero: período 1999-2011

La serie izquierda del Gráfico 7 muestra cómo la remuneración de Bogotá ha alcanzado el nivel de las remuneraciones de los municipios cercanos, dando fuerza a la decisión tomada en el análisis del período anterior. El gráfico de dispersión de la tasa de crecimiento de la remuneración y el valor de la remuneración en t-1 no es claro pues,



Fuente: Cálculos con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE

**Cuadro 7**  
Modelo Inicial de convergencia  $\beta$ , 1999-2011

Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,11200	0,12010	0,3610
Yt-1	-0,00001	0,00001	0,3800

como se observa, hay una leve tendencia negativa, pero la dispersión de los datos es alta. Por tanto, ajustar el modelo en (7) conlleva a que los parámetros no sean significativos (Cuadro 7), pero el resultado de este ajuste no es relevante dado que los dos procesos, en este período, se mueven en el mismo nivel; es decir, ya se ha dado la convergencia.

Las remuneraciones al trabajo manufacturero: período 1991-2011

Por los resultados anteriores se decidió realizar el análisis de convergencia uniendo los períodos 1991-1999 y 1999-2011, lo que puede dar un mejor sentido a lo ya hecho. El Gráfico 8 de las series es bastante expresiva de esa idea. Las series hasta 1999 van en dirección de la convergencia y, a partir de 2000-2001, se desenvuelven en el mismo nivel, como si la convergencia se hubiera dado en ese lapso. La serie de remuneraciones de los municipios metropolizados del área de influencia directa cae con mayor fuerza que las remuneraciones del núcleo metropolitano.

El modelo ajustado sin y con valor atípico nos lleva a la misma conclusión; es decir, en el período 1991-2011 se tiene convergencia (P-value = 0.0221) (Cuadro 8).

## Indicador de Convergencia

A partir de los análisis realizados en las secciones anteriores, se plantea como indicador de convergencia:

$$I_t = \frac{\theta_1}{\theta_0}, \quad (9)$$

Donde  $\theta_0$  y  $\theta_1$  son los datos en la ecuación (7) significativos. La regla de decisión se colige de lo dado anteriormente.  $I_c=0$  implica que no hay convergencia ni divergencia,

$I_c>0$  indica que se está en un escenario de divergencia, y  $I_c<0$  es indicio de que el escenario bajo el cual se mueven los procesos es de convergencia. El cálculo de este indicador para los períodos 1984-1991 y 1991-2011, a partir de los resultados presentados en las Tablas 4A y 8, se obtiene

$$I_{1984-1991} = \frac{0.000}{0.044} = 0$$

y,

$$I_{1991-2011} = \frac{-0.00002}{0.26370} = -0.00008$$

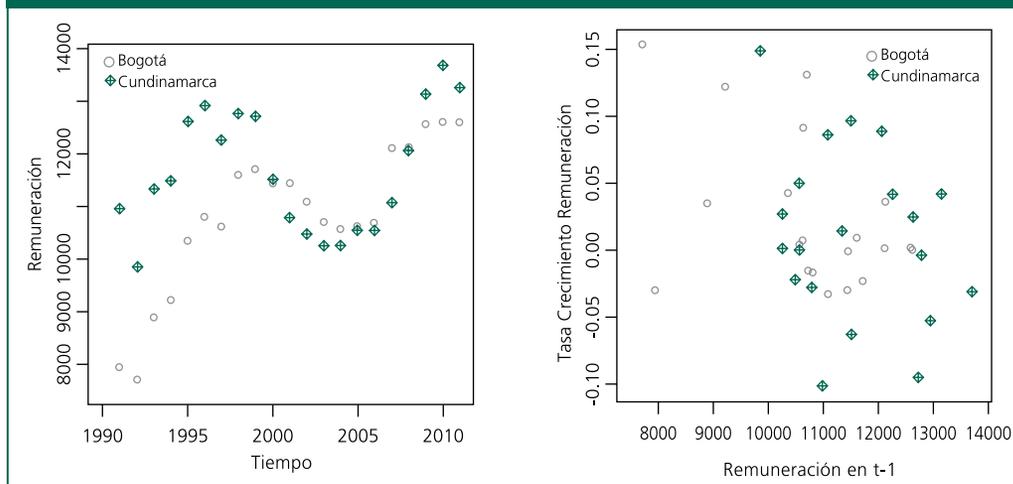
Sí, dados dos períodos L y M, se tiene que  $I_L < I_M < 0$ , con los parámetros de ambos períodos significativos, se puede concluir que el proceso de convergencia del período L es más rápido que el del período M. De forma análoga en el caso  $0 < I_L < I_M$ , se tiene que en los dos períodos se tiene divergencia pero la velocidad de divergencia en el período M es mayor.

## El gasto público local o el sobre-salario: período 1984-1991

El gasto público local o el sobre-salario

La respuesta a la pregunta sobre convergencia en términos de la inversión per cápita se hace un poco más compleja dado que se tiene información de cada uno de los 21 municipios. El Rosal no tiene información para 1997 y años anteriores pues es un municipio de reciente creación lo que conlleva a que, al realizar un análisis que involucre los 21 municipios, puede llegar a pensar que no se tiene convergencia. Sin embargo, al agrupar los municipios y realizar sendos análisis por grupo se puede afirmar que en ciertos grupos hay convergencia y en otros no. Este es el objetivo de la presente sección: verificar si en términos de inversión

**Gráfico 8**  
Remuneraciones per cápita al trabajo industrial en Bogotá y su área de influencia directa 1991-2011



Fuente: Cálculos con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE

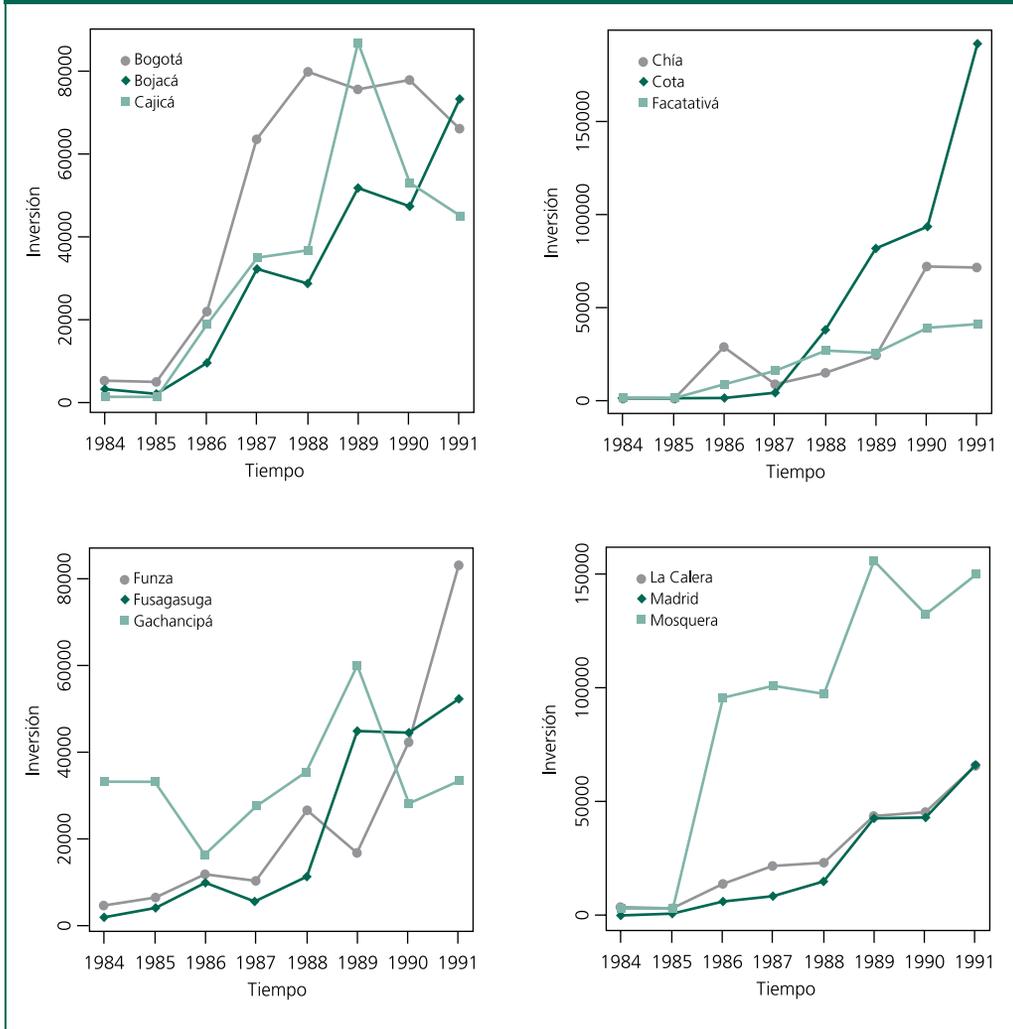
**Cuadro 8**  
Modelo de convergencia  $\beta$ , 1991-2011

Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,19710	0,07631	0,0138
Yt-1	-0,0002	0,00001	0,0221
Residual standard error	0,0557		
Adjusted R-squared	0,1074		

**Cuadro 9**  
Modelo de convergencia  $\beta$ , 1991-2011, sin Outlier

Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,26370	0,08044	0,0023
Yt-1	-0,00002	0,00001	0,0039
Residual standard error	0,0535		
Adjusted R-squared	0,1825		

Gráfico 9  
Inversión per cápita por municipios 1984-1991



Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP y del Banco de la República

local per cápita se da convergencia, inicialmente explorando y modelando todos los municipios y posteriormente realizando el mismo análisis por grupos.

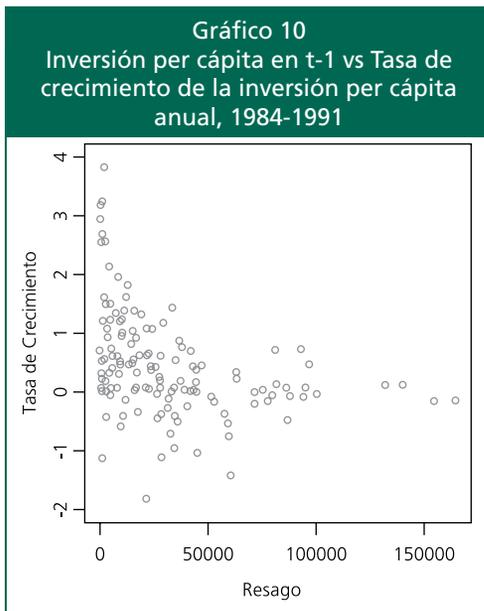
Lo anterior se aprecia al comparar el comportamiento por grupos de municipios, donde se observan comportamientos muy cercanos –en el mismo nivel–, como es el caso del grupo de municipios conformado por Bogo-

tá, Boyacá y Cajicá, pero en otros grupos se puede llegar a pensar que el escenario es de divergencia, como es el caso de los municipios de Chía, Cota y Facatativá, o La Calera versus Madrid y Mosquera (Gráfico 9).

Si se denota la inversión en el año  $t$  como  $Y_t$ , se tiene que el Gráfico  $Y_{t-1}$  vs  $\Delta Y_t$  muestra un comportamiento peculiar puesto que altas tasas de crecimiento están asociadas a bajos

valores de inicio y viceversa; es decir, hay indicios de convergencia, pero al mismo tiempo se observa que valores de  $Y_{t-1}$  mayores a USD 60 000, la tasa de crecimiento tiende a estabilizarse alrededor de cero (Gráfico 10).

Al ajustar el modelo dado en la ecuación (7), se tiene que el valor estimado de la pendiente es negativo y significativo (Cuadro 10), por lo que se debe suponer que hay convergencia. Sin embargo, es un proceso de convergencia muy lenta dado que si calculamos el número de años que tomaría el sistema para llegar al estado estacionario este valor es cercano a 75 milenios.



Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP y del Banco de la República

**Cuadro 10**  
Modelo de convergencia  $\beta$  para Inversión, 1984-1991

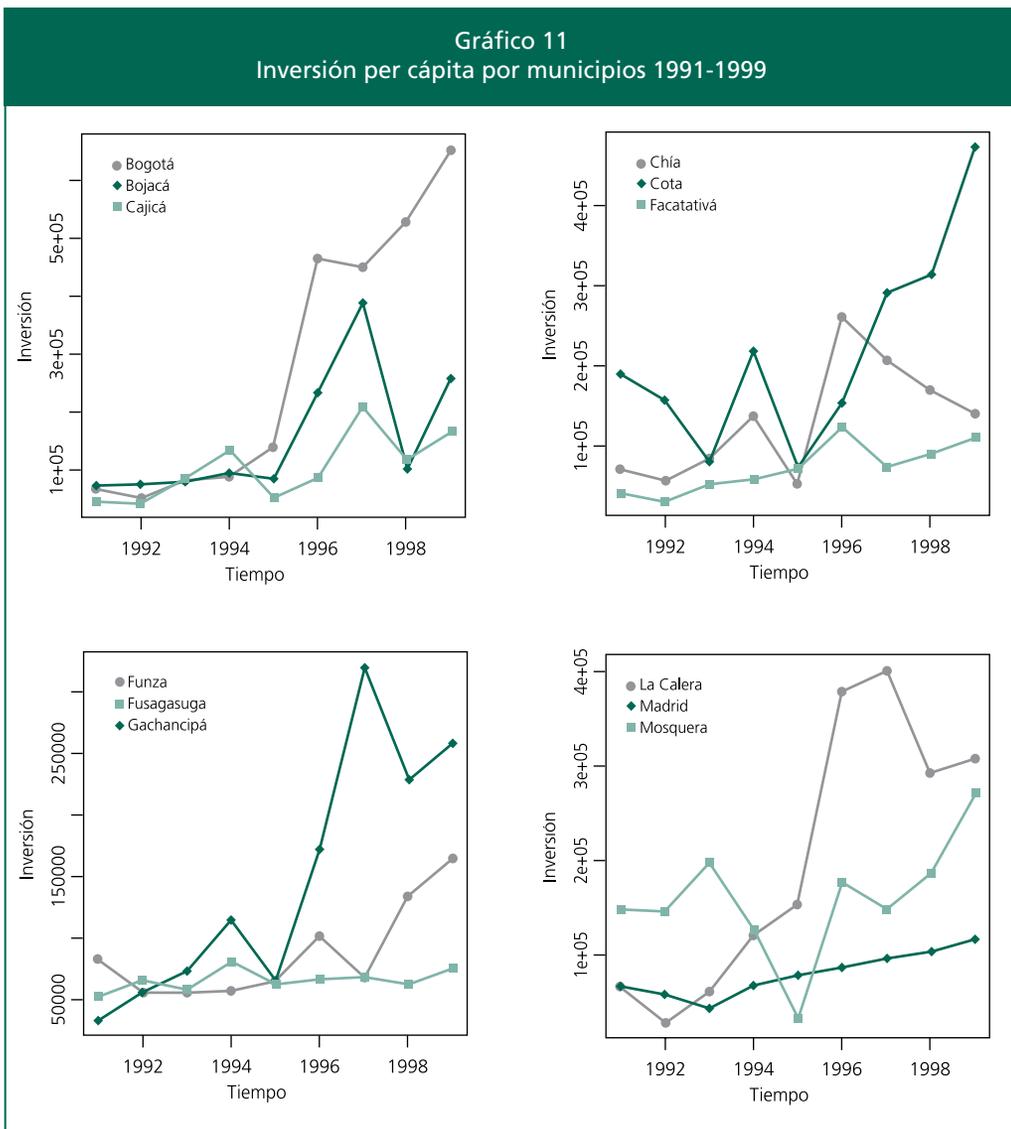
Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,75420	0,09797	0,0000
$Y_{t-1}$	-0,00001	0,00000	0,0000
Residual standard error		0,8470	
Adjusted R-squared		0,1248	

El gasto público local o el sobre-salario: período 1991-1999

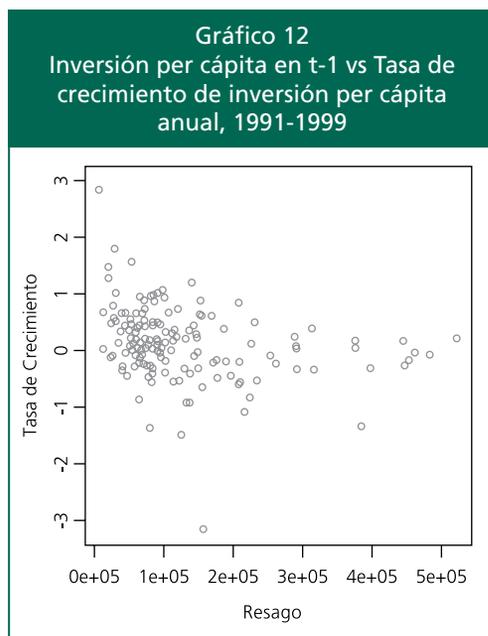
El crecimiento exponencial en el gasto público per cápita realizado en las áreas de influencia directa de la metrópoli es un rasgo general de este subperíodo, siendo el caso de Cota (Gráfico 11) un caso excepcional.

El gráfico de dispersión  $Y_{t-1}$  vs  $\Delta Y_t$  de este período presenta un comportamiento similar al observado en el período anterior; esto es, una forma cercana a una función exponencial negativa; es decir, una curva de la forma  $e^{-\nu t}$  ( $\nu > 0$ ). Se observa un valor atípico, con una tasa de crecimiento cercano a -3%, valor que corresponde al municipio de Sibaté en 1992 (Gráfico 12). De acuerdo a los registros estadísticos, en 1991 tiene una inversión cercana a USD 157 000 per cápita y para 1992 se reporta un valor en inversión per cápita de USD 6672.

Los resultados de ajustar la ecuación (7), con y sin el valor atípico (Tablas 11 y 11A), no presentan grandes cambios en términos de la conclusión sugerida, pues se tiene evidencia para pensar que hay convergencia.



Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP y del Banco de la República



Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP y del Banco de la República

El gasto público local o el sobre-salario: período 1999-2011

Durante este subperíodo, nuevamente lo ocurrido en Cota es algo excepcional. Ese crecimiento sostenido del gasto público local per cápita durante los últimos subperíodos, le han llevado a alcanzar un nivel como para considerarlo como un *outlier* en los ejercicios siguientes, al paso que en otros casos (Gráfico 13) se evidencia un lento proceso de convergencia.

La dispersión de  $Y_{t-1}$  vs  $\Delta Y_t$ , presenta dos valores atípicos. Los dos ocurren en el bienio 2010-2011: el primero pertenece al municipio de Cota y el segundo al municipio de Tocancipá. La tendencia es negativa con cierta forma de heteroscedasticidad que depende del valor del rezago.

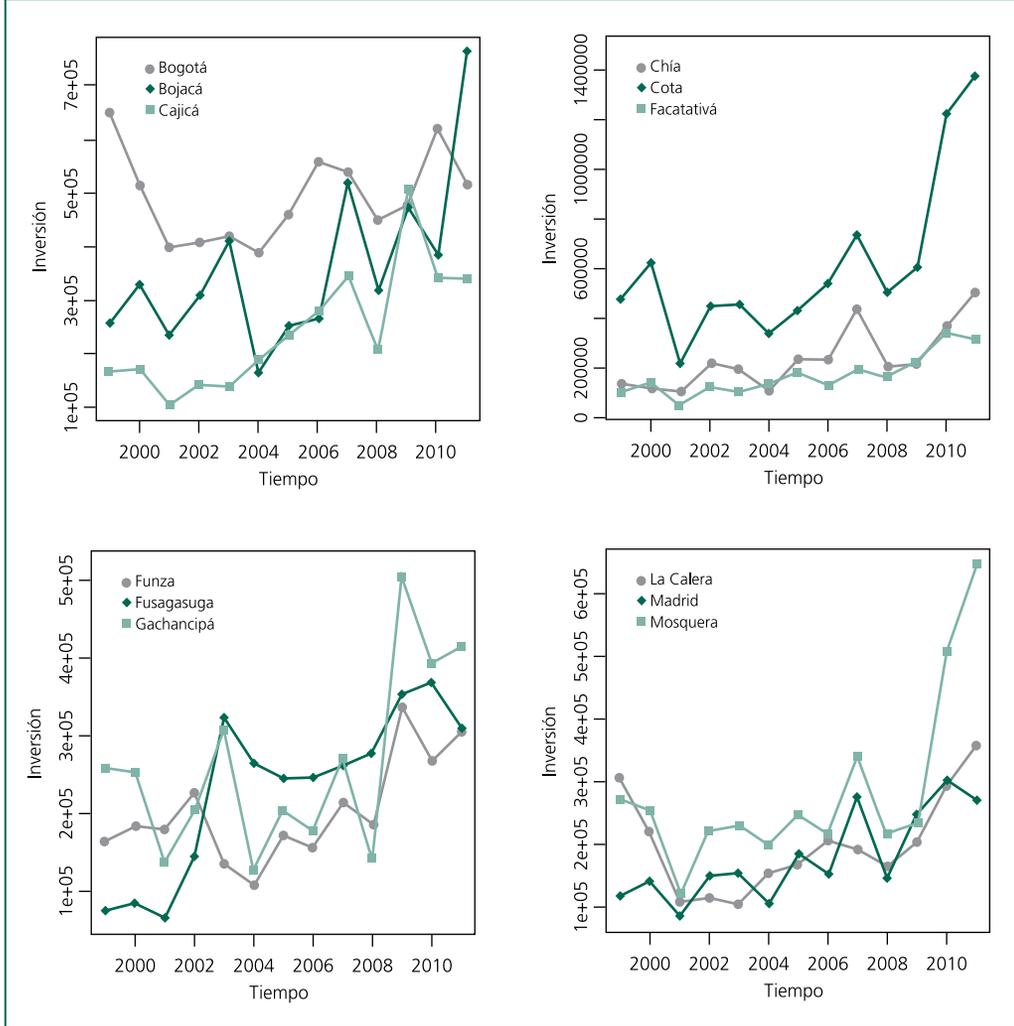
**Cuadro 11**  
Modelo de convergencia  $\beta$  para Inversión, 1991-1999

Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,351900	0,07538	0,0000
Yt-1	-0,00002	0,00000	0,0002
Residual standard error		0,6108	
Adjusted R-squared		0,0703	

**Cuadro 11A**  
Modelo de convergencia  $\beta$  para Inversión, 1991-1999, sin Outlier

Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,364800	0,06850	0,0000
Yt-1	-0,00002	0,00000	0,0002
Residual standard error		0,5548	
Adjusted R-squared		0,0796	

**Gráfico 13**  
Inversión per cápita por municipios 1999-2011

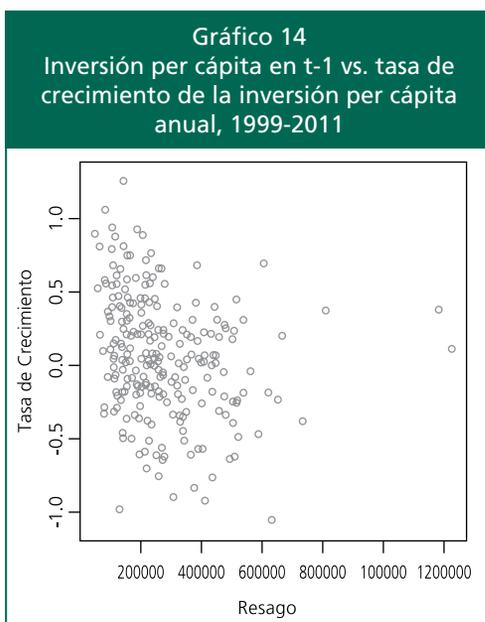


Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP y del Banco de la República

Los resultados de los modelos (con y sin datos atípicos), indican que si aquellos municipios que iniciaron con valores más bajos que los demás presentan tasas mayores de convergencia, pero este proceso es muy lento.

### Indicador de convergencia

A partir de los resultados anteriores en inversión, sin tener en cuenta los valores atípicos (Cuadros 10, 11A y 12A), a partir de la ecuación (9) se tiene que los valores del índice de convergencia para los períodos 1984-1991, 1991-1999 y 1999-2011, son:



Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP y del Banco de la República

$$I_{1984-1991} = -0.000013,$$

$$I_{1991-1999} = -0.000004$$

y,

$$I_{1999-2011} = -0.000003.$$

Resultado que indica que en el período 1984-1991 los procesos de convergencia presentaban velocidades mayores, aunque cabe decir que en todos los períodos estos procesos eran en extremo lentos.

**Cuadro 12**  
Modelo de convergencia  $\beta$  para Inversión, 1999-2011

Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,227600	0,04853	0,0000
Yt-1	-0,00001	0,00000	0,0001
Residual standard error	0,3983		
Adjusted R-squared	0,0524		

**Cuadro 12A**  
Modelo de convergencia  $\beta$  para Inversión, 1999-2011, con Outliers

Variable	Estimado	Error Estándar	P. value
Intercepto	0,293200	0,05242	0,0000
Yt-1	-0,000001	0,00000	0,0000
Residual standard error	0,3924		
Adjusted R-squared	0,0853		

## Consideraciones finales e iniciativas de política

La verificación de la desaceleración de la convergencia intrametropolitana de la inversión pública local per cápita, uno de los principales determinantes de los avances o retrocesos en el nivel de vida de la población, es un hallazgo que justifica sobremanera el propósito del Plan Distrital de Desarrollo que se mencionó inicialmente. También lo es el considerablemente lento ritmo en que vienen convergiendo en el último cuarto de siglo otras medidas proxy de la calidad de vida como las estudiadas en el último acápite.

La situación descrita en el análisis con y sin los municipios de Cota y Tocancipá sugiere que, en el plano tributario local, los municipios de la zona metropolitana de Bogotá —su área de influencia directa— se han involucrado en un modelo del tipo “pista de carreras” en el que las disputas tributarias han subido al podio a los mencionados municipios, aun sin que haya cabida en él para los restantes dieciocho municipios. Es probable que Mosquera alcance otro lugar secundario en esa disputa. Las medidas por las que han optado —las desgravaciones tributarias locales— han frenado el impulso de mediados de los ochenta en materia del gasto en la provisión de bienes públicos locales. Por tanto, una de las vías para la aceleración de la convergencia es, sin duda, la ampliación de la pista mediante los acuerdos tributarios que unifiquen los criterios con los que se construirán las nuevas bases impositivas a escala metropolitana 

## Referencias bibliográficas

- Alfonso R., Ó. (2012a), *Polimetropolitanismo y fiscalidad, Colombia 1984-2010* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- (2012b), “El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia”, en *Revista Questiones Urbano Regionales*, vol. 1, núm. 1 (Quito: Instituto de la Ciudad)
- (2011), “La cuestión metropolitana y la estadística territorial en Colombia”, en *Revista Información Básica*, núm. 1, segunda etapa (Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística).
- (2010), “Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana”, en S. Jaramillo (editor) *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (Quito: OLACCHI).
- Aguilar, E. (s.f.), *Convergencia regional en países subdesarrollados*, <<http://eco.unne.edu.ar/economia/revista/48/02.pdf>>.
- Barro, R. J. & X. Sala-i-Martin (1992), “Convergence”, en *Journal of Political Economy*, vol. 100, núm. 2.
- (1991), “Convergence across states and regions”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1991, núm. 1.
- Baumont, C. et al. (2001), “Estimation des effets de proximité dans le processus de convergence regionales : une approche par l'écomométrie spatiale sur 92 régions européennes (1980-1985)”, en *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, núm. 2, <<http://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2002-2-page-203.htm>>.
- Cereijo, E.; Turrión, J. y Velázquez, F. (2007), “La convergencia de España con Europa: la contribución del proceso de integración Europea”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 111.
- Coulombe, S. & F. C. Lee. (1998), “Évolution à long terme de la convergence régionale au Canada”, en *L'Actualité économique, Revue d'Analyse Économique*, vol. 74, núm. 1, <<http://ide.erudit.org/iderudit/602250ar>>.

- Dall'erba, S. & J. Le Gallo (2005), "Dynamique du processus de convergence régionale en Europe", en *Région et Développement*, núm. 21, <[http://region-developpement.univ-tln.fr/fr/pdf/R21/R21\\_dallerba\\_legallo.pdf](http://region-developpement.univ-tln.fr/fr/pdf/R21/R21_dallerba_legallo.pdf)>.
- Daly, H. (1989), "La economía en estado estacionario: hacia una economía política del equilibrio biofísico y el crecimiento moral", en *Economía, Ecología y Ética: ensayos hacia una economía en estado estacionario* (México D. F.: Fondo de Cultura Económica).
- Echavarría, J. J. y Villamizar, M. (2006), "El proceso colombiano de desindustrialización", en *Borradores de Economía* núm. 361.
- Fujita, M. et al. (2000), *Economía espacial: as ciudades, las regiones y el comercio internacional* (Barcelona: Ariel Economía).
- Gómez C., C. (2006), "Convergencia regional en Colombia: un enfoque en los agregados monetarios y en el sector exportador", en *Ensayos sobre Economía Regional*, núm. 45.
- Krugman, P. (1992), *Geografía y Comercio* (Barcelona: Antoni Bosch).
- Le Dem, J. et F. Lerais (1990), "Où va la productivité du travail?", en *Économie et Statistique* (Paris) <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/estat\\_0336-1454\\_1990\\_num\\_237\\_1\\_5501](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/estat_0336-1454_1990_num_237_1_5501)>.
- Lucas, R. (1990), "Why doesn't Capital flow from Rich to Poor countries?", en *The American Economic Review*, vol. 80, núm. 2.
- Mill, J. S. (2006), *Principios de economía política* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Muños, M. & G. Rivas (2006), *Construcción de las canastas normativas de alimentos para trece ciudades, resto urbano y zona rural* (Bogotá: DNP).
- Piperno, S., S. Piazza & G. Pola (2006), "Sviluppo urbano e interdependenze fiscali nelle aree metropolitane: un' esplorazione preliminare con riferimento all'area metropolitana di Torino", en *Contributi di Ricerca*, núm. 203 (Turín: Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte).
- Rao, S; J. Tang & W. Wang (2002), "L'importance de la qualification pour l'innovation et la productivité", en *Observateur International de la Productivité*, núm. 4 (Ottawa) <<http://www.csls.ca/ipm/4/rao-f.pdf>>.
- Salama, P. (2012a), "Una globalización comercial acompañada de una nueva distribución cartográfica", en *Revista de Economía Institucional*, núm. 27, vol. 14 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- (2012b), "China-Brasil: industrialización y desindustrialización temprana", en *Revista Cuadernos de Economía*, núm. 56 (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Sánchez T., F. & O. Álvarez (2011), *La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: diagnóstico y propuestas de política* (Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico).
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad* (Buenos Aires: Editorial Planeta).
- Serrano, L. (1998), *Capital humano y convergencia regional* (Valencia: Instituto Valenciano de Ciencias Económicas).
- Smith, A. (1997), *Investigación sobre la naturaleza de la riqueza de las naciones* (México D. F.: Fondo de Cultura Económica).

#### Otras fuentes

- Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016, *Bogotá Humana* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- UNDP (1990) *Human Development Report 1990* (Londres: Oxford University Press).
- UNDP (1991) *Human Development Report 1991* (Londres: Oxford University Press).





# Especialización ocupacional en Cali y Quito

Estefanía Martínez E.\*

## Resumen

El presente artículo se basa en los resultados de una investigación comparativa de dos ciudades de la región andina –Cali y Quito– y su objetivo principal fue analizar las diferencias en los patrones de división y segregación del suelo urbano entre ellas, así como su relación con el fenómeno de la especialización económica que se produce a nivel del espacio y de los oficios urbanos.

En la primera parte del artículo se hace una breve reflexión sobre el fenómeno de la especialización, entendido como un fenómeno espacial, económico y laboral, característico de las economías urbanas latinoamericanas actuales, y que contrasta con los modelos de organización del espacio que tuvieron lugar antes de la segunda mitad del siglo xx, específicamente en ciudades como Cali y Quito. Enseguida se presenta un análisis descriptivo sobre la organización del espacio urbano actual en las dos urbes, partiendo de la ubicación de las variables socio-demográficas, económicas y laborales al interior de los diferentes sectores socio-residenciales.

Al final del artículo se presenta una síntesis sobre los principales hallazgos encontrados por el estudio sobre el oficio de los carpinteros, lo que permite relacionar tanto la dimensión de los cambios en la estructura socio-espacial, cuanto la especialización de la economía y de los diferentes sectores urbanos con los cambios que se producen en la esfera del trabajo y en la estructura productiva de las ciudades contemporáneas. De esta manera, se rescata la mirada sobre el espacio urbano como un escenario de las transformaciones de la sociedad, que se dan al nivel de las estructuras productivas, laborales y socio-residenciales, y que van configurando las condiciones para la adaptación al cambio en un mundo cada vez más globalizado.

## Palabras clave

Cali, Quito, especialización económica, espacio urbano.



\* Socióloga, estudiante de la Maestría en Estudios Socioambientales de la FLACSO -Ecuador

## El sentido de la investigación

El modo en el que se especializan las economías urbanas contemporáneas tiende a crear divisiones entre las diferentes áreas y sectores que componen el espacio físico de las ciudades. La especialización —a través de los mecanismos del mercado y la renta del suelo— expresa las relaciones de poder existentes en el campo de la economía y establece, a través de este efecto, sistemas de jerarquías económicas entre lugares (áreas productivas, áreas residenciales, áreas de baja productividad, áreas degradadas) con implicaciones sobre los sistemas de preferencias sociales (Bourdieu, 2003).

A medida que la economía urbana, así como ciertas áreas y determinados sectores productivos de las ciudades, se van modernizando y especializando a nivel tecnológico y laboral —de la mano de empresas altamente competitivas—, y que las políticas urbanas propician un tipo de desarrollo urbano y económico que favorece a esos sectores, se va generando un desplazamiento de otros. Por ejemplo, el de ciertas manufacturas o talleres artesanales con una estructura y unas condiciones que no les permiten competir. Este desplazamiento (económico y monetario) se ve representado en la organización del espacio urbano: en la manera como se emplaza la actividad económica en las ciudades, la ubicación de las personas dentro de esos espacios y los procesos de segregación que están en estrecha relación con la posición dentro de las estructuras socio-espaciales. A través de la segregación socio-espacial, la especialización ejerce sus poderes de modelación de las interacciones, así como de los imaginarios y significados que se asignan a los lugares dentro de la dinámica social y económica de una ciudad.

Estos fenómenos de concentración, división, segregación y especialización, de acuerdo a la lógica del campo económico, asumen diferentes patrones según los contextos históricos y sociales a los que se refiere: se adaptan a los sistemas culturales y sociales específicos de cada ciudad, así como a su propia historia, y modelan la interacción a través del tiempo, con base en estructuras físicas y mentales de división del espacio social.

A través del estudio comparativo entre dos tipos de ciudades andinas —Cali y Quito—, la investigación buscó describir los patrones generales de especialización en el espacio: la distribución de los establecimientos económicos por ramas de actividad, la composición de los diferentes sectores al interior de acuerdo a las características socio-demográficas de la población y a su posición en el mercado laboral urbano. Con el objetivo de establecer la especificidad social e histórica de estos patrones, se cuestionó algunas de las teorías predominantes en ciertos campos académicos, teorías que, bajo el discurso de la objetividad y la cientificidad, estandarizan miradas totalizadoras sobre la realidad social de las ciudades. Así, mediante el estudio de los “patrones de diversidad” (Ragin, 2007) entre dos ciudades distintas, se pudieron describir e interpretar los fenómenos de especialización ocupacional y las diferentes condiciones sociales, demográficas, culturales y económicas que hacen referencia a *dos tipos* entre los muchos *otros tipos* de ciudades que existen en el espacio regional latinoamericano.

## El proceso investigativo

El fenómeno de la especialización ha sido analizado en dos dimensiones: en primer lugar, en una dimensión estructural que ubica

los aspectos sociales y económicos relacionados con la división y la segregación del espacio en Cali y Quito, así como las tendencias en la especialización a partir de la concentración de la actividad económica y productiva entre los diferentes sectores urbanos. En segundo lugar, ha sido analizado en una dimensión subjetiva que relaciona las historias laborales de un grupo de trabajadores con los procesos de especialización y con los cambios más recientes a nivel de las estructuras socio-espaciales y productivas en ambas ciudades. Así, mediante el término “especialización ocupacional” se busca revelar las formas de concentración e identificación espaciales que surgen a partir de la práctica de un oficio que se ubica dentro de un campo más amplio de competencia entre los diferentes sectores económicos de las ciudades.

Una selección de variables socio-demográficas, productivas y laborales ubicadas espacialmente ha permitido seguir comparativamente las tendencias en la especialización de los sectores urbanos<sup>1</sup>. El análisis de la especialización utilizado en esta primera parte se basó en una operación estadística sencilla que buscó establecer el grado de concentración de las actividades económi-

cas y de las personas –según sus posiciones socio-laborales y socio-demográficas– al interior de los diferentes sectores urbanos de Cali y Quito: a través de un índice de concentración que sintetiza el peso de cada indicador con respecto al total de la ciudad y al total relativo del sector donde se ubica (parroquia o comuna urbana)<sup>2</sup>.

El estudio de caso sobre la especialización a partir de la práctica de una ocupación o un oficio urbano nos ha llevado a interesarnos por las actividades de la rama de industria y manufactura, por una razón especial. A través de los procesos de modernización que han atravesado estas ciudades desde finales de la segunda mitad del siglo xx con la instalación de filiales del comercio internacional, de las empresas de información y telecomunicaciones y de la tendencia a la monopolización del mercado a través, por ejemplo, de los grandes supermercados y de las industrias manufactureras, a través de todo esto se ha presentado un incremento de la lucha por reconfigurar los espacios de producción y a su vez, una competencia que suele favorecer a las empresas con mayor estructura de capital (Bourdieu, 2003), Así, esto desplaza no solo a las de menor estructura económica, social y simbólica, sino también a sectores productivos de la economía que se realizan a escalas familiar o gremial.

1 A lo largo del proceso fueron utilizadas fuentes primarias de información, como la Encuesta de Hogares aplicada en las principales ciudades de Colombia (DANE, 2008) y del Ecuador (INEC, 2009); los datos de los censos de población y vivienda, y los censos económicos en Colombia (DANE, 2005) y Ecuador (INEC, 2010), desagregados para las ciudades de Cali y Quito, respectivamente. Las fuentes secundarias, en particular los análisis históricos sobre la conformación de ciudades en los Andes y, específicamente, Cali y Quito, permitieron elaborar tipológicamente las diferencias sociales, demográficas, económicas y culturales a partir de las cuales se comparan estas dos ciudades. Las etnografías, entrevistas y grupos focales con tres carpinteros de la ciudad de Cali y cuatro de la ciudad de Quito, todos hombres mayores entre 45 y 70 años de edad, proporcionan una fuente de datos de primera mano a partir de la cual se desarrolla el análisis cualitativo del fenómeno de la especialización.

2 Se define como “sector urbano” la unidad que agrupa a un número de barrios en cada ciudad. Los sectores urbanos en Cali se denominan “comunidades” (22) y en Quito “parroquias urbanas” (32). Estas clases de división político-administrativa se basan en criterios técnico-racionales de semejanza urbanística y de estratificación socio-económica (en el caso de Cali), o en la figura eclesiástica heredada de la Colonia (en el caso de Quito) que, igualmente, responde a patrones de diferenciación socio-económica (e incluso racial y estamental) al interior de la ciudad.

## Nueva forma urbana y nuevas tendencias en la especialización

A nivel macro, la lógica de expansión y concentración actual de los grandes capitales en el mundo permite encontrar áreas de las ciudades especializadas en un eslabón de la economía mundial. De acuerdo con Sassen (2006: 58), un nuevo régimen político y económico comenzó a estructurarse en el mundo contemporáneo, lo que traería como resultado una nueva jerarquía de la centralización y la marginalidad a nivel interurbano y al interior de las ciudades integradas a la lógica de la economía global.

La más potente de estas nuevas geografías de la centralización se establece entre los mayores centros de finanzas y comercio en el mundo en ciudades como Nueva York, Londres, Tokio, París, Fráncfort, Ámsterdam, Los Ángeles, Sídney y Hong Kong, entre otras, y alrededor de este fenómeno se establece un vasto territorio cada vez más excluido. A nivel intraurbano, se reproduce la misma lógica de centralización y marginalidad a partir del establecimiento de nodos altamente modernizados dentro de los sectores más exclusivos de las ciudades, a costa de un proceso cada vez más intenso de marginalización de sectores urbanos que concentran condiciones precarias del hábitat, empleos informales mal remunerados, estigmatización de la población que habita en ellas, etc.

Para el caso de América Latina, más recientemente Mattos (2012) —así como toda la evidencia producida por diferentes investigaciones sobre las ciudades— ha sugerido que una nueva metamorfosis urbana comenzó a afectar también la evolución de grandes urbes como Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México, más o menos desde finales de la década del ochenta, como resultado de los procesos de cambio en el capi-

talismo mundial y sus tendencias globales, que Sassen (2006) sintetiza en términos de “un nuevo régimen político y económico”. La estructura de esta “nueva forma urbana” analizada por Mattos se diferencia de las formas de organización del espacio urbano que caracterizaron los inicios y mediados del siglo xx, representadas básicamente en el modelo de “ciudad radio-céntrica”<sup>3</sup>.

La “nueva forma urbana” supone un desplazamiento de la centralidad radial del espacio urbano hacia nuevos centros económicos, residenciales y urbanísticos que se aíslan entre sí; unos voluntariamente, porque aprovechan su capacidad económica y adquisitiva para reservar las zonas más exclusivas, inaccesibles para las clases bajas y medias, más seguras y distantes de los “peligros” de la ciudad; y otros que son aislados sistemáticamente debido a los costos del suelo urbano, a la política urbana de ordenamiento espacial y toda una serie de procesos de marginación a nivel laboral y económico. Todo esto contribuye a acentuar las diferencias sociales, económicas y culturales entre los diferentes sectores de la ciudad.

A nivel socio-espacial, los efectos más importantes de esta nueva reconfiguración de la economía y estructura de la ciudad serían: (i) “una heterogénea diferenciación socio-residencial producto de viejos y nuevos procesos de segregación” y (ii) una diferenciación territorial de acuerdo a los cambios en la producción y el consumo, que se expresa en “la emergencia de distritos financieros y negocios de grandes equipamientos comerciales, mientras importantes áreas céntricas

3 La ciudad radio-céntrica comprende un núcleo de concentración de las actividades económicas, políticas, financieras, culturales, etc., al interior de los centros históricos de las ciudades que, hasta no hace poco, seguía siendo el referente de los procesos de marginación e inclusión económica, laboral y social en la ciudad.

de la ciudad constituyen el espacio económico por excelencia de la economía informal ligada a la sobrevivencia” (Mattos, 2012: 96). En relación con las dinámicas productivas y laborales, lo anterior implica una agudización de la marginalización de los sectores más empobrecidos y deteriorados de la ciudad, lo que los lleva a especializarse alrededor de la “economía informal de sobrevivencia”, del crimen organizado, de los mercados de la droga, la piratería, de la copia de objetos robados, entre otros (Mattos, 2012: 97)<sup>4</sup>. A nivel económico, finalmente, la implantación de procesos y mercados globales a través de sectores internacionalizados de la economía que se amplían y que imponen una nueva dinámica de valorización, a menudo con efectos devastadores sobre amplios sectores de la economía urbana (Sassen, 1998: 8).

Aunque el espacio social es de por sí un espacio de oposiciones (Bourdieu, 1999: 120) que se traduce en distancias, separaciones y jerarquías, el modo actual en que se estructuran las economías urbanas, el crecimiento demográfico y los procesos de globalización tienden a una mayor especialización y, por tanto, a una mayor distancia entre los espacios físicos (a la vez que están más integrados por la lógica de la globalización), y un mayor desequilibrio entre las distintas fuerzas que pugnan al interior del espacio urbano, en la medida en que la concentración de capitales tiende a fortalecer el dominio de unos acto-

res dentro del campo económico de la ciudad. La mayoría de estudios suelen atribuir estos efectos a las ciudades globales<sup>5</sup> y, más recientemente, a las ciudades que se denominan “emergentes”<sup>6</sup>. Pero, suponiendo que sea el efecto de la globalización lo que genera esta nueva estructura, la pregunta sería cómo así ciudades poco globalizadas como Quito y Cali (menos globalizada inclusive que Quito, dada su condición de ciudad-capital del Ecuador), se han involucrado en esos procesos de cambio de sus estructuras de organización del espacio.

Los procesos de expansión metropolitana que viven hoy en día la mayoría de ciudades latinoamericanas, sumados a las formas de segregación socio-espacial que surgen a partir de la concentración de las actividades económicas y de las personas según sus rasgos so-

4 Wacquant (2001: 171-176) analizó antes este fenómeno de las ciudades en términos de un *nuevo régimen de marginalidad urbana*, producto de una mayor acumulación de capital por parte de unas empresas gigantes y de la creación de centros para el consumo, a cambio del empobrecimiento de una gran masa de población; de una transformación de la esfera del trabajo a nivel cuantitativo y cualitativo; de una dinámica política de producción de desigualdad urbana a través de la estratificación del suelo urbano, y, finalmente, una lógica espacial que concentra y causa la estigmatización de la población marginada al interior de las ciudades.

5 Según Sassen (2006: 56), las ciudades globales son las centrales operativas del mercado y de las finanzas internacionales; “son los lugares estratégicos de ‘producción’ de los sectores pujantes de la economía contemporánea”.

6 En el 2012, según el índice de globalización de las ciudades elaborado por *ForeignPolicy*, *A.T. Kearney* y el *Chicago Council on Global Affairs*, las ciudades emergentes latinoamericanas más globalizadas eran São Paulo, Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro, Bogotá y Caracas. El índice de ciudades globales elaborado por estos entes (académico, político y de negocios) clasifica las áreas metropolitanas de acuerdo a las siguientes dimensiones: 1) Actividad empresarial: valor de sus mercados de capital, número de compañías de la lista *Fortune Global 500* que tienen allí su sede y el volumen de los bienes que pasan por la urbe; 2) Capital humano: el tamaño de su población inmigrante, la calidad de sus universidades, el número de escuelas internacionales y el porcentaje de residentes con títulos universitarios; 3) el intercambio de información: número de corresponsalías internacionales, nivel de censura, cantidad de noticias internacionales en los principales periódicos locales, acceso a Internet; 4) la experiencia cultural: acontecimientos deportivos importantes, número de locales de actuación para las artes escénicas, diversidad de establecimientos culinarios con los que cuenta, relaciones de hermanamiento que mantiene con otras ciudades, y 5) la implicación política: número de embajadas y consulados, *thinktanks* importantes, organizaciones internacionales y conferencias políticas que alberga (*ForeignPolicy*, 2010 y *AtKearney*, 2012).

cio-demográficos y su posición en el mercado laboral, permiten plantear que hay una tendencia a la reconfiguración del espacio social en ciudades que, incluso, no son parte de esta estructura centralizada de nodos globales.

¿Por qué suceden esos procesos? Podría ser que pequeñas metrópolis como Cali y Quito también hayan empezado a abrirse poco a poco a las dinámicas de globalización por medio de políticas que estimulan la inversión de capitales multinacionales en sus respectivos territorios urbanos, pues sus economías se modernizan y, por tanto, hay inversión en el mejoramiento de la infraestructura, la información, etc. Sin embargo, es necesario preguntarse también si esta tendencia responde a una lógica *natural*, lineal y forzosa de la economía, o si, en cierta medida, es más bien el producto de una ideología sobre el desarrollo urbano que guía los sistemas de preferencias y las políticas urbanas en las diferentes ciudades del mundo.

En algunos casos han sido eventos de tipo cultural o deportivo los que han “prendido los motores” modernistas en las ciudades. Tal es el caso de Cali, con la realización de los Juegos Panamericanos en 1969, lo que impulsó toda una política de modernización de infraestructura y, al mismo tiempo, una mayor segregación del espacio urbano. En Quito, en cambio, hubo de ser la declaración del Centro Histórico como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1978, lo que posibilitó desplegar toda una política de renovación y modernización de los sitios claves para el turismo, a costa de un proceso de despoblamiento del centro de la ciudad y de desplazamiento de los sectores sociales populares hacia nuevas periferias de la ciudad<sup>7</sup>.

Sin embargo, el cambio en la economía y en los patrones de producción y consumo en estas ciudades ha sido el principal motor de las transformaciones en las relaciones socio-espaciales que generan una mayor división, concentración y especialización del espacio: la especialización alrededor de los servicios, la creciente informalidad laboral, la desaparición de sectores productivos intermedios, las nuevas formas de distinción en relación al consumo, etc.

### Configuración del espacio urbano durante el siglo xx

El desarrollo urbano de Quito estuvo dominado hasta entrado el siglo xx por una vocación predominantemente rentista y una estructura social estamental que mantenía vínculos muy estrechos con el espacio rural de las haciendas. La clase dominante estaba conformada por terratenientes que dinamizaban la economía urbana a través de su consumo: rentas en especie, trabajo y moneda, buena parte de lo cual fluía al mercado urbano y contribuía a la reproducción del capital comercial (Kingman, 2006: 69). Este tipo de economía contribuyó a que se formara una clase de trabajadores urbanos que alternaban sus labores de servidumbre con ciertos oficios: costureras, zapateros, albañiles, etc. Todas estas actividades comerciales, residenciales, artesanales, de servidumbre, etc., solían confluir hasta finales

tuvo relacionado con un aumento poblacional, que fue mucho menor que el crecimiento del área urbana en el mismo período. Carrión encuentra que ese proceso de ampliación del área urbana estuvo más bien relacionado con la reestructuración total de los usos del suelo que se dio fundamentalmente por causa de los procesos de renovación y valorización del centro, que al mismo tiempo lograron consolidar una fuerte segregación y polarización del espacio urbano en ese período.

7 Carrión (1983: 27) explica cómo entre 1970 y 1980 hubo un incremento amplio del área urbana de Quito, que pasó de tener 3020 ha a 11 500 ha, lo que no es-

del siglo XIX dentro de un mismo espacio: el de la ciudad nucleada, que históricamente se corresponde con el núcleo indígena de antecedentes prehispánicos (parroquia de San Sebastián) (Kingman *et al.*, 1991: 22). Esto logró mantenerse más o menos igual hasta el siglo XX (Kingman *et al.*, 1991: 26).

A partir del siglo XX comienzan a producirse cambios en los usos de los espacios urbanos. En Quito, estos cambios siguieron la línea de la vocación rentística de la ciudad, esta vez dinamizada por el incremento de la población y el desarrollo de las relaciones de intercambio (Kingman, 2006: 195). Por un lado, se fortaleció el capital comercial y el intercambio de las rentas de las haciendas cedieron lugar a nuevos sectores sociales emergentes vinculados con los servicios, así como a actividades manufactureras y al comercio (Kingman, 2006: 195). Por otro lado, el incremento poblacional y los nuevos usos dados a la zona central a consecuencia de los procesos económicos en curso dieron lugar a que los arrendatarios de piezas y “cuchitriles” fueran desplazados hacia el sur de la ciudad y al oeste hacia las lomas del Pichincha. No obstante, en otros casos pasaron a ocupar las partes más deterioradas de la propia zona central (Kingman, 2006: 207). En suma:

Allí donde había existido una compenetración de diferentes órdenes y grupos sociales, así como de actividades de tipo diverso, se generaba una tendencia a la diferenciación, a la conformación de espacios separados y a la utilización de los espacios como elementos de diferenciación. Esto se vio favorecido además, por el relleno de las quebradas y por el desarrollo y ampliación de las vías y de los medios de transporte, particularmente los carruajes, y luego el tranvía y los primeros automóviles (Kingman, 2006: 218).

En el caso de Cali, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la economía urbana hubo de estar guiada por una vocación predominantemente comercial, determinada por ser esta ciudad el espacio de tránsito de los productos procedentes del norte (Antioquia y Chocó) y del sur-occidente (Popayán y Buenaventura) (Urrea, s/f: 2). Este aspecto de la economía contribuiría en la configuración de las relaciones de poder y dominación en esta ciudad.

En los siglos XVIII y XIX el crecimiento de Cali se había concentrado en torno a la plaza, los establecimientos comerciales, cívicos y religiosos. Las pocas vías principales eran sectores de los caminos interregionales y el sur no era más que un sector de paso. De esta manera, se daba una configuración lineal en tres sentidos a partir de un punto de cruce de caminos (Plaza Mayor); dos sectores residenciales a uno y otro lado del sitio del comercio. Luego, entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando se amplía la zona comercial y de servicios, Cali supera la forma lineal en tres direcciones para adquirir una superficie mayor con un incipiente paso al otro lado del río (DAPC, 1984).

Dos fenómenos darían lugar a la expansión de la ciudad y a la mayor diversificación del espacio en esta época: el movimiento inmigratorio proveniente del campo y el crecimiento demográfico, fenómenos que causaron una alta densificación del centro y la expansión por fuera del casco tradicional. Entre la década de los treinta y mediados del siglo XX hubo un auge de la industrialización, se experimentaron las mayores tasas de inmigración de toda la historia de la ciudad, así como el desarrollo de la industria, el comercio y los servicios, lo que provocaría un cambio radical en los usos del suelo dentro del casco histórico de la ciudad de-

bido fundamentalmente al aumento en los precios. En esta época, las expansiones urbanas se localizaron en las salidas viales de la ciudad, sectores con precios del suelo inferiores (Vásquez *et al.*, 1995).

A nivel de organización de la economía urbana, se produjo una escisión entre el área administrativa y comercial, y el área industrial que se traslada a las afueras de la urbe. Aprile (1992: 703) sintetiza todo este proceso de expansión económica y residencial durante los años 50, 60 y 70 en términos de la conformación de “un verdadero archipiélago de fragmentos urbanos inconexos, esparcidos en potreros y cañaduzales” lo que empezó a configurar la forma de los procesos de segregación y marginalización que se darían posteriormente, durante las décadas de los ochenta y noventa en la ciudad.

### Los modelos actuales de segregación socio-espacial de Cali y Quito

El estudio evidencia la existencia de dos patrones diferenciados de concentración socio-demográfica en el espacio intraurbano de Cali y Quito. Estos guardan relación no solo con los distintos procesos de poblamiento que han tenido lugar en las dos ciudades, sino fundamentalmente con las diferentes tradiciones de dominio sobre el suelo urbano y el suelo rural, características de la vocación económica de cada ciudad.

En el caso de Quito, el patrón de desarrollo centralizado dentro de los límites de la Ciudad Colonial es el principal referente de la división del espacio entre el norte y el sur de la urbe. Este es un rasgo que Kingman (*et al.* 1991) destaca como un condicionante de la urbanización demográfica de esta ciudad, además del factor topográfico: el factor histórico de ocupación del sue-

lo y de propiedad sobre las tierras periféricas a la ciudad céntrica (Kingman), puesto que los espacios de las denominadas *quintas* y las haciendas –con funciones de granero para la ciudad– ubicados en el sur y que se beneficiaban de la cercanía a la misma (Kingman *et al.*, 1991: 31) persistieron hasta bien entrado el siglo xx y solo a través de un proceso lento cedieron paso a la anejió al perímetro urbano y a la urbanización demográfica protagonizada sobre todo por personas provenientes de las provincias rurales del sur de la capital, pero también por las clases populares que se fueron desplazando desde los barrios degradados del centro y los barrios marginales de las laderas del Pichincha.

Dada su configuración política, económica y urbanística, Quito es una ciudad que históricamente ha tenido una tendencia fuertemente concéntrica. En este tipo de ciudades, la concentración alrededor de zonas que tienen un alto valor simbólico e histórico suele ser mayor que en las ciudades donde su centro (económico y administrativo) sufre la inercia de los procesos de deterioro físico y ambiental, procesos producidos por el descuido estatal y porque los intereses privados de los sectores dominantes de la economía suelen trasladarse hacia nuevos centros del comercio y de los servicios, con infraestructura moderna. Sin embargo, la concentración nuclear es un patrón histórico de Quito.

En el caso de Cali, el modelo agrícola en el cual grandes extensiones de tierra eran cultivadas con un mínimo número de trabajadores y en manos de unas pocas familias que poseían y controlaban amplios terrenos va a ser un factor clave en la configuración de relaciones de poder con implicaciones sobre la dinámica de incorporación de tierras al perímetro urbano y, por

ende, sobre la configuración de un espacio mucho más disperso, con amplios focos de marginalidad hacia las periferias. El patrón de desarrollo económico de Cali ha sido más expansivo, dinamizado por el comercio, el transporte, y la agroindustria de la caña de azúcar a principios del siglo xx ha favorecido el énfasis de la modernización a través de un eje vial transversal que arranca desde el sur y termina en el noreste de la ciudad, centrando el desplazamiento poblacional y su concentración sobre amplias zonas residenciales marginadas hacia la periferia, poco integradas a la dinámica productiva dominante de la ciudad. En particular la zona oriental de Cali fue –al igual que en Quito– el resultado de un proceso lento de integración de tierras ejidales y de haciendas al perímetro urbano, en este caso, para el poblamiento por parte de poblaciones migrantes en condición de pobreza y desplazamiento, pero también de sectores populares de la misma ciudad que encontraron así una posibilidad de acceder a la propiedad residencial.

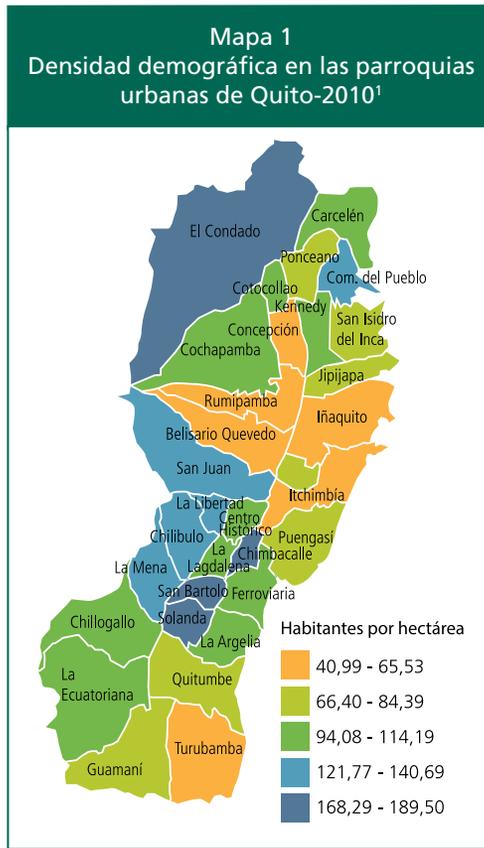
No obstante, en Quito se encuentra un arraigo mucho más fuerte a la práctica productiva y una dependencia mayor de las rentas generadas por el dominio de las haciendas a las afueras de la ciudad, así como una actividad comercial de las clases populares fuertemente centralizada por razones históricas de poblamiento y de vínculo económico<sup>8</sup>. En Cali, en cambio, los fenómenos de modernización económica con mecanismos mucho más fuertes de segregación socio-es-

pacial han hecho que este proceso de densificación y urbanización se haya desplazado con más intensidad hacia las zonas periféricas de la ciudad, también por un fenómeno social y político intenso y particular que llegó a darle a Cali el nombre de “la ciudad de las invasiones” (Aprile, 1992: 706).

La geografía, las dinámicas migratorias campo-ciudad, así como los procesos políticos y económicos de expansión sobre el suelo urbano, suelen ser algunos de los factores que influyen en las formas de hábitat y ocupación del suelo al interior de las ciudades. Quito es una ciudad con una topografía montañosa, atravesada de occidente a oriente por profundas quebradas que imponen límites físicos a la expansión; en el caso de Cali, un amplio valle que limita hacia el oriente con el río Cauca, con amplias zonas inundables que han sido adaptadas para el poblamiento humano y una geografía que se abre para la libre expansión del territorio urbano. Sin embargo, las condiciones físicas y topográficas no son un determinante directo de la forma en la que se distribuyen y concentran las personas en el espacio de las ciudades.

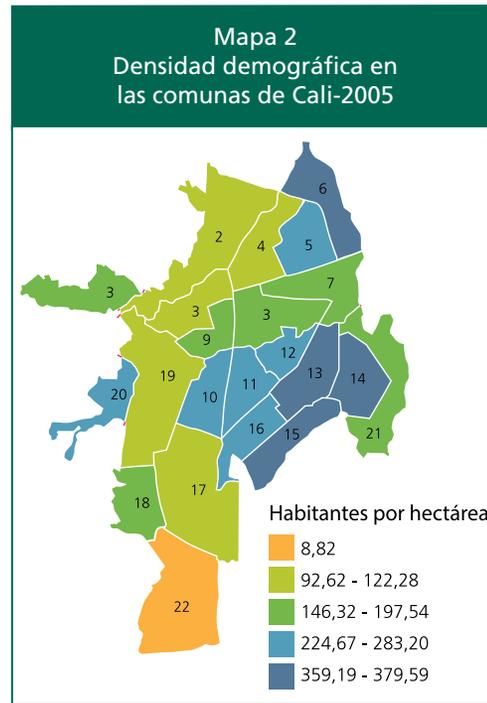
De su parte, Quito presenta un patrón actual de concentración y ocupación del espacio menos denso que Cali, ciudad con grados de concentración socio-demográfica muy altos e inequitativos entre estratos socio-económicos (véase Mapas 1 y 2), Esto se debe, en parte, al tímido proceso de expansión metropolitana que ha experimentado, pero también a un tipo de segregación socio-espacial característico de este tipo de ciudades donde las élites dominantes (provenientes de la clase comercial y agroindustrial de la región) tienden a marcar mucho más los patrones de distinción en base al criterio ambiental: la ubicación de las áreas y tierras más aptas para ser habitadas. Es

8 Al respecto, Kingman *et al.* (1991) analiza el papel de la Plaza (término bajo el cual se sintetizan las plazas tradicionales de mercado, en específico del Centro Histórico y sus alrededores) como un espacio de relación y de múltiples formas de cultura popular, que aún no termina de ser desplazada por los procesos de modernización económica y las políticas urbanas que restringen el uso de los espacios públicos.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda, INEC 2010

\* El POT (Plan de Ordenamiento Territorial) del Distrito Metropolitano de Quito clasifica el suelo en: suelo urbanizado, suelo urbanizable y no-urbanizable. En este caso, se utiliza la clasificación de suelo urbanizado, aunque cabe señalar que los totales de suelo urbanizable en la mayor parte de las parroquias urbanas ya han llegado a sus límites.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo General, DANE 2005

el caso de ciudades como Guayaquil, por ejemplo, donde el tipo de desarrollo productivo sumado a las condiciones ambientales de clima y la topografía han marcado las tendencias en la diferenciación y distinción entre clases sociales.

Tanto Cali como Quito han experimentado procesos de expansión metropolitana – más Quito que Cali– y a pesar de esto, lo que se observa a largo plazo es una tendencia cada vez más creciente a la concentración poblacional dentro de espacios restringidos

física y ambientalmente. En Cali esta situación se ve representada en el poblamiento y saturación de la zona oriental, limítrofe con el río Cauca; en Quito, con el sobrepoblamiento de los barrios periféricos ubicados en las laderas del Pichincha, todo lo cual gravita alrededor del Centro Histórico.

En Quito, la alta concentración demográfica se da entre las parroquias que rodean el Centro Histórico y están en la mitad entre el norte y el sur de la ciudad, mientras que hay una dinámica de concentración socio-demográfica diferente, menos densa, en las parroquias de la zona oriental. Más al sur de Quito, los patrones de densidad poblacional van de intermedio a bajo, sobre todo en las parroquias alejadas. La baja densidad demográfica en estos sectores de la periferia sur de la urbe da cuenta de un proceso relativamente reciente de peri-urbanización,

que se extendió sobre estos espacios que hasta hace poco constituían haciendas agrícolas de abastecimiento para la ciudad. Es el caso de las parroquias de Guamaní y Turubamba (parte de la periferia sur de la ciudad), que mantienen niveles relativamente bajos de densidad poblacional y tienen una población mayoritariamente pobre. Hay que notar que esta periferia sur de Quito ha sido progresivamente integrada a la lógica productiva urbana por medio de las actividades industriales y manufactureras, y por eso, amplios espacios residenciales de estas zonas son compartidos con bodegas y fábricas, lo que contribuye a que haya bajos niveles de densidad poblacional.

En Cali, la mayor concentración se da en cambio hacia los sectores de la periferia oriental, y mucho menos hacia la zona céntrica (lo que sí ocurre en Quito). Así, los niveles de densidad socio-demográfica van desde *muy bajo* en las comunas que atraviesan la ciudad de sur a noroeste (comunas 22, 17, 19, 3, 2 y 4), *muy alto* en las comunas ubicadas en la zona periférica del oriente, lo que se conoce con el nombre del Distrito de Aguablanca (comunas 6, 13, 14 y 15) y, finalmente, una concentración intermedia hacia la ladera occidental (comunas 1 y 18), las zonas que rodean al centro de la ciudad (8, 9, 7) y las comunas del nororiente (5, 7, 16).

### Patrones étnicos de concentración socio-espacial en Cali y Quito

De acuerdo con Singer (1975: 112-113), el reordenamiento de las relaciones de producción a través de la colonización dependió del grado de desarrollo alcanzado por las sociedades indígenas en el momento de la Conquista. En el caso de ciudades como México y, en menor medida Quito, donde

había importantes niveles de concentración de población indígena, esta fue aprovechada como mano de obra para las haciendas, pero también en las ciudades, donde se establecieron formas de trabajo como la mita y la encomienda. En cambio, en los lugares donde el grado de concentración y desarrollo de las fuerzas productivas indígenas era insuficiente, se recurrió a la mano de obra esclava traída de África y se establecieron sistemas productivos de plantación y de hacienda. Este fue el caso de las economías mineras de la antigua región del Cauca entre los siglos XVI y XVIII, en donde se suplió la falta de mano de obra indígena con esclavos traídos desde el continente africano.

Demográficamente, las ciudades andinas son un producto híbrido de las diferentes condiciones sociales de producción —que fueron reestructuradas y, en algunos casos, a penas modificadas para los fines de las economías de extracción establecidas durante los siglos XVI y XVIII—. Evidentemente, los procesos de mestizaje, así como los fenómenos migratorios más recientes, han ido provocando cambios importantes en las dinámicas socio-demográficas y culturales de cada ciudad; sin embargo, hay rasgos que se mantienen o se acentúan a través de los tiempos. Estos rasgos culturales y socio-raciales se reflejan en los límites físicos e imaginarios que se imponen actualmente entre las clases sociales y los diferentes grupos étnicos que interactúan en la ciudad.

De acuerdo con los datos censales del 2010 (INEC), el 4,11% de la población urbana de Quito se autoidentifica como *indígena* y la mayor parte de ella se concentra en las parroquias del centro y la periferia que rodea a este núcleo, en las parroquias La Libertad y Centro Histórico. El 7,11% de la población se autoidentifica como *blanca* y se concentra mayoritariamente en

los barrios del centro-norte de la ciudad; el 4,56% se autoidentifica como *negra-mulata* o *afroecuatoriana*. Finalmente, el 82,23% se define *mestiza*. En Cali, por su parte, al año 2005 la población urbana estaba constituida por un 0,45% de indígenas, un 26,29% de negros-mulatos o afrocolombianos (concentrados en su mayor parte dentro de la periferia oriental pobre); el 73,18% restante lo constituían mestizos, blancos y otras categorías que no se definen en el censo del 2005<sup>9</sup>. Quito se caracteriza así –histórica y estadísticamente– como una ciudad predominantemente indígena y mestiza; Cali, en cambio, como una ciudad predominantemente mestiza y negra<sup>10</sup>.

En Quito, hasta el siglo XIX, la división eclesiástica de los barrios con base en un sistema de castas marcó históricamente las distancias físicas entre la ciudad blanca y la ciudad indígena (Kingman, 2006: 96)<sup>11</sup>. Un análisis de los índices actuales de

concentración de la población en los diferentes sectores residenciales de la ciudad, según autoreconocimiento étnico, permite captar barrios con una fuerte tendencia hacia la concentración indígena. Es el caso de las parroquias del Centro Histórico y La Libertad (específicamente los barrios La Libertad y San Roque), donde los índices de concentración de población indígena alcanzan 3,53 y 3,17 puntos porcentuales respectivamente, con relación al total de personas autoidentificadas como indígenas en toda la ciudad (véase Mapa 3).

En Cali, la segregación socio-racial de la población negra hacia sectores urbano marginales del oriente de la ciudad (véase Mapa 4) suele ser analizada como un fenómeno más bien moderno, producto de las fuertes migraciones originarias de asentamientos negros de la región del Cauca y, específicamente, de la zona del Pacífico, que tomó gran fuerza desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. Así, los estudios más recientes sobre la ciudad dan cuenta de un patrón histórico en la región (del antiguo Estado del Cauca y el actual Valle del Cauca, con sus enclaves mineros y agrícolas) que ha marcado las tendencias socio-demográficas y culturales actuales en la ciudad.

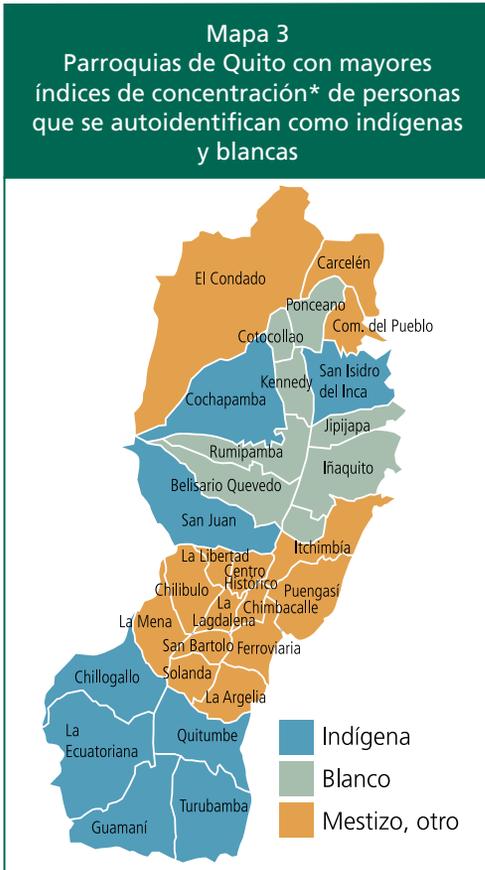
A pesar de la fuerte concentración socio-espacial de la población negra en Cali, al comparar los índices de concentración de esta con los índices de la población indígena en Quito, se encuentra una tendencia mucho más fuerte a la concentración étnica en esta última urbe (cfr. Cuadros 1 y 2)

gravitan alrededor del centro urbano principal y que, a diferencia del anterior, daba lugar a la creación de periferias urbanas dentro de la ciudad misma, y, en tercer lugar, el modelo aureolar donde la repartición del espacio está determinada tanto por la heterogeneidad de los territorios o de los pisos ecológicos (lo cual está relacionado con los tipos de utilización del espacio), así como por los fenómenos intermitentes de agregación-segregación.

9 Valga aclarar que la pregunta del censo del 2005 en Colombia sobre autorreconocimiento étnico incluyó todas las categorías de autoidentificación étnica que no buscaran ser visibilizadas ni reconocidas políticamente, dentro de la respuesta “ninguna de las anteriores”. Por esta razón, no es posible analizar, como en el caso de Quito, el grado de “blanqueamiento” de algunos sectores mejor estratificados socio-económicamente.

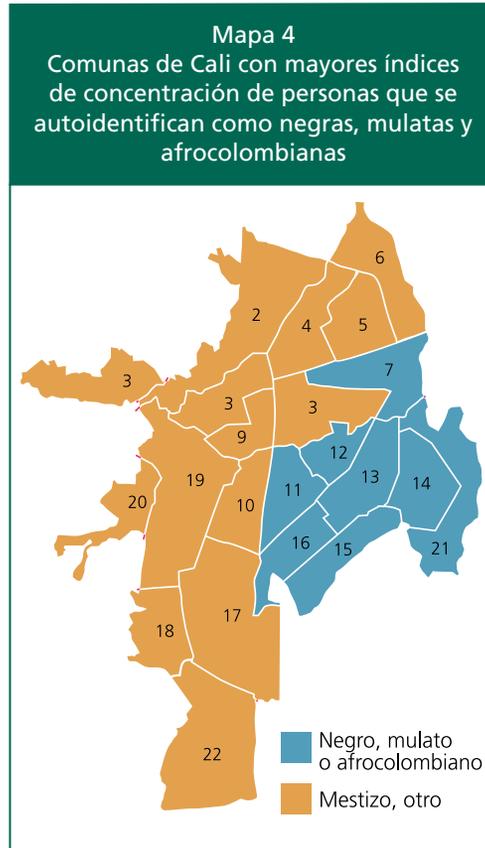
10 Para profundizar más en esta caracterización se recomienda revisar los trabajos de Agier *et al.* (2001), Barbary y Urrea (2004); Urrea y Murillo (1999a, 1999b), y Urrea *et al.* (2000), que ofrecen un panorama más detallado sobre las distintas dinámicas de migración e intercambio entre las regiones del Pacífico Valle y del Cauca que, a lo largo del siglo XX, llevaron a la constitución de un espacio urbano predominantemente negro y mestizo en Cali.

11 Esta organización se fundamenta en un modelo que ha sintetizado Deler (1992: 365-366) bajo el nombre de “dualismo etno-cultural”. Este modelo surge de la división entre las repúblicas de españoles y de indios (una característica de muchas ciudades indígenas colonizadas), que tuvo las siguientes variantes: el modelo centro-periferia donde la ciudad está rodeada de una franja rural que marca la separación del espacio de los españoles del espacio de los indios; en segundo lugar, el modelo orbital donde los pueblos indígenas



Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda, INEC 2010  
\* Por encima de 1,1.

pues, mientras en Cali el mayor índice de concentración que tenían las personas autoidentificadas como negras, afrocolombianas o mulatas no excedía los 1,94 puntos porcentuales a nivel de comuna; en Quito, los niveles de concentración de la población indígena alcanzaron hasta los 3 puntos porcentuales de concentración en las parroquias ya mencionadas, La Libertad y Centro Histórico.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo General, DANE 2005

### Concentración económica y laboral en Quito y Cali

Luego de describir algunas de las características socio-demográficas del espacio urbano se analizarán las principales variables de trabajo y ocupación, con el objeto de entender espacialmente la relación economía-trabajo-residencia en Quito y Cali. Una de las formas de especialización productiva de las ciudades capitales está dada por la centralidad del poder político-administrativo. Bogotá y Quito representan este tipo de desarrollo funcional urbano que tiene a su vez

Cuadro 1 Índices de concentración, personas que se autoidentifican como indígenas y blancas en las parroquias urbanas de Quito-2010		
Parroquias	Indígena	Blanco/a
Guamaní	2,56	0,51
Turubamba	2,15	0,47
La Ecuatoriana	1,11	0,68
Quitumbe	1,24	0,62
Chillogallo	1,34	0,66
La Mena	0,60	0,76
Solanda	0,72	0,81
La Argelia	0,87	0,56
San Bartolo	0,26	0,80
La Ferroviaria	0,58	0,67
Chilibulo	0,45	0,67
La Magdalena	0,27	1,10
Chimbacalle	0,25	0,94
Puengasí	0,83	0,66
La Libertad	3,53	0,61
Centro Histórico	3,17	0,89
Itchimbia	0,54	1,04
San Juan	1,17	0,85
Mariscal Sucre	0,55	2,44
Belisario Quevedo	0,51	1,40
Iñaquito	0,38	3,37
Rumipamba	0,36	2,96
Jipijapa	0,80	1,97
Cochapamba	1,60	0,79
Concepción	0,17	2,13
Kennedy	0,70	1,54
San Isidro del Inca	1,52	0,88
Cotocollao	0,25	1,38
Ponceano	0,46	1,20
Comité del Pueblo	0,79	0,72
El Condado	1,05	0,67
Carcelén	0,58	1,00

Fuente: INEC, 2010. Cálculos propios.

Cuadro 2 Índices de concentración, personas que se autoidentifican como negras, mulatas, afrocolombianas y mestizas en las comunas de Cali - 2005		
Comunas	Negro (a), mulato, afrocolombiano	Mestizos
Comuna 1	0,44	1,20
Comuna 2	0,39	1,22
Comuna 3	0,58	1,15
Comuna 4	0,87	1,05
Comuna 5	0,79	1,07
Comuna 6	0,78	1,08
Comuna 7	1,43	0,85
Comuna 8	0,73	1,10
Comuna 9	0,64	1,13
Comuna 10	0,58	1,15
Comuna 11	1,27	0,91
Comuna 12	1,42	0,84
Comuna 13	1,44	0,84
Comuna 14	1,94	0,66
Comuna 15	1,90	0,68
Comuna 16	1,02	0,99
Comuna 17	0,36	1,23
Comuna 18	0,53	1,16
Comuna 19	0,33	1,24
Comuna 20	0,48	1,18
Comuna 21	1,70	0,75
Comuna 22	0,42	1,21
<b>Cali</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>

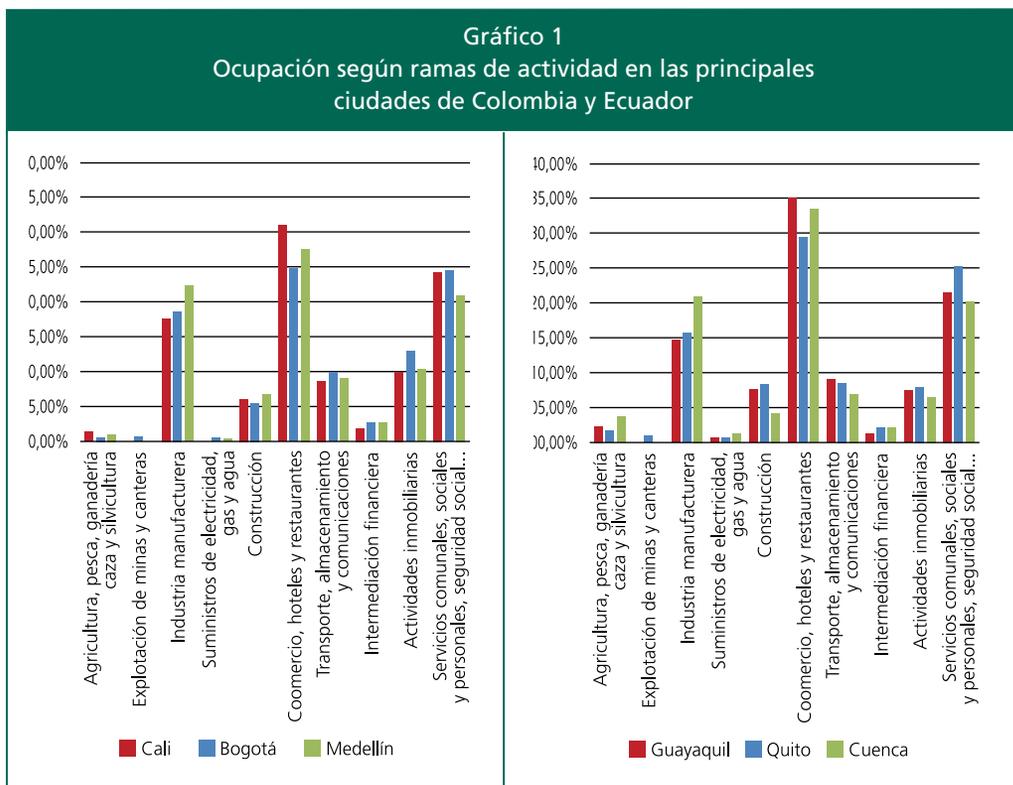
Fuente: DANE, 2005. Cálculos propios.

un impacto sobre la estructura del mercado de trabajo y de la fuerza laboral en ambas ciudades. La centralidad político-administrativa de las capitales dispone no solo de un mayor predominio en el reparto de los puestos burocráticos sino, también, promueve un mayor desarrollo de los servicios asociados tanto al ejercicio de la administración pública, como a la gestión financiera e inmobiliaria, y en general, a todas las actividades que dependen de un mayor grado de cualificación de la fuerza laboral. Al menos esto es lo que se observa en los datos referidos para Quito y Bogotá (véase Gráfico 1).

Por otro lado, las ciudades que por su posición geográfica, clima, salida al mar y extensas áreas de cultivo, han tenido una

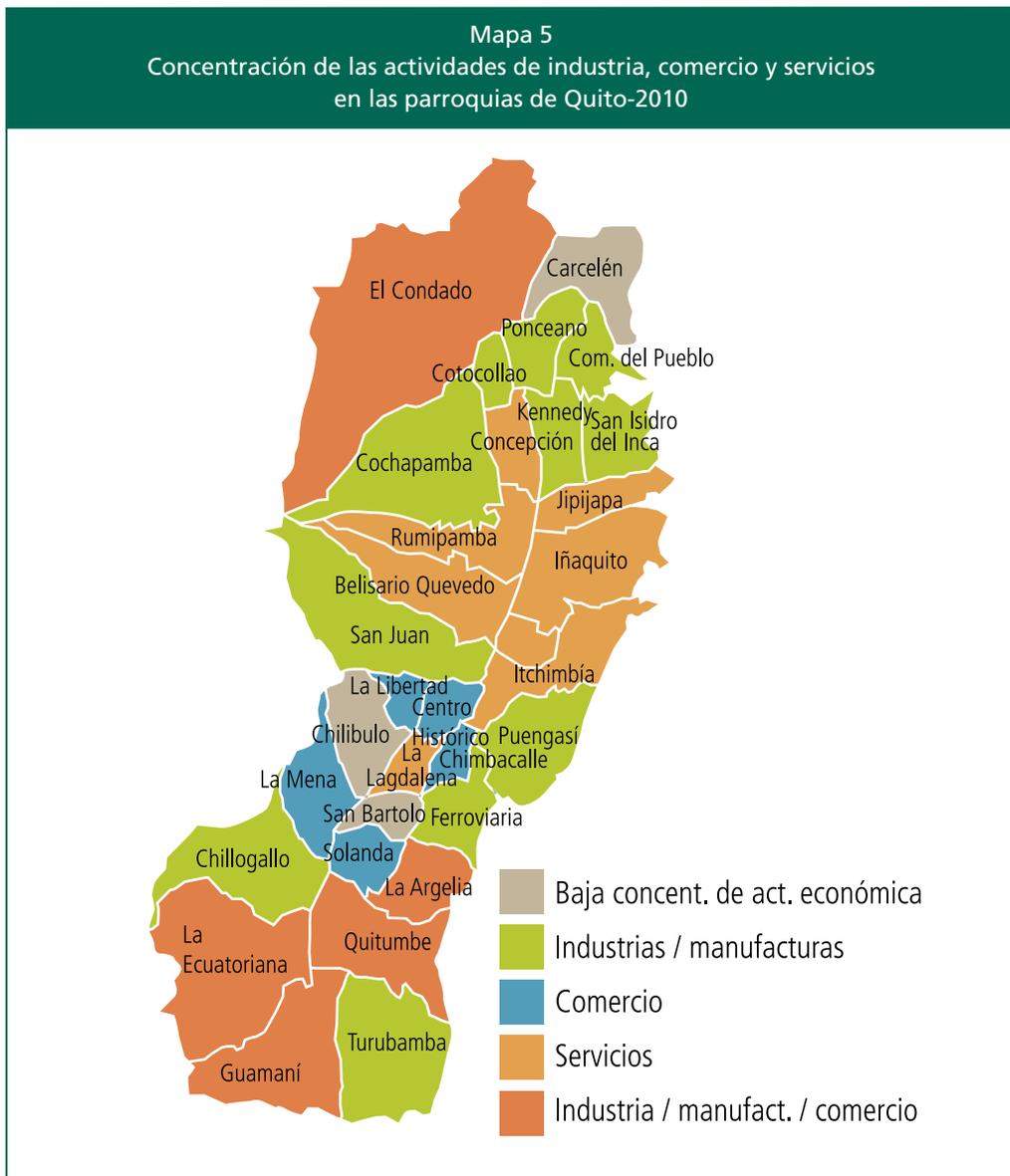
vocación más fuerte hacia el comercio y la agroindustria (los casos de Cali y Guayaquil) comparten altos porcentajes de fuerza laboral ocupada en el sector del comercio, muy por encima de los porcentajes que presenta el resto de ciudades que conforman el sistema de primacías urbano-regionales en Colombia y Ecuador (Gráfico 1).

Aun así, la dinámica de los establecimientos económicos en las ciudades evidencia otros procesos de diversificación de la actividad productiva. En Quito, además del predominio del sector que provee de empleos burocráticos, hay una dinámica económica protagonizada por una fuerte actividad comercial, por supuesto, mucho menor que la de Cali: el 49,24% de establecimientos eco-



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEC (2009) y DANE (2008)

\* Para efectos de la comparación, se calcularon los porcentajes de ocupados (según rama de actividad y posición en la ocupación) en relación al total de ocupados en cada ciudad, respectivamente. Por tanto la comparación no gira en torno a valores absolutos sino a valores relativos al tamaño y la estructura de ocupados de cada ciudad.

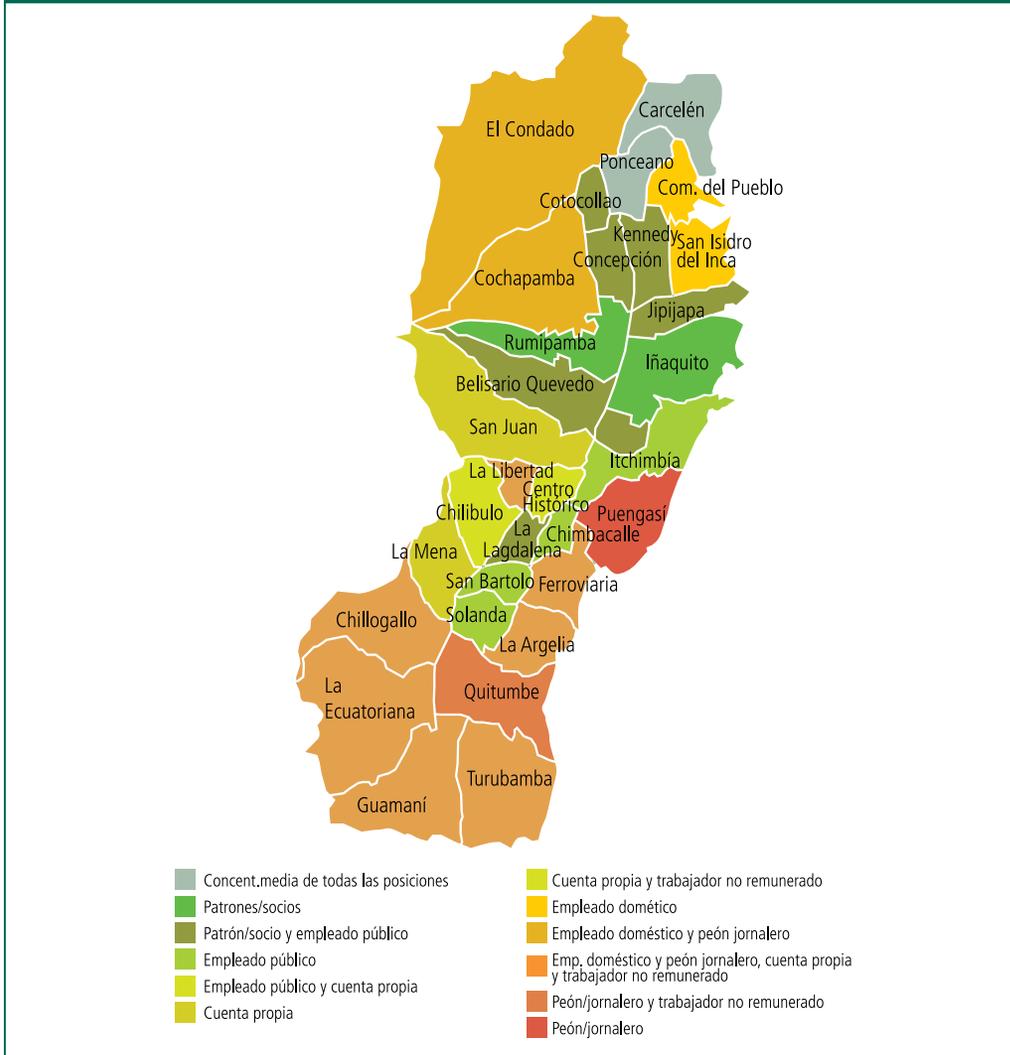


Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional Económico, INEC 2010

nómicos de Quito, frente al 60,19% de establecimientos comerciales en Cali. Además, hay una importancia significativa de la actividad industrial y manufacturera (9,99% de los establecimientos económicos), similar en porcentaje a la actividad industrial de Cali (9,41%); pero con una importancia compa-

rativa mucho mayor en términos de las actividades de servicios: 40,66% del total de los establecimientos económicos en Quito, frente 30,39% de los establecimientos económicos en Cali. Aun así, el 2,77% de los ocupados en Quito eran peones o jornaleros, lo que se puede considerar como un in-

**Mapa 6**  
**Concentración de ocupados según posición**  
**en la ocupación Quito-2010**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional Económico, INEC 2010

dicador del fuerte vínculo que aún mantiene la capital con su entorno rural, sobre todo hacia las parroquias del sur y las que rodean el Centro Histórico.

Al interior de los sectores urbanos de Quito, la dinámica de especialización de la economía urbana permite identificar la

existencia de al menos cuatro ejes que dividen, en términos económicos y socio-labores, el espacio de esta ciudad (véase Mapas 5 y 6).

- Eje nororiente, donde se concentran los mayores índices de las actividades de servicios (Mariscal Sucre, Itchimbía, Iña-

quito, Belisario Quevedo, Rumipamba, Jipijapa y Concepción). La mayor concentración de los servicios aquí coincide a su vez con una mayor concentración de empleados altamente calificados: directores, gerentes, profesionales, científicos e intelectuales (particularmente en las parroquias Jipijapa, Iñaquito, Rumipamba y Mariscal Sucre); empleadores, socios y empleados públicos (particularmente en Iñaquito y Rumipamba, con los mayores índices de concentración de patrones y socios).

- Eje suroccidente, constituido por las parroquias del centro, las parroquias pericéntricas y las que dan inicio al sur de la ciudad. Al interior de este eje se concentra la mayor parte de la actividad comercial de la ciudad, así como se presentan los mayores índices de concentración de trabajadores por cuenta propia, trabajadores no-remunerados, empleados públicos y peones/jornaleros (el caso paradigmático nuevamente es La Libertad).
- Los ejes noroccidental y norte, constituidos por las parroquias noroccidentales (Cochapamba, El Condado y Cotacollao) y por las parroquias del norte (Comité del Pueblo, San Isidro del Inca y Ponciano) donde hay una mayor concentración de la actividad industrial, manufacturera y comercial, donde, al mismo tiempo, se presentan los mayores índices de concentración de oficiales, operarios y artesanos; empleados domésticos, jornaleros/peones y empleados públicos.
- El eje sur de Quito, constituido por las parroquias Puengasí, La Ferroviaria, La Argelia, Quitumbe, Chillogallo, La Ecuatoriana, Guamaní y Turubamba, donde se concentran las industrias y manufacturas y, en menor medida, el

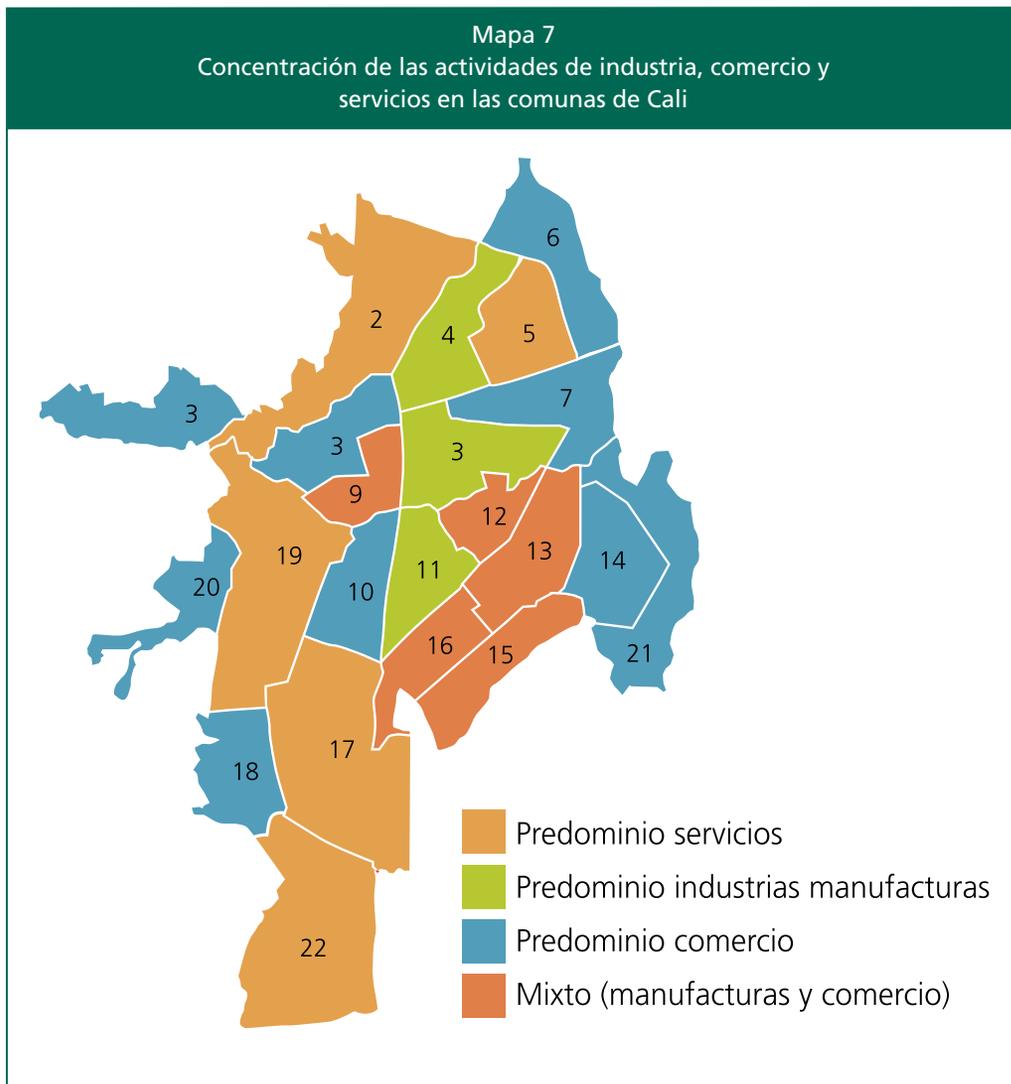
comercio. El eje sur de Quito presenta al mismo tiempo un alto índice de concentración de artesanos, oficiales y operarios; trabajadores no-remunerados, peones/jornaleros, en especial las parroquias del extremo sur de la urbe (Guamaní y Turubamba).

En Cali, cuatro bloques de división del espacio urbano, según el grado de concentración de las actividades económicas, la estratificación<sup>12</sup> y la fuerza laboral configuran las tendencias en la especialización económica y productiva del espacio (véase Mapas 7 y 8):

- Eje norte-sur constituido por las comunas 2, 19, 17 y 22. Aquí se ubica la mayor parte de las actividades de servicios y coincide con los mayores porcentajes de patrones, empleados domésticos, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración<sup>13</sup>.
- Eje de las comunas céntricas y pericéntricas (3, 4, 8, 9, 10 y 11). Este se ca-

12 En este caso se utilizan los resultados del estudio de Agier *et al.* (2000) donde se plantea la existencia de cuatro corredores de comunas caleñas con similitudes en el entorno urbanístico, la estratificación socio-económica y los ingresos. Estos corredores son: el corredor n.º 1 o “conglomerado de la periferia pobre de la franja oriental plana de Cali” (comunas 6, 7, 13, 14, 15, 16 y 21), donde se concentra, además, el mayor porcentaje de población negra; el corredor n.º 2 denominado “conglomerado de la periferia pobre de las laderas occidental” (comunas 1, 18 y 20); el corredor n.º 3 denominado “eje norte sur” de la avenida primera y la calle quinta o “conglomerado corredor” (comunas 2 y 3, zona sur de comuna 9, 10, 17 y 19), y finalmente el corredor n.º 4 denominado “conglomerado centro-oriente”, conformado por comunas pericéntricas (comunas 4, 5, 8, zona nororiente comuna 9, 11 y 12) (Agier *et al.*, 2000: 41).

13 Cabe aclarar que los casos mayoritarios de empleo doméstico en estos sectores se relacionan con el personal doméstico que trabaja y vive al mismo tiempo en esos sectores, en calidad de empleados. El trabajo por cuenta propia está mucho más asociado al trabajo calificado, como el de profesionales, ya que son su propio jefe.

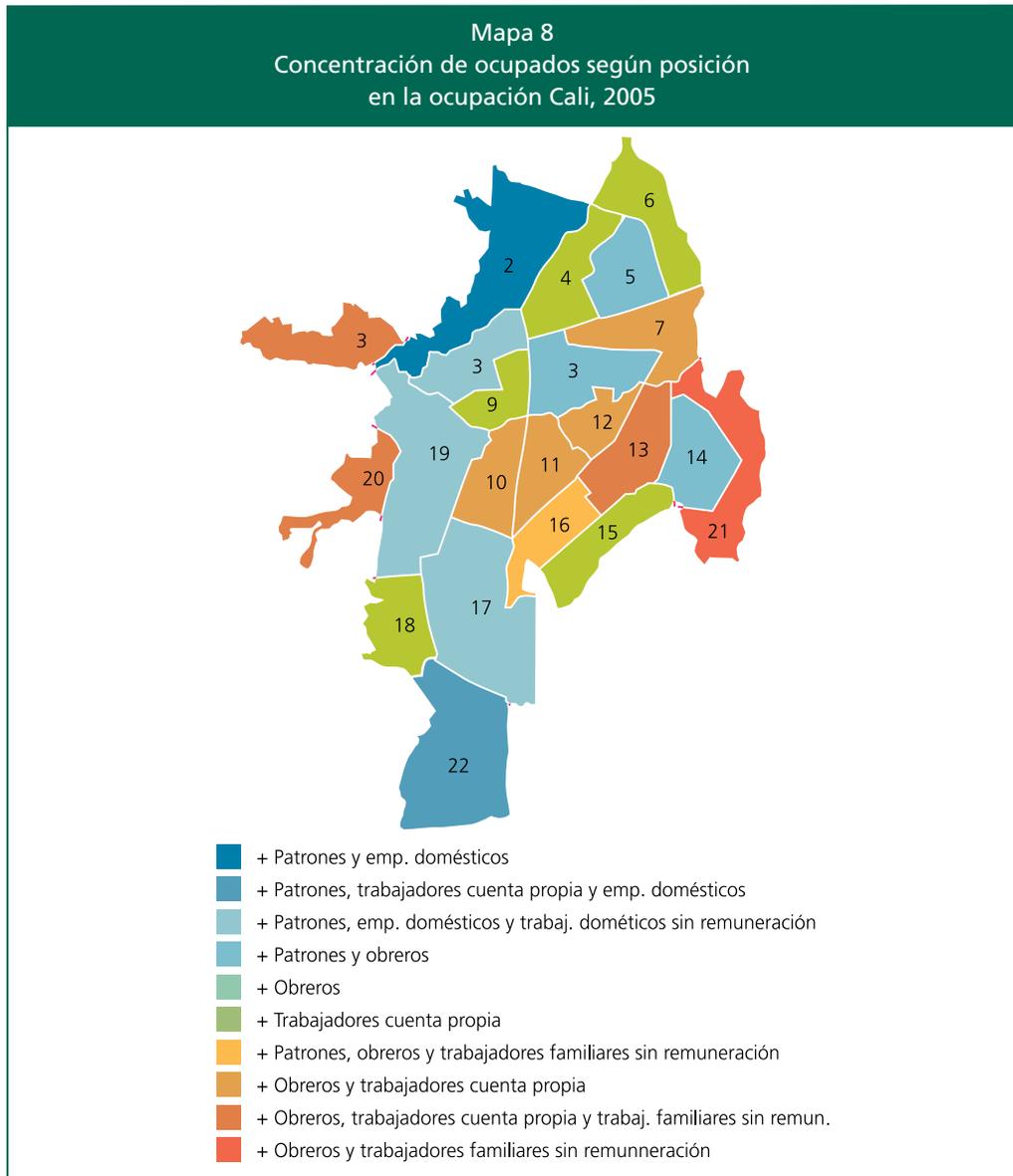


Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo General, DANE 2005

racteriza por el predominio de la actividad comercial y la actividad industrial y manufacturera, junto con índices importantes de concentración de obreros/empleados, patrones y trabajadores por cuenta propia.

- Eje de las periferias pobres de la ladera (1, 20 y 18) y de la periferia oriental (6, 7, 14, 21, 13, 15 y 16). Aquí existe

predominio de las actividades comerciales y un uso residencial del suelo; en menor medida por actividades industriales y manufactureras. Se corresponde con la alta proporción de informalidad laboral, bajos ingresos y baja cualificación laboral de la población: trabajadores por cuenta propia, obreros/empleados, trabajadores familiares sin remuneración, amas de casa, etc.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo General, DANE 2005

En lo anterior, ha sido posible identificar un vínculo general entre la localización de las actividades económicas y productivas y las tendencias en la ubicación de los grupos laborales en la ciudad según su residencia. Sin embargo, no se observa un solo y mismo patrón, sino dos patrones distintos

que guardan relación con múltiples factores de la dinámica de crecimiento demográfico de la ciudad los patrones de segregación socio-racial y socio-económica, así como con la infraestructura instalada de acuerdo al desarrollo y la importancia de los diferentes sectores de la economía urbana.

En Quito, una tendencia de la segregación según el patrón de cercanía y distancia al centro ha sido menguada por los procesos de desplazamiento económico de infraestructura y servicios hacia las áreas residenciales socialmente mejor estratificadas, ubicadas al oriente de la ciudad. En ellas tienden a concentrarse las actividades profesionales, científicas y técnicas, la enseñanza (universidades), las instalaciones modernas de atención a la salud, las actividades inmobiliarias, financieras, los servicios administrativos, etc. Por otro lado, la actividad industrial y manufacturera se presenta dispersa, sobre todo entre los sectores del sur y nororiente de la ciudad. Las actividades comerciales se asocian mucho más al centro y a las parroquias populares del sur de la ciudad.

En Cali, la tendencia hacia la especialización del espacio sigue una lógica de diferenciación entre el tipo productividad económica que se genera en las zonas de la ciudad asociadas a los ejes, separados por las principales avenidas transversales, y que trazan al menos cuatro segmentos de diferenciación del espacio. En tal sentido, las actividades de servicios (enfocadas en mayor medida al sector financiero, salud, educación, etc.) se ubican entre un corredor de comunas altamente estratificadas; la actividad industrial está asociada a los antiguos centros de la producción y a las salidas de la ciudad. Mientras tanto, el comercio tiene una fuerte asociación con las zonas de uso predominantemente residencial en las periferias pobres del oriente y occidente. Esto permite plantear la existencia de zonas de productividad diferenciadas en la ciudad, que dan cuenta de distintos procesos de especialización del espacio: diferentes formas de acumulación de capital y lógicas de integración económica y productiva de las poblaciones que habitan tales zonas.

## Especialización ocupacional: las carpinterías en Cali y Quito

Los modelos de ciudad céntrica que hacían parte de un patrón de desarrollo económico menos especializado, con una estructura laboral menos diferenciada, permitían una mayor confluencia de actividades dentro de espacios comunes. A principios del siglo xx, en efecto, proliferaban en las ciudades de forma paralela a los barrios obreros, barrios de artesanos, barrios de comerciantes que llegaron a tener no solo una amplia popularidad entre los diferentes sectores y clases sociales, sino también una influencia sobre la formación de una cultura industrial en las urbes. Muchos de estos centros del comercio y la manufactura que existieron entre principios y mediados del siglo xx en las principales ciudades de América Latina se caracterizaban por ser puntos de encuentro de las diferentes tradiciones de oficios: carpinteros, zapateros, costureras, talabarteros, etc., y los nuevos procesos de industrialización y concentración manufacturera que se estaban introduciendo en las economías urbanas, para los cuales estos barrios proporcionaron no solo mano de obra barata, sino también destrezas en el trabajo manual y artesanal.

No es una casualidad que, en Quito, por ejemplo, las nacientes industrias de la primera década del siglo xx se ubicaran en los sectores limítrofes que coincidían con los barrios populares aún no integrados legalmente al perímetro urbano: las fábricas de ladrillos que estaban ubicadas en el barrio San Juan y La Chilena; El Penal, El Panecillo; las fábricas de cerveza y de jabón ubicadas entre las calles Rocafuerte, Ambato y la Avenida 24 de Mayo (Kingman *et al.*, 1991: 40).

Estas “economías de localización” (Cammagni, 2005) aprovechaban la acumulación focalizada de actividades similares con

mano de obra disponible en el mismo lugar y competencias técnicas para disponer de “una cultura industrial difusa capaz de orientar los procesos de innovación de forma más acelerada y una difusión del proceso técnico en el interior del distrito industrial” (Camagni, 2005: 32-34). También tuvieron la fuerza para definir y caracterizar barrios y sectores de la ciudad, dotados de una identidad propia basada en las dinámicas que tenían lugar en ellos pero, sobre todo, estimuladas por las condiciones económicas y productivas predominantes a las cuales se vinculaban las personas en calidad de habitantes, trabajadores y empleados.

Los Centros Históricos o el casco tradicional de las ciudades fue, hasta esos momentos, el referente de la organización del comercio y de las manufacturas; ello muestra la importancia que tuvo la constitución de barrios obreros al interior. Sin embargo, los cambios en el espacio que ya han sido descritos en párrafos anteriores —relacionados con los procesos de segregación residencial, con el crecimiento demográfico y la modernización económica y productiva de las ciudades— hicieron que se establecieran otras dinámicas productivas dominantes en el espacio. No obstante, todavía es posible identificar al interior de algunos barrios la persistencia de modelos anteriores de especialización manufacturera y de producción artesanal.

Las áreas de especialización —pequeña producción artesanal, comercial, manufacturera—, que antes se caracterizaban por la confluencia de personalidades atraídas por su identidad con el oficio, han prácticamente desaparecido ante la presencia de las grandes estructuras de supermercados, centros comerciales, etc. Refiriéndose a estos procesos característicos sobre todo de las ciudades del Primer Mundo, Sennet dice:

Falta la alteridad. Igualmente, la acumulación de historia compartida, y también de memoria colectiva, disminuye en esos espacios públicos neutrales. El espacio de consumo público combate a la importancia local, del mismo modo en que el nuevo lugar de trabajo combate a las historias “innatas”, compartidas por los trabajadores (Sennett, 2001: 218).

Sin embargo, no se trata aquí de caer en el fatalismo ni en la generalización. Aunque muchas de las teorías totalizadoras de la realidad urbana han tendido a homogeneizar la visión sobre las diferentes realidades de las urbes latinoamericanas a través de términos como el de “globalización”, “informatización”, o la idea de que ha habido una “pérdida de la especificidad cultural y ecológica”. Hay que decir —al menos con respecto a Cali y Quito— que las ciudades viven sus propias dinámicas de cambio de acuerdo no solo al ritmo de la modernización y el grado de globalización que experimentan, sino también de acuerdo a sus propias claves sociales y culturales.

Por un lado, aunque las tendencias modernizantes (en la economía, la producción y el consumo) se imponen bajo los discursos y las políticas de infraestructura, desarrollo y organización del territorio, por el otro, la persistencia de una serie de estructuras mentales y físicas se manifiesta a través de la resistencia de ciertos actores sociales al cambio. Algunos de estos actores son los que se vinculan al ámbito laboral de las ciudades: los carpinteros, los zapateros, las costureras, y todos aquellos que realizan su oficio a escala familiar, gremial y, muchas veces, en su propio lugar de residencia.

La práctica de los oficios, interpretada a través de los relatos de los carpinteros, zapateros, albañiles, etc., permite descubrir matices que no aparecen en los documentos y

las estadísticas, que se refieren no tanto a la dinamización de los sectores dominantes de la economía urbana (señalado por el PIB y otros indicadores económicos), cuanto a “la economía popular” que hace referencia a las actividades productivas realizadas por iniciativa de “la gente trabajadora” en estrecha relación con sus necesidades sociales y culturales (Kingman, 2009: 374)<sup>14</sup>. Estas actividades que hoy en día ocupan un lugar marginal con relación al lugar predominante que ocupan otros sectores dentro de la economía urbana, hasta hace poco fueron referentes del desarrollo manufacturero: de la enseñanza técnica y de la formación de mano de obra en las ciudades.

Actualmente, los procesos de especialización de la economía y del espacio, sumados a las tendencias cada vez más fuertes hacia la diferenciación socio-residencial —con base en los ingresos, el origen étnico-regional-cultural, el oficio o la profesión— generan un mayor desplazamiento y una mayor concentración de prácticas económicas de baja productividad, actividades marginadas u oficios obsoletos en espacios residenciales cada vez más homogéneos. Esto pasa, sobre todo, con ciertas actividades comerciales y manufactureras que se realizan a pequeña escala.

No obstante, ciudades como Cali y Quito conservan al interior de ciertos sectores estas viejas estructuras productivas manu-

factureras y artesanales: en Quito, el Centro Histórico —con sus periferias—, hacia los barrios de asentamiento indígena de la ladera del Pichincha (San Roque, La Libertad) y hacia ciertos enclaves industriales de Chimbacalle, Aguarico, La Colmena; barrios que solían agrupar tanto a obreros fabriles como a empleados de comercio, artesanos, trabajadores independientes, negociantes, etc. (Kingman, 2009: 49). En el caso de Cali, el barrio San Nicolás y el barrio Obrero, ubicados en la periferia del centro, fueron ejes de articulación de las economías industriales y manufactureras. A través de los relatos de los entrevistados ha sido posible en esta investigación descubrir los vínculos existentes entre las historias de la formación y la maduración en los oficios, y la especialización productiva industrial, artesanal y manufacturera dentro de estos sectores que aún conservan algo de esas tradiciones laborales.

### Quito y los carpinteros de La Libertad

En Quito, el barrio La Libertad (ubicado dentro de la parroquia La Libertad) toma el lugar central del análisis en esta investigación por la importancia que tiene actualmente la concentración de las carpinterías y por el vínculo que mantiene este sector residencial con la actividad popular comercial del mercado San Roque.

La parroquia y el barrio adquieren su nombre por la batalla de la Independencia que tuvo su desenlace final precisamente en la cima del cerro donde se asienta el barrio. Allí se encuentra El Templo de la Patria, un monumento construido pocas décadas atrás para honrar históricamente a los denominados “Próceres de la Independencia”. Sin embargo, lo que representa y conmemora

<sup>14</sup> En este sentido, difiero de la clasificación que hace Mattos (2012) de las actividades económicas en los sectores populares de las ciudades como “economías informales de sobrevivencia” ligadas al crimen, la piratería, el tráfico de drogas, etc. El concepto de “economía popular” va más allá del estigma que existe sobre los barrios marginados de las ciudades y abarca toda una serie de actividades productivas que, no obstante estar marginadas de las estructuras dominantes de la economía urbana (en cuanto a formalidad, productividad, tamaño, etc.), son actividades que satisfacen las necesidades económicas, sociales y culturales en dichos sectores y que involucran a grandes porcentajes de la población de las ciudades.

este monumento no hace mucho eco entre los habitantes del barrio, más bien integrados a la dinámica productiva y comercial del mercado San Roque, que no al turismo que visita el monumento, al cual se accede por la parte sur del cerro y no por las escalinatas de la calle Ambato que atraviesan el corazón del barrio. Esto se debe en parte al estigma de la inseguridad que recae sobre el sector, y en parte también, por la falta de interés turístico que tiene un barrio viejo de Quito, con un medio ambiente deteriorado e irregularmente construido.

Sin embargo, una gran cantidad de interacciones sociales tienen lugar en medio de este barrio caracterizado por una alta densidad poblacional y por la presencia significativa de pobladores indígenas. Esto se explica en parte por los fenómenos de migración hacia Quito, que toman a San Roque y sus alrededores como punto estratégico de llegada a la capital. Inmigrantes del centro sur de la región andina (de Riobamba, Latacunga, etc.), que también tienen otro punto de llegada a Quito, llegan a los barrios del extremo sur de la ciudad y los barrios marginados del Centro Histórico.

Precisamente por su topografía (asentado sobre la falda de la montaña), el barrio La Libertad se presta para un uso meramente residencial, aunque la mayor parte de su actividad económica está jalonada por el mercado San Roque. De esta manera, hay comerciantes, vendedoras y unos pocos artesanos que realizan su actividad económico-productiva en San Roque. Entre los artesanos, se destacan los carpinteros, que tienen sus talleres en el mismo sitio de la vivienda y que aprovechan el espacio intransitable para los vehículos (solo apto para los caminantes) para hacer de la calle y las calzadas una extensión de su taller de trabajo.

La formación de una generación de carpinteros en Quito, en particular dentro de los barrios que rodean el Centro Histórico, estuvo en cierta medida relacionada con la impartición de los saberes técnicos que se dio a través de la Escuela de Artes y Oficios, fundada por primera vez bajo la administración del presidente Gabriel García Moreno, en donde ahora queda el mercado San Roque. Sin embargo, esta institución sirvió más como un elemento de control social y de adiestramiento por parte del Estado sobre los sectores populares de la ciudad (Goetschel, 1999: 408), que como un mecanismo de difusión de conocimientos, aprendizajes y técnicas para el desarrollo del arte de la ebanistería en Quito<sup>15</sup>. En el caso, por ejemplo, de algunos carpinteros del barrio La Libertad, el paso por la Escuela de Artes y Oficios llegó a convertirse en un factor regulador de la entrada a los gremios y a las asociaciones de carpinteros:

Mis hermanos me enseñaron a mí, ellos fueron ya mayores. Ellos aprendieron con mi cuñado, con el mayor. Cuando vendían en la 24 de Mayo, ahí trabajaban todos, ahí tenían el taller grande; sacaban camas, sacaban cómodas, todas esas cosas. Como eran jóvenes mis hermanos, entonces se ponían a trabajar allí. Yo también le metía ahí, me ponía a hacer cualquier cosita; ya aprendí. Porque, yo le diré que, para aprender esto, tuve que graduarme en el colegio, aquí en el Central Técnico que era antes, de artes y oficios, ahí donde son los muebles ahora.

Yo soy artesano calificado, titulado. Porque para entrar a la asociación a la que

15 La ebanistería es, dentro de la carpintería, una especialidad que integra diferentes técnicas como la marquetería, la talla, el torneado para la construcción de muebles de mejor calidad y el diseño artístico. De la misma manera, dispone de un uso de maderas más finas y mejor cotizadas dentro del mercado de los muebles.

yo pertenezco, ahí no entraba cualquiera. Tenía que presentar el título y se le aceptaba como socio. Verá, había un grupo de unos 20 o 30 compañeros, quisimos ingresar allá (a la asociación), nos dijeron: “Bueno, tienen el título o no, tienen que estudiar para que saquen el título”.

Tradicionalmente, los oficios de carpintería, albañilería, zapatería, etc., en Quito están muy ligados a las redes de la economía popular (Kingman, 2009). Consideremos, por un lado, la cuestión de la difusión y el aprendizaje de tales oficios dentro de los gremios que difícilmente lograron constituirse independientemente de la influencia eclesiástica<sup>16</sup> y, por otro lado, las jerarquías de los oficios que, de una manera u otra, se ligaban a las jerarquías estamentales establecidas entre los grupos sociales, donde ciertas ocupaciones eran consideradas “oficios de indios”<sup>17</sup>: estos son algunos de los elementos que permiten identificar el oficio de la carpintería en Quito, en particular dentro del barrio La Libertad, como una actividad típica de las economías populares en esta ciudad:

16 Gremios como el de los albañiles en Quito formaban parte de los gremios católicos de Quito. De acuerdo con Kingman (2009: 373): “[...] estos contaban con asesores, benefactores y benefactoras preocupados por la cuestión social; los mismos que intentaban mantener una influencia sobre la vida del obrero y sobre su organización alejándolos de la influencia del ateísmo y del comunismo. Dictaban conferencias sobre la doctrina social de la Iglesia, el alcoholismo y la moral obrera. Además, asesoraban a los trabajadores con respecto a sus derechos [...] Al mismo tiempo, los gremios católicos participaban de una dinámica social intensa. Una de sus preocupaciones mayores era organizar la fiesta anual de su gremio”.

17 De acuerdo con Ibarra, el mundo del trabajo y la esfera productiva en las ciudades de la Sierra, en el siglo xx, dio lugar a una diferenciación social entre los artesanos y lo que él llama “las barreras de castas” heredadas de la Colonia, lo que se expresaba en una segregación ocupacional o de las ocupaciones de acuerdo al origen étnico de los individuos (Ibarra, 1992: 3).

[...] verá: en muebles usted consigue desde un banco, digamos, hasta un mueble de estos [un armario]. En cambio usted manda a hacer a esas fábricas grandes, pues allí ya no... Nosotros aquí hacemos muebles para el público, hacemos muebles para la gente del pueblo. Inclusive, como le digo, nosotros ahí en San Roque vendemos desde las cajitas que se hacen para los niños que embolan, que se venden a un dólar, a tres dólares... y ellos las compran para trabajar; banquitos, una alcancía, para la gente que necesita y es barato (Entrevista, Víctor, carpintero de La Libertad, Quito, 2012).

Sin embargo, la posibilidad de difusión de la carpintería no solo como un oficio de las clases populares de Quito, sino también como un sector importante de la manufactura, va a estar ligada a la instalación de grandes talleres fundados, en la mayoría de casos, por artesanos que venían migrando de otras ciudades del Ecuador. Esto permitirá una forma distinta de difusión de los aprendizajes y de las técnicas:

[...] todos los de La Libertad eran cuencanos, verá. Ellos vinieron de Cuenca a trabajar aquí. Dos maestros hubo aquí, que ahora están en Guamaní. Ellos le enseñaron a toda la gente de ellos [...] Uno de ellos se llama Julio Hernández, el otro se llama José... el apellido no me acuerdo. Pero ellos comenzaron aquí con esos talleres. Él tenía un taller inmenso, verá. Tenía como 24 personas.

[...] allí aprendieron algunos: todos los cuencanos que están en Guamaní son de aquí, los que trabajaban aquí. Sino que, por el espacio, porque no hay allá arriba en el barrio, entonces emigraron.

—¿Entonces estos señores que aprendían con los cuencanos aprendían mejor que los iban a la escuela de oficios?

–Se aprende mejor, en la escuela de oficios casi no... Lo básico, no más, lo más principal del trace. Entonces, a lo que ellos van allá, uno lo aprendía ahí mismo: ya se iba trazando, iba volteando, lijando, armando. Lo que a ellos le enseñaban lo que es trace, fundamentalmente el trace, y tomas y medidas. En cambio nosotros aprendimos la carpintería a lo rústico mismo... (Entrevista, Guillermo, carpintero del barrio San Diego, Quito).

Todos estos lugares de la ciudad, que alcanzaron grados de especialización a partir del comercio y de la actividad manufacturera, han empezado a vivir procesos de desplazamiento relacionados con la revalorización de los costos del suelo en las áreas céntricas. En el caso de Quito, estos procesos están relacionados con la renovación del Centro Histórico, la degradación de las condiciones de vida en los barrios pericéntricos y la dispersión de las actividades artesanales y manufactureras provocadas por el cambio en la estructura de las economías urbanas latinoamericanas. Este cambio se caracteriza por una mayor tendencia hacia la comercialización que a la producción manufacturera<sup>18</sup> relacionada con una mayor mecanización de la producción, la modernización del uso de materiales ligada a la regulación ambiental sobre la compra y venta de maderas –lo que ha favorecido a la introducción de nuevos materiales como los aglomerados y el MDF (*Medium Densi-*

*ty Fiberboard*)<sup>19</sup>–, así como nuevas tendencias del mercado que desvalorizan monetariamente el trabajo artesanal.

## Cali y los carpinteros de San Nicolás

En Cali la dinámica manufacturera tuvo lugar al interior de los barrios aledaños al centro de la ciudad: San Nicolás y El Obreiro. Esta dinámica fue mucho más fuerte en Cali que en Quito, haciendo posible el surgimiento de un enclave de especialización y formación de grandes ebanistas y artistas del mueble en la ciudad. Este proceso en Cali tuvo relación con las migraciones europeas así como con los procesos migratorios internos desde las regiones del viejo Caldas, donde hubo una tradición mucho más fuerte del arte y de los oficios:

Sí, aquí habían grandes: Fabio Torres, estuvo Guillermo Barrera. Los grandes dibujantes que vinieron aquí los trajo el papá de Brusattin, don Orestes: a Brunetti, de Italia... Jovani Brunetti. Eran grandes y aquí tuvieron mueblería, don Orestes, el papá de don Brusattin, el que trajo de Italia a Brunetti. Aquí vinieron italianos, alemanes...

La especialización de la ebanistería en San Nicolás a partir de los grandes talleres<sup>20</sup> permitió una mayor difusión y socialización de los conocimientos y las habilidades, así como la formación de una clase de artesanos que se identificaban a través de su práctica laboral y de la creación de una cultura de ebanistas y carpinteros que fue posible gra-

18 Es el caso actual del barrio San Roque con su emplazamiento de la actividad de comercialización de muebles dentro del mercado. De acuerdo a las entrevistas realizadas a carpinteros de este barrio, la mayor parte de los muebles que se venden ahí son ahora elaborados en otros sectores del sur y del norte de la ciudad, o son adquiridos mediante compra a personas que se dedican a comercializarlos. Además, una característica de los muebles de San Roque es el bajo costo de su elaboración, en su mayoría son hechos con pino y con escasos detalles de terminado.

19 MDF: Tablero de Fibra de Densidad Media.

20 Algunos de ellos fundados por dibujantes y ebanistas italianos, o por talladores de larga tradición familiar en el oficio.

cias a la independencia que lograron tener los oficios en Cali por una escasa y casi nula organización gremial y asociativa<sup>21</sup>.

¡Ja! Jaime Otero Palacios.... Yo me acuerdo de él porque yo aprendí ahí tapicería con ellos: ahí iba Manzano, este moreno grandote de Armenia que tiene taller pasando ahí el puente de Judas, que es ebanista viejo... el negro Posada, don Gustavo. Los hijos de él aprendieron ebanistería... Posadita, él es de Armenia, un moreno altote; estaba Manzano, ellos iban allí; Héctor Varela, bueno grandes maestros de un tallerito pequeño en San Nicolás. Después se fueron a trabajar con don Guillermo Barrera que era excepcional, no tenía que envidiarle nada a una manufactura extranjera, ni a un mueble de Bogotá cajeadado, a nadie. Había qué envidiarle a Guillermo Barrera, y el negro Fabio Torres del [barrio] El Obrero. Fueron grandes dibujantes, grandes maestros [...] ellos eran tipos –Manzano, Zúñiga, todos ellos– que pasaban meses y meses bebiendo. Y dormían y se despertaban de un guayabo y había que tener la caneca ahí. Se la pasaron toda la vida en eso: de guayabo en guayabo. Y comían y bebían. Eso fue de todo la vida [...] Tulio Caribe... ese era ebanista de allí de San Nicolás. Ese cogía toda la plata y guardaba 5 centavos, el resto se lo bebía. Tulio Caribe, Tulio Cruz. Antenoche estuve en una cantinita en el Obrero. Del [barrio] Obrero, Tulio Cruz, fue Piper Pimienta. Él trabajaba tapón, se la pasaba cantando, Tulio también. No fue muy bueno como Piper, pero después se fue con Fruco... Se immortalizó con el tema “Las Caleñas”.

La desaparición de los grandes talleres en estos barrios emblemáticos de la ciudad se

21 En el caso de Cali, el gusto por el tango, el frecuentar bares y el aguardiente son elementos característicos de la identidad del ebanista.

da a partir de finales de la década del ochenta. En los relatos de los ebanistas entrevistados este hecho se asocia en cierta medida con el fin de un auge productivo que se ligó durante la década del ochenta al narcotráfico en la ciudad. Sin embargo, lo que se vive realmente es una pérdida del predominio de la actividad artesanal y manufacturera en esta época, relacionada sobre todo con los cambios en la estructura productiva de la ciudad.

Bueno, aquí había [talleres] en San Nicolás, en Alameda... estaban regados por todas partes: estaba Don Guillermo Barrera, estaba Víctor Espice, el español, así, pero estaban regados; grandes talleres pero con calidad. Y había las maderas cedro, caoba, es el cedro el más grandes para obras de arte; después de la caoba, para las obras de arte, no hay nada. Ya pasa al segundo plano el cedro Caquetá, pero cuando había; ahora ya no hay esos cedros... Son bosques que tardan 100 años, imagínese. Se consigue Caquetá pero, ahora el caoba ya no se consigue [...] Y el precio, porque de dónde va a comprar usted un camionado de Martínez de cedro para hacer, no le van a pagar eso. Me dicen: “Maestro ¿y cuánto vale eso?” Pues ese mobiliario puertas y todo eso vale una millonada. Ya “los mágicos” se fueron. Los mafiosos se fueron, eran ellos los que le decían: ve, don Arles, hay que hacer esta casa con puertas, todo, techos chapados en madera, todo; saque, pero haga. Se podía llenar de plata o no conseguir, porque cuando comenzaron a cogerlos la gente perdió el trabajo... (Entrevista, Fausto Choy, ebanista, Cali, 2012).

Además de los cambios en la estructura productiva de Cali, los cambios en los patrones de consumo y en las técnicas de elaboración de muebles a consecuencia de la introduc-

ción de nuevas tecnologías que facilitan el trabajo y compiten más que todo en precios, son algunos de los principales aspectos implicados en el desplazamiento económico y simbólico de este oficio en la estructura económica de la ciudad, con impactos sobre la desmoralización que se expresa en los relatos de estos artesanos<sup>22</sup>:

[...] hoy en día, el poder económico, el costo de la madera ha cedido por el capital, por el costo. Más que todo, la juventud moderna está en otra onda del arte, por ejemplo, hay gente que le dice a uno “Esos muebles tan feos, tallados” [...] Mire la ignorancia: cuando uno habla de tallado, es fino; cuando es ordinario, no vale nada. Pero cuando el mueble es fino, eso tiene un valor incalculable como arte. Pero un mueble ordinario no, eso puede estar tallado, pero no, ordinario es ordinario. Lo que está bien hecho, como la música, es para la posteridad [...] Vea los grandes artistas como Miguel Ángel, todo eso a la gente ya no le gusta... (Entrevista, Fausto Choy, ebanista, Cali, 2012).

### Aspectos comunes del cambio en las estructuras urbanas con efectos sobre la práctica de los oficios en Cali y en Quito

En síntesis, existe una relación entre el auge de las economías en la ciudad y el florecimiento de los sitios de especialización de

los oficios. Esto ha cambiado debido sobre todo a las grandes transformaciones que se han dado a nivel de las estructuras de la economía urbana. Las actividades se desplazan (en sentido figurado), sobre todo ciertas actividades artesanales y manufactureras que a lo largo de la primera mitad del siglo XX contribuyeron a configurar el marco de una cultura técnica en las ciudades: la difusión de aprendizajes y de conocimientos entre las clases populares y los sectores recién migrados a la ciudad, con posibilidades de ascenso social, como en el caso de Cali, donde muchos aprendices llegaron a convertirse en grandes ebanistas y así mejoraron sus condiciones sociales, culturales y económicas.

Por otra parte, hay una relación entre los cambios en la economía y los procesos de desplazamiento de las actividades manufactureras y artesanales. Estos cambios están ligados al ascenso de las actividades comerciales y de los servicios en las estructuras productivas de las ciudades; están ligados a la mayor concentración que se da a través de la monopolización del mercado, y sobre todo al cambio en las tecnologías (de materiales y de transformación) que favorecen la producción a gran escala. En el caso particular de la carpintería representado por la introducción del MDF, *tablex* y otros materiales —que reducen el trabajo y bajan el precio—, deterioran la calidad y llevan a la desaparición de las formas artesanales de producción y elaboración de muebles<sup>23</sup>.

En el caso del oficio de la carpintería en Quito, el efecto de esta nueva tendencia ha

22 De acuerdo con Sennett, desde el punto de vista social, la desmoralización en el desarrollo de las habilidades del artesano puede darse, por ejemplo, cuando una meta colectiva de trabajo bien hecho se vacía de contenido: “[...] la competencia pura y dura puede impedir el buen trabajo y deprimir a los trabajadores” (Sennett, 2009: 52); pero también se da a través de las condiciones de competencia y pérdida que impone el mercado con la mecanización de las tareas y el costo de los materiales.

23 “[...] toda artesanía es un trabajo impulsado por la calidad” (Sennett, 2009: 37). “Platón formuló este objetivo como la *areté*, el patrón de excelencia, implícito en todo acto: la aspiración a la calidad impulsará al artesano a progresar, a mejorar antes que a salir del paso con el menor esfuerzo posible” (Sennett, 2009: 37; *cursiva propia*).

ido a la par de una mayor adaptación de los carpinteros a las tendencias de la economía que, como se dijo anteriormente, sintetizan el trabajo, reducen el precio y la calidad y llevan a la desaparición de las técnicas artesanales de producción. En el caso del oficio de la ebanistería en Cali, caracterizado por una práctica más artesanal –en el sentido que le da Sennett (2009) a este oficio– el cambio en la economía urbana y las tendencias en la especialización han llevado a que muchos de los ebanistas no se puedan adaptar y se resignen a un proceso lento de extinción de su oficio.

Yo tenía tres [trabajadores]. O sea, dependía del tiempo y la cantidad de trabajos que tenga, o del tiempo que me dan para que entregue [la obra]... Como tengo máquinas, yo les traigo cortando. Por ejemplo: las partes que vienen en paneles, yo les llevo a hacer a un aserradero donde tienen una máquina y por una puerta me cobran dos dólares y en medio día traigo haciendo los paneles para unas cinco puertas. En cambio otros hacen en la sierra, porque sí se puede hacer, pero lleva mucho tiempo. O sea, hay una manera de hacer más rápido el trabajo. Simplificar el trabajo. La mayoría prefiere que les cueste menos y más buenos acabados. Por ejemplo, mire esas puertas de allí: dentro tienen una estructura de madera; antes hacíamos con huecos, con espigas, o sea le hacíamos el marco y ahí se le pegaban los triplex de lado y lado. En cambio ahora no. Yo le traigo cortadito ya al tamaño de la puerta, tiras por adentro les pongo solo apuntando con unos clavitos y en medio día le hago como unas ocho puertas. Le pongo una base en el taller, una madera al piso, bien anivelado, y de ahí se pone una puerta, se pone un plástico, papel y encima se le pone un peso y ya están hechas las puertas. No hay necesidad de estar haciendo caja-espiga, ni

nada de eso. Hay mil maneras para mejorar el trabajo. Entonces, póngase que usted puede cobrar lo mismo, póngase que haciendo caja-espiga, todas esas cosas, cobra 150 dólares. Yo le puedo cobrar lo mismo pero he hecho más rápido. Puedo hacer más cosas o puedo descansar, puedo salir, pasear, porque yo he avanzado (Entrevista, el maestro Orozco, carpintero del barrio Turubamba, Quito).

Ahora las nuevas generaciones van implementando otro sistema, van buscando otras metodologías de trabajo. Por ejemplo, el hijo mío me dice: “Lo que pasa es que usted ya está caduco en el oficio, pero no le quiero decir que no sepa hacer la cosas, sino que ahora es corte, clave y entregue...”. Ya no es la misma situación en la que uno se podía poner a dar escuadra, a darle codal a un palo, a mirarle la parte bonita. Eso ahora es como caiga: ahora cogen una grapadora y tuc-tuc-tuc-tuc, le ponen cosas encima, pegan eso y medio enderezan y ya... Usted va a una fábrica o a un taller ahora y no ve a la gente. Esos muchachos que trabajan allá son flacos y amarillos de tanto polvo... ensamblan y ensamblan esos muebles ordinarios. Eso ahora es con lijadoras... el sistema es: entre más rendimiento dé, es el que va ahora a la vanguardia (Entrevista, Bernardo y Arlés Martínez, ebanistas, Cali, 2012).

Respecto al aprendizaje y enseñanza del oficio, los carpinteros entrevistados en ambas ciudades están de acuerdo con que las condiciones laborales no están bien articuladas con las de enseñanza y aprendizaje. Así, los entrevistados recuerdan cómo sus procesos de aprendizaje tenían la forma de una *pasantía sin ánimo de lucro*, mientras ahora los aprendices quieren ser asalariados desde el comienzo. Los espacios para enseñar y aprender informalmente ya no se confi-

guran en el presente, por los cambios en las relaciones laborales y las nuevas condiciones de la economía:

En esa época, un niño no necesitaba como hoy en día llevar plata a la casa. Hoy en día le dice la mamá: “Anda limpiá la calle o lo que sea pues hay que traer plata”. En esa época no, entonces el muchacho iba y le daban cualquier cosita y aprendía, entonces usted no necesitaba pagarle al muchacho. Hoy en día, ¿con qué le paga uno? Porque en el poquito rato lo están demandando a uno, en esa época no había demandas, pero se aprendía... y el muchacho, en agradecimiento –porque el maestro le estaba enseñando la carpintería–, le llevaba una arepa, le llevaba un banano o un pedazo de panela. Y no necesitaba que le dieran a uno plata porque la mamá, como no se pudo digamos entrar a la universidad o le gustaba el arte –pues no todos somos doctores ni todos no vamos a ser doctores– le gustaba el arte, entonces iba a un taller a aprender mecánica, carpintería, pintura, cualquier cosa del mundo. Pero entonces no se le pagaba. Hoy en día llega a un taller de mecánica el muchacho... ¿Por qué no aprenden los muchachos? Porque hay que pagarles (Entrevista, Fausto Choy y Arlés Martínez, ebanistas, Cali, 2012).

## Conclusiones

La síntesis de los factores económicos, productivos y culturales que están en la base de la conformación y el desarrollo de dos ciudades andinas, como Cali y Quito, ha permitido a lo largo de este trabajo identificar tipos de organización del espacio y de organización de las relaciones socio-económicas y laborales urbanas. Se puede decir que existe una tendencia general en Cali

y Quito hacia la segmentación de los espacios jerarquizados por el carácter de sus actividades económicas, sus condiciones habitacionales, las características del entorno urbanístico y de cualificación socio-laboral. Tales tendencias son propias de esta “nueva forma” urbana que describe Mattos (2012) y que, no obstante, ha venido desarrollándose incluso en las ciudades que no están integradas a gran escala dentro de la economía global<sup>24</sup>:

De un lado [...] las nuevas propuestas arquitectónico-urbanísticas destinadas a acoger a las cadenas globales, tanto las relacionadas con la producción como con el consumo [...] De otro lado, un vasto conjunto de actividades productivas y comerciales de pequeña escala, que en su mayor parte, se manifiestan en un empobrecido y deteriorado paisaje barrial, diferenciados por su mayor o menor pobreza y fealdad, según sean los estratos de ingresos que los utilizan, donde se incluye desde el comercio minorista local, hasta la economía informal de sobrevivencia... (Mattos, 2012: 97).

Las ciudades se van especializando en torno a unas actividades económicas que se asocian a un sector “moderno” de la economía y que tienden a crear polos de concentración en espacios altamente estratificados de las ciudades, con más organización en términos de infraestructura urbana, tecnología y personal laboral cualificado. Sin embargo, estos nodos se estructuran siguiendo la lógica específica de cada ciudad en la división del espacio urbano y en la jerarquía de lugares que en algunos casos se mantiene o, en otros, se redefinen en función de los proce-

24 En este sentido, sería interesante hacer un análisis de las diferentes escalas de globalización de las ciudades y sus impactos diferenciados sobre las estructuras socio-espaciales.

sos de expansión y cambio de la economía urbana. Por eso la importancia de analizar las jerarquías en la división del espacio no solo con relación con los aspectos económicos del suelo urbano, sino fundamental con los aspectos simbólicos, culturales, raciales y sociales que van dando forma a los sistemas de preferencias y a las tendencias en los patrones de segregación de las ciudades.

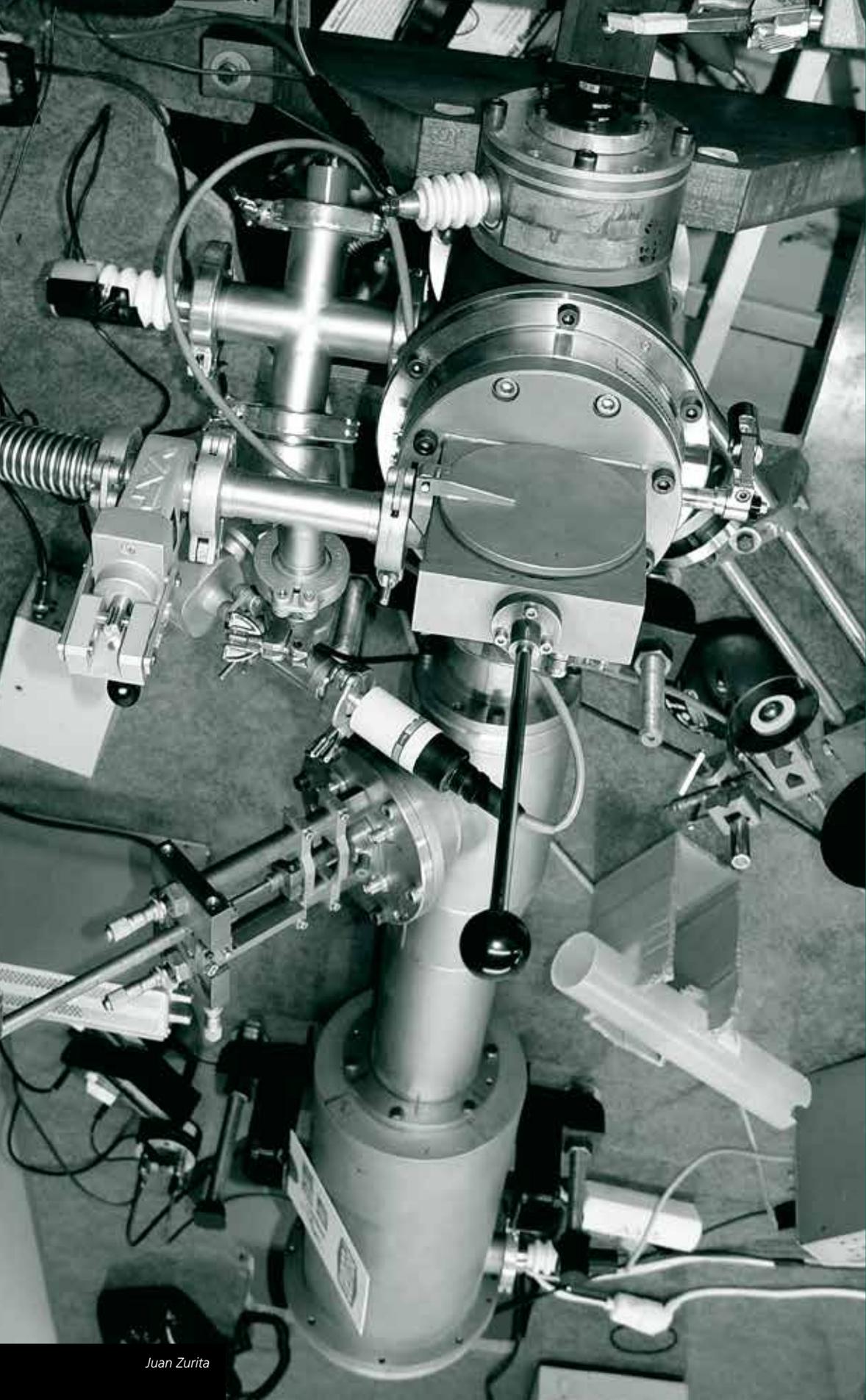
Al mismo tiempo que se van dinamizando estos sectores modernos y dominantes de las economías urbanas –favorecidos por condiciones políticas y coyunturas económicas–, van siendo desplazadas otras actividades que cuentan con una menor estructura de capital y menores escalas de producción, que pueden ser actividades de la misma o de distintas ramas productivas. El caso del arte y la manufactura del mueble constituye uno de los ejemplos más representativos de las actividades que han vivido ese desplazamiento económico y simbólico, a su vez manifestado en una pérdida de espacio físico por la desaparición de los grandes talleres, la dispersión hacia talleres más pequeños reducidos al ámbito familiar y residencial, con escasa participación de mano de obra y una pérdida progresiva de las condiciones para su reproducción social.

La reconfiguración de las dinámicas locales dentro de un mundo cada vez más globalizado tiene implicaciones no solo sobre la forma física de las ciudades, sino también sobre sus estructuras sociales, económicas y laborales. Esto se ve representado en los cambios que tienen lugar en el mundo del trabajo, en la producción de bienes y servicios y en las prácticas de consumo. Por eso, la importancia de repensar el papel de los Estados dentro de las políticas sociales y económicas que favorecen el progreso de ciertas estructuras dominantes en las sociedades urbanas 

## Referencias bibliográficas

- Agier, Michel *et al.* (2001), “Espacios regionales, movilidad y urbanización, dinámicas culturales e identidades en las poblaciones afrocolombianas del Pacífico Sur y Cali. Una perspectiva integrada”, en *Anuario de investigaciones*, Universidad del Valle.
- Aprile-Gnisset, Jaques (1992), “La urbanización en el Valle”, en *La ciudad colombiana: siglo XIX y siglo XX* (Bogotá: Talleres Gráficos Banco Popular).
- AtKearney (2012), 2012 Global Cities Index and Emerging Cities Outlook <<http://www.atkearney.com/documents/10192/dfedfc4c-8a62-4162-90e5-2a3f14f0da3a>>.
- Barbary, Oliver & Fernando Urrea (ed.) (2004), *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*, Universidad del Valle, Cidse.
- Bourdieu, Pierre (1999), *La miseria del mundo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- (2003), “Principios de una antropología económica”, en *Las estructuras sociales de la economía* (Barcelona: Anagrama).
- Carrión, Fernando (1983), “La renovación urbana en el proceso de urbanización”, en *La renovación urbana de Quito* (Quito: CIUDAD).
- Deler, Jean Paul (1992), “Ciudades andinas: viejos y nuevos modelos”, en *Ciudades de los Andes. Visión histórica y contemporánea* (Quito: Ciudad).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (2005), *Censo General 2005* (Bogotá: DANE).
- (2008), *Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2008* (Bogotá: DANE).
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) (2010), *Estadísticas*.
- Departamento Administrativo de Planeación de Cali (DAPC) (1984), *Investigación His-*

- tórica, en *Cali 450 años* (Cali: Alcaldía de Santiago de Cali).
- Foreign Policy (2010), *Ranking de ciudades globales 2010*, < <http://www.fp-es.org/ranking-de-ciudades-globales-2010>>.
- Goetschel, Ana María (1999), “Educación e imágenes de la mujer en los años treinta: Quito-Ecuador”, en *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines*, n.º 3, Tomo 48.
- Ibarra, Hernán (1992), *Indios y cholos, orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana* (Quito: El Conejo).
- Instituto Nacional de Estadísticas de Ecuador (INEC) (2009), *Encuesta de Hogares (EH) 2009* (Quito: INEC).
- (2010), *Censo de Población y Vivienda 2010* (Quito: INEC).
- Kingman, Eduardo *et al.* (1991), *Proceso urbano de Quito* (Quito: Dirección de Planificación del Municipio de Quito).
- Kingman, Eduardo (2006), *La ciudad y los otros Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía* (Quito: FLACSO).
- (2009), “Apuntes para una historia del gremio de albañiles de Quito. La ciudad vista desde los otros”, en Kingman, Eduardo (comp.) *Historia social urbana. Espacios y flujos* (Quito: Ministerio de Cultura; FLACSO-Ecuador).
- Mattos, Carlos (2012), “Reestructuración económica y metamorfosis urbana en América Latina: de la ciudad a la región urbana, en *Revista Urbano Regionales* Vol. 1, n.º 1.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2011), *La Colmena: memoria histórica y cultural* (Quito: Trama).
- (2011), *La Libertad: memoria histórica y cultural* (Quito: Trama).
- Park, Robert (1999), *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana* (Barcelona: Ediciones del Serbal).
- Pírez, Pedro (1995), “Actores sociales y gestión de la ciudad”, en *Ciudades* n.º 28, octubre-diciembre (México D.F.).
- Ragin, Charles C. (2007), *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad* (Bogotá: Siglo del Hombre).
- Sassen, Saskia (1998), “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, en *Revista Eure* Vol. XXIV, No. 71.
- (2003), “Localizando ciudades en circuitos globales”, en *Revista Eure* Vol. XXIX, n.º 88: 5-27.
- Sennett, Richard (2001), “El capitalismo y la ciudad”, en Ramos, Ángel Martín (ed.) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya).
- (2009), *El artesano* (Barcelona: Anagrama).
- Singer, Paul (1975), *Economía política de la urbanización* (México: Siglo XXI).
- Urrea, Fernando (s/f), “Transformaciones sociodemográficas y grupos socio-raciales en Cali a lo largo del siglo XX y comienzos del siglo XXI” (artículo inédito).
- Urrea, Fernando & Fernando Murillo (1999), “Dinámica de poblamiento y algunas características de los asentamientos populares con población afrocolombiana en el oriente de Cali”. Ponencia presentada al *Observatorio Socio-político y Cultural “Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales”*, Bogotá, 5-7 de mayo.
- (1999a), *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales* (Bogotá: CES-Universidad Nacional de Colombia).
- Urrea, Fernando *et al.* (2000), *Construcción de redes sociales entre migrantes de la costa pacífica y sus descendientes en Cali* (Cali: Universidad del Valle).
- Vásquez, Edgar *et al.* (1995), “Periodización y relaciones de las variables urbanas en la ciudad de Cali 1900-1990”, en *Retrospectiva urbana y servicios públicos en Cali 1900-1993* (Cali: CIDSE-EMCALI).
- Wacquant, Loïc (2001), *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (Buenos Aires: Editorial Manantial).



Juan Zurita

# Debates





# Las zonas económicas especiales y la expansión urbano-regional: algunas acotaciones a partir de las experiencias chinas

Juan Fernando Terán\*

## Resumen

Para poder matizar las visiones ortodoxas sobre la articulación internacional exitosa de los espacios económicos subnacionales, este artículo efectúa una aproximación crítica a las “zonas económicas especiales” como instrumentos para alcanzar un desarrollo equilibrado y equitativo entre regiones.

En la primera sección, buscando complejizar la tradicional definición jurídico-administrativa de la noción de zonas económicas especiales, se efectúa un breve recuento de las distintas escuelas del pensamiento económico en las cuales la aglomeración de empresas en el espacio aparece como una fuerza productiva. Luego, se ubica el interés contemporáneo de los formuladores de políticas por las zonas económicas especiales dentro del contexto, motivaciones e implicaciones de los nuevos discursos sobre el desarrollo en los cuales “el milagro chino” aparece como una alternativa al neoliberalismo occidental.

Conforme se revisan aspectos de las reformas implementadas en China desde 1978, el artículo evidencia que las distintas variedades de zonas especiales fueron concebidas siguiendo una lógica de economía política, esto es, concibiéndolas como instrumentos cuya viabilidad suponía lograr ciertas condiciones políticas para así satisfacer objetivos no delimitados por las variables económicas convencionales.

Para concluir, una vez efectuadas ciertas acotaciones con respecto a la relación entre las zonas económicas especiales y las transformaciones urbano-regionales en China, se efectúan algunas sugerencias para la formulación de políticas en los países en desarrollo.

## Palabras clave

Políticas económicas, geografía económica, aglomeraciones industriales, zonas económicas especiales, China.



\* Investigador del Instituto de la Ciudad del Distrito Metropolitano de Quito.

## Introducción

En América Latina existe quizá un apego excesivo a posiciones... no deben apegarse a etiquetas; deben preguntar qué problema hay que resolver y cuál es el cuerpo de ideas más conveniente para atacarlo... tengo poca paciencia o entendimiento respecto a la filosofía o a la metodología... Soy totalmente oportunista, como un veterinario. Si un veterinario ve un caballo enfermo sabe qué hacer al respecto. Y creo que ese es el tipo de economía que yo hago.

*Rudiger Dornbusch*  
(De La Torre, 1990: 805).

**E**n la mayoría de países latinoamericanos, la filosofía de las políticas públicas permanece en una situación inercial. Todavía se asume que no existe posibilidad de plantear un crecimiento sostenido a largo plazo sin profundizar la inserción de la economía doméstica en “los mercados internacionales”. El regionalismo económico sigue siendo apreciado como una opción subóptima y, en la práctica, el cuestionamiento a los patrones de desarrollo históricamente heredados no se ha verificado a plenitud. En su lugar, se ha reforzado un “pragmatismo” desde el cual se pretende justificar la acción pública en la emulación de “las buenas prácticas” observadas en otros países. En ese contexto, se tiende a asumir que “las herramientas” para alcanzar el desarrollo son esencialmente las mismas, independientemente de su trayectoria histórica constitutiva y de las condiciones concretas de su aplicación. Todo esto sucede con un trasfondo de rigor: el reconocimiento discursivo de que “las experiencias no se repiten”.

La acumulación de tareas pendientes ha conducido una vez más a descubrir a las “zonas económicas especiales” como herramientas polivalentes que siempre pueden ser utilizadas para propósitos imprecisos. Con ellas, se espera lograr la industrialización no alcanzada, la atracción de capitales que nunca han llegado, la creación de empleos calificados y no calificados, la conformación de ventajas competitivas sistémicas, la superación de las ventajas comparativas históricas o la transición hacia una economía postindustrial. Con tantos objetivos simultáneos por satisfacer, las zonas económicas especiales devienen en símbolos para expresar deseos insatisfechos.

En esta lógica simbólica, la herramienta se convierte en un fin en sí mismo y la política económica deja de ser una construcción estratégica. La relación entre medios y fines no es planteada y, cuando se intenta hacerlo, su coherencia no es interrogada. Se postulan como objetivos a todos los anhelos que la sociedad podría aceptar como legítimos, suponiendo que esto generará mayores apoyos políticos. También, se asume que la herramienta y los objetivos se ajustarán coherentemente entre sí una vez que sean “inmersos” en la realidad. Por eso, en lugar de cuestionarse sobre lo posible y trabajar para alcanzarlo, la mayoría de Gobiernos latinoamericanos asume a las zonas económicas especiales como “algo” que permitirá alcanzar todo lo que se quisiera tener.

Acompañando a esta expectativa, se encuentran alusiones al pragmatismo. Desde este, se busca justificar la política económica imaginada. Apelando a la experiencia internacional, se dice que el medio (las zonas económicas especiales) son respuestas “pragmáticas”. Al hacerlo, tácitamente, lo pragmático se define como “aquello que funciona” y, si algo funciona, entonces

lo pragmático adquiere la connotación de aquello que es verdadero. Paradójicamente, a partir de esta apelación a lo pragmático, se genera una propensión casi inevitable al “trasplante de política”, esto es, una tendencia a emular acciones a partir de aquello que se cree que es concreto.

En los tiempos contemporáneos, China ofrece los paradigmas para la formulación de la política económica pragmática. Por ello, para poder entender los instrumentos que “sí funcionan”, el análisis de la experiencia histórica de ese país con las zonas económicas especiales es inevitable. Al observarla, sin embargo, se podrá constatar algo incómodo para el “practicalismo” de los economistas ortodoxos, a saber, los chinos no se aferran a aquello que no funciona... pero, tampoco se aferran a aquello que sí funcionó<sup>1</sup>. Esta es la filosofía de política de la creación y destrucción incesante de diversas modalidades de zonas económicas especiales en China, una filosofía que conduce a interrogantes que un veterinario no hace.

## ¿Que son las zonas económicas especiales?

Solicite a tres personas que describan una zona económica especial y emergerán tres imágenes muy diferentes. La primera persona podría describir un predio industrial cercado en un país en desarrollo, poblado por corporaciones multinacionales errantes que disfrutaban de concesiones fiscales, con trabajadores en fábricas de prendas trabajando en condiciones subnormales. La segunda persona podría describir el “milagro de Shenzhen”, una villa de pescadores que, desde que fue designada como zona económica especial, se transformó en una ciudad cosmopolita con 14 millones de habitantes y su PIB per cápita se multiplicó 100 veces. Una tercera persona podría pensar en lugares como Dubái o Singapur cuyos puertos sirven como base para un amplio rango de actividades orientadas hacia el comercio y la logística (Farole, 2011: 1).

Dependiendo de las motivaciones teóricas o prácticas, las *zonas económicas especiales* pueden ser descritas en diversas formas. En el discurso contemporáneo, el término remite a un instrumento de política utilizado para alcanzar cuatro propósitos: atraer la inversión extranjera, crear empleo, apoyar una estrategia de reforma económica más amplia y experimentar nuevos enfoques de política (Farole 2011, 4)<sup>2</sup>. Con más o me-

1 En su crítica a los filósofos estadounidenses, Charles Peirce destacaba que el pensamiento occidental está imbuido por un “practicalismo” en el cual “cualquier cosa que funcione es verdadera”. Como actitud de sentido común que inspira a la política económica, ese practicalismo tiende a reproducirse en los procesos decisionales basados en la supuesta apoliticidad de “la técnica” fomentada desde el pensamiento neoclásico y sus instrumentos de análisis. Para discusiones sobre la relación entre el pragmatismo y la economía, véase Hoover (1994), Gala *et al.* (2006), Bresser-Pereira (2003), Prada Alcoreza (2012) y Wible (1998).

2 Esta relación entre instrumento y objetivos de política no es muy precisa para describir la experiencia china. Según Chen & Jameson (2012), la presencia de inversión extranjera o la actividad exportadora no es aquello que caracteriza a las zonas económicas especiales chinas pues, en un país con más de 10 mil territorios considerados “especiales”, se pueden encontrar locaciones con morfologías y funciones económicas bastante diversas. En todo caso, las zonas especiales chinas podrían compartir un rasgo: son instrumentos para “desactivar la resistencia potencial de los cuadros locales” cuyos

nos matices, esta suele ser la definición estándar utilizada en los textos introductorios de economía industrial dirigidos a los funcionarios y políticos practicantes.

También se acostumbra definir a la zona económica especial según sus atributos jurídicos excepcionales. Así, por ejemplo, se dice que las zonas económicas especiales son:

[...] áreas geográficas demarcadas contenidas dentro de los límites nacionales de un país donde las reglas de los negocios son diferentes de aquellas que prevalecen en el territorio nacional. Estas reglas diferenciales versan principalmente sobre condiciones de inversión, aduanas y comercio internacional, imposición y el ambiente regulatorio[, así] la zona adquiere un ambiente de negocios cuya intención es ser más liberal desde una perspectiva de política pública y más efectivo desde una perspectiva administrativa que aquel del territorio nacional (Farole, 2011: 3).

Ahora bien, en aquello que los cuerpos jurídicos suelen denominar “zona económica especial”, se pueden alojar distintas formas de organización empresarial con grados diferenciales de vinculación con los mercados internos y externos. Por ello, la definición jurídica no basta para especificar los modos y funciones de las articulaciones entre empresas al interior de un territorio especial. De hecho, en los estudios basados en las experiencias chinas, las zonas económicas especiales son utilizadas como un término genérico que incluye a zonas de desarrollo tecnológico y económico, zonas de libre comercio, zonas de procesamiento de exportaciones y zonas de desarrollo industrial

intereses inmediatos podrían no ser satisfechos por las reformas.

de alta tecnología (Zhihua Zeng, 2010: 5).

Para aumentar la capacidad analítica, se podría buscar una definición asumiendo la perspectiva de la economía geográfica. En este ámbito, cualquier definición estará atada irremisiblemente a una teoría. Sea cual fuere esta, sin embargo, la noción de *zona económica especial* evoca una división del trabajo que adquiere matices sociales a partir de su expresión espacial. Por tanto, la zona económica especial es un objeto construido analíticamente cuya referencia material son estructuras y procesos que no pueden ser reducidos a aquello que sucede a nivel de una fábrica (lo micro) ni, tampoco, coinciden con en el sistema económico nacional (lo macro).

En ese sentido, para comenzar a desentrañar las implicaciones de esas estructuras y procesos mesoeconómicos, una zona económica especial podría ser concebida como una “locación”<sup>3</sup>, esto es, como un espacio “complejo” en el cual los agentes económicos encuentran y despliegan condiciones para facilitar su interacción y comunicación, para incrementar la intensidad de sus relaciones y para ampliar la coordinación de sus tareas<sup>4</sup>.

3 Esta definición de locación está basada en –pero no equivale a– aquella efectuada por Feldman (2000: 373).

4 Se acota que este espacio es “complejo” porque sus propiedades emergentes no derivan de la suma de características individuales de las unidades económicas albergadas en su interior. Esta acotación es importante para destacar que, para que pueda operar como un instrumento de política, una zona económica especial no puede ser concebida como una mera área que contiene empresas e infraestructuras públicas. Para una aplicación de la teoría de los sistemas complejos adaptativos a las formas de clústeres geográficos, véase Carbonara (2010).

## La localización en el espacio como fuerza productiva y sus justificaciones teóricas

Aunque podría ser todavía insuficiente para fines analíticos sofisticados, esa definición destaca a aquello que incita el interés de los tomadores de decisiones: la zona económica especial remite a la idea de que la organización espacial de las empresas constituye en sí misma una fuerza productiva. Esto no es nuevo. El interés por promocionar las zonas económicas especiales suele basarse en una intuición explorada en los trabajos de Alfred Marshall sobre los distritos industriales<sup>5</sup>. Para este economista, la productividad y la eficiencia de una empresa están asociadas con las modalidades de la división del trabajo “hacia adentro” y “hacia afuera” de sí misma. Es decir, la propuesta neoclásica asume que la localización de una empresa y sus articulaciones con otras constituyen una “fuerza productiva”.

Siguiendo esta asunción, y dado que la localización y la articulación suceden en un espacio determinado, las políticas convencionales buscan conformar territorios en los cuales las empresas puedan lograr economías de escala, economías de aglomeración y economías de red<sup>6</sup>. Para ello, la morfología específica de estos territorios suele ser moldeada mediante proyectos de infraestructuras cuyas características y disposición responden a aquello que el decisor político espera alcanzar como objetivo.

Ahora bien, en las narrativas de política contemporáneas, se suelen utilizar elemen-

tos de cuatro vertientes teóricas para justificar la adopción de las zonas económicas especiales<sup>7</sup>.

- *La visión neoclásica.* En la economía ortodoxa, la articulación de las empresas domésticas con los mercados internacionales constituye la mejor opción posible para mejorar la división del trabajo, la productividad empresarial y la acumulación de capitales. Sin embargo, cuando la apertura externa y la liberalización comercial no son opciones políticas viables inmediatamente, los economistas neoclásicos proponen la implementación de las zonas económicas especiales como opciones de “segundo mejor” para lograr aquellos objetivos.

Se admite que, apreciadas desde una perspectiva estática, las zonas son enclaves que distorsionan los patrones de comercio, promueven una competencia desigual entre empresas domésticas de distinto tamaño y capturan ingresos fiscales. No obstante, estos enclaves son presentados como instrumentos provisionales para crear las condiciones técnicas, económicas y políticas necesarias para transitar hacia un régimen liberalizado con una mínima intervención estatal. Para no obstruir esta posibilidad futura, se plantea que la implementación de zonas económicas especiales proceda acompañándose con ajustes macroeconómicos y flexibilización del tipo de cambio.

- *La visión de la elección pública racional.* A similitud de los economistas neoclásicos, los teóricos de la elección racio-

5 Para mayor información sobre Marshall y su teoría, véase Becattini (2002) y Sforzi (2008).

6 Por “economías de aglomeración” se entiende a aquellos “beneficios económicos (especialmente ahorros en costos) que las empresas obtienen como consecuencia de localizarse en proximidad a otras empresas” (Chapman, 2009: 396).

7 A continuación, la presentación de los diversos enfoques está basada en la interpretación efectuada por Aggarwal (2010).

nal no aprecian a las zonas económicas especiales como un instrumento óptimo de política. Sea cual fuere su grado de articulación con los mercados internacionales, las zonas económicas especiales son consideradas como espacios que imponen costos de bienestar a la sociedad pues les permiten a unos pocos empresarios privilegiados acceder a rentas, adquirir tierras y obtener beneficios fiscales. Además, su existencia promueve la intervención gubernamental, la acción de grupos de presión y la búsqueda de rentas. No obstante, se admite la creación de tales zonas como un mecanismo para generar una clase empresarial interesada en invertir en el crecimiento de un país.

- *La visión heterodoxa*<sup>8</sup>. Desde ella, se plantean intervenciones público-privadas en las cuales el Estado invierte en la generación de capital humano, tecnología e instituciones. En función de este objetivo, las zonas económicas especiales crean oportunidades para que las empresas domésticas adquieran aquellas destrezas técnicas, financieras, laborales y gerenciales que no han podido lograr por sí mismas en el pasado. Se espera esto porque se asume que, conforme lleguen las empresas e inversionistas extranjeros, las zonas especiales facilitarán el surgimiento de “efectos de derrame” relacionados con “el aprender haciendo”. Para facilitar esta localización estratégica de la inversión extranjera, se plantea la promoción de zonas especiales

diseñadas para alcanzar eficiencias derivadas de la presencia de infraestructura, la buena gobernanza, la simplificación regulatoria, la disponibilidad de trabajo calificado, los incentivos fiscales y la localización estratégica.

- *La visión de las cadenas globales de valor*. Para esta visión, las zonas económicas especiales constituyen herramientas adecuadas para vincular a los productores domésticos con aquellas estructuras empresariales transfronterizas que les permitirán “aprender exportando” y diversificar las exportaciones hacia alternativas con futuro en los mercados internacionales. Esta propuesta asume que, debido a la búsqueda de ventajas competitivas derivadas de un acceso preferencial a insumos y habilidades específicas, los distintos eslabones de los procesos productivos contemporáneos tienden a repartirse en espacios económicos ubicados en distintos países. Dado que las fuerzas del mercado no aseguran por sí mismas la integración efectiva de las empresas domésticas a esas cadenas globales, se propone a las zonas especiales como instrumentos para generar mejores infraestructuras, reglas simplificadas, procesos y regulaciones armonizadas.
- *El enfoque de las economías de aglomeración*. Partiendo de la premisa de que la relocalización espacial de los recursos económicos domésticos puede favorecer por sí misma una mayor productividad e innovación empresarial, este enfoque propone a las zonas económicas especiales como clústeres orientados hacia afuera. Mediante la concentración de las empresas domésticas en estas zonas, se espera que surjan ventajas deriva-

8 Bajo el término “visión heterodoxa”, de manera genérica, se incluyen a aquellas posiciones teóricas que critican a la visión neoclásica sobre la limitación del papel del Estado, que promueven alguna modalidad de crecimiento endógeno y que recuperan elementos del neoinstitucionalismo.

das de los derrames de conocimiento, el uso de recursos compartidos, la conformación de un acervo de trabajo talentoso especializado y la presencia de organizaciones de investigación. Se considera que el éxito de las zonas especiales dependerá de la estructura de las empresas, la rivalidad entre empresas, las condiciones de demanda y las características de los factores y de las industrias de apoyo. Cuando mayor sea la orientación internacional de la zona económica especial, se espera que mayor sea también la interacción entre esos factores. Desde esta perspectiva, las zonas económicas especiales pueden convertirse en entidades extensas territorialmente que logran producir transformaciones sociales y culturales. Por ello, aquellas son apreciadas como “herramientas de política estratégica” para la globalización de las ciudades y las regiones.

Paradójicamente, a pesar de la existencia de miles de zonas económicas especiales en el mundo, la economía convencional no proporciona criterios contundentes sobre sus características, funciones, ventajas o desventajas. Por ello, durante la última década, los discursos para la promoción de zonas económicas especiales suelen constituirse mediante interpretaciones de lo que sucede en China.

## La construcción de “el milagro chino”

China está abriendo un sendero para otras naciones alrededor del mundo que intentan encontrar no solo cómo desarrollar sus países sino también cómo insertarse en el orden internacional en una forma que les permita ser verdaderamente independientes, proteger su forma de vida y sus opciones políticas (Ramo, 2004: 3).

El fracaso de las políticas de ajuste estructural y la crisis financiera mundial favorecen la conformación de China como el nuevo referente de inspiración para la formulación de políticas de crecimiento<sup>9</sup>. En los países en desarrollo, se imagina que la nueva potencia encarna inéditas fórmulas de éxito que no han sido entendidas ni practicadas a plenitud todavía<sup>10</sup>. Para la configuración de estas apreciaciones, obviamente, la imaginación no opera sola: las instituciones multilaterales están construyendo representaciones selectivas sobre lo que está pasando en ese país asiático<sup>11</sup>.

En una historia similar a aquella que condujo a la popularización de la expresión “el Consenso de Washington”, John Cooper Ramo acuñó el término “el Consenso

9 Para detalles sobre las interpretaciones contrapuestas del desarrollo chino, véase Wang & Zhen (2012).

10 La fascinación por el milagro chino ha logrado atrapar incluso a los académicos de izquierda occidentales. Para Arrighi (2007: 10), por ejemplo, China representa un desafío progresista al neoliberalismo y a la civilización occidental, pues ese país estaría construyendo una sociedad de mercado que generaría una “senda de desarrollo más equitativa socialmente y sustentable ambientalmente”. En sentido contrario a esta apreciación, Harvey (2005) sostiene que el “neoliberalismo con características chinas” profundiza los rasgos autoritarios de las formas políticas.

11 Para ejemplos del creciente interés de las instituciones multilaterales por China, véase: DRCST (2012), Huang (2009) y Zhihua Zeng (2010 y 2011).

de Beijing” en un intento por explicar el éxito económico experimentado por China en las últimas décadas. Su ensayo indicaba que, a diferencia de las políticas recomendadas por la ortodoxia neoliberal occidental, China había logrado éxitos siguiendo “tres teoremas”:

- La modernización está basada en la innovación científica y en saltos tecnológicos que han permitido incrementos rápidos en la productividad total de factores.
- Los burócratas y los líderes políticos chinos están interesados no solo en ampliar el PIB sino en lograr una distribución equitativa de la riqueza y un crecimiento más equilibrado y sustentable.
- El Gobierno mantiene niveles de autodeterminación que le permiten distanciarse de las instituciones multilaterales, insertarse en la globalización en sus propios términos e influir en otros países mediante un “poder blando” (Kennedy, 2008: 10).

En esta versión de la historia, las características del “milagro chino” son definidas en formas tales que aparece una “vía alternativa” de desarrollo desde la cual, sin abrazar las recetas del neoliberalismo, se promueve un sistema económico doméstico plenamente internacionalizado. Sin embargo, los fundamentos empíricos de esta representación son endebles. Por ello, las interpretaciones sobre el desempeño macroeconómico chino han cambiado con el tiempo<sup>12</sup>. No

12 Este atractivo emana precisamente de su construcción discursiva: “a similitud de otros modelos ideológicos que articulan solo medias verdades, el modelo chino tiende a acentuar, exagerar o idealizar sus rasgos positivos; simultáneamente, aquel tiende a esconder, mini-

obstante, las “zonas económicas especiales” siguen siendo presentadas como la expresión palpable de esa “una nueva vía”.

Como nuevo símbolo para los formuladores de política occidentales, las zonas especiales representan espacios de experimentación para consolidar una economía nacional basada en el conocimiento de punta. Dicho en una frase, aquellas han devenido en territorios “imaginados” donde, en un contexto creciente de globalización e internacionalización de las ciudades, se recrean y coexisten las fantasías sobre la capacidad soberana del Estado para dirigir la acumulación capitalista (Bach, 2011). Así, en muchos casos, las capacidades del poder político y la acumulación capitalista coexisten en estos espacios que profundizan el capitalismo imaginando que lo están superando.

Al interior de China, sin embargo, desde sus inicios, las zonas económicas especiales fueron postuladas como encarnaciones de una modernización e internacionalización económica en la cual la producción de los nuevos paisajes urbanos era parte de un proyecto dirigido a facilitar las actividades del empresariado transnacional (Cartier, 2002). Desde sus inicios, a su vez, la promoción de las zonas económicas especiales estuvo enmarcada en reformas concebidas para mantener la estabilidad política.

### Unos instrumentos económicos con sentido político

Los análisis convencionales de las reformas chinas suelen describir al establecimiento de las zonas especiales como una propuesta cuyo objetivo rector era alcanzar venta-

mizar o disipar sus rasgos negativos”. Por eso, paradójicamente, no existe consenso sobre cuál es el Consenso de Beijing (So, 2010: 4).

jas competitivas derivadas de la localización de las empresas. Ciertamente, esta intención estuvo presente en las justificaciones de los primeros experimentos de liberalización, reconfiguración regional y organización de los usos urbanos del suelo. No obstante, aquella descripción no basta para entender ni la proliferación posterior de zonas económicas ni la expansión de sus áreas de influencia hacia fuera de los territorios originales. En realidad, desde sus prolegómenos, las zonas económicas especiales estuvieron inscritas dentro de una estrategia en la cual las consideraciones políticas ocuparon un lugar principal.

Las reformas económicas chinas y sus instrumentos de política emergieron como consecuencia de un aprendizaje por parte de las elites gobernantes sobre los límites infranqueables del modelo socialista, un proceso sintetizado en la frase “buscar la verdad a través de los hechos” (Sun, 1995)<sup>13</sup>. Durante la década de los setenta, la producción cooperativa en el campo, las empresas de propiedad estatal, la creación de industrias pesadas, la promoción de pequeñas unidades económicas y la planificación por sectores no rindieron los resultados esperados. Conforme la mayoría de la población rural experimentaba grandes hambrunas, las movilizaciones de las masas ahondaban la división entre los gobernantes<sup>14</sup>. En estas circunstancias, se impuso una “revaloración del socialismo” y la necesidad de reformas para contener la inestabilidad social (Sun, 1995). De esta motivación se deriva el “pragmatismo” de la política económica

china. En tal sentido, la conformación de una nueva geografía económica china emanó de la confluencia de tres estrategias simultáneas e interconectadas, a saber, la resolución de los conflictos de liderazgo en la clase política, la transición desde una economía socialista planificada hacia una economía de mercado y la modificación de las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central (Lai, 2006: 232).

En el ámbito político, Deng Xiaoping planteó las reformas en una secuencia dirigida a manejar, primero los conflictos entre quienes favorecían el socialismo con propiedad estatal (“los maoístas”) y quienes admitían el socialismo de mercado (“los pragmatistas”), luego los conflictos entre quienes querían acelerar las reformas (“los reformistas”) y quienes querían no profundizarlas (“los conservadores”) y, finalmente, los conflictos entre los diversos sectores de las fuerzas armadas, una institución que aceptó explícitamente “vigilar y salvaguardar el curso de las reformas” en 1992 (Lai, 2006: 235). Mediante decisiones discrecionales sobre la designación de “cuadros”, que evidenciaban que “China ha permanecido como un país del dominio de un hombre antes que del imperio de la Ley”, Deng Xiaoping colocó a jóvenes tecnócratas en instancias de autoridad claves para la ejecución cotidiana de las reformas. Acompañando a esto, se utilizó “el patrocinio” de los líderes nacionales del politburó para abrir selectivamente algunas provincias a los mercados internacionales.

En el ámbito económico, las decisiones de reforma estuvieron dirigidas a apoyar los juegos por el poder político. Así, las zonas económicas especiales emergieron como espacios en los cuales los cuadros, políticos y gobernantes locales pudiesen “hacerse ricos” mediante decisiones discrecionales. Se crearon incentivos fiscales que les facilita-

13 Además de implicar una “lectura china” del socialismo, el aprendizaje de las elites implicó una familiarización con las doctrinas y prácticas económicas y políticas occidentales (Shambaugh, 2008).

14 Para descripciones de la situación campesina previa a las reformas, véase Ho (2004), Richardson (2006), Thaxton (2008) y Eyferth *et al.* (2004).

ban a los líderes subnacionales retener una mayor proporción de los ingresos locales pues, “cuanto más reciamente promovieran las empresas no estatales, más rápidamente crecerían estas empresas y más ingresos podrían las provincias generar y retener” (Lai, 2006: 241). Dicho en otra forma, las características y la secuencia de las reformas estuvieron concebidas para tranquilizar a la clase política, garantizándole acceso a los excedentes generables en las zonas especiales. Esto implicó modificar los mecanismos habituales para la negociación y distribución de “la renta organizacional”, buscando la conformación de una alianza entre empresarios privados, funcionarios gubernamentales y políticos locales (Sun, 2010)<sup>15</sup>.

La discrecionalidad de las autoridades era compatible con una transición en la cual las reformas apuntaban a fortalecer, por un lado, “el sistema de doble vía” para establecer los precios a través del mercado y, por el otro, “la estrategia de crecer fuera del sector estatal” para permitir que las empresas no estatales presionaran a las empresas estatales<sup>16</sup>. Utilizando esta arquitectura fundamental, se crearon los lineamientos básicos para manejar las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

Al margen de consideraciones relacionadas con los criterios de localización, la selección de las regiones beneficiarias de las reformas procedió según su capacidad para

incitar transformaciones expeditas en las economías locales, para crear efectos económicos de demostración y para lograr apoyos políticos inmediatos. Por ello, se declararon como zonas especiales a aquellos territorios donde los agentes económicos privados pudiesen aprovechar las reformas, los líderes provinciales hubiesen evidenciado propensiones liberales y los jóvenes tecnócratas tuviesen experiencia laboral previa.

Con respecto a la estrategia de descentralización, mediante cambios al funcionamiento del Partido Comunista, se crearon condiciones jurídico-políticas para que los líderes locales no pudiesen contradecir las directivas de las autoridades centrales. Actualizando las formas tradicionales de la organización imperial<sup>17</sup>, se conformó un “régimen autoritario regionalmente descentralizado” en el cual la centralización política coexiste con la descentralización económica (Xu, 2011, 1078). En este régimen, la economía está regida por una estructura piramidal de gobernanza conformada por los siguientes niveles:

- Un gobierno nacional que controla directamente 2128 empresas de propiedad estatal;
- 22 provincias, 5 regiones autónomas y 4 municipalidades de nivel provincial (Beijing, Shanghái, Tianjin, Chongqing) que controlan 269 mil empresas que incluyen empresas de propiedad estatal local, empresas colectivas, empresas privadas, empresas extranjeras y otras;
- 333 unidades de nivel municipal, que abarcan a 283 ciudades;

15 Para análisis sobre los efectos generados en las áreas rurales por la extracción de rentas y su direccionamiento hacia las ciudades, véase Le Mons Walker (2006).

16 Durante la década de los ochenta, para evitar un eventual ajuste macroeconómico que condujese hacia la hiperinflación, China instauró “el sistema de doble vía”, un mecanismo que permitió la coexistencia de precios fijados estatalmente para bienes relacionados con la planificación nacional y precios de mercado para bienes fuera de los planes económicos. Ese sistema evolucionó para sacar “paso a paso” a la planificación de la economía (Lai, 2006: 233).

17 Según Xu (2011: 1095), las actuales formas de la descentralización china constituyen una adaptación creativa de principios de organización imperial que datan del principio de la Dinastía Qin en el 221 a. C.

- 2 862 unidades de nivel de “condado”, que incluyen 374 ciudades; y
- 19 522 unidades de nivel de “pueblo” (Xu, 2011: 1084).

Gracias a la descentralización jerárquica de la economía, se consolidó una “urbanización administrativa” en la cual el establecimiento de las zonas económicas especiales les permite a los gobiernos subnacionales controlar la expansión del capitalismo y la captura de rentas. Dado que las ciudades chinas están categorizadas siguiendo esa jerarquía, cuanto mayor es el rango de una ciudad, mayores son los recursos que esta puede obtener de la asignación administrativa (Wu & Zhang, 2007).

En ese sentido, se buscó mejorar la administración mediante la reducción de la burocracia local, la simplificación de regulaciones y la institucionalización de nuevos procedimientos<sup>18</sup>. A su vez, si bien se planteó que las provincias costeras fuesen las primeras en enriquecerse, se mantuvieron apoyos fiscales mínimos para las provincias más rezagadas (Lai, 2006). Con todos estos elementos, se institucionalizó paulatinamente una nueva lógica de “ascenso social” en la cual burócratas y políticos subnacionales fueron promovidos según su capacidad demostrada para generar ingresos a través de la implementación expedita de reformas económicas.

Apreciadas desde las teorías y prácticas occidentales, obviamente, las reformas chi-

18 Al respecto, por ejemplo, en 1988, Hainan fue declarada como provincia y zona económica especial. Constituida con el eslogan de “gobierno pequeño, gran sociedad”, Hainan está diseñada para la experimentación de nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado. Estos ámbitos no son apreciados como opuestos sino “como la precondition del otro” (Brødsgaard, 2009).

nas parecerían tener múltiples fallas que inciden en la eficacia de las zonas especiales. Por ejemplo, el monopolio político del Partido Comunista influye en la designación de los gerentes de las empresas y de los administradores de las zonas. También, incluso cuando mantienen contacto con los territorios de innovación, las empresas estatales no han sido drásticamente reformadas, y así se generan préstamos morosos tolerados por el sistema financiero chino. Por último, el crecimiento “extensivo” de las zonas especiales agrava el deterioro ambiental, las desigualdades de ingreso, la precarización de las redes de protección social, la corrupción y el abuso de poder (Lai, 2006: 247).

No obstante, estas u otras circunstancias similares han devenido en los caminos para un estilo de desarrollo en el cual “los capitalistas rojos”, es decir los empresarios privados con “estrechos vínculos personales y los políticos con el Partido”, no promueven ni la conformación de una sociedad civil autónoma ni la democratización plena del sistema político<sup>19</sup>.

## Los distintos tipos de zonas económicas especiales en China

Al inicio de las reformas, el término “zona económica especial” designaba a siete áreas con privilegios extraordinarios de política subnacional, a saber, Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen, Hainan, Shanghái Pudong y Tianjin Binhai (Zeng, 2010: 5). Posteriormente, el significado de “zona económica especial” se amplió para referirse a

19 Para análisis más extensos de los distintos tipos de empresarios chinos y sus preferencias económicas y políticas, véase Dickson (2003, 2008 y 2001), Krug (2004) y Harberer (2003). Para evidencias de la incursión creciente de los empresarios en los procesos políticos chinos, véase Chen *et al.* (2008).

otros territorios cuyas características implican un funcionamiento económico distinto a aquel observable en los espacios no designados oficialmente como “especiales”.

Para fines descriptivos, siguiendo la propuesta de clasificación efectuada por Guanwen (2003), se pueden distinguir las siguientes categorías de “zonas económicas especiales”:

- *Zona económica especial (Special Economic Zone, SEZ)*. Esta categoría abarca a las primeras zonas que fueron concebidas como campos para la experimentación de reformas estructurales dirigidas a favorecer el florecimiento de una economía de mercado. Se localizan en regiones costeras y próximas a Hong Kong y Macao. Consideradas como la “cuna de las empresas chinas ultramarinas”, las ZES disfrutaban de privilegios jurídicos, económicos, administrativos y laborales que les proporcionan ventajas únicas para la atracción de inversiones extranjeras. En la actualidad, su estructura económica es diversificada e incluye empresas en los sectores de comercio, agricultura, servicios y turismo. Debido a las ventajas históricas acumuladas en las últimas décadas, las ZES tienden a orientarse a albergar industrias de alta tecnología.
- *Zona económica administrativa especial (Special Administrative Economic Zone, SAEZ)*. Mayoritariamente localizadas en el sur de China, estas zonas son áreas con una legislación y políticas “más independientes” para promover la “libertad económica” en su interior. Aquellas están dirigidas a facilitar la integración económica en la región del delta del río Zhujiang de la provincia de Guangdong

y a promover la “unificación del país”. Su estructura económica contempla empresas de todos los sectores.

- *Zona de desarrollo integral (Comprehensive Development Zone, CDZ)*. Localizadas en las periferias de los grandes municipios litorales<sup>20</sup>, las CDZ son polos de desarrollo regionales involucrados en la creación de ciudades modernas, abiertas e internacionalizadas. Si bien tienen objetivos microeconómicos similares a las zonas económicas especiales, las CDZ son concebidas como experimentos de reforma estructural para lograr el crecimiento económico en áreas relativamente atrasadas. Su estructura económica es similar a la existente en las zonas económicas especiales y gozan de una política de financiamiento preferencial.
- *Zona de desarrollo económico-tecnológico (Economic Technological Development Zone, ETDZ)*. Localizadas en puertos o en ciudades interiores del litoral, las ETDZ tienen objetivos microeconómicos similares a las SEZ y CDZ y comparten con estas privilegios y políticas preferenciales con respecto a la producción y el comercio. También son consideradas como experimentos de reforma estructural regional dirigidos a la recuperación del crecimiento y a la actualización industrial de los viejos centros económicos.
- *Zona de procesamiento de exportaciones (Export Processing Zone, EPZ)*. Se loca-

20 En China, el término “municipio” no se refiere a una ciudad sino a “una unidad administrativa expansiva que se extiende desde un núcleo urbano populoso hasta cubrir una región circundante muy grande. Solo existen cuatro municipalidades, cada una de las cuales tiene el estatus de provincia y reporta directamente al gobierno central chino” (Silberglitt, 2009: xiii).

lizan al interior de las zonas de desarrollo económico-tecnológico. Tienen objetivos microeconómicos similares a las SEZ, CDZ y ETDZ. Estas zonas están diseñadas para reducir el contrabando y continuar el procesamiento de exportaciones después del ingreso de la China a la OMC. Gozan de políticas para promover la liberalización comercial y la libertad económica.

- *Nuevo parque industrial de alta tecnología (New and High-Tech Industrial Park, NHIP)*. Localizados en ciudades costeras e interiores, los NHIP pretenden la actualización de la estructura industrial; la promoción del desarrollo, comercialización e industrialización de resultados tecnológicos y científicos; y, la reforma a la estructura científica. Estos parques están asociados a la creación de nuevas y modernas ciudades industriales.
- *Zona de libre comercio (Free Trade Zone, FTZ)*. Localizadas en la región costera china, las FTZ son experimentos orientados hacia la integración económica regional. Gozan de políticas de libertad económica y libre comercio similares a las existentes en las EPZ.
- *Zona libre de comercio fronterizo (Free Frontier Trade Zones, FFTZ)*. Estos territorios están localizados en ciudades fronterizas pequeñas y medianas. Mediante la promoción del desarrollo y la cooperación económica entre países, las FFTZ buscan estabilizar política y socialmente a las regiones fronterizas. En algunos casos, estas zonas están asociadas a la explotación de recursos naturales. A similitud de otras categorías, su establecimiento puede implicar la crea-

ción de –o el fortalecimiento a– una nueva ciudad.

- *Triángulo de crecimiento transfronterizo (Cross-Border Growth Triangle, CGT)*. Localizadas en las regiones transfronterizas en el noreste y suroeste de China, estas zonas están dirigidas a la cooperación e intercambio de recursos, tecnología y mercados regionales. Disfrutan de políticas y subsidios preferenciales. Su estructura industrial tiende a ser “completa”, es decir, abarca explotación de recursos naturales, comercio, industria y turismo.

Estas categorías no agotan todas las opciones posibles. Como instrumentos de política, las zonas económicas especiales tienen un contenido multifuncional que cambia según aquello necesario coyunturalmente para mantener la estabilidad del sistema político imperante. Esta circunstancia favorece la duplicación y superposición de funciones entre las distintas categorías de zonas económicas especiales. Por ello, sean cuales fuesen sus atributos como infraestructuras mesoeconómicas, las zonas especiales son construcciones *ad hoc*, cuyas características suelen definirse negociando concesiones a las elites políticas subnacionales y a los empresarios nacionales o extranjeros.

### La descentralización económica como aliciente para el cambio y la estabilidad

¿Quién se beneficia de las zonas económicas especiales? Desde su inicio, la reforma china asumió explícitamente que los beneficios de una acción pública no se reparten por igual espacial, temporal y socialmente. Para resolver las eventuales asimetrías, se postu-

laron algunas instituciones para la apropiación selectiva del excedente social.

En China, las sucesivas reformas y planes han consolidado dos movimientos paralelos: “una organización económica a través del mercado y un cambio en la formulación de decisiones económicas desde el gobierno central hacia el gobierno local” (Renard, 2002: 91). Siguiendo esta lógica, el Partido Comunista ha logrado fomentar el crecimiento local transfiriendo capacidades decisionales a los funcionarios locales. Esta circunstancia no ha implicado una pérdida del control político pues se ha creado un sistema de gestión del personal que demuestra “convincientemente que la descentralización y el autoritarismo pueden operar conjuntamente” (Landry, 2008). En la medida en que la descentralización es promovida por razones de eficiencia económica, se producen situaciones “inusuales” tales como que los gobiernos subnacionales ejerzan un control significativo sobre los activos públicos y sobre áreas de política pública.

Para evitar los riesgos políticos de la descentralización, las autoridades centrales mantienen la cohesión política de las localidades descentralizando los procesos de toma de decisiones. ¿Cómo sucede esto? La estructura y mecanismos de selección de cuadros del Partido Comunista están diseñados para mantener un control muy peculiar:

[el control político se refiere al] diseño de reglas e instituciones que limitan efectivamente las opciones de los tomadores de decisión locales. Dado que una función política principal de las instituciones locales del Partido es promover y seleccionar líderes [...] la prueba última del control político no es si las decisiones específicas del personal han sido explícitamente aclaradas por el Departamento Central de Organización, sino si las

decisiones locales se conforman a los requerimientos generales establecidos por el liderazgo central de China [...] una medida de la efectividad del sistema de cuadros radica en la capacidad de las organizaciones del Partido central para asegurar que las decisiones sustantivas de sus agencias locales sean consistentes con los principios amplios de política pública de Beijing (Landry, 2008: 17).

Obviamente, la descentralización ha incidido contradictoriamente en los resultados de las zonas económicas especiales. En China, el poder alcanzado por los gobiernos locales permitió la inserción de las economías subnacionales en los mercados globales. Simultáneamente, sin embargo, ese mismo poder ha impedido una mayor integración económica doméstica e internacional. Por ejemplo, en un estudio sobre las industrias relacionadas con los servicios avanzados para productores, Gabriel & Zhao (2012) observan que los factores sociales, culturales e institucionales han dificultado una mayor integración entre Shenzhen y Hong Kong. Entre estos factores se encuentran el “proteccionismo local”, el nepotismo, la excesiva burocracia, los sistemas legales y la búsqueda de rentas.

Debido a las particularidades de su economía política, las zonas económicas chinas son difícilmente replicables en otros lugares. Para entender lo que sucede, se podrían tomar como referencia los siguientes hechos estilizados:

A similitud de otras economías en desarrollo, las zonas chinas (1) ofrecen una mayor transparencia administrativa con pesos fiscales y regulatorios reducidos, así como con operaciones regulatorias e impositivas racionalizadas... (2) tienen reglas uniformes que son aprobadas (bajo mandato) por el gobierno central.

A diferencia de otros países, las zonas chinas (3) son construidas y operadas por iniciativa de los cuadros locales; (4) están geográficamente extendidas y son muy incluyentes con respecto a las actividades permitidas. En otras palabras, dentro de una zona, las actividades no están primariamente limitadas a la inversión extranjera directa, la importación de nueva tecnología o las exportaciones (Chen & Jameson, 2012: 4).

Si bien la descentralización ha vinculado a las regiones chinas con las cadenas globales de producción, este relacionamiento opera en un contexto de mucha competencia entre pueblos y ciudades, sugiriendo que “solo en aquellas áreas donde los gobiernos locales son capaces de perseguir agresivamente una construcción institucional y de satisfacer los requerimientos de las redes de producción global, esos gobiernos pueden adquirir una ventaja por ser los primeros en moverse y ampliar su desarrollo y competitividad regional” (Wang & Lee, 2007: 1876).

Por su parte, la competencia entre regiones ha generado unas cuantas consecuencias no intencionadas que debilitan la eficiencia y el bienestar global. Además de conducirles a los gobiernos locales hacia una “carrera al fondo” que afecta los estándares ambientales y laborales, la intensa competencia regional tiene otro efecto: “cuando enfrentan múltiples tareas, los gobiernos subnacionales escogen ignorar estratégicamente algunas tareas” de política pública (Xu, 2011: 1080). Esto, obviamente, produce una subprovisión de bienes públicos y privados.

Ahora bien, dada la variedad de zonas especiales chinas, se dificulta distinguir con facilidad en qué grado los gobiernos locales son capaces de influir en las decisiones de localización espacial y sectorial de las mul-

tinacionales. Sin embargo, Wang & Meng (2004) sostienen que la existencia de “un gobierno municipal fuerte” sí ha constituido una condición para crear estrategias dirigidas a maximizar y canalizar las inversiones especialmente hacia las industrias intensivas en tecnología.

Por otra parte, en China, la descentralización es un proceso a múltiples niveles, que se expresa en la coexistencia de varias formas de propiedad<sup>21</sup>. En estricto sentido, no se puede hablar de un modelo chino, pues hacerlo implicaría efectuar abstracciones que impedirían apreciar la variedad de rutas hacia el crecimiento generadas desde los gobiernos locales. Por ello, al interior de China, se suele distinguir entre los “modelos municipales”<sup>22</sup>. Así, por ejemplo, “el modelo de Wenzhou” se define por una estrategia de crecimiento del clúster de la vestimenta basada en la expansión nacional e internacional de “pequeños negocios familiares empotrados en instituciones locales”. Esto le ha permitido a Wenzhou convertirse en una de las municipalidades más ricas y en “la capital del capitalismo local en China” (Wei, 2011)<sup>23</sup>.

Conforme se consolidan los diversos modelos de crecimiento local, las zonas es-

21 En China, la propiedad privada fue reconocida formalmente desde la reforma constitucional efectuada en 2004. Con anterioridad, la propiedad y los contratos privados eran protegidos mediante instituciones informales que, en lugar de obstruir, facilitaron el desarrollo capitalista (Xu, 2011: 1077).

22 Entre los “modelos de desarrollo” más notorios, se encuentran aquellos de Sunan, Wenzhou, Yiwu y Putung. Para ejemplos de desarrollo regional basados en empresas no estatales, véase el modelo de Guangdong, el modelo de Jiangzhe y el modelo de Wenzhou (Morita, 2010: 54).

23 Para una descripción de los “modelos locales” en Sunan, en la delta del río Pearl y en Wenzhou, véase Morita & Chen (2010), Wei (2011) y Zeng (2011). Por otra parte, en Chung (1999) se encuentran estudios de los modelos de crecimiento implementados en 14 ciudades ubicadas a distintos niveles administrativos.

peciales modifican las relaciones entre las empresas hacia adentro y hacia fuera de China. Esta transformación funcional tiene expresiones espaciales que pueden ser apreciadas en dos dimensiones: la conformación de sistemas de ciudades interconectadas entre sí y la consolidación de economías regionales. Veamos.

### Dos efectos intertemporales: la urbanización del campo y los sistemas de ciudades

En sus inicios, las zonas especiales chinas parecían “enclaves” dentro de una economía nacional cuyas normas de funcionamiento eran diametralmente opuestas. Hasta 1984, por ejemplo, en la Enciclopedia China, la zona económica especial era definida todavía como “una pequeña área demarcada dentro del territorio de un país adecuadamente aislada para adoptar políticas flexibles y especiales para atraer y fomentar las inversiones extranjeras” (Yee, 1992: 14). No obstante, esas áreas no fueron diseñadas para reproducir las “zonas de procesamiento de exportaciones” establecidas en los países occidentales. En su misma concepción, se exteriorizaba una pretensión que trascendía a los objetivos de un mero proyecto de modernización industrial, a saber, las zonas especiales debían servir como “escuelas para aprender la ley del valor y la regulación de la producción según las demandas del mercado” (Yee, 1992: 14).

Con el establecimiento de las zonas especiales, China entró en una modalidad de crecimiento basada en la localización de capitales y trabajadores en las ciudades y, concomitantemente, en la expansión regional de los asentamientos urbanos. Con anterioridad se registraban tasas de urbanización

bajas debido a las políticas relacionadas con los controles migratorios desde el campo, el sistema de racionamiento de alimentos, el registro de hogares, el fomento de la igualdad regional y el apoyo a las comunidades rurales (Zhang, 2002)<sup>24</sup>. Si bien las políticas migratorias perduraron durante la década de los ochenta, el establecimiento de las zonas especiales cambió sustancialmente la distribución de la población y la estructura de la población económicamente activa. Así, entre los años 1978 y 2000, la proporción de la población urbana pasó del 17,92 al 36,22% y la participación del empleo agrícola disminuyó del 71 al 50% (Zhang, 2002).

Con el comienzo del siglo XXI, las zonas especiales aceleraron el cambio productivo desde las actividades primarias hacia las actividades terciarias. Así, por ejemplo, en la zona de Shenzhen, entre 1979 y 2005, la producción primaria descendió del 37 al 0,2%, la producción secundaria aumentó del 20,5 a 53,2% y la producción terciaria subió del 42,4 al 46,6% (Tantri, 2011: 5). Esta transformación estuvo guiada por políticas gradualistas que no pretendieron ser “demasiado ambiciosas”:

Inicialmente [...] el énfasis se colocó en las industrias de pequeña escala, especialmente intensivas en trabajo, pero modernas. En una segunda etapa, había un énfasis especial en las industrias de alta tecnología. En la tercera etapa, la base industrial de la región fue diversificada, específicamente mediante industrias con tecnología avanzada y modernos métodos científicos de producción. El paso ayudó también a desarrollar sistemáticamente la base de infraestructura

24 Durante la Revolución Cultural, entre 1966 y 1976, la proporción de la población urbana decreció debido a las políticas dirigidas a desplazar la población hacia las zonas rurales (Young, 1998).

regional sin poner demasiada carga fiscal (Tantri, 2011: 6).

Acompañando al cambio en la composición del producto, en las ciudades y regiones vinculadas con las zonas especiales, se observa una tendencia a la reducción del número de trabajadores y suelos dedicados a la agricultura<sup>25</sup>. Obviamente, la reducción en el área cultivable ha implicado la conformación de espacios urbano-regionales que no pueden ser autosuficientes en la provisión de alimentos.

Por otra parte, como territorios para una producción cada vez más internacionalizada, las zonas especiales demandan cantidades crecientes de insumos, trabajo y capitales. Esta circunstancia ha fomentado la creación de eslabonamientos productivos y logísticos que rompen permanentemente los límites formales de las zonas especiales y de sus ciudades anfitrionas. Por ello, aunque pudiese existir rivalidad entre los gobiernos locales por acceder a los favores del gobierno central o por atraer a la inversión extranjera, la expansión de las zonas económicas especiales ha generado un efecto de “agregación de las ciudades”, esto es, una tendencia a crear relaciones funcionales complementarias entre urbes<sup>26</sup>. Por ejemplo, en un estudio empírico sobre la regionalización de las economías subnacionales chinas, se identificaron nueve grandes “clústeres urbanos”, cada uno de los cuales “comprende un número considerable de ciudades con diferentes características, tipos y escalas, con una o dos megaciudades como región central y vinculadas por medio de redes modernas de

información y transporte, que tienen funciones culturales y socioeconómicas avanzadas y relativamente completas” (Qian, 2012: 140).

Si bien emergió espontáneamente, la aglomeración de las ciudades chinas ha sido profundizada por el 12° Plan Quinquenal. En este se propone un crecimiento basado en “megaciudades y grandes ciudades”, tomando a las pequeñas y medianas ciudades como núcleo y fomentando “la aglomeración urbana para que sirva como irradiador poderoso” (Qian, 2012: 138)<sup>27</sup>. Como esta declaración lo evidencia, las aglomeraciones no son sumatorias de espacios urbanos, sino “sistemas de ciudades” que se articulan jerárquica y funcionalmente a las zonas económicas especiales.

A similitud de lo que sucedió con el incremento poblacional urbano acaecido desde la reforma, estos sistemas han estado ampliándose e incrementándose permanentemente. Así, por ejemplo, en un estudio sobre lo que sucedió en el delta del río Yangtze entre 1978 y 2007, se evidencia que la aglomeración urbana aumentó desde una tasa anual de 0,003 a 0,07 (Jing, 2012). Dicho en una forma más general, “se triplicó el número de ciudades de todos los tamaños y se cuadruplicó el número de ciudades con un más de un millón de residentes. Desde mediados de los ochenta, las áreas urbanas han estado expandiéndose a una sorprendente tasa superior al 6% anual” (Lu, 2012: 3).

Dentro de aquellos sistemas, las zonas económicas especiales, las ciudades universitarias o los “distritos de negocios” han devenido en los instrumentos de una expansión espacial del capitalismo que opera a través de la transacción de derechos de uso del suelo, es decir, a través de la constitu-

25 Por ejemplo, en la zona económica especial de Shenzhen, entre 1979 y 2005 se registró una reducción superior al 90% del área dedicada a agricultura (Tantri, 2011: 12).

26 En los hechos, esta tendencia está transformando las divisiones político-administrativas tradicionales.

27 Así, para el 2030, se espera que estas aglomeraciones alberguen a 1 billón de habitantes.

ción de mercados inmobiliarios<sup>28</sup>. Apreciada con referencia a la urbanización del espacio rural, esta expansión ha implicado una “acumulación por desposesión” en la cual las burocracias locales establecen alianzas con “empresas privadas de relocalización” que utilizan medios coercitivos para obligar a los campesinos a abandonar sus tierras.<sup>29</sup>

En este sistema de aglomeraciones urbanas, los gobiernos locales y las empresas estatales operan como los actores principales de la transformación. Debido a su capacidad para determinar las condiciones para adquirir, arrendar o vender derechos de suelo, tales actores han generado instituciones que producen una “masiva disipación de la renta” y, en no pocas ocasiones, una inversión dispendiosa. Dicho de otro modo, la capitalización de la renta de la tierra ha estado asociada a una utilización subóptima de recursos escasos (Lu, 2012). De esto se derivó una consecuencia paradójica: las barreras institucionales limitan la capacidad de las economías urbanas para generar empleos suficientes incluso en circunstancias en las cuales las tasas de crecimiento del PIB son superiores a las tasas de urbanización.

Por otra parte, si bien las ciudades han logrado consolidarse como nodos para múltiples flujos de bienes, servicios y factores, aquellas registran un desempeño deficiente como espacios para la reproducción social, pues las configuraciones urbanas chi-

nas distan mucho todavía de ser espacios de bienestar. Debido a su marcada vocación productiva, las zonas económicas especiales son territorios que derraman pocos beneficios hacia los trabajadores. Así, por ejemplo, aunque las zonas especiales pudiesen ser tan grandes como toda una ciudad, el sistema de controles a la residencia urbana les impide a los trabajadores acceder legalmente a seguridad social u otros servicios públicos. En términos físicos, la conformación de ciudades productivistas aparece expresada en la consolidación de un mercado inmobiliario urbano privado que no logra satisfacer las necesidades de vivienda de la población (Wang, 1999).

Las articulaciones entre las aglomeraciones de ciudades están fomentadas por una rivalidad que tiene acicates económicos y políticos. Por un lado, los gobiernos locales tienen incentivos para invertir en el desarrollo empresarial porque este les permitirá compartir ingresos tributarios con el gobierno central. Por otro lado, dado que los indicadores de crecimiento económico son utilizados como mecanismos para evaluar a la burocracia, los funcionarios gubernamentales están motivados a forjar “ciudades empresariales”<sup>30</sup>. Así, se configura una trayectoria que se impone y refuerza a sí misma:

Enfrentado a una competencia intensa, en China, el gobierno local adopta, primero, un enfoque expansionista para incrementar el tamaño global de la economía local. Varios problemas sociales, como el desempleo, son abordados mediante la reestructuración económica y el rápido crecimiento basado en inversiones con la esperanza de generar más plazas para compensar la pérdida de trabajos en

28 No obstante, la alianza entre los nuevos empresarios y los gobernantes locales no es ni estática ni armoniosa. Conforme la propiedad privada se difunde como la forma hegemónica de control de activos, los gobiernos subnacionales intentan retener una tajada de la renta económica colocando regulaciones discriminatorias a los empresarios (Zhang, 2009).

29 Al margen de estas acciones privadas, en los medios públicos se promueven discursos que representan al campesinado como un elemento de atraso y plantean basar el desarrollo en las formas urbanas de producción y asentamiento (Sargeson, 2012).

30 Todo esto tiene como trasfondo a una sociedad civil débil que permite que la “gobernanza empresarial” sea compatible con el elitismo político (Wu & Zhang, 2007).

las industrias manufactureras. Segundo, el gobierno local se esfuerza por ampliar la competitividad, incluyendo la modernización de la estructura económica, la promoción del desarrollo de alta tecnología y la introducción de servicios a la producción. Tercero, el gobierno local intenta expandir la base de recursos mediante el desarrollo de zonas económicas especiales, zonas francas y zonas de desarrollo económico; la elevación del rango administrativo y la expansión de las regiones administrativas a través de la anexión y ajuste de límites. Cuarto, el gobierno local está activamente involucrado en el mercadeo de la ciudad, para mejorar la imagen de la urbe y sus ambientes de vida e inversión. El mercadeo de la ciudad incluye la venta de suelo público para atraer a los inversionistas, el establecimiento de mecanismos de mercado en la inversión de infraestructura y la operación de servicios públicos que fueron monopolizados previamente por el gobierno, el mejoramiento del ambiente y el incremento de la cobertura verde y el establecimiento de una imagen de ciudad vivible y con diversidad de culturas urbanas (Wu & Zhang, 2007: 718).

Por último, en lo relativo a la producción social del espacio, la expansión de las zonas económicas especiales está generando algunos efectos significativos. La distinción entre lo urbano y lo rural tiende a desaparecer conforme distintas unidades económicas logran “encadenarse” entre sí. Debido a su espontaneidad, la conformación de cadenas productivas reduce la capacidad del poder público para controlar la difusión espacial de las formas capitalistas. Por ello, en China, la noción de “ciudad región” tiende incluso a quedar corta como unidad de análisis y planificación.

Desde 1978, la expansión de las ciudades chinas hacia afuera de sus centralidades

históricas originales ha sucedido como un proceso dirigido por la difusión de las formas mercantiles. En este contexto, las acciones públicas han generado “ciudades-región” siguiendo una lógica de planificación para el mercado. En Chengdu, por ejemplo, el viejo núcleo urbano central se expandió incorporando a las áreas periurbanas y rurales inmediatamente adyacentes mediante un patrón de anillos concéntricos sucesivos que se abren hacia todas las direcciones. En respuesta a esto, mediante el Plan Maestro de Chengdu 2003-2020, las autoridades intentan moldear la expansión urbana mediante el establecimiento de seis corredores multifuncionales definidos según los factores físicos del territorio, los problemas de transporte, la “motivación de la población” y las opciones de aprovechamientos económicos. De esta manera, se busca una dispersión con múltiples centralidades conectadas funcionalmente entre sí (Wang, 2012)<sup>31</sup>.

Por otra parte, como instrumento para el desarrollo coordinado entre ciudades, la noción de ciudad-región es relativamente nueva y no ha funcionado bien en China. Si bien el sistema administrativo jerárquico podría facilitar acciones confluyentes entre los diversos niveles de gobierno, se mantienen condiciones precarias para la interacción, negociación y construcción de consensos entre las ciudades. Usualmente, los gobiernos municipales más poderosos “son propensos a la

31 Dado que las reformas generaron usos del suelo compatibles con la liberalización de los mercados, los patrones de expansión observados en Chengdu tienden a asimilarse a los modelos occidentales teorizados por Von Thünen, Burgess, Harris y Ullmann (Wang, 2012: 74). Por ejemplo, en un estudio multitemporal con imágenes satelitales de Guangzhou, Shenzhen, Dongguan, Zhongshan y Chengdu, se confirma que las ciudades chinas han adoptado tendencias expansivas más “occidentalizadas”, esto es, basadas en formas multinucleares en las cuales los objetivos de planificación y las fuerzas de mercado buscan alcanzar economías de aglomeración (Seto, 2007: 263).

competencia entre ciudades incluso dentro de la misma región” (Luo & Shen, 2008).

Además, se ha producido una “urbanización del campo” cuya expresión ampliada es la constitución de regiones económicas. Apreciada desde una perspectiva geográfica, la dispersión de las ciudades chinas es el resultado de un movimiento de transformación de los hábitats que sucede siguiendo las trayectorias marcadas por las autopistas y caminos principales (Ge & Cao, 2009). Sin embargo, los procesos de periurbanización son difícilmente comparables a sus equivalentes occidentales: en China, la periurbanización puede alcanzar hasta 300 kilómetros alrededor de un núcleo urbano central (Webster, 2002: 5).

Esta dispersión de las ciudades consagra la subsunción real de las formas culturales, políticas y económicas tradicionales a la lógica de la acumulación capitalista transnacional<sup>32</sup>. La periurbanización china destruye los fundamentos materiales de las formas de economía no hegemónicas. En este sentido, aquella no equivale a la “rurbanización”, un proceso que admite la diversidad de usos del suelo y, en esa medida, mantiene una morfología rural en el paisaje. En las grandes ciudades chinas, se observa una creciente especialización del uso del suelo que desplaza a los usos mixtos asociados a formas no capitalistas. Entre otras razones, esto ha ocurrido por la creación de “zonas de desarrollo para acomodar a los flujos de inversión nacionales e internacionales” (Seto, 2007: 263).

Para ilustrar esto, se podría citar el caso de la primera zona económica especial chi-

na. Inicialmente conformada como un enclave que contenía infraestructuras de apoyo a la producción industrial, Shenzhen se expandió exponencialmente hacia su espacio circundante hasta engullir en su interior a 241 “aldeas” agrícolas que tenían cientos de años de existencia y que habían sido transformadas en granjas colectivas en la época maoísta. En 1992, mediante las disposiciones jurídicas pertinentes, las aldeas fueron convertidas en “barrios” y, de esa manera, los campesinos perdieron el control de sus tierras ancestrales.

Desde ese entonces, Shenzhen y sus aldeas han coevolucionado inmersas en un proceso en el cual las prácticas públicas y privadas están estructuradas a partir de una oposición permanente: mientras “lo urbano” significa una modernidad empresarial, bien ordenada, atomizada y universal, “lo rural” representa el pasado feudal, mítico, colectivo y particular (Bach, 2010: 422). A pesar de estar sujetas a una constante desvalorización simbólica, las “aldeas urbanas” constituyen verdaderos espacios sumergidos que acogen, esconden y reproducen a la fuerza de trabajo migrante hacia Shenzhen (Wang, et al., 2009).

A su vez, las aldeas urbanas han contribuido sustantivamente al desarrollo del capitalismo desde abajo. Dado que suelen abarcar a migrantes que se desplazan de ciudad en ciudad buscando trabajo en las grandes obras de infraestructura, las aldeas albergan a una “población flotante” que no puede ser controlada fácilmente por las instituciones administrativas convencionales. Por ello, desde las aldeas urbanas, se generan acciones colectivas que protegen a los negocios privados de la interferencia estatal. Por ejemplo, desde Zhejiangcun, una aldea localizada a 5 kilómetros de la plaza de Tiananmen en Beijing, se han creado redes in-

32 Como destaca Buck (2007), esta subsunción se expresa en una producción del espacio que es instrumentalizada mediante distintos regímenes, convenciones y modalidades de contratación de factores productivos entre los agentes urbanos y los agentes rurales así como entre las empresas públicas y las empresas cooperativas.

formales de producción, exportación e importación que, conforme generan su propio sistema de mercado, ocasionan fácticamente redefiniciones de la relación entre Estado y sociedad (Xiang, 2005).

### La transformación de las regiones ocasionada por la expansión de las zonas especiales

En términos geográficos, la expansión de la influencia de las zonas económicas especiales ha desplazado la mancha urbana desde la costa hacia el oeste de China. Obviamente, este desplazamiento no ha sido homogéneo ni ha logrado evitar “brechas” de urbanización entre las diferentes regiones (Liu *et al.*, 2012). Sin embargo, la provisión de materias primas, productos semielaborados, energía y trabajo para las ciudades ha conformado fuerzas con capacidad para transformar regiones económicas existentes durante siglos y, también, para crear nuevas regiones económicas en cuestión de unos pocos años.

Cuando comenzaron las reformas, el gobierno central chino no tenía un plan maestro que determinase en detalle las trayectorias posteriores de la evolución de las zonas especiales. Su implementación comenzó siguiendo un enfoque de prueba y error. Sin embargo, para crear sus propias modalidades de territorios especiales, los funcionarios chinos sí estudiaron a profundidad la experiencia de otros países con las “zonas de procesamiento de exportaciones” (Tantri, 2011).

Apreciada desde una perspectiva temporal más amplia, el surgimiento y consolidación de las zonas especiales está asociado a un proceso de transformaciones que comenzó con reformas agrícolas rura-

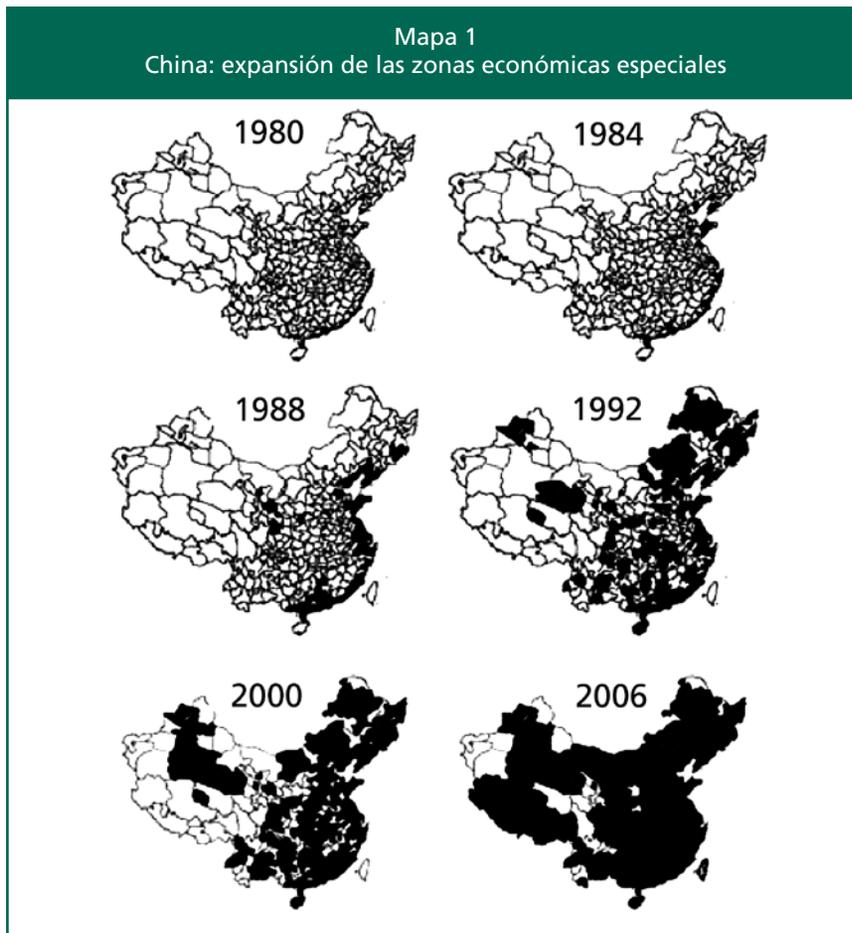
les (1978-84), continuó con reformas industriales urbanas (1985-89) y prosiguió con reformas macroeconómicas (década de 1990) (Tantri, 2011: 2). Además de estos grupos de grandes cambios, las zonas especiales fueron modificando sus características con modificaciones posteriores específicamente centradas en ellas.

Al respecto, al analizar la conformación de las regiones costeras chinas durante los últimos 30 años, Ramesh (2012) distingue reformas acumulativas y superpuestas que pueden desagregarse en cuatro procesos: a) el establecimiento de las zonas abiertas a la inversión extranjera; b) la acumulación de conocimiento a través de los parques de ciencia y tecnología y las zonas de desarrollo tecnológico; c) la creación de incentivos para la investigación<sup>33</sup>, y d) la reforma del sistema educativo.

Conforme consolidaban su funcionamiento, las zonas especiales generaron transformaciones en los usos del suelo y en la gobernanza de las regiones. Desde 1978, se puede distinguir una “secuencia espacial de la apertura” que comenzó con cuatro zonas económicas, prosiguió con la ampliación de los regímenes especiales hacia 14 ciudades costeras en 1984, generó cinco áreas económicas abiertas costeras en 1985, estableció la zona especial en Hainan en 1988, conformó una nueva área en Shanghai Pudong en 1990, autorizó 13 ciudades fronterizas abiertas y cinco ciudades abiertas en el río Yangtzé y, finalmente, convirtió a todas las ciudades capitales provinciales en ciudades abiertas en 1991 (McGee, 2007:2).

A consecuencia de esta expansión acumulativa y superpuesta, la influencia económica de las zonas especiales puede ser representada como una mancha que cubre

33 Para detalles de la cronología de las reformas dirigidas a fomentar investigación, véase Ramesh (2012).



Fuente: Wang (2010)

actualmente a la mayor parte de los gobiernos subnacionales chinos (Mapa 1)<sup>34</sup>. En tal sentido, a similitud de aquello que las visiones neoclásicas del crecimiento regional suelen recomendar, las zonas especiales chinas operaron muy bien como instrumentos transitorios para la liberalización e internacionalización de una economía doméstica.

Debido a la relativa velocidad de las reformas económicas chinas, se podría creer

erróneamente que la liberalización comercial, la incursión de las inversiones extranjeras, el fomento a la propiedad privada y la privatización de activos operaron en igual sentido espacial y temporal. Eso, sin embargo, no fue así. La expansión del capitalismo en el territorio chino no coincide todavía con la “geografía de la privatización” de los activos estatales y colectivos (Han & Pannell, 1999).

Además de propiciar dinámicas económicas espontáneas en el uso del suelo, la proliferación de las zonas especiales ha incentivado procesos deliberados de expropiación de tierras de propiedad colectiva.

34 Esta “geografía de la apertura” estuvo controlada desde el gobierno central pues, desde 1991, los privilegios otorgados a la inversión extranjera radicada en las zonas económicas especiales fueron extendidos a todo el territorio nacional (Milberg, 2008: 20).

Dado que la tierra urbana pertenece al Estado, mientras que la tierra suburbana y rural pertenece a colectividades campesinas, los gobiernos locales buscan apropiarse de la tierra de propiedad colectiva mediante acciones administrativas. Por ejemplo, para ampliar el área bajo su dominio directo, los gobiernos locales efectúan frecuentes “reclasificaciones” de los usos del suelo cuyo efecto es generar una “seudourbanización”. Entre otras tácticas, este procedimiento implica declarar a los condados como distritos o designar a las invasiones periféricas como suburbios de la ciudad (Yew, 2012: 293). Una vez bajo control del gobierno local urbano, el uso de la tierra deviene en un derecho transable en “seudomercados” no competitivos donde la colusión entre funcionarios y empresarios expropia a los campesinos del dominio efectivo de sus tierras. Legal o ilegalmente, los predios devienen así en propiedad privada.

Sea mediante los ajustes administrativos, la construcción de infraestructuras o el establecimiento de zonas especiales, la dispersión espacial de las ciudades acelera la conversión de la tierra en un bien escaso cuyo control lo convierte en “el principal activo” en las disputas por la apropiación del excedente social. A pesar de que genera usos ineficientes e inequitativos del suelo, esa conversión no ha logrado ser contenida por las normativas públicas. Por el contrario, fomentando la periurbanización, los gobiernos subnacionales generan ingresos para sus obras, rentas para sus cuadros e, incluso, réditos políticos:

En la búsqueda de ciudades grandiosas, los gobiernos locales toman la tierra rural con diligencia, porque esta satisface múltiples objetivos vitales para sus carreteras y otros intereses. El suelo urbanizable

estimula el crecimiento del PIB [...] Los funcionarios locales pueden vender los derechos de uso del suelo a precios altos para incrementar sus arcas o establecer zonas de desarrollo para atraer inversiones; también pueden expandir el área urbana construida bajo su jurisdicción y construir infraestructura para facilitar la urbanización. En suma, la conversión de la tierra agrícola en suelo construido le permite efectivamente al gobierno “matar muchos pájaros con una piedra” [...] Los funcionarios locales organizan sus cerebros para producir logros políticos “visibles” bajo la forma de proyectos extravagantes, ostentosos y frecuentemente improductivos. Percibidos como símbolos de “modernización” por los diferentes niveles de gobierno, los proyectos a gran escala no son exclusivos de las capitales o de las localidades opulentas [...] También, en las aldeas solitarias, las ciudades pequeñas y los condados menos desarrollados, se puede apreciar todo tipo de “hitos arquitectónicos” subutilizados – cabañas lujosas, carreteras anchas, centros comerciales descomunales, plazas enormes, estadios y edificios gubernamentales palaciegos– (Yew, 2012: 283-287).

Dado que la eficiencia económica no es el único principio organizador de la conducta de los funcionarios, la multiplicación de zonas especiales ha devenido en un pretexto para “la construcción de lugares”, una estrategia utilizada por los gobiernos locales para alcanzar incluso sus intereses más “parroquiales”. En su búsqueda de rentas económicas y espectacularidad política, los “cuadros locales” fomentan una proliferación de “zonas de desarrollo” que obstaculiza la planificación del desarrollo, dado que impide una racionalización de los usos del suelo. Según una investigación del Ministerio de Tierra y Recursos, en 1997, se registra-

ron 4210 zonas de desarrollo, la mayoría de las cuales había sido establecida ilegalmente por gobiernos de nivel inferior al provincial (Yew, 2012: 290).

Esta proliferación de zonas especiales es posible gracias a las interminables y cambiantes tipologías. Mediante estas, los gobiernos subnacionales chinos intentan atraer inversión extranjera “a su gusto”, dígame evadiendo las normativas nacionales sobre la moratoria a la creación de nuevas zonas. Frecuentemente, el afán por circunvalar la racionalización de estos instrumentos de política conduce a la duplicación y al malgasto de infraestructuras. Al respecto, por ejemplo,

[...] un estudio del Ministerio de Tierra y Recursos sugiere que las llamadas *zonas de desarrollo de alta tecnología* o las *zonas industriales científicas* tienen las mismas estructuras industriales y carecen de innovaciones tecnológicas. [Si bien combinan] comercio intranacional e internacional, negocios inmobiliarios, entretenimiento e instalaciones médicas dentro de un mismo recinto, las zonas de alta tecnología no son diferentes de otras zonas que están sujetas a regulaciones estrictas (Yew, 2012: 291)<sup>35</sup>.

## El crecimiento económico con desigualdad persistente

Como demuestran una gran cantidad de investigaciones empíricas, el fenómeno más notable en China son las disparidades regionales [...] la desigualdad entre provincias, la desigualdad entre lo rural y lo urbano, y la desigualdad entre

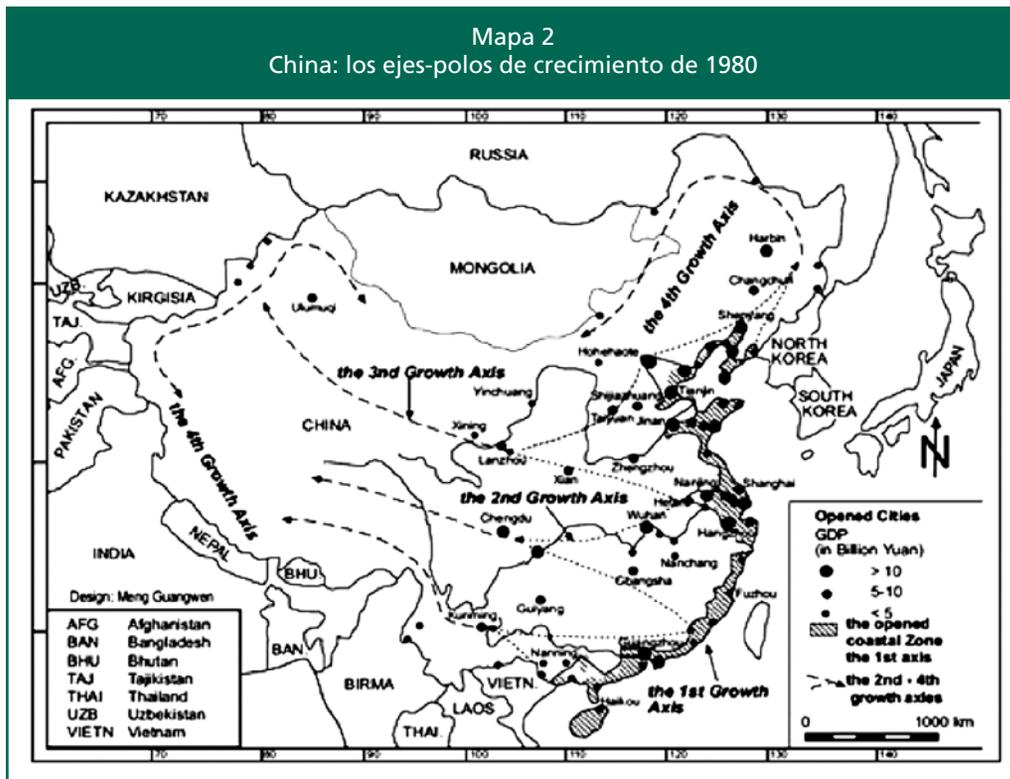
las regiones del este, central y occidental (Fang *et al.*, 2009)<sup>36</sup>.

Una buena integración funcional de los procesos y espacios productivos no equivale a una distribución social y espacialmente homogénea del excedente económico. En sus inicios, cuando el gobierno central chino instaló la política de “puertas abiertas”, se esperaba que las zonas especiales generasen beneficios que podrían distribuirse posteriormente al resto del país. En la versión china de la “teoría del goteo” se suponía que, con el paso del tiempo, las regiones avanzadas empujarían a las regiones retrasadas hacia el crecimiento. A tal efecto, se implementó un sistema complejo de “polos y ejes de desarrollo” a partir del cual se crearían paulatinamente “corredores” para el derrame de los excedentes (Mapa 2).

Décadas después, sin embargo, el goteo ha sido limitado. El regionalismo abierto chino y sus zonas económicas especiales han permitido la apertura externa, el aumento de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera, pero sin incrementar los “efectos de derrame” hacia adentro del país (Orozco Plascencia, 2011). Ciertamente, con relativa flexibilidad y premura, el gobierno central ha intentado corregir las disparidades regionales utilizando intervenciones definidas según criterios como: fortalecer las relaciones económicas entre el norte y el sur de la región costera del este; vincular desde el sur a la región costera con el centro y luego con el oeste del país; vincular desde el norte a la región costera con el centro y luego con el oeste del país; y vin-

35 Para un recuento histórico de las medidas utilizadas por el gobierno central para intentar controlar la proliferación de zonas económicas especiales, la pérdida de recursos y las tierras ociosas, véase Yew (2012).

36 Además de estas desigualdades espaciales, se debe mencionar la persistencia y ampliación de las brechas de la desigualdad que afectan a grupos étnicos y géneros a través de acceso diferencial a salud, educación y otros bienes públicos. Para análisis sobre estos aspectos, véase Gustafsson (2008).



Fuente: Guangwen (2003)

cular, desde el norte y desde el sur, a las tres regiones con Rusia, Japón, Corea, Mongolia, los países del sudeste asiático y el resto del mundo.

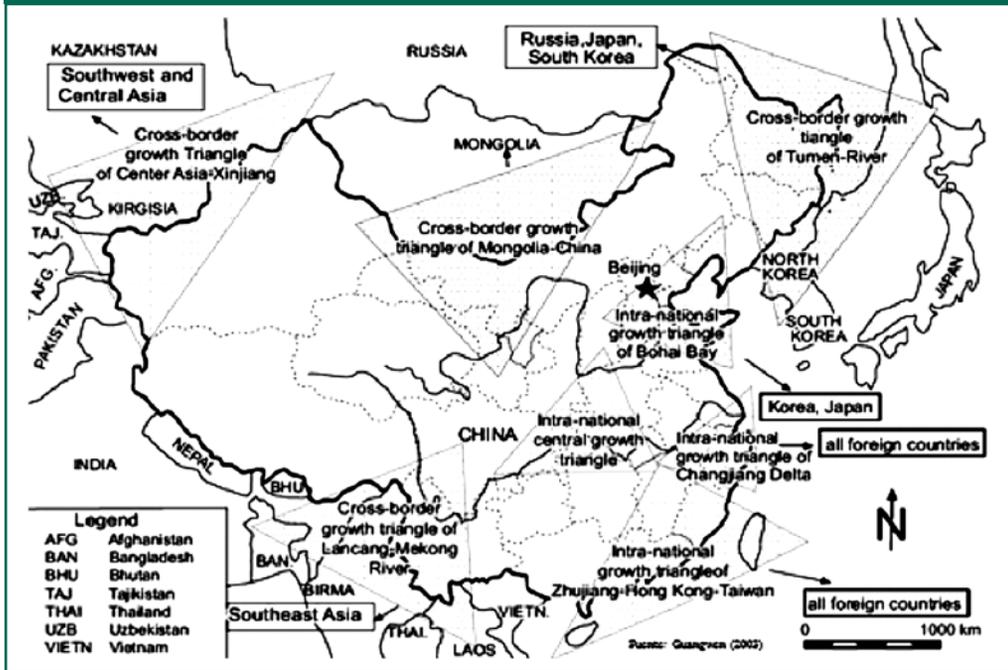
A esta “estrategia por ejes” se superpone una estrategia basada en “triángulos de crecimiento internos y transfronterizos”, cada uno de los cuales intenta consolidar a su vez vínculos regionales con los países vecinos (Mapa 3). No obstante, a pesar de la juxtaposición de estrategias con escalas diferentes, después de tres décadas de reformas, se verifica que<sup>37</sup>:

en diferentes áreas, la distancia entre pobres y ricos ha incrementado significativamente. Por ejemplo, en servicios de sa-

lud, se puede observar que el porcentaje entre las familias más ricas y las familias más pobres, en lugar de decrecer, ha estado aumentando en los últimos 10 años (1996-2005), pasando de una brecha de 2,74 a 6,34 veces. Con respecto a educación, cultura y entretenimiento, durante el mismo periodo, la brecha se amplió de 3,84 a 8 veces. Al mismo tiempo, entre 2000 y 2005, la diferencia en los niveles de ingreso entre grupos urbanos incrementó de 3,61 a 5,7 veces entre los más pobres y aquellos con ingresos más altos, con Shanghai, Tianjin y Jiangsu aparecen como las ciudades más beneficiadas y Tíbet, Yunnan y Guizhou como las más pobres. En lo rural, la diferencia entre bajos ingresos y altos ingresos se ha expandido de 6,4 veces a 7,2 veces. Todas estas diferencias cuestionan la naturaleza del éxito obtenido e incrementan la inestabilidad social de un pueblo que

37 Para descripciones sociológicas de la polarización de los ingresos en China, un fenómeno que conduce a la disolución de la clase media, véase Goodman (2008).

Mapa 3  
China: triángulos de crecimiento internos y transfronterizos desde 1980



Fuente: Guangwen (2003)

todavía hace 20 años estaba acostumbrado a que prevaleciera la igualdad económica (aunque aparecía como pobreza generalizada) y que no conocía el significado de clase media.

Para un gran número de chinos, el éxito económico parece muy distante; su inquietud incrementa cuando notan directa o indirectamente las grandes diferencias entre ciudades como Zhejiang, Shanghái y Beijing, que reciben un ingreso per cápita anual de 27703, 22808 y 22417 yuanes, respectivamente; y Guizhou, Gansu y Xinjiang que solo reciben 5052, 9586 y 9689 yuanes, respectivamente.

En suma, el éxito económico no ha sido parejo. Las diferencias conforman parte de la inquietud social que acompaña a las cifras que indican que, en 2005, solo 174 millones de jubilados tenían seguro, solo 137 millones tenían seguro de asistencia médica, 106 millones te-

nían seguro de desempleo, 83 millones tenían seguro por accidentes laborales y 53 millones tenían seguro de maternidad (Oropeza García, 2012: 25).

Tampoco, en términos ambientales, el panorama de las desigualdades regionales es satisfactorio:

A pesar de su gran superficie (9,5 millones km<sup>2</sup>), China está por debajo del promedio en recursos naturales esenciales para el desarrollo [...] Solo tiene 0,094 hectáreas de área cultivable per cápita, colocándola 40% debajo del promedio global; y 2,25 metros cúbicos de agua dulce per cápita, colocándola 30% por debajo del promedio global. Y esta situación se repite en bosques, recursos minerales y petróleo con niveles de 20%, 60% and 11% por debajo del promedio

mundial per cápita. Al mismo tiempo, su acelerado crecimiento económico le ha conducido a consumir 48%, 40%, 32% y 25% de la producción mundial de cemento, carbón, acero y óxido de aluminio, generando un desequilibrio entre oferta y demanda y contaminación [...] el volumen de emisiones chinas de los principales contaminantes ya ha superado la capacidad de auto-purificación del ambiente. De sus 7 sistemas hidrológicos, más de la mitad sufren de seria contaminación (los ríos Huang He, Huasihe y Liaohe están al 60% de la línea internacional de alarma ambiental y el río Haihe está al 90%). La lluvia ácida afecta a una tercera parte de la superficie nacional. Cerca de 360 millones de hectáreas tienen pérdidas hídricas y erosión de suelos (38% de la superficie arable del país), una cifra que incrementa en 15 mil km<sup>2</sup> cada año. La desertificación ya afecta a casi el 20% de territorio nacional y, consecuentemente, el problema del deterioro ambiental representa un gran desafío para su desarrollo y un costo anual que llega al 8% de su PIB (Oropeza García, 2012: 26).

Muchos factores determinan la persistencia de la desigualdad<sup>38</sup>. En el ámbito económico, la desigualdad está asociada a la expansión espacial de las formas de producción capitalistas. Pero la profundización de la desigualdad no solo es una consecuencia del funcionamiento de los mercados. En China, durante las primeras décadas de la reforma, se apreció como inevitable e incluso deseable a la desigualdad entre las re-

giones geográficas y a la desigualdad entre los grupos sociales. Esta tolerancia a la ampliación de las brechas apareció sintetizada por Deng Xiaoping cuando manifestó que “a algunas personas se les debería permitir enriquecerse primero” (Gustafsson 2008: 2) y que las zonas costeras “deberían acelerar su apertura al mundo exterior y deberíamos ayudarlas a desarrollarse primero rápidamente; más tarde, ellas pueden promover el desarrollo del interior. El desarrollo de las zonas costeras tiene importancia primordial y las provincias del interior deberían subordinarse a eso” (Yu, 2010: 440).

Asumiendo esta visión sobre la necesidad de una desigualdad temporal, las políticas de reforma tendieron a proporcionar un tratamiento preferencial a las regiones costeras del este. Posteriormente, el gobierno central intentó corregir las desigualdades socio-espaciales estableciendo la “estrategia de desarrollo occidental” (1998), “la estrategia para la revitalización del noreste” (2003) y “la estrategia para el ascenso de China central” (Zheng & Chen, 2007). Sin embargo, e independientemente de cuáles hubiesen sido las orientaciones iniciales de la reforma<sup>39</sup>, la tolerancia a la desigualdad sigue manteniéndose debido a opciones de política dirigidas a fomentar “lo grande y lo poderoso”. Evidentemente, en las zonas económicas especiales y clústeres chinos, se pueden encontrar empresas de todos los tamaños e intensidades tecnológicas. Sin embargo, el gobierno central chino no ha privilegiado una vía de crecimiento centrada

38 Dadas las magnitudes y diversidad de los territorios chinos, la persistente desigualdad no puede ser atribuida solo a factores económicos. Por ello, Zhu (2012) plantea entender la desigualdad en función de una multiplicidad de determinantes tales como la localización, la política y las instituciones, el comercio y la globalización, las brechas de capital humano y educación y las divisiones espaciales.

39 La filosofía de la apertura implicó no solo una transformación de la orientación de las políticas económicas dirigidas en el sentido del pragmatismo y la eficiencia. A su vez, aquella implicó una modificación en los procedimientos para la construcción de hegemonía de la clase dirigente. En tal sentido, entre los factores políticos que explican el éxito de China se encuentra la transformación del socialismo en una “ideología nacionalista desarrollista” (Chibba, 2011: 151).

en el apoyo a las pequeñas empresas. En 1994, se promulgó el “perfil de las políticas industriales de la nación”, un informe “apreciado como la directiva más integrada e integral sobre políticas industriales”. En este documento, se recomendó:

[...] el direccionamiento del apoyo estatal a los grandes grupos empresariales para promover la “competencia racional”, lograr economías de escala e incrementar la especialización. Basándose en estos principios, la comisión de planificación estatal esbozó las políticas industriales para telecomunicaciones, transporte, construcción, maquinaria, procesamiento de petróleo y producción de materiales químicos. También propuso políticas sobre inversión extranjera, comercio internacional, reestructuración industrial y desarrollo tecnológico (Liu, 2005: 25).

Un año después, esta nueva orientación de política apareció resumida en la frase “aferrar lo grande y dejar lo pequeño”. Esta directiva fue operacionalizada mediante “la amalgamación”, esto es, fusionando pequeñas unidades económicas para convertirlas en grandes empresas. Luego, en el 10° Plan Quinquenal, la estrategia de desarrollo industrial buscó convertir a esas fusiones en compañías transnacionales.

A consecuencia de todo lo anterior, desde 1978, la política económica ha consolidado una “estructura industrial dual” en China. Por un lado, el gobierno central privilegia a las “empresas de propiedad estatal”. Estas son concebidas como “campeones nacionales” que reciben préstamos estratégicos de las instituciones financieras del Estado para que puedan convertirse en “ventanas” para la importación de alta tecnología y para la reorganización de la gobernanza corporativa. Por otro lado, los gobiernos locales in-

cuban las “empresas de pueblos” y las “empresas privadas” como instrumentos para ingresar a los mercados de baja tecnología (Tsai & Wang, 2011: 5)<sup>40</sup>.

### Para concluir, algunas reflexiones para la política pública

En China, la expansión de las zonas económicas especiales constituye una expresión concreta de la promoción del capitalismo desde el Estado. Ofrezcan o no un “modelo” a ser emulado, las experiencias chinas permiten inferir algunos elementos para las decisiones gubernamentales en los países en desarrollo. Veamos.

Los actos jurídicos pueden crear zonas económicas especiales. Sin embargo, aquellos no bastan para garantizar su funcionalidad económica. En China, desde el inicio de las reformas, se han creado y destruido zonas económicas cuantas veces ha sido necesario hacerlo. Además de costosa, esta experimentación presupone condiciones difícilmente alcanzables en otros países. Políticamente, la creación-destrucción de zonas especiales presupone un aparato burocrático-político con capacidad para moldear y controlar, en los distintos niveles de gobierno, las principales variables del juego político. Sin un control jerárquico de los mecanismos de gobernabilidad económica, las disputas locales aumentarían la escala del conflicto distributivo proyectándolo hacia el ámbito nacional. Por ello, en lugar de ser concebidas como herramientas que nacen “por decreto”, las zonas económicas especiales deberían ser diseñadas conside-

40 El término “empresas de pueblo” (“town-village enterprises”) no se refiere a empresas cooperativas, populares o solidarias, sino a unidades económicas con escala “local”.

rando las disputas por la apropiación de los excedentes sociales que ocurren en los espacios subnacionales.

Si bien las decisiones de un gobierno central pueden alterar sustancialmente la cantidad de zonas especiales existentes al interior de un país, las características del funcionamiento concreto de estos territorios no pueden ser controladas a plenitud mediante actos administrativos. Su éxito o fracaso es una consecuencia de las condiciones productivas, sociales y culturales previas. Dependiendo de cuáles sean las características de esta “dependencia de la trayectoria” histórica, las zonas económicas pueden o no lograr sus propósitos como instrumentos de crecimiento. Esta circunstancia invita a la prudencia en la formulación de los objetivos de la política pública.

En las experiencias chinas, las zonas especiales fueron construidas considerando la historia centenaria e incluso milenaria de sus eventuales territorios anfitriones. Las zonas no se instalaron en cualquier sitio. Tampoco se crearon zonas considerando solo el futuro anhelado. Por eso, contrariamente a las usuales apreciaciones occidentales sobre la reforma china, el establecimiento de aquellos instrumentos representó la culminación de políticas que transformaron las condiciones de oferta y demanda de trabajo, capitales y suelos.

A su vez, la dependencia de la trayectoria histórica alerta sobre la necesidad de abandonar aquellos objetivos grandilocuentes delimitados por las narrativas sobre el crecimiento económico hegemónicas en un momento determinado. En China, inicialmente, las zonas especiales no se plantearon ser plataformas tecnológicamente sofisticadas, ciudades del conocimiento o incubadoras de ciencia y tecnología. Como orientación para la política pública, el gra-

dualismo económico-tecnológico predominó durante décadas.

Incluso cuando se logra una exitosa localización de las empresas al interior de una zona económica especial, la conformación de ventajas dinámicas no está asegurada. Los eventuales resultados son altamente dependientes de las características de la industria en cuestión<sup>41</sup>. La localización de empresas en una misma área es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el intercambio de conocimientos, la colaboración o la complementariedad entre empresas. Al interior de una aglomeración, la capacidad innovadora está correlacionada con políticas públicas y con decisiones privadas que trascienden la “ingeniería” de un clúster, una cadena de valor o un *hub* tecnológico. Por eso, incluso cuando son coherentes y continuas intertemporalmente, las políticas de ciencia y tecnología no pueden sustituir a las decisiones macroeconómicas que afectan a la captación y utilización de ahorro interno y externo<sup>42</sup>. Durante las dos primeras décadas de la reforma, en China, los logros en tecnología e información alcanzados al interior de las zonas económicas especiales dependieron de los flujos de inversión extranjera directa. Solo a partir del 2000, una vez que China había logrado ampliar su dotación de capital humano, las políticas de ciencia y tecnología comenzaron a generar sistemáticamente “formas más endógenas de crecimiento de la innovación” (Shang, 2012: 1173).

41 En China, hasta el momento, las aglomeraciones de empresas de alta tecnología no han logrado alcanzar niveles de creatividad comparables a aquellos existentes en las aglomeraciones estadounidenses (Conlé, 2012).

42 Dicho en otra forma, como señala Krugman (1994), en sus primeras décadas, el éxito chino estuvo basado principalmente en una pauta de crecimiento tipo Solow en la cual la acumulación de capital desempeñó un papel más importante que la innovación y que el aumento de la productividad total de factores.

Por otra parte, incluso cuando se consolidan zonas especiales con capacidades innovadoras, los beneficios de las eficiencias schumpeterianas no se derraman por sí solos. La desigualdad persiste entre las regiones y al interior de las regiones. Y esto no debería ser una sorpresa. Las externalidades positivas asociadas a la innovación suelen difundirse hacia los espacios económicos geográficamente más próximos al sitio inicial de transformación productiva pues “los flujos de conocimiento están sujetos al deterioro espacial” (Shang, 2012: 1174). Ciertamente, esta tendencia espontánea puede revertirse mediante políticas a largo plazo que generen auténticos vínculos funcionales entre las universidades y las industrias. En el caso de China, estos vínculos están contruidos a partir de la premisa de que la generación de conocimiento no equivale a la transferibilidad de información. Por sí mismo, el Internet no genera fuerzas productivas. Por ello, en la conformación de las zonas económicas especiales chinas, los vínculos entre universidades e industrias se desarrollaron a partir de las ciudades y las universidades previamente existentes. En la última década, estos vínculos están siendo facilitados mediante un sistema de innovación centrado en las empresas.

Los propósitos de las zonas especiales deben postularse sobre la base de expectativas realistas. Definitivamente, aquellas no son instrumentos redistributivos. Su eventual eficiencia técnica no implica por sí misma la generación de procesos económico-políticos que contribuyan a una menor desigualdad social. Tampoco las zonas especiales son instrumentos para superar la desigualdad territorial. En China, la desigualdad regional ha sido sensible a la presencia de aglomeraciones y a la localización espacial de los clústeres (Li & Wei, 2010). Dado que esta circunstancia ha estado acompaña-

da por la realización selectiva de inversiones en infraestructuras y en otros activos de apoyo a la producción, las experiencias chinas han reforzado un patrón de centro-periferia a múltiples escalas no solo en la elaboración de bienes sino también en los procesos de creación de conocimientos (Ramesh, 2012a). Dicho en otra forma, la difusión de “economías basadas en el conocimiento” no implica por sí misma equidad.

El desarrollo desigual es inherente al capitalismo. Esta circunstancia se enfatiza cuando “la explotación económica de recursos localizados [...] inevitablemente conduce a ampliar las disparidades económicas interregionales, engendrando dinámicas que, a través del tiempo, cambian poco y raramente son revertidas. Las disparidades interregionales simplemente se transforman, asumen diferentes disfraces y, a veces, cambian entre lugares. En realidad nunca desaparecen. Y la convergencia es rara” (Pallares-Barbera, 2012: s2).

Si se admite la tendencia del capitalismo a la reproducción de las jerarquías y las desigualdades entre regiones, la política pública podría formularse tomando un objetivo diferente, a saber, transformar paulatinamente la desigualdad de los patrones espaciales en circunstancias en las cuales las cadenas y redes globales de valor tienden a ser volátiles y cambiantes. Esto implica, obviamente, articular el diseño de aglomeraciones productivas con una política comercial estratégica. Pero eso no es todo.

En el ámbito interno, para que las zonas especiales puedan favorecer a un mayor número de empresas, personas y regiones, su implementación debería acompañarse con mecanismos distributivos y redistributivos que operen desde dentro y desde fuera de las unidades productivas. Así, por ejemplo, por un lado, se requeriría modificar las relaciones entre capital y trabajo para que los trabajado-

res puedan acceder a una mayor proporción del excedente creado; y, por el otro, se necesitaría cambiar la dinámica de los mercados laborales para generar convergencia intersectorial de salarios “hacia el alza”.

Sin transformaciones a la macroeconomía de la distribución, las zonas económicas especiales contribuyen a la reproducción del *statu quo*. Esas transformaciones podrían facilitar la creación de nuevos espacios económicos que puedan alcanzar complementariedades entre los distintos tipos de empleos. En tal sentido, el objetivo de la política no debería ser “internacionalizar” a las regiones sino “interrelacionarlas” entre sí. Esto es, precisamente, aquello que las decisiones espontáneas de los agentes privados no pueden lograr y que debe ser alcanzado mediante intervención del poder público.

En el diseño e implementación de zonas especiales, la utilización de recursos naturales, la intensidad energética de las actividades económicas y las externalidades ambientales son cuestiones que no pueden ser soslayadas ni minimizadas. Por sus propias características, las zonas especiales tienden a concentrar flujos de insumos y factores y, por tanto, a aumentar los niveles de producción. Por ello, las externalidades ambientales no son ocurrencias transitorias en un proceso de industrialización acelerado que será superado posteriormente con el establecimiento de “tecnologías limpias”.

Aun si esta transformación tecnológica ocurriese al interior de las zonas especiales, estas requieren dinámicas extractivas que suelen subordinar las necesidades de los espacios urbanos y rurales circundantes a la acumulación de capitales en su interior. La reproducción del desarrollo desigual sucede no solo debido a la desigual distribución de la actividad económica en el espacio nacional, sino también debido a la desigual re-

lación metabólica entre las zonas especiales y sus territorios proveedores. Por ello, las políticas públicas deben asumir horizontes temporal y espacialmente amplios. Cuando no sucede así, es decir cuando se cree erróneamente que la implementación de una zona especial equivale a la implementación de cualquier otra infraestructura productiva, se genera la ilusión de que las zonas especiales pueden expandirse por el espacio sin restricciones. Y esto opera en desmedro de su propia sustentabilidad.

Por último, si la dependencia de la trayectoria es un rasgo usual en el devenir tecnológico de las aglomeraciones productivas, entonces la política pública debería formularse desde consideraciones históricas. Al establecer zonas económicas especiales, se requiere analizar cómo los patrones de desarrollo regional desigual se produjeron en el pasado y continúan produciéndose en el presente. Para poder influir en el curso de los acontecimientos, las intervenciones públicas requieren dotarse de elementos intertemporales que permitan corregir las externalidades no deseadas según alguna función de bienestar social. Esta tarea no puede lograrse enunciando los objetivos a ser alcanzados. Se requiere conformar un sistema de gobernanza que permita viabilizarlos políticamente.

Por ello, si algo China podría ofrecerles a los países en desarrollos como “lección” es esto: la capacidad de sus gobernantes para entender la economía política de las transformaciones estructurales. Con mayor o menor grado de formalización, los acuerdos entre universidad, gobierno y empresas han creado las condiciones políticas para la implementación cotidiana del cambio. En China, sin negociación entre los diversos agentes involucrados, las zonas económicas especiales no hubiesen logrado consolidarse como los nuevos espacios para la acumulación de capitales



## Referencias bibliográficas

- Aggarwal, Aradhna (2010), *Economic impacts of SEZs: Theoretical approaches and analysis of newly noticed SEZs in India* (Munich: MPRA).
- Bach, Jonathan (2010), “They come in peasants and leave citizens: urban villages and the making of Shenzhen, China”, en *Cultural Anthropology*, vol. 25, Issue 3, pp. 421–458.
- (2011), “Modernity and the urban imagination in economic zones”, en *Theory, Culture & Society*, vol. 28(5): 98-122.
- Becattini, Giacomo (2002), “Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica”, en *Investigaciones Regionales*, núm. 1, p. 9-32.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003), Os dois métodos da teoria econômica, Paper apresentado ao Encontro Nacional de Economia Política, Florianópolis, 19-20 de junho.
- Brødsgaard, Kjeld Erik (2009), *Hainan: state, society and business in a Chinese province* (New York: Routledge).
- Buck, Daniel (2007), “The subsumption of space and the spatiality of subsumption: primitive accumulation and the transition to capitalism in Shanghai, China”, en *Antipode*, vol. 39, Issue 4, pp. 757–774.
- Carbonara, Nunzia et al. (2010), “Making geographical clusters more successful: complexity-based policies”, en *E:CO*, vol. 12, núm. 3, pp. 21-45.
- Cartier, Carolyn (2002), “Transnational urbanism in the reform-era Chinese city: landscapes from Shenzhen”, en *Urban Studies*, vol. 39, núm. 9, 1513–1532.
- Chen, Lein-Lein & Melvin Jameson (2012), “Rents, party cadres and the proliferation of special economic zones in China”, en *Journal of Economic Policy Reform*, iFirst article, 1–15.
- Chen, Zhao et al. (2008), “Power and political participation of entrepreneurs: evidence from Liuzhou, Guangxi, China”, en *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 13, Issue 3, pp. 298-312.
- Chibba, Michael (2011), “The next paradigm shift in China and India?”, en *Asian-Pacific Economic Literature*, vol. 25, núm. 1, pp. 150-160.
- Chung, Jae Ho (editor) (1999), *Cities in China. Recipes for economic development in the reform era* (London: Routledge).
- Conlé, Marcus & Markus Taube (2012), “Anatomy of cluster development in China: the case of health biotech clusters”, en *Journal of Science and Technology Policy in China*, vol. 3, Issue 2, pp. 124-144.
- De la Torre, Rodolfo (1990), “Conversación con Rudiger Dornbusch: un economista pragmático”, en *El Trimestre Económico*, vol. 57, núm. 3, pp. 805-820.
- Development Research Center of the State Council (DRCST) (2012), *China 2030. Building a modern, harmonious, and creative high-income society* (Washington DC: World Bank).
- Dickson, Bruce (2003), *Red capitalists in China. The party, private entrepreneurs, and prospects for political change* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Dickson, Bruce (2008), *Wealth into power: The Communist Party's embrace of China's private sector* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Dickson, Bruce (2011), “Updating the China model”, en *The Washington Quarterly*, vol. 34, Issue 4, pp. 39-58.
- Eyferth, Jacob et al. (2004), “The opening-up of China's countryside”, en Ho, Peter et al. (eds.), *Rural development in*

- transitional China: the new agriculture* (London: Frank Cass Publishers).
- Fang, Cai et al. (2009), *Industrial and labor relocations among Chinese regions*. Paper presented at the conference on “Labor market in the People’s Republic of China (PRC) and its adjustment to global financial crisis”, 18-19 June, Tokyo.
- Farole, Thomas & Gokhan Akinci (eds.) (2011), *Special economic zones. Progress, emerging challenges, and future directions* (Washington DC: World Bank).
- Gabriel, Chan Tsze-Wah & Simon X.B. Zhao (2012), “Advanced producer services industries in Hong Kong and Shenzhen: Struggles towards integration”, en *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 53, núm. 1, pp. 70–85.
- Gala, Paulo et al. (2006), Pragmatismo e Economia: Elementos Filosóficos para uma Interpretação do Discurso Econômico, *Estud. econ.*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 637-661.
- Ge, Yong & Feng Cao (2009), “A study on the driving forces of urban expansion using rough sets”, en *ICCSA '09 Proceedings of the international conference on computational science and its applications: part I*, pp. 176-188 (Berlin: Springer-Verlag).
- Goodman, David (editor) (2008), *The new rich in China. Future rulers, present lives* (New York: Routledge).
- Guangwen, Meng (2003), *The theory and practice of free economic zones: a case study of Tianjin, People’s Republic of China* (Heidelberg: The Ruprecht-Karls University Of Heidelberg).
- Gustafsson, Björn et al. (eds.) (2008), *Inequality and public policy in China* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Han, Sun Sheng & Clifton W. Pannell (1999), “The geography of privatization in China, 1978-1996”, en *Economic Geography*, vol. 75, Issue 3, pp. 272–296.
- Harvey, David (2005), *A brief history of neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press).
- Hoover, Kevin (1994), Pragmatism, pragmatism and economic method, en Backhouse, Roger (editor). *New directions in economic methodology* (London: Taylor & Francis).
- Hu, Albert Guangzhou (2007), “Technology parks and regional economic growth in China”, en *Research Policy* 36, 76–87.
- Humphries, Anne Marie (1995), *Growth triangles of South East Asia* (Barton: East Asia Analytical Unit).
- Jakobson, Linda (ed.) (2007), *Innovation with Chinese characteristics. High-tech research in China* (New York: Palgrave Macmillan).
- Jing, Wang et al. (2012), “Advantages and dynamics of urban agglomeration development on Yangtze River Delta”, en *J. Geogr. Sci.*, 22(3): 521-534.
- Krug, Barbara (editor) (2004), *China’s rational entrepreneurs: the development of the new private business sector* (London: Routledge).
- Krugman, Paul (1994), “The myth of Asia’s miracle”, en *Foreign Affairs* 73, núm. 6, pp. 62-78.
- Lai, Hongyi (2006), *Reform and the non-state economy in China. The political economy of liberalization strategies* (New York: Palgrave Macmillan).
- Landry, Pierre (2008), *Decentralized authoritarianism in China. The Communist Party’s control of local elites in the post-Mao era* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Le Mons Walker, Kathy (2006), “Gangster capitalism and peasant protest in China: the last twenty years”, en *Journal of Peasant Studies*, 33(1), 1–33.

- Li, Yingru & Y.H. Dennis Wei (2010), “The spatial-temporal hierarchy of regional inequality of China”, en *Applied Geography* 30, pp. 303–316.
- Liu, Jiyuan et al. (2012), “Regional Differences of China’s Urban Expansion from Late 20th to Early 21st Century Based on Remote Sensing Information”, en *Chin. Geogra. Sci.*, vol. 22, núm. 1 pp. 1-14.
- Liu, Ling (2005), *China’s Industrial Policies and the Global Business Revolution. The case of the domestic appliance industry* (New York: Routledge).
- Lu, Ding (2012), *The Great Urbanization Of China* (Singapore: World Scientific Publishing).
- Luo, Xiaolong & Jianfa Shen (2008), “Why city-region planning does not work well in China: The case of Suzhou – Wuxi – Changzhou”, en *Cities* 25, 207–217.
- Mcgee, T.G. et al. (2007), *China’s urban space. Development under market socialism* (New York: Routledge).
- Milberg, William & Matthew Amengual (2008), *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias* (Ginebra: OIT).
- Morita, Ken & Yun Chen (2010), *Transition, regional development and globalization. China and Central Europe* (New Jersey: World Scientific).
- Oropeza García, Arturo (2012), *China and its development model: a broad outline from a Mexican perspective* (México DF: Cechimex).
- Orozco Plascencia, José Manuel et al. (2011), “China: desarrollo regional desigual y regionalismo económico en el siglo XXI”, en *Revista Líder* vol. 19, Año 13, pp. 71-90.
- Pallares-Barbera, Montserrat et al. (2012), “Globalizing economic spaces, uneven development and regional challenges: introduction to the special issue”, en *Urbani izziv*, vol. 23, supplement 2, pp. S2-s10.
- Prada Alcoreza, Raúl (2012), *Sobre el pragmatismo* <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2012092106>>.
- Qian, Zhang et al. (2012), “A quantitative assessment of the distribution and extent of urban clusters in China”, en *J. Geogr. Sci.* 22(1): 137-151.
- Ramesh, Sangaralingam (2012), “China’s transition to a knowledge economy”, en *J Knowl Econ.*, DOI 10.1007/s13132-012-0092-9.
- (2012a), “Infrastructure, knowledge and economic growth in China: 1953–2004”, en *International Journal of Economic Sciences and Applied Research*, vol. 5(1), 23-50.
- Ramo, Joshua Cooper (2004), *The Beijing Consensus* (London: Foreign Policy Centre).
- Renard, Mary-Françoise (ed.) (2002), *China and its regions. Economic growth and reform in Chinese provinces* (Northampton: Edward Elgar Publishing).
- Sargeson, Sally (2012), “Villains, victims and aspiring proprietors: framing ‘land-losing villagers’ in China’s strategies of accumulation”, en *Journal of Contemporary China*, vol. 21, Issue 77, pp. 757-777.
- Shang, Qingyan et al. (2012), “The role of regional knowledge spillovers on China’s innovation”, en *China Economic Review*, vol. 23, Issue 4, pp. 1164-1175.
- Seto, Karen et al. (2007), “20 years after reforms: Challenges to planning and development in China’s city-regions and opportunities for remote sensing”, en Netzband, Maik et al. (eds.), *Applied*

- Remote Sensing for Urban Planning, Governance and Sustainability* (Berlin: Springer-Verlag).
- Sforzi, Fabio (2008), “Unas realidades ignoradas: de Marshall a Becattini”, en Soler i Marco, Vicent (coord.), *Los distritos industriales* (Almería: Fundación Cajamar).
- Silberglitt, Richard & Anny Wong (2009), *The global technology revolution: China, in-depth analyses. Emerging technology opportunities for the Tianjin Binhai New Area (TBNA) and the Tianjin Economic-Technological Development Area (TEDA)* (Santa Monica: Rand).
- So, Alvin (2010), “Development model”, en Tay, William (ed.), *Handbook of contemporary China* (Singapore: World Scientific Publishing).
- Sun, Yan (1995), *The Chinese reassessment of socialism, 1976–1992* (Princeton: Princeton University Press).
- Tantri, Malini (2011), *Trajectories of China's integration with the world economy through SEZs: a study on Shenzhen SEZ* (Bangalore: The Institute for Social and Economic Change).
- Thaxton, Ralph (2008), *Catastrophe and contention in rural China: Mao's great leap forward. Famine and the origins of righteous resistance in Da Fo village* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tsai, Ching-Jung & Jenn-Hwan Wang (2011), *How China institutional changes influence industry development? The case of TD-SCDMA industrialization*. Paper presented at the DRUID 2011 on Innovation, strategy, and structure. Organizations, institutions, systems and regions at Copenhagen Business School, Denmark, June 15-17.
- Wang, Jenn-Hwan & Chuan-Kai Lee (2007), “Global production networks and local institution building: the development of the information-technology industry in Suzhou, China”, en *Environment and Planning A*, vol. 39, pp. 1873-1888.
- Wang, Jin (2010), *The economic impact of special economic zones: evidence from Chinese municipalities* (Hong Kong: Hong Kong University of Science and Technology).
- Wang, Liming & Jianghai Zheng (2012), “China's rise as a new paradigm in the world economy: preliminaries”, en *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 10, Issue 4, pp. 301-312.
- Wang, Mark Yaolin & Xiaochen Meng (2004), “Global-local initiatives in FDI: The experience of Shenzhen, China”, en *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 45, núm. 2, pp. 181–196.
- Wang, Yujian (2012), *Urban development and urban planning in contemporary China. A case study of Chengdu* (Bozeman: Montana State University).
- Webster, Douglas (2002), *On the edge: shaping the future of peri-urban East Asia* (Stanford: Asia/Pacific Research Center).
- Wei, Y. H. D. (2011), “Beyond the GPN. New regionalism divide in China: restructuring the clothing industry, remaking the Wenzhou model”, en *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 93 (3): 237–251.
- Wible, James (1998), *The economics of science: methodology and epistemology as if economics really mattered* (London: Routledge).
- Wu, Fulong & Jingxing Zhang (2007), “Planning the competitive city-region. The emergence of Strategic Development Plan in China”, en *Urban Affairs Review*, vol. 42, núm. 5, p. 714-740.
- Xu, Chenggang (2011), “The fundamental institutions of China's reforms and de-

- velopment”, en *Journal of Economic Literature*, 49:4, 1076–1151.
- Yee, Francis Lok-Wing (1992), *Economic and urban changes in the Shenzhen special economic zone, 1979-1986* (Vancouver: University of British Columbia).
- Yew, Chiew Ping (2012), “Pseudo-urbanization? Competitive government behavior and urban sprawl in China”, en *Journal of Contemporary China*, vol. 21, Issue 74, pp. 281-298.
- Yu, Hong (2010), “The rationale, prospects, and challenges of China’s western economic triangle in light of global economic crisis”, en *Asian Politics & Policy*, vol. 2, núm. 3, pp. 437-461.
- Zeng, Douglas Zhihua (2010), “How do special economic zones and industrial clusters drive China’s rapid development?”, en Zeng, Douglas Zhihua (ed.), *Building engines for growth and competitiveness in China. Experience with special economic zones and industrial clusters* (Washington, DC: World Bank).
- Zheng, Yongnian & Minjia Chen (2007), *China’s regional disparity and its policy responses* (Nottingham: The China Policy Institute).
- Zhou, Jinghao (2003), *Remaking China’s public philosophy for the twenty-first century* (London: Praeger).
- Zhu, Cuiping & Guanghua Wan (2012), “Rising inequality in China and the move to a balanced economy”, en *China & World Economy*, vol. 20, núm. 1, pp. 83-104.



# Estudios sobre el Distrito Metropolitano de Quito





# Producción y exportación con potencial tecnológico en el Distrito Metropolitano de Quito

Diego Mancheno\*  
Vanessa Carrera\*\*

## Resumen

La presente investigación pretende proporcionar un diagnóstico y una propuesta de política pública en relación a la producción, exportación e inversión a nivel local, y se enfoca en incrementar el nivel tecnológico y competitivo de la estructura productiva.

La primera parte se centra en el análisis de las industrias manufactureras, se clasifica su producción y exportación según nivel tecnológico. En este apartado se presentan las principales características en relación a ingresos, empleo, productividad y localización espacial de las industrias clasificadas. Posteriormente, se analiza el nivel tecnológico del proceso productivo en las empresas quiteñas a través de indicadores como el activo intangible y la inversión en investigación y desarrollo.

Se analiza también la competitividad a nivel internacional de los sectores de producción, tomando en cuenta la demanda internacional y la capacidad productiva local. Lo anterior se complementa con un diagnóstico de la inversión en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), por destino y rama de actividad.

Finalmente, se presenta una propuesta de políticas para el desarrollo productivo, la incorporación tecnológica y la promoción de las exportaciones a nivel local, basada en estudios y experiencias internacionales exitosas.

## Palabras clave

Producción, exportación, inversión, tecnología, innovación, competitividad.



\* Director del Instituto de la Ciudad

\*\* Investigadora del Instituto de la Ciudad

## Introducción

A partir de la Constitución aprobada en el año 2008, el marco legal y normativo<sup>1</sup> ha sido modificado de forma importante en Ecuador, con especial énfasis en temas como producción, desarrollo tecnológico y exportaciones.

El cambio constitucional que el país vivió modifica el carácter del Estado, en todos sus niveles de gobierno. Incluye como una de sus principales funciones el convertirse en garante del cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos y reivindica y redefine el papel del Estado en el proceso de conducción del nuevo régimen de acumulación, al que define como de una economía social y solidaria. Establece herramientas e instrumentos, como la planificación participativa, la acción de las empresas públicas, el fortalecimiento del sector de la economía popular solidaria, entre otros.

Asimismo, plantea la necesidad de reorientar la dinámica de la acumulación privada desde el rentismo hacia la productividad sustentable en lo social y lo ambiental y propone espacios para una efectiva participación ciudadana en la construcción y ejecución de las políticas públicas.

Incluso, en los artículos 298 y 388 de la Constitución se establece la opción –en los términos previstos en la ley– de contar con asignaciones del presupuesto para investigación, ciencia, tecnología e innovación, for-

mación científica, recuperación y desarrollo de saberes ancestrales, y difusión del conocimiento.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en el año 2010, incluye entre las funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) municipal la de “promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción” (art. 54). Además, señala que una de las competencias exclusivas de los GAD municipales es “planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal” (art. 55).

El DMQ se ha consolidado como una ciudad región que bien podría convertirse en un “GAD regional”. El artículo 32 del COOTAD establece como competencias exclusivas de los gobiernos regionales autónomos, entre otras, las siguientes: (i) planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; (ii) determinar las políticas de investigación e innovación de conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional, y (iii) fomentar las actividades productivas regionales.

En consonancia con esta nueva estructura constitucional y legal, la actual administración municipal adoptó al inicio de su período de gestión dos decisiones importantes: (i) recuperar para sí la responsabilidad del desarrollo local, que había sido delegada a corporaciones semiautónomas y al libre juego de la oferta y la demanda, y (ii) estructurar un nuevo modelo de gestión municipal a partir de la creación de Secretarías Sectoriales, que operan bajo la modalidad de ministerios municipales. Una de

1 La Constitución de la República; el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013; el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; la Ley Orgánica de Empresas Públicas y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario van a generar repercusiones mayores sobre el actual diseño institucional quiteño, en materia de política de fomento y promoción económica.

estas es la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad del Municipio del DMQ, cuya misión es estructurar e impulsar una propuesta de desarrollo económico integral e incluyente. Posiblemente la más importante de estas instancias es la Secretaría General de Planificación, a cargo del diseño, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. A la par, se planteó al Instituto de la Ciudad la tarea de contribuir con la producción de información relacionada –inexistente hasta ese momento– y realizar estudios e investigaciones que permitieran orientar la toma de decisiones. La administración anterior ni siquiera se planteó esta necesidad, en conformidad a la Constitución del 1998, que dejaba estas responsabilidades al libre juego de las fuerzas del mercado.

Las cifras del Censo Económico, presentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), dan cuenta de que el DMQ es un centro económico de importancia significativa para el país en su conjunto, tanto en los ámbitos productivo y comercial como en el financiero y de los servicios. Quito es la ciudad que concentra el mayor número de establecimientos económicos en Ecuador (101 937), los que representan el 20% del total del país. Estos establecimientos concentran el 45% del total de ingresos percibidos por ventas. Como resultado de esto, Quito es la ciudad que mayor porcentaje de empleos genera nivel nacional (27%).

Además, Quito es el cantón con el mayor número de establecimientos dedicados a las actividades financieras y de seguros (818 establecimientos) que representan el 24% del total nacional. Concentran el 40% del personal ocupado y el 37% de los ingresos percibidos por este mismo sector a nivel nacional.

La ciudad de Quito también representa el 45% de los ingresos de los establecimientos dedicados a la prestación de servicios a nivel nacional, generando empleo para el 29% de las personas ocupadas en esta rama en el país. Se destacan actividades como los servicios relacionados con productos lácteos y productos metálicos, en los cuales Quito concentra el 100% de ingresos y empleo. Adicionalmente, el DMQ representa el 98% de los ingresos y empleo de las empresas que prestan servicios de investigación y desarrollo.

El mismo Censo Económico revela que del total del gasto en investigación y desarrollo, el 71% se realiza en la capital. Si se toma en cuenta el gasto en investigación y desarrollo realizado solamente en la producción de alta intensidad tecnológica<sup>2</sup>, Quito concentra el 49%, seguido por Guayaquil con el 37%.

El desarrollo industrial del Ecuador, al igual que el de varios países de la región, puede ser clasificado en tres etapas claramente definidas. La primera se inicia en los años cincuenta con el primer Plan Nacional de Desarrollo, que recoge los planteamientos fundamentales del paradigma de la industrialización sustitutiva de importaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este período tiene su mayor apogeo a partir de los años setenta, con el descubrimiento y posterior *boom* exportador petrolero. Una segunda etapa, a partir de los años noventa, ocurre cuando se profundiza el proceso liberalizador –conocido en la región como el período de la desindustrialización por efectos de la política comercial y cambiaria adoptada–,

2 Según la clasificación basada en la metodología de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU DI) y el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP) (2004).

que pretendió articular las economías locales a los mercados internacionales más desde las demandas que desde las ofertas constituidas. Por último, el tercer momento es el actual que, de una u otra manera, pretende recuperar los principios fundamentales del viejo paradigma industrializador de la CEPAL, aunque con algunas variantes y nuevas denominaciones, tratando de acondicionarse a la nueva coyuntura productiva mundial. La perspectiva de esta etapa está de alguna manera condicionada pues, como la CEPAL<sup>3</sup> lo afirma, la región se encuentra en un franco proceso de reprimarización, como resultado de la evolución de la demanda y de los precios de los bienes primarios.

No es objeto de este estudio hacer un balance de este largo proceso. Simplemente se realiza esta exposición con el objetivo de señalar que el tejido industrial y manufacturero del país y de la ciudad que se desarrolló en el primer período (años setenta) no ha experimentado un nuevo momento industrializador que implique una verdadera renovación de empresas, productos y tecnologías, que produzca una ruptura tecnológica y conceptual en desarrollo manufacturero en el país y en la ciudad.

De ahí que este trabajo se plantea la urgente necesidad de provocar esta renovación, la necesidad de aprovechar la coyuntura nacional e internacional para impulsar una serie de políticas encaminadas a la reestructuración del tejido productivo del país en su conjunto y de la ciudad en particular. El fomento a una producción de alta tec-

nología, que minimice los efectos contaminantes, generadora de empleo de calidad, competitiva en lo internacional y articuladora en lo local es sin duda una tarea y responsabilidad inmediata de los encargados de la política pública local y nacional, pero por sobre todo de los ciudadanos.

Con este planteamiento general se presenta aquí un diagnóstico crítico sobre la estructura productiva actual del Distrito Metropolitano de Quito, que se evidencia como diversificada, pero asentada principalmente en bienes de baja tecnología y en aquellos de transformación y aprovechamiento de los recursos naturales, lo que en sí mismo agota y acorta su horizonte de crecimiento, ampliación, innovación y desarrollo.

Adicionalmente, se propone un esquema de políticas públicas para potenciar las inversiones y exportaciones en sectores estratégicos e incentivar una transformación productiva en la ciudad de Quito. Toda política encaminada a estos fines en un territorio en particular dependerá de las características objetivas y subjetivas de la estructura productiva existente, del objetivo que se pretenda alcanzar con esta reestructuración y de las competencias que tenga el nivel de gobierno que las aplique. Por tanto, para la construcción de este plan de políticas aplicables a nivel local se analizaron las competencias y potencialidades de los GAD municipales.

El trabajo que aquí se presenta es parte de un conjunto de investigaciones concluidas y en proceso que, articuladas entre sí<sup>4</sup>, constituyen un único cuerpo de estudio sobre los elementos fundamentales del tejido productivo de la ciudad. Estas investigaciones han permitido, además del levanta-

3 “En muchas economías de la región, la concentración de las exportaciones en recursos naturales ya era elevada y ha aumentado aún más como consecuencia de la dinámica de la demanda externa y la consiguiente tendencia a la apreciación y el aumento de la rentabilidad en esos sectores. En América del Sur, este aumento ha sido denominado la “reprimarización” del patrón exportador” (Naciones Unidas & CEPAL, 2012: 54).

4 Ver *Questiones Urbano Regionales*, revista del Instituto de la Ciudad, N° 2 y 3.

miento de cuantiosa y variada información estadística en temas económicos y sociales, su interpretación y la consecuente formulación de lineamientos para el ejercicio de la política pública local.

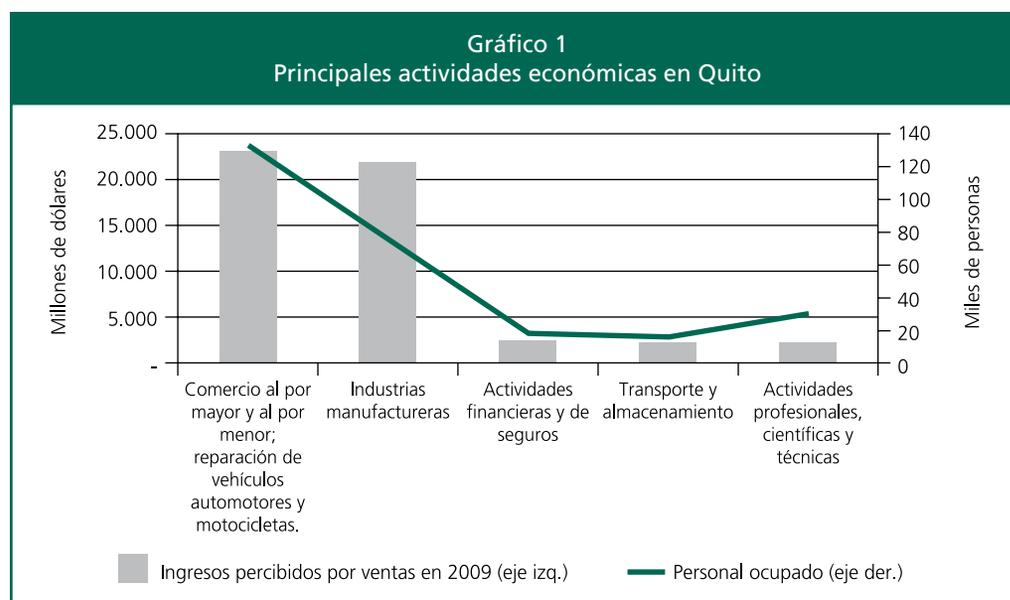
### La producción y las exportaciones: diagnóstico y niveles tecnológicos

Al analizar indicadores como ingresos percibidos por ventas y personal ocupado en los establecimientos del DMQ, las *industrias manufactureras* constituyen la segunda actividad económica más importante en la ciudad, luego de la actividad *comercio al por mayor y menor*, tal como se puede observar en el Gráfico 1.

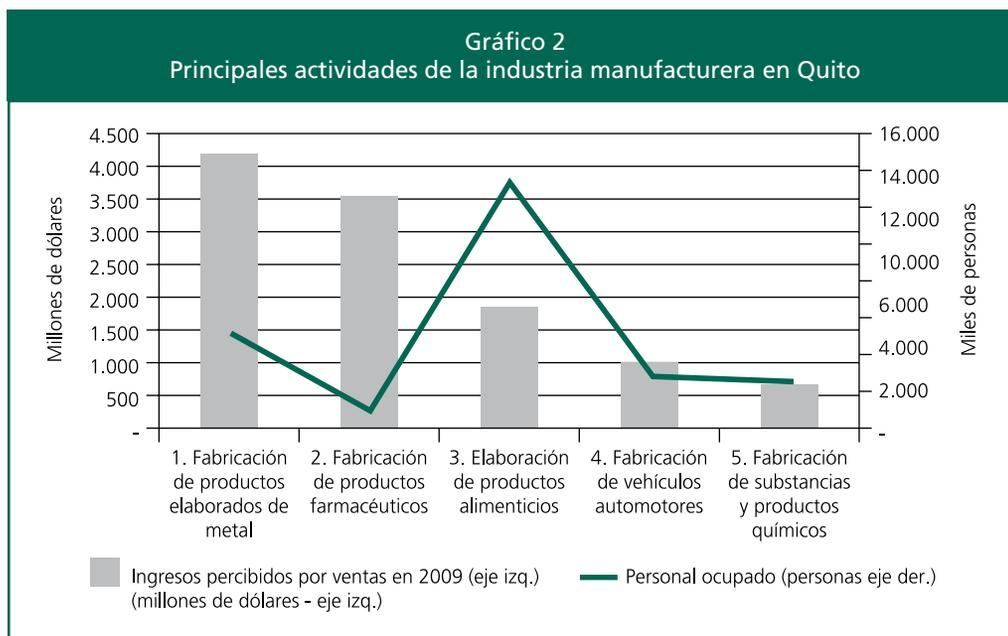
El DMQ concentra el 54% de ingresos por ventas de la industria manufacturera a nivel nacional, con 10 450 establecimientos y cerca de 80 000 ocupados (29% de los ocupados en esta rama a nivel nacional).

Según el *ranking* de las “Mil compañías más importantes del Ecuador en el año 2012” presentado por la Superintendencia de Compañías, entre las compañías más importantes de Quito (según activos, patrimonio e ingresos) dentro de la industria manufacturera figuran: Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA, Omnibus BB Transportes S.A., General Motors del Ecuador S.A., Arca Ecuador S.A. y Nestlé Ecuador S.A.

Sin embargo, una observación más detenida del número de empresas dentro de esta rama de actividad de acuerdo a sus ingresos por ventas, permite dar cuenta de una predominancia significativa de las microempresas, ya que representan el 87% de los establecimientos, con el 1% de la concentración en ventas. Las grandes empresas representan apenas el 2% de establecimientos, con el 96% de concentración en ventas. Y, entre pequeñas y medianas constituyen el 11% restante de establecimientos.



Fuente: Censo Nacional Económico 2010  
Elaboración: Vanessa Carrera



Fuente: Censo Nacional Económico 2010  
Elaboración: Vanessa Carrera

tos. Esto es preocupante en términos de desarrollo tecnológico por sus contenidos de costos y escala, pues el 97% de la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) de las industrias manufactureras en Quito está concentrada en las empresas grandes (CENECE, 2010). Esta polarización en el aparato productivo presenta la dicotomía de que las pequeñas son demasiado pequeñas como para emprender procesos tecnológicos más sofisticados, mientras que las grandes son tan grandes y controlan tanto mercado que tampoco se ven en la necesidad (por efectos de la competencia) de emprender proyectos significativos de innovación.

Dentro de la *industria manufacturera*, las actividades productivas con mayor generación de ingresos en el año 2009<sup>5</sup> fue-

ron: fabricación de productos elaborados de metal, fabricación de productos farmacéuticos, elaboración de productos alimenticios, fabricación de vehículos automotores y fabricación de sustancias y productos químicos (véase Gráfico 2). Como se podrá observar más adelante, a excepción de la fabricación de farmacéuticos, el resto son de media intensidad tecnológica o basadas en recursos naturales.

El Cuadro 1 presenta el peso relativo que tienen las actividades antes señaladas en el empleo, ventas y establecimientos en relación al total nacional.

Una observación general permite evidenciar que en industrias como *fabricación de vehículos automotores* y *fabricación de productos farmacéuticos*, las empresas asentadas en el DMQ concentran entre el 89% y el 92% de los ingresos por ventas en todo el país. Llama también la atención que el 99% del monto destinado a I+D en la *fabricación de vehículos*

5 Excluyendo la rama "fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo" debido a que las empresas dedicadas a esta rama, a pesar de registrar su residencia fiscal en Quito, realizan sus actividades en la región amazónica.

**Cuadro 1**  
Peso relativo de Quito en el total nacional

Rama de actividad (CIU 4 a 2 dígitos)	Número de establecimientos	Ingresos anuales percibidos por ventas	Personal ocupado	Gasto en investigación y desarrollo
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	21%	50%	25%	35%
Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	46%	92%	34%	49%
Elaboración de productos alimenticios	20%	30%	18%	48%
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	19%	89%	57%	99%
Fabricación de sustancias y productos químicos	34%	47%	39%	19%

Fuente: Censo Nacional Económico 2010  
Elaboración: Vanessa Carrera

*automotores* y cerca del 50% del mismo rubro en la *fabricación de farmacéuticos* y en la *elaboración de productos alimenticios* se desarrollen en la ciudad. Esto confirma la idea de que, en algunas industrias, la ciudad capital es el centro innovador del país.

En la *fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo* participan 1708 establecimientos, de los cuales siete son grandes y 1592 son microempresas<sup>6</sup>, con niveles de concentración en empleo del 13% y 57%, y en ventas del 98% y el 1%, respectivamente.

Las empresas de este sector invirtieron apenas USD 15 000 en investigación y desarrollo en este año. En esta rama de actividad llama la atención el hecho de que la inversión en investigación y desarrollo se reparta entre micro, pequeñas y medianas empresas (15%, 58% y 27%, respectivamente);

6 Clasificación de empresas según ventas.

mientras que las empresas grandes no registran inversión en este rubro. El 80% de los establecimientos se especializa en productos metálicos para uso estructural, el 10% en los artículos de cuchillería y el restante 10% se reparte entre tratamiento y revestimiento de metales y fabricación de tanques y recipientes de metal, entre otros productos.

En la *fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico*, compuesto por 30 establecimientos, 8 empresas son grandes y 6 son microempresas, con niveles de concentración en empleo del 55% y 4%, y en ventas del 99,6% y del 0,01%, respectivamente. Las empresas de este sector invirtieron USD 46 300 en investigación y desarrollo en el año 2009. El 62% de la inversión en I+D fue realizado por las empresas grandes. No obstante, esta inversión corresponde a apenas el 0,001% de sus ventas.

El Censo Nacional Económico 2010 (CENE-NEC) no permite distinguir una desagregación más detallada del tipo de productos farmacéuticos elaborados en Quito.

La *elaboración de productos alimenticios* registró ingresos por ventas de 1859 millones de dólares y empleó a 13 367 personas en el año 2009. Esta rama de actividad está constituida por 1908 establecimientos, de los cuales 43 son grandes y 1651 son microempresas, con niveles de concentración en empleo del 44% y 29%, y en ventas del 91% y 2%, respectivamente. Las empresas grandes aportan con 87% de la inversión total en investigación y desarrollo del sector (USD 1,1 millones). Sin embargo, este rubro de inversión representa para la empresas grandes apenas el 0,06% del total de ventas registradas. Los establecimientos pertenecientes a esta rama de actividad se dedican en su mayoría a la elaboración de productos de panadería (87%), les siguen la elaboración de lácteos (4%) y frutas, legumbres y hortalizas (2%).

Otro indicador que de alguna manera refleja el interés de las empresas en la innovación tiene que ver con la calidad de la producción, especialmente si se pretende incrementar la oferta exportable hacia mercados cada vez más exigentes. Según datos del INEN (2013), las ciudades de Guayaquil, Quito y Cuenca concentran el 73% de empresas que poseen productos certificados con Sello de Calidad INEN, con 25, 15 y 7 empresas, respectivamente.

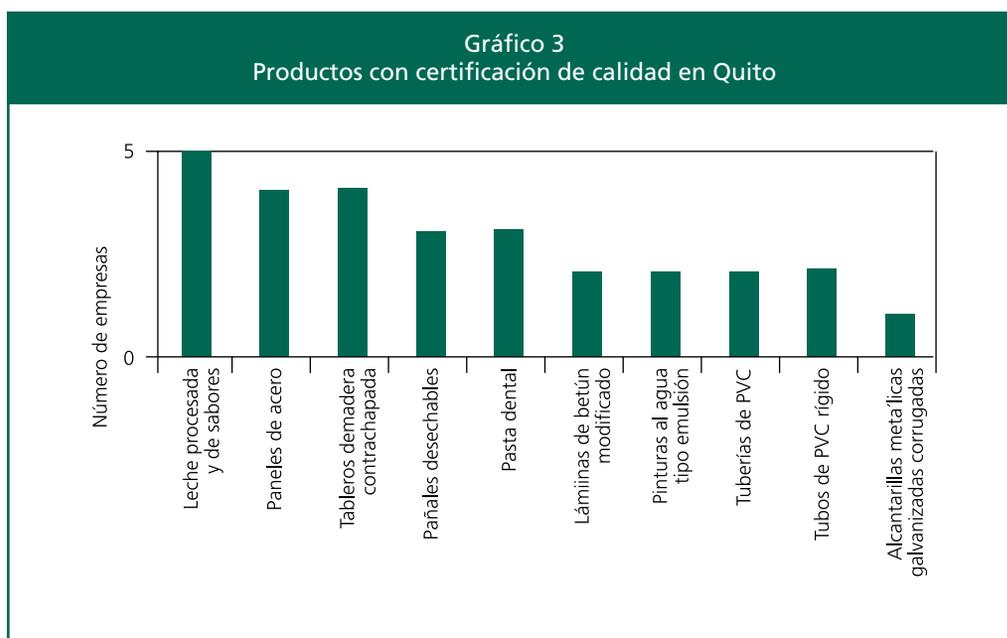
Las 15 empresas del DMQ que poseen productos certificados en el INEN se presentan en el Cuadro 2. Éstas suman 42 productos con dicha certificación, entre los que se encuentran: leche procesada y de sabores, paneles de acero y pañales desechables; es decir, ninguno que posea contenido tecnológico importante (véase Gráfico 3).

**Cuadro 2**  
Empresas que poseen productos certificados con sello de calidad INEN en Quito

Nombre de la empresa	Nº de productos
Novacero S.A.	5
Pasteurizadora Quito S.A.	5
Tigre Ecuador S.A. – Ecuatigre	5
Enchapes Decorativos S.A. – Endesa	4
Blenastor C.A.	3
Chova del Ecuador S.A.	3
Conductores Eléctricos S.A.-Conelsa	3
Cubiertas del Ecuador - Kubiec S.A.	3
Zaimella del Ecuador S.A.	3
Levapán del Ecuador S.A.	2
Pinturas Cóndor S.A.	2
Conduit Del Ecuador S.A.	1
Edesa	1
Égar S.A.	1
Ideal Alambrec S.A.	1

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) 2013  
Elaboración: Vanessa Carrera

En la literatura convencional se suele analizar a las exportaciones con el fin de determinar el grado de desarrollo tecnológico y de competitividad de un país. Aplicar este criterio a una ciudad puede resultar un tanto complicado debido a la ausencia de información específica de producción y exportación de bienes y servicios desde una misma unidad de análisis. Los casos más emblemáticos que ejemplifican esta dificultad son justamente las exportaciones de petróleo y banano, que se producen en unos espacios pero se exportan desde otros. Para



Fuente: Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) 2013  
Elaboración: Vanessa Carrera

eludir esta problemática, en este trabajo se realiza un ejercicio combinado: primero se identifican las exportaciones desde la aduana de Quito y luego se cruza esta información con la del CENEC, con el objeto de observar si son bienes cuyos productores registran efectivamente su domicilio en la misma ciudad. Vale advertir que este ejercicio omite aquellas exportaciones que, siendo producidas en la ciudad, se exportan desde otro puerto o aduana que no sea la de la misma ciudad.

Al analizar las exportaciones de Ecuador por puerto de embarque y monto en dólares, se puede constatar que la ciudad de Quito es el tercer centro exportador del país (después de Esmeraldas y Guayaquil), representando del 10% de las exportaciones no petroleras en el período 2008-2012<sup>7</sup>. En el año 2011

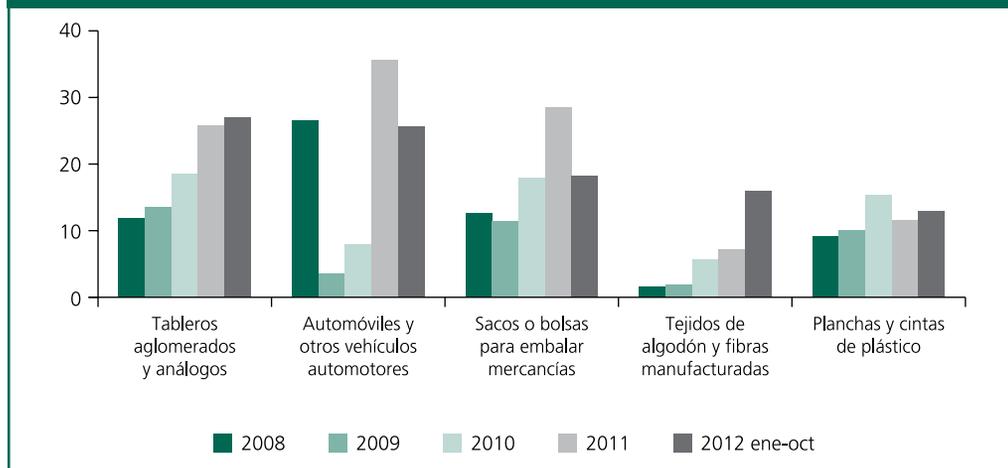
la ciudad concentró el 18% de las exportaciones pertenecientes a las actividades de la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, y el 6% de las exportaciones de industrias manufactureras. Vale señalar que la dinámica exportadora de la ciudad la consolida como una ciudad-red-región: de los 592<sup>8</sup> productos exportados a través de la aduana de Quito en el año 2011, el 32% (188 productos) no se producen en la ciudad.

Las flores son el principal producto de exportación registrado en la aduana de Quito, en tanto alcanzó los USD 657 millones en el año 2011, lo cual representa el 60% del monto total de exportaciones registrado. Sin tomar en cuenta las flores, los principales productos exportados y producidos por Quito son: tableros aglomerados y análogos; automóviles y otros vehículos automotores; sacos o bolsas para embalar

<sup>7</sup> Al momento de desarrollo de esta investigación, de los datos del 2012 estaban disponibles los correspondientes al período comprendido desde enero a octubre.

<sup>8</sup> Número de productos según la nomenclatura CPC 1 desagregada a 5 dígitos.

Gráfico 4  
Exportaciones producidas en Quito (excluyendo flores y capullos cortados)  
(millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador 2013  
Elaboración: Vanessa Carrera

mercancías; tejidos de algodón y fibras manufacturadas, y planchas y cintas de plástico (véase Gráfico 4).

A Estados Unidos, principal socio comercial (19% de las exportaciones en 2011), se exportaron flores y capullos cortados (36%), frutos frescos o secos (12%), pescado preparado o conservado (11%) y filetes de pescado frescos o refrigerados (8%). Venezuela y Colombia también fueron destinos importantes de exportaciones: representaron el 16% y el 13%, respectivamente.

Al analizar los destinos por producto, los tableros aglomerados y tableros análogos de madera se exportaron a Perú (50%) y Colombia (41%), y los automóviles y vehículos automotores a Venezuela (55%) y Colombia (45%). Nuevamente, en este recuento se puede confirmar la poca diversificación del mercado, así como el escaso contenido tecnológico de los productos de exportación.

Según Naciones Unidas & CEPAL (2012:27), “la experiencia histórica indica que la especialización tanto en ensamblaje de bajo valor agregado como en productos primarios está asociada a trayectorias poco dinámicas de la productividad, el empleo y el crecimiento económico de largo plazo”. En consonancia con esta afirmación, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP) (2004:17), en un estudio realizado para el Ecuador, señalan que “el camino deseable para la industria ecuatoriana es incrementar el porcentaje de producción en sectores tecnológicamente sofisticados, ya que presentan mejores perspectivas para la innovación y el aprendizaje, y generan más externalidades y valor agregado”.

Lo ideal sería generar una dinámica de “destrucción creativa” de naturaleza schumpeteriana, en la cual un modelo de orga-

**Cuadro 3**  
**Clasificación tecnológica de los productos de exportación según la ONUDI**

Grupo	(i) Basados en recursos (BR)	(ii) Intensidad tecnológica baja (BT)	(iii) Intensidad tecnológica media (MT)	(iv) Intensidad tecnológica alta (AT)
<b>Características</b>	Requieren de tecnologías simples y estables.	- Bajos requerimientos de I+D y capacidades tecnológicas. - Intensivos en mano de obra.	- Requieren de tecnologías intensivas en escala y capacidad. - A veces exigen un sofisticado diseño de productos.	Productos basados en I+D.
<b>Ejemplos de productos</b>	Alimentos procesados, productos simples de madera, productos de refinación de petróleo, tinturas, cuero, piedras preciosas, químicos orgánicos.	Productos de confección y textiles, calzado y otros productos de cuero, juguetes, productos simples de metal y plástico, muebles y cristalería.	Productos automotrices, productos químicos para la industria, metales básicos, maquinaria estandarizada, productos eléctricos y electrónicos de naturaleza simple.	Fármacos, computadoras, transistores, semiconductores, otros productos electrónicos avanzados, maquinaria eléctrica compleja, aviones, instrumentos de precisión.
<b>Fundamento de la competitividad</b>	Riqueza de recursos naturales.	Primer momento: costos laborales y dominio de habilidades técnicas y organizacionales. Segundo momento: habilidades avanzadas de diseño y <i>marketing</i> .	Procesos de aprendizaje prolongados, capacidades técnicas y organizacionales, habilidad de manejar procesos intensivos en escala y vinculaciones.	Capacidades muy avanzadas e importantes inversiones en I+D de riesgo.

Fuente: ONUDI & MICIP (2004: 7)  
 Elaboración: Vanessa Carrera

nización de la producción y un tipo de comportamiento industrial y tecnológico basado en productos primarios, fuera gradualmente desplazado por otro con mayor tecnología y valor agregado, a través de la

acción interdependiente y complementaria de fuerzas económicas, de innovación e institucionales (Katz & Stumpo, 2001:7).

Como lo indican Cooke *et al.* (2002: 233-234) las ciudades (en especial los dis-

tritos metropolitanos) son los mayores centros de innovación, ya que concentran el conocimiento científico y las capacidades de inversión necesarias para innovar. Ciertamente, Quito representa el 50% de personas dedicadas a actividades profesionales, científicas y técnicas (CENEC, 2010) y concentró el 39% de la inversión a nivel nacional en el año 2012.

Feldman y Audretsch (citado en Cooke *et al.*, 2002: 234) afirman que la diversidad sectorial es la base de la innovación metropolitana. Mancheno y Muñoz (2013:191), después de calcular una serie de índices de especialización y diversidad, concluyen que Quito se encuentra entre las cinco ciudades más diversas de Ecuador y, por lo tanto, que tendría las condiciones para convertirse en ciudad-región y motor de crecimiento del país.

Es posible clasificar a la producción y las exportaciones manufactureras producidas en la ciudad y registradas en la aduana de Quito según su nivel tecnológico. Esto se realizó siguiendo la metodología desarrollada por la ONUDI en el *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2002-2003*<sup>9</sup> (ONUDI & MICIP, 2004: 7). Los niveles tecnológicos propuestos son: intensidad tecnológica alta (AT), intensidad tecnológica media (MT), intensidad tecnológica baja (BT) y productos basados en recursos (BR). Las principales características para cada clasificación se exponen en el Cuadro 3.

El Cuadro 4 detalla algunas características importantes de la producción de Quito según nivel tecnológico. En este se evidencia que existen 29 establecimientos que se dedican a producir bienes de intensidad tecnológica alta. No obstante, predominan los establecimientos dedicados a produ-

cir bienes de intensidad tecnológica baja (4 265). De igual manera, mientras se producen 14 tipos de bienes de intensidad tecnológica alta<sup>10</sup>, los bienes de intensidad tecnológica baja y los basados en recursos son 83 y 85, respectivamente.

Es importante mencionar la disyuntiva que presenta el objetivo de especialización productiva en términos de política pública. Si el objetivo es apostar a los bienes de intensidad tecnológica alta, se debe considerar que los establecimientos que los producen emplean, en promedio, a 10 personas por empresa; por otro lado, los establecimientos que producen bienes basados en recursos emplean, en promedio, a 89 personas por empresa (véase Cuadro 4). Por tanto, si se quiere apostar a incrementar el nivel tecnológico de la producción, es necesario tomar medidas complementarias que modifiquen la estructura del empleo de forma que no se afecten los niveles de ocupación.

El Cuadro 5 permite evidenciar el número de establecimientos según tamaño de empresas (clasificadas por ventas) y nivel tecnológico. En los cuatro niveles tecnológicos predominan las microempresas. Las grandes empresas representan como máximo el 7% del total (intensidad tecnológica alta) y como mínimo el 1% (intensidad tecnológica baja).

Los cinco productos que generaron los más altos ingresos por ventas en el año 2009 según nivel tecnológico se presentan en el Cuadro 6. En éste se evidencia una gran brecha: mientras la producción de combustibles para calderas (basados en recursos) obtuvo ingresos por USD 8 mil millones, los medicamentos (intensidad tecnológica alta) percibieron ingresos por apenas 18 millones de dólares.

9 Basada en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI) a tres dígitos, revisión 2 para las exportaciones.

10 Según la clasificación CPC 2.0 a cuatro dígitos.

**Cuadro 4**  
Producción por nivel tecnológico en el DMQ

Clasificación tecnológica	Ventas (millones de dólares)	Personal ocupado	N° de establecimientos	Promedio de empleados por establecimiento	N° de productos
Intensidad tecnológica alta	25	454	29	10	14
Intensidad tecnológica media	1281	6319	263	32	57
Intensidad tecnológica baja	5095	25 029	4265	27	83
Basados en recursos	10 577	26 361	2880	89	85

Fuente: Censo Nacional Económico 2010, procesamiento estadístico basado en ONUDI & MICIP (2004)  
Elaboración: Vanessa Carrera

**Cuadro 5**  
Establecimientos según nivel tecnológico

Tamaño de Empresa	Intensidad tecnológica alta (AT)	Intensidad tecnológica media (MT)	Intensidad tecnológica baja (BT)	Basados en recursos (BR)
Grande	2	17	39	50
Mediana	1	18	76	49
Pequeña	10	58	331	262
Micro	16	170	3.819	2.519
Total	29	263	4.265	2.880

Fuente: Censo Nacional Económico 2010, procesamiento estadístico basado en ONUDI & MICIP (2004)  
Elaboración: Vanessa Carrera

En el caso de los bienes de media intensidad tecnológica se destacan los vehículos de motor (USD 833 millones). No obstante, la industria automotriz quiteña se caracteriza por ser en su mayoría ensambladora de componentes importados. Por tanto, es indispensable analizar toda la cadena de valor de cada producto, procurando mejorar las

capacidades de producción en cada una de las etapas de ésta.

Cooke *et al.* (2002:240) proponen una “nueva economía”, la cual se construye en base a sectores altamente innovadores y debe estar enfocada a nivel geográfico. El adoptar esta visión permite generar políticas para la construcción y aprovecha-

**Cuadro 6**  
Principales productos según ingresos percibidos por ventas en el año 2009

Ingresos percibidos por ventas en el año 2009 (millones de dólares)							
Intensidad tecnológica alta (AT)		Intensidad tecnológica media (MT)		Intensidad tecnológica baja (BT)		Basados en recursos (BR)	
Medicamentos	18	Vehículos de motor	832,6	Sujetadores metálicos	3603	Combustibles para calderas	8145
Dispositivos semiconductores	4,54	Carrocerías para vehículos automotores	112,4	Puentes y sus partes de hierro o acero	491	Galletas y bizcochos	473
Motores hidráulicos y neumáticos	0,90	Maquinaria para hilar	69,9	Cortinas	154	Bebidas no alcohólicas	290
Aparatos eléctricos de señalización	0,65	Colores para pintura	60,6	Prendas de vestir, de punto o ganchillo	139	Confiterías preparadas con azúcar	209
Condensadores eléctricos	0,24	Plásticos en formas primarias	54,0	Tejidos de seda	79	Harina de trigo o morcajo	187

Fuente: Censo Nacional Económico 2010, procesamiento estadístico basado en ONUDI & MICIP (2004)  
Elaboración: Vanessa Carrera

miento de sinergias, clústeres, colaboración entre empresas y actores de diversas cadenas productivas, derrames de conocimiento (*knowledge spillovers*) y otras ventajas de localización.

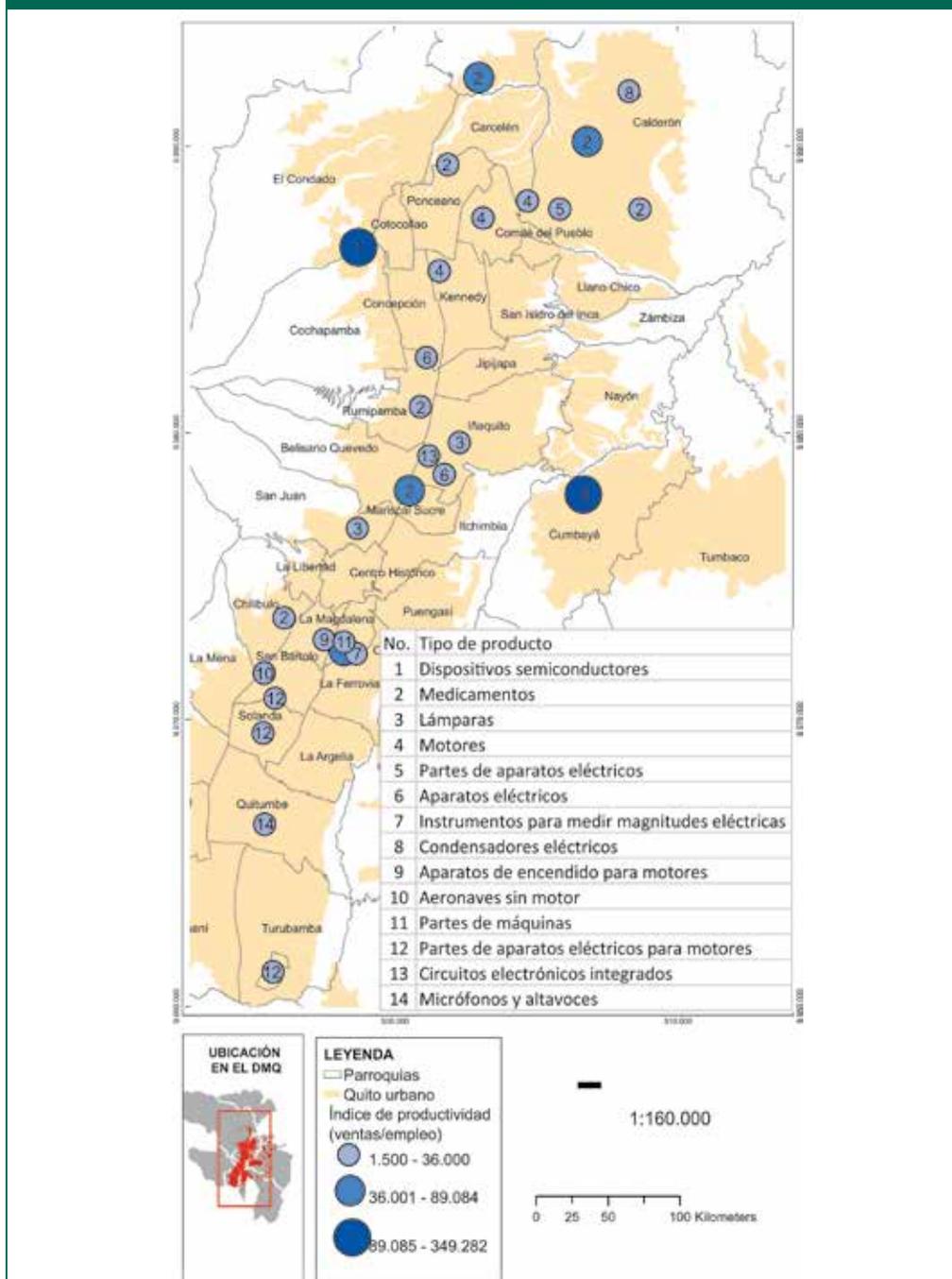
El Mapa 1 presenta la ubicación geográfica en la que se producen los bienes de *intensidad tecnológica alta* en el DMQ. La parroquia que cuenta con mayor número de establecimientos es Calderón (5 establecimientos), le siguen las parroquias Iñaquito y Chimbacalle, con 3 y 2 establecimientos respectivamente. Las empresas de Calderón producen lo siguiente: condensadores eléctricos; medicamentos para usos terapéuticos o profilácticos (2 establecimientos); motores hidráulicos y neumáticos y motores de potencia; partes de televisión, radiotransmisores, video, cámaras digitales y aparatos telefónicos. Los productos que mayores ingresos por ventas representaron en 2009 en esta parroquia son los motores y los medicamentos.

El tamaño de la burbuja en el Mapa 1 representa la productividad laboral del establecimiento, calculada mediante el cociente entre los ingresos percibidos por ventas y el número de trabajadores. Los bienes que son producidos por las empresas con mayor productividad son los dispositivos semiconductores (en Cochapamba) y los medicamentos para usos terapéuticos o profilácticos (en Cumbayá).

La ubicación en la que se producen los 57 bienes de *intensidad tecnológica media* se detalla en el Mapa 2. Los productos presentados en la leyenda de este mapa son aquellos que mayor productividad laboral presentan. Los más importantes son: fibras sintéticas para hilar (en Jipijapa), plásticos en formas primarias (en Turubamba) y vehículos de motor (en Ponceano).

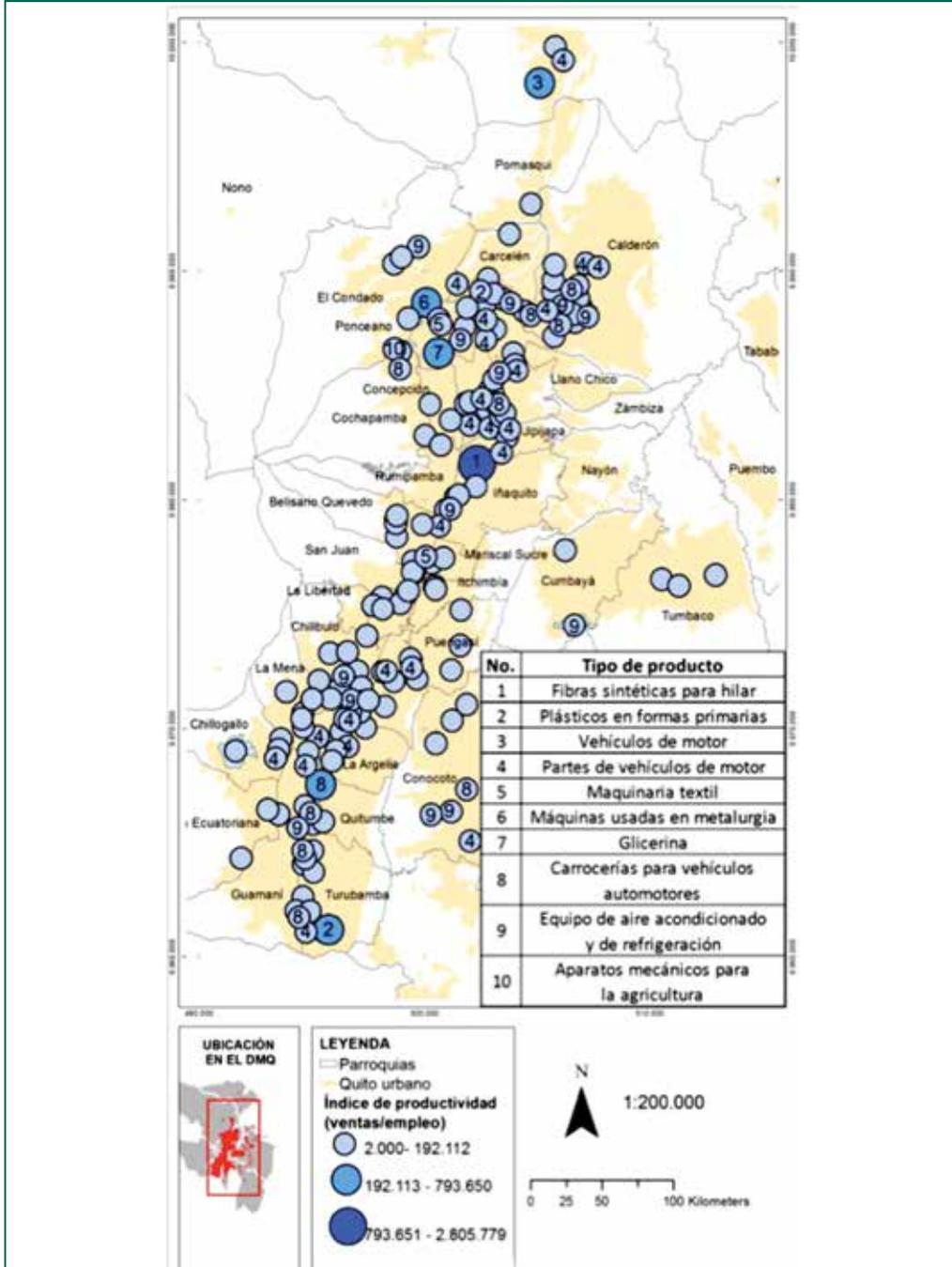
Las parroquias que cuentan con el mayor número de establecimientos que producen bienes de intensidad tecnológica media

Mapa 1  
Producción de intensidad tecnológica alta en el DMQ

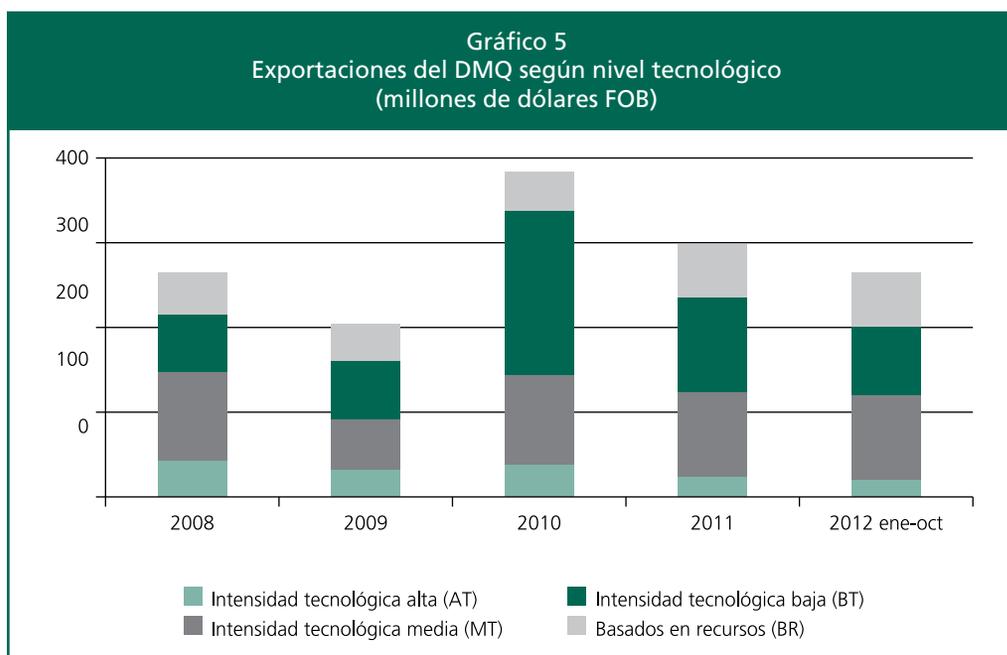


Fuente: Censo Nacional Económico 2010, procesamiento estadístico basado en ONUDI & MICIP (2004)  
Elaboración: Vanessa Carrera

## Mapa 2 Producción de intensidad tecnológica media en el DMQ



Fuente: Censo Nacional Económico 2010, procesamiento estadístico basado en ONUDI & MICIP (2004)  
Elaboración: Vanessa Carrera



Fuente: Banco Central del Ecuador 2013, procesamiento estadístico basado en ONUDI & MICIP (2004)  
Elaboración: Vanessa Carrera

son Ponceano, San Juan y Calderón, con 24, 22 y 19 empresas cada una. La mayor parte de los establecimientos que están ubicados en Ponceano y pertenecen a este nivel tecnológico producen partes y accesorios de vehículos de motor (3 establecimientos), aparatos domésticos y eléctricos (2 establecimientos) y plásticos en formas primarias (2 establecimientos).

Las parroquias que poseen el mayor número de establecimientos que producen bienes de *intensidad tecnológica baja* son Calderón, Centro Histórico y Solanda, con 325, 296 y 239 establecimientos, respectivamente. Entre los productos más importantes figuran puertas, ventanas y sus marcos de hierro, acero o aluminio; prendas de vestir, de punto o ganchillo; y muebles del tipo usado en oficinas.

La parroquia Calderón concentra el mayor número de establecimientos que producen bienes *basados en recursos*, le siguen El

Condado y Centro Histórico. Las empresas se dedican principalmente a la producción de galletas y bizcochos; obras y piezas de carpintería; y baldosas y ladrillos de cemento y hormigón.

Los datos proporcionados por el Banco Central del Ecuador permiten clasificar, según nivel tecnológico, las exportaciones que salen desde la aduana de Quito<sup>11</sup> (ver Gráfico 5). En el año 2008, la categoría exportaciones de *intensidad tecnológica media*, con una participación del 39%, fue la más relevante. En el período 2009-2011 las exportaciones se centraron más bien en el segmento de *intensidad tecnológica baja* con un promedio de 41% de las exportaciones anuales. En el período enero-octubre de 2012 la categoría más significativa volvió a ser la de intensidad tecnológica media

<sup>11</sup> Se toman en cuenta únicamente los bienes que, según el Censo Económico, pudieron haber sido producidos dentro del territorio del DMQ.

(38%), seguida de la intensidad tecnológica baja (32%). La concentración en estas dos categorías se mantiene en los cinco años. Aún más, la participación de los productos de *intensidad tecnológica alta* presenta un decrecimiento proporcional significativo al pasar del 16% a 8%.

En el año 2011, las exportaciones totales clasificadas como de *alto nivel tecnológico* alcanzaron los USD 24 millones. Los principales productos exportados son: medicamentos para usos terapéuticos y profilácticos, con el 34% de las exportaciones; provitaminas, hormonas y antibióticos, con el 15%; máquinas y motores de fuerza hidráulica o de potencia neumática, con el 14%; instrumentos y aparatos utilizados en medicina, el 10%, y artículos farmacéuticos para usos médicos o quirúrgicos, con el 9% (ver Gráfico 6).

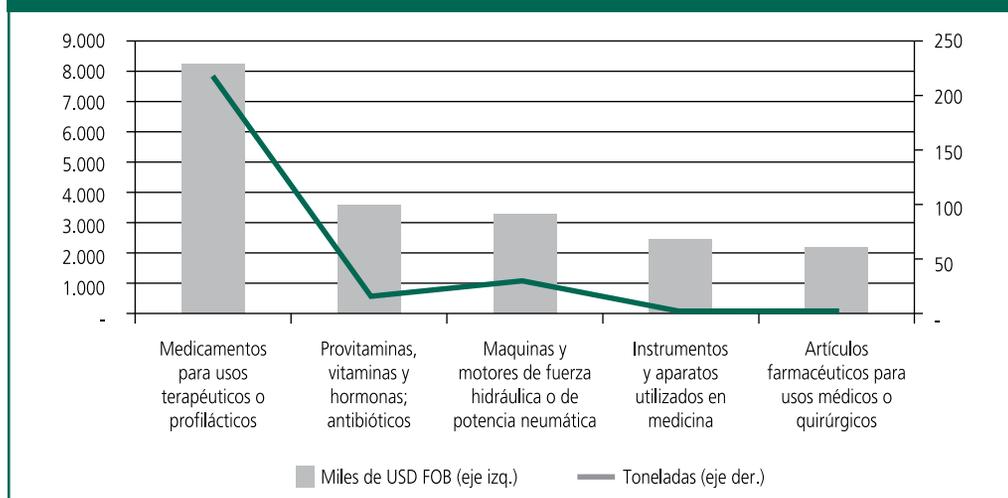
En el año 2008 se exportaban 40 productos de intensidad tecnológica alta, en 2011 fueron 36. Algunos productos que dejaron

de exportarse son: convertidores eléctricos, partes y piezas de turbinas, partes y piezas de aparatos para la reproducción de sonido. Por otro lado, los que se exportaron en el año 2011, pero que en el año 2008 no eran productos de exportación, son aeronaves sin propulsión mecánica y aparatos fotográficos.

Las exportaciones de partes y piezas para máquinas y motores de fuerza hidráulica o de potencia neumática han disminuido en el período 2008-2011 (de USD 3,3 a USD 0,2 millones), mientras que las exportaciones de máquinas y motores se han incrementado de USD 74 000 en el año 2008 a USD 3,3 millones en el año 2011. Notable incremento que podría ser interpretado como un avance en materia tecnológica.

Por su parte, las *exportaciones de intensidad tecnológica media* registradas en la aduana de Quito alcanzaron los USD 100 millones en el año 2011. Los productos más relevantes clasificados en este segmento

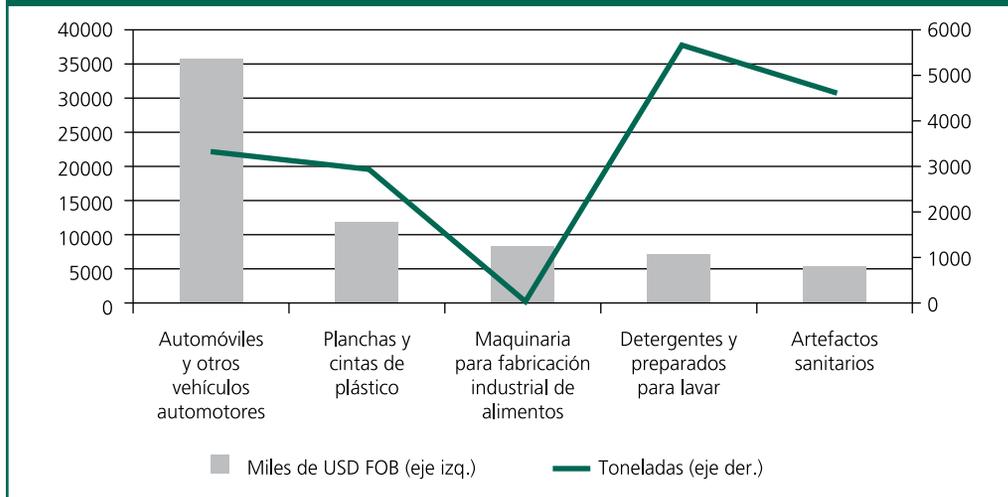
Gráfico 6  
Exportaciones de intensidad tecnológica alta en el año 2011\*



\*Otras exportaciones de intensidad tecnológica alta en el año 2011 fueron: maquinaria de informática; circuitos electrónicos integrados y microconjuntos electrónicos; instrumentos y aparatos para medir o verificar voltaje, corriente o potencia; partes y piezas de aparatos eléctricos y productos químicos.

Fuente: Banco Central del Ecuador 2013  
Elaboración: Vanessa Carrera

**Gráfico 7**  
Exportaciones de intensidad tecnológica media en el año 2011\*



\*Otras exportaciones de intensidad tecnológica media en el año 2011 fueron: perfumes y preparados de tocador; tejidos de fibras discontinuas manufacturadas; plásticos en formas primarias; maquinaria agrícola y forestal; maquinaria de lechería.

Fuente: Banco Central del Ecuador 2013

Elaboración: Vanessa Carrera

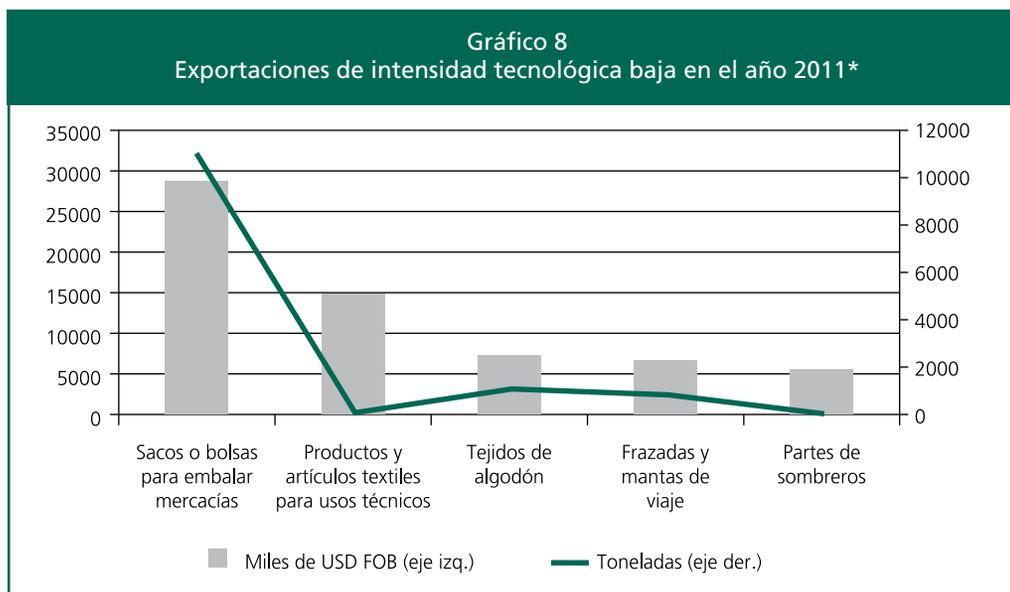
productivo son: automóviles y otros vehículos automotores, con el 36% de las exportaciones; planchas, hojas, películas, cintas y tiras de plásticos, con el 12% y maquinaria para la preparación o fabricación industrial de alimentos o bebidas, con el 8%. En el Gráfico 7 se presentan montos y volúmenes de exportación de los cinco principales productos de este grupo.

Los productos de mayor crecimiento en las exportaciones en el período 2008-2011 fueron: maquinaria agrícola, que pasa de USD 79 a USD 1,8 millones entre estos años; maquinaria para la preparación o fabricación industrial de alimentos o bebidas, de USD 12 000 a USD 8 millones y partes y piezas de máquinas agrícolas, de USD 867 a USD 160 mil.

Vale señalar que la exportación de automóviles y otros vehículos automotores, después de registrar un valor de USD 26,6 millones en el año 2008, descendió a USD

3,7 y USD 7,8 millones en los años 2009 y 2010, respectivamente (pero se recuperó en los años siguientes). Lo anterior se debe a que la aduana de Quito fue reemplazada por el puerto de Esmeraldas en gran medida para exportar estos productos. Dicho puerto ha incrementado su participación del 8% del total nacional en 2008 a 55% en 2011.

En el año 2008 se exportaron 123 productos de esta categoría, y se incrementaron a 127 en el año 2011. De los productos exportados en 2008, 23 dejaron de exportarse, entre ellos: aparatos registradores de la hora, camiones grúas, explosivos preparados y fibras ópticas. Por otra parte, entre los 27 productos que no se exportaban en el año 2008, pero que sí registraron exportaciones en el año 2011, se encuentran: maquinaria de lechería, maquinaria utilizada en la industria de la molinería, ceras artificiales y preparadas, y máquinas y herramientas para trabajar metales.



\*Otras exportaciones de intensidad tecnológica baja en el año 2011 fueron: artículos de uso doméstico de plástico; hilados de fibras discontinuas sintéticas; herramientas para trabajar con metales y rocas; suéteres de punto o ganchillo y aparatos ortopédicos.

Fuente: Banco Central del Ecuador 2013

Elaboración: Vanessa Carrera

Las exportaciones de intensidad tecnológica baja en el año 2011 alcanzaron un monto de USD 111 millones y estuvieron representadas principalmente por: sacos o bolsas para embalar mercancías (26%), productos y artículos textiles para usos técnicos (13%) y tejidos de algodón –con un contenido menor al 85% de algodón en peso–mezclados con fibras manufacturadas (7%). Los principales productos de exportación de esta categoría se detallan en el Gráfico 8.

Los productos que mayor crecimiento en el monto exportado registran en el período 2008-2011 son artículos de cuchillería, cucharas y tenedores; y las redes de materias textiles. Los tejidos de algodón se destacan, ya que presentan tasas de crecimiento anuales de hasta el 170%<sup>12</sup>.

Existen 19 productos que se exportaron en el año 2008 y no registraron exportaciones en el año 2011, entre ellos se encuen-

tran: alambres de hierro o acero sin aislamiento, alfombras, secciones de hierro o acero no aleado y equipo de oficina de metales comunes. Por otro lado, ha existido algún grado de innovación en los productos de baja intensidad tecnológica, ya que existen 11 productos que se exportaron en 2011 y no en 2008, entre ellos: productos y artículos textiles para usos técnicos; instrumentos y aparatos de odontología; tejidos impregnados, bañados o revestidos; y partes y piezas de aparatos electromecánicos.

Las exportaciones basadas en recursos alcanzaron los USD 62 millones en el año 2011. En el período 2008-2010, más del 60% de las exportaciones basadas en recursos estuvieron representadas por los tableros aglomerados y tableros análogos de madera y por artículos de confitería preparados con azúcar. En los dos últimos años han ganado representatividad productos como las sales metálicas y las peroxisales de ácidos inorgánicos, el cartón de pasta de madera y el aciei-

<sup>12</sup> Tasa de crecimiento anual para el período 2009-2010 de los tejidos con un contenido menor al 85% de algodón.

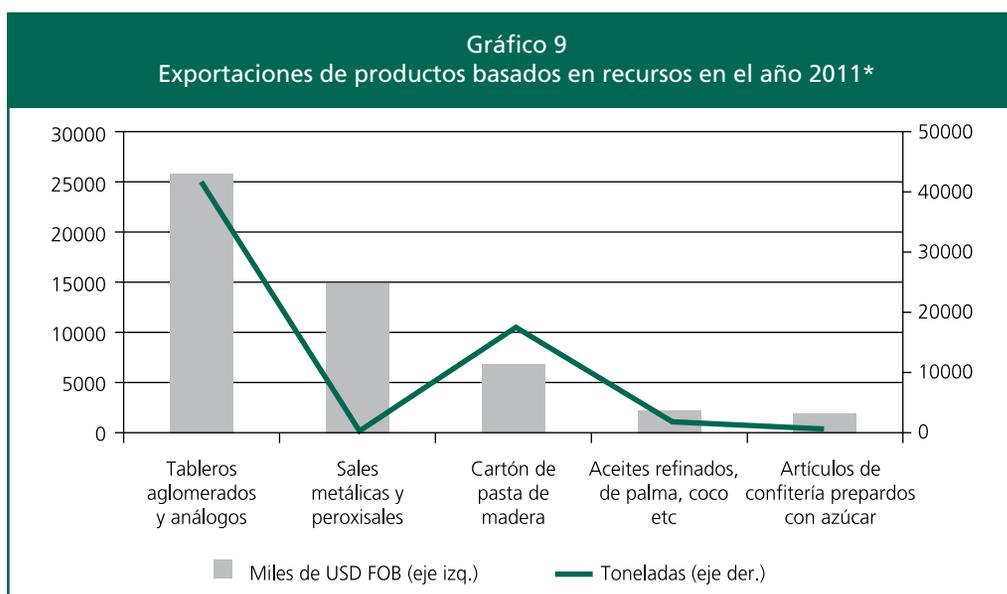
te de palma o coco. Los cinco productos antes mencionados representaron el 84% de las exportaciones para esta categoría en el año 2011. Los montos y volúmenes de exportación de estos productos se detallan en el Gráfico 9.

Los bienes que fueron exportados en 2008 y de los que no se registraron exportaciones en 2011 son: abonos potásicos, minerales o químicos; aceite de maíz y sus fracciones; alambre de aluminio y alambre de cobre. Por el contrario, entre los productos que se exportaron en 2011 y no fueron exportados en 2008 se encuentran: mezclas y masas para la preparación de productos de panadería; tableros, bloques y artículos análogos de fibra vegetal, de paja o de desperdicios de madera; salsas y condimentos mixtos, y cajas de moldes para fundición de metales.

## Nivel tecnológico en el proceso productivo

En la sección anterior se clasificaron los *bienes* producidos en el DMQ según su nivel tecnológico. No se consideró, sin embargo, lo que ocurre, a nivel de empresa, en términos de niveles de inversión en *procesos* de innovación o incorporación tecnológica. Se asume, por tanto, que un producto clasificado como de alto nivel tecnológico proviene de una empresa que ha realizado importantes esfuerzos en esta misma dirección. Sin embargo, los chocolates, por ejemplo, se clasifican en “basados en recursos” sin importar el nivel tecnológico del *proceso productivo* en sí mismo, lo que podría ser decisivo en el nivel de competitividad.

Villamizar (1996:33), al analizar el exitoso desarrollo industrial de los países del Asia Pacífico en las últimas décadas, destaca que un elemento clave ha sido la decisión



\*Otras exportaciones basadas en recursos en el año 2011 fueron: chocolate y otros preparados de cacao; aceites esenciales y sus concentrados; grasas y aceites de origen animal o vegetal; papeles y cartones ondulados; y madera.

Fuente: Banco Central del Ecuador 2013

Elaboración: Vanessa Carrera

colectiva de incrementar el nivel tecnológico en los procesos productivos (incluso en el caso de bienes de intensidad tecnológica baja). Señala como una necesidad fundamental la adaptación de tecnologías aplicadas a la industria, sin importar que no se desarrolle la ciencia y que, por tanto, esta tecnología sea “copiada” de occidente o comprada a altísimos precios. Lo importante es que haya sido adaptada exitosamente. Afirma también que “solamente cuando la tecnología se ha incorporado a los procesos y cuando se ha consolidado este desarrollo tecnológico, comienza en la mayor parte de ellos a pensarse y programarse el desarrollo de la ciencia básica”.

Algunos autores recomiendan la implementación de “procesos creativos de capacidad tecnológica”, por ejemplo, servicios a la producción como *packaging* o protección de productos para la distribución, almacenaje y venta (Código Visual, 2009); desarrollo de software; transporte y distribución en “tiempo real”; y comercialización internacional. Estos suponen el gradual tránsito hacia un régimen tecnológico y competitivo más sofisticado y cercano al estado del arte internacional (Katz & Stumpo, 2001:35).

Cooke et al. (2002: 234) afirman que la inversión en investigación y desarrollo podría ser un indicador de crecimiento de industrias basadas en el conocimiento, ya que refleja la incorporación de tecnología en sus procesos productivos. En el Censo Económico (INEC, 2010) se evidencia que la ciudad que mayor inversión en investigación y desarrollo realizó en el año 2009 en el país es Quito, con un monto de USD 165 millones (71% de la inversión nacional en esta rama). Los principales sectores en los que se realiza inversión en investigación y desarrollo son explotación de minas y canteras, industrias manufactureras y actividades financieras y de seguros.

En un intento por tratar de realizar un análisis más microeconómico se observó la cuenta “activo intangible” de los balances agregados por actividad presentados por la Superintendencia de Compañías, que se define como:

Aquel que registra el monto de los activos identificables, de carácter no monetario y sin apariencia física tales como: el conocimiento científico o tecnológico, el diseño e implementación de nuevos procesos o nuevos sistemas, las licencias o concesiones, la propiedad intelectual, los conocimientos comerciales o marcas adquiridas, los programas informáticos, las patentes [...] (Superintendencia de Compañías, s.f.: 5).

Las ramas de actividad<sup>13</sup> que mayor activo intangible registraron en el año 2011 son: transporte de sustancias por tuberías (USD 835 millones), construcción de carreteras (USD 717 millones), operación de infraestructura de telecomunicaciones (USD 112 millones), venta al por menor (USD 20 millones) y fabricación de sustancias medicinales (USD 13 millones). Las cinco ramas antes descritas representan el 89% del total de activo intangible declarado por las empresas del DMQ.

Al analizar el activo intangible como porcentaje del activo total, las ramas de actividad pertenecientes a la industria manufacturera cuyas empresas, en promedio, presentan una mayor proporción de activo intangible son: fabricación de equipo eléctrico de señalización (72%); servicios de reparación y mantenimiento de equipo de irradiación y equipo electrónico (67%); fa-

13 Clasificadas según CIIU 4, a 6 dígitos, excluyendo las ramas de actividad pertenecientes al grupo “explotación de minas y canteras” para evitar distorsiones derivadas de la diferencia entre el domicilio fiscal y área de operación de las empresas.

bricación de tubos, tuberías perfiles, huecos de acero (42%); fabricación de productos cárnicos (33%) y fabricación de artículos de asfalto o de materiales similares (28%).

Lo anterior permite dar cuenta de que las empresas dedicadas a la fabricación de sustancias medicinales, equipo eléctrico y productos de acero, pertenecientes a la clasificación tecnológica alta y media, efectivamente han realizado importantes inversiones en sus procesos productivos. Por otro lado, existen también productos basados en recursos, como los artículos de asfalto y los productos cárnicos, que de igual manera registran inversiones significativas atinentes a lo tecnológico en sus respectivos procesos productivos. Por tanto, es necesario analizar detalladamente cada rama de actividad y determinar su contenido tecnológico, tanto en el producto final como en el proceso productivo, y potenciarlos de tal manera que se genere una transformación integral de la matriz productiva.

## Competitividad sectorial

ONUDI & MICIP (2004) proponen dos criterios para analizar la competitividad según grupos de productos de exportación: tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales y la participación del país en las exportaciones mundiales.

Con el fin de realizar un análisis más cercano al nivel local, para el segundo criterio de competitividad propuesto se tomarán en cuenta la participación de las exportaciones que parten de la aduana de Quito en el total de las exportaciones mundiales.

Según esta metodología, la posición competitiva de los productos de exportación del DMQ se puede clasificar en cuatro sectores:

1. **Sectores estrella.** Aquellos en los cuales la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales es mayor que la media de crecimiento de las exportaciones manufactureras del mundo. Adicionalmente, se incrementa la participación de las exportaciones de este producto del DMQ en el total a nivel mundial.
2. **Oportunidades perdidas.** Aquellos en los que, a pesar de que la demanda mundial se incrementa (la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales es mayor que la media de crecimiento de las exportaciones manufactureras del mundo), las exportaciones de este producto del DMQ pierden participación en las exportaciones mundiales.
3. **Sectores en declive.** Aquellos en los cuales la demanda mundial no está incrementándose, como tampoco la participación de las exportaciones de este producto del DMQ en las exportaciones mundiales.
4. **Estrellas en adversidad.** Sectores en los cuales las exportaciones del DMQ han aumentado su participación en las exportaciones mundiales. Sin embargo, la demanda mundial no se está incrementando.

El Cuadro 7 presenta una síntesis de la metodología utilizada para la clasificación.

El Instituto de la Ciudad ha efectuado el ejercicio de clasificar las exportaciones registradas en la aduana de Quito según las desagregaciones propuestas para determinar su “nivel de competitividad” en el ámbito internacional.

El Cuadro 8 muestra cinco de los principales productos exportados por Quito, según su clasificación por nivel de competitividad. Existe una alta concentración del monto exportado en los productos presen-

**Cuadro 7**  
**Clasificación de las exportaciones según nivel de competitividad**

Criterio	Sectores estrella	Oportunidades perdidas	Sectores en declive	Estrellas en adversidad
Las tasas de crecimiento de las exportaciones mundiales son mayores que la media de crecimiento de las exportaciones manufactureras del mundo.	Sí	Sí	No	No
La exportación desde Quito aumenta su participación en las exportaciones mundiales.	Sí	No	No	Sí

Fuente: ONUDI & MICIP (2004)  
 Elaboración: Vanessa Carrera

tados en dicho cuadro: los productos enlistados en la sección “sectores estrella” representan el 73% de las exportaciones totales en el año 2011 pertenecientes a este nivel de competitividad. Tal porcentaje es de 51% para las “oportunidades perdidas”, de 44% para los “sectores en declive” y de 51% para las “estrellas en adversidad”.

Una ampliación de la metodología antes analizada permite identificar no solamente las oportunidades perdidas en el campo de los productos que son exportados actualmente, sino también permite el análisis de los bienes cuya demanda mundial está creciendo y que son producidos en Quito (según el CENEC, 2010) pero no son exportados. Son 281 los productos que cumplen con estas características, entre los cuales se encuentran: algunos productos medicinales y farmacéuticos (alcaloides, insulina, varios tipos de hormonas) (AT); partes, piezas y accesorios de algunos automóviles (MT); jamones, espaldillas y sus cortes, con hueso (BR); carne de ganado bovino (BR), y frutos cítricos (BR). Estos son productos en los cuales se puede potenciar la exportación con la seguridad de que existirá un mercado internacional dispuesto a demandarlos.

Uno de los indicadores de mayor importancia relacionado con la capacidad productiva de una ciudad o de un país es la inversión. El debate teórico en relación con esta variable ha sido amplio y muy rico desde las teorías iniciales del crecimiento económico. En sus orígenes, la discusión se centraba en los determinantes causales entre ahorro-inversión-crecimiento; sin embargo, posteriores escuelas modificaron el centro de interés, y lo orientaron a desarrollar modelos encaminados a demostrar su carácter endógeno y no causal. No se va a entrar en este debate, pero sí será necesario recordar algunos elementos que aseguran que la innovación, la incorporación y desarrollo tecnológico, la sofisticación y diversificación de la producción están estrechamente relacionados con la inversión y el crecimiento.

El progreso técnico fue considerado en un principio como un “bien público”, costoso de desarrollar pero fácil de adquirir o imitar. No obstante, la experiencia empírica ha demostrado que no es así. Los tiempos de adquisición e implantación de tecnología, los requerimientos básicos de conocimientos e información para lograrlo y la incertidumbre de su utilidad final introdu-

**Cuadro 8**  
**Productos representativos según clasificación por competitividad**

Sector es estrella (110 productos)			Oportunidades perdidas (148 productos)		
Producto	Ex. 2011 <sup>a</sup>	Tec. <sup>b</sup>	Producto	Ex. 2011 <sup>a</sup>	Tec. <sup>b</sup>
Artículos de materias textiles manufacturadas	28 690	BT	Materias colorantes de origen vegetal o animal	4281	BR
Sales metálicas y peroxi-sales (sulfitos, tiosulfatos)	15 000	BR	Planchas, hojas, películas, cintas y tiras de plásticos	2275	MT
Tejidos de algodón	4837	BT	Grasas y aceites de origen vegetal	2219	BR
Máquinas y motores	3291	AT	Artículos de aluminio para usos domésticos	959	BT
Provitaminas, vitaminas y hormonas	1825	AT	Tubos de hierro o acero	727	MT
Sector es en declive (307 productos)			Estrellas en adversidad (261 productos)		
Producto	Ex. 2011 <sup>a</sup>	Tec. <sup>b</sup>	Producto	Ex. 2011 <sup>a</sup>	Tec. <sup>b</sup>
Partes y piezas de máquinas para hacer perforaciones o pozos	9814	MT	Ácido láctico, ácido tartárico y ácido cítrico	39 829	MT
Artículos de uso doméstico, de plástico	4703	BT	Tableros aglomerados, y análogos, de madera	25 893	BR
Maquinaria agrícola	1793	MT	Artículos textiles para usos técnicos	14 685	BT
Goma de mascar (chicle)	1357	BR	Radorreceptores	13 016	MT
Vehículos utilizados para el transporte público	1249	MT	Máquinas para la preparación o fabricación industrial de alimentos	8031	MT

<sup>a</sup>Ex. 2011: Exportaciones registradas en el año 2011 (miles de dólares FOB).

<sup>b</sup>Nivel tecnológico de las exportaciones (ONUDI & MICIP, 2004) (AT: Intensidad tecnológica alta; MT: Intensidad tecnológica media; BT: Intensidad tecnológica baja; BR: Basadas en recursos).

Fuente: Banco Central del Ecuador 2013, procesamiento estadístico basado en ONUDI & MICIP (2004)

Elaboración: Vanessa Carrera

ieron la necesidad de un costo no considerado originalmente. Más tarde y debido al desarrollo de la economía institucional se introdujeron otras consideraciones más: el conocimiento tácito, los campos, sectores o

áreas de aplicación y las trayectorias de la dependencia que en el desarrollo tecnológico parecen ser fundamentales.

En lo que sí hay un acuerdo transversal es en el hecho de que una de las más im-

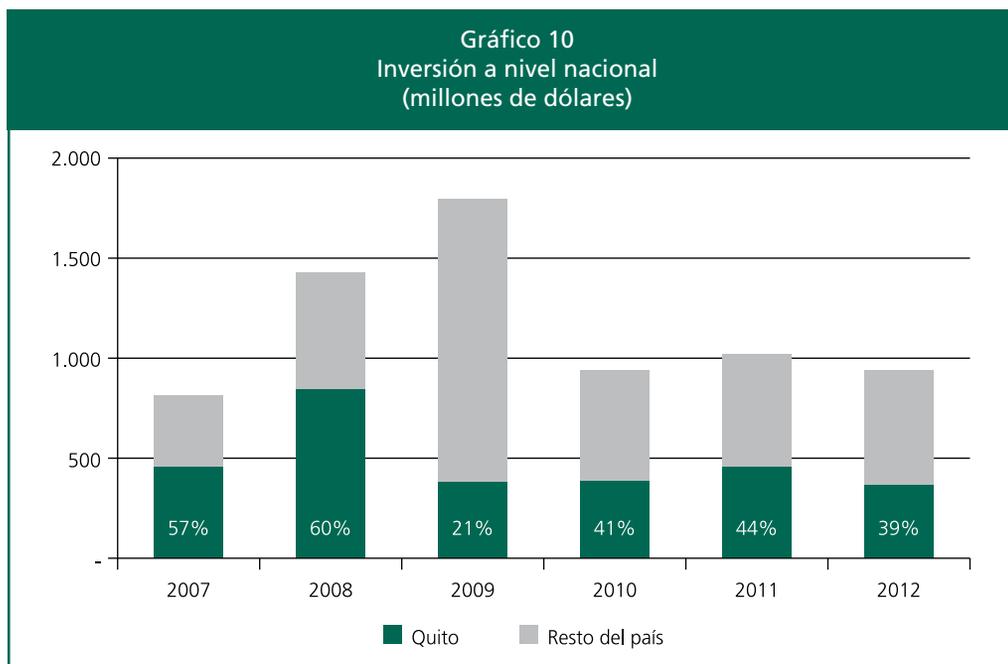
portantes fuentes de crecimiento de largo plazo es la incorporación, cambio e innovación tecnológica. Como lo afirma Stiglitz (1993:55), el progreso técnico introduce la no convexidad en la función de producción, lo que deriva en alcanzar retornos crecientes a escala en todos los factores de la producción. Incrementos en la inversión conducen a incrementar los procesos de aprendizaje, lo que a su vez lleva a aumentos en la capacidad productiva potencial para volver productivas futuras inversiones, y así sucesivamente. Estos procesos se podrían explicar sea por la inversión de las firmas en I+D de manera explícita o por un típico proceso de “learning by doing” ascendente, que igualmente requiere de inversiones.

A las preguntas tradicionales de *qué producir* y *cómo producir*, para calificar la eficiencia de la producción, se sumó otra problemática de suma importancia: la diversificación e identificación sectorial de

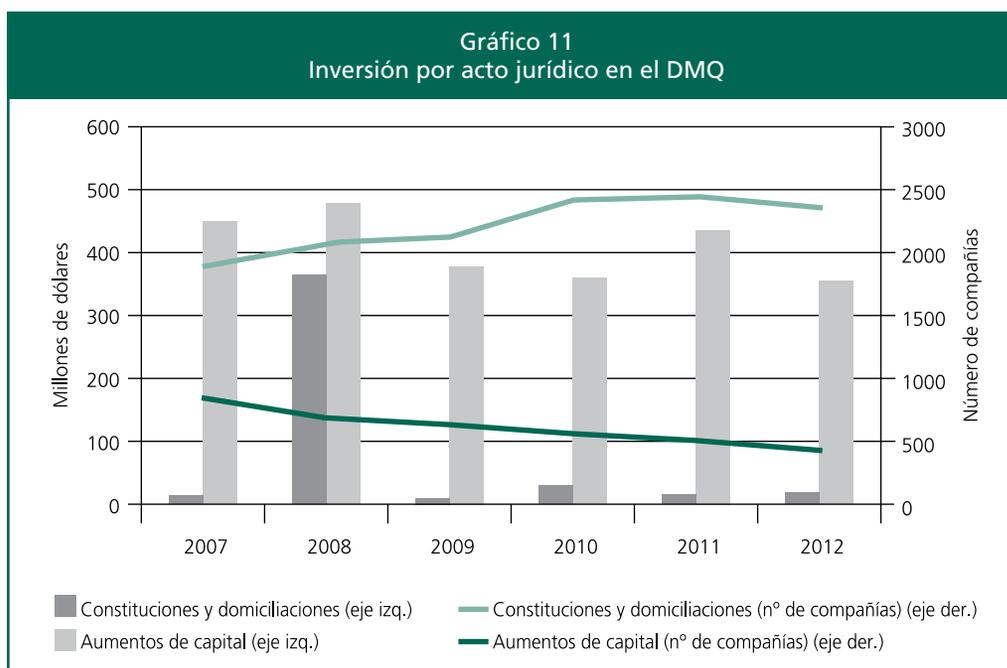
la localización de la inversión en industrias o actividades en expansión. No solamente hay que hacer más de lo mismo y de manera eficiente, sino que hay que invertir en la expansión del tejido productivo, en la innovación y en la tecnología, pues esto es lo que asegura la sostenibilidad de la firma en el largo plazo. Los procesos acumulativos son importantes, pero definitivamente lo son más los innovadores o extensivos.

El Distrito Metropolitano de Quito es el centro de la inversión a nivel nacional. Según datos de la Superintendencia de Compañías, en promedio, la ciudad ha concentrado el 44% de la inversión nacional en los seis últimos años (Gráfico 10). En el año 2012 la inversión registrada en Quito fue de USD 370 millones.

Solo en el año 2012, 2363 compañías invirtieron en constituciones y domiciliaciones en la ciudad de Quito, por un monto de apenas USD 16 millones. Por otro lado,



Fuente: Superintendencia de Compañías  
Elaboración: Vanessa Carrera



Fuente: Superintendencia de Compañías  
Elaboración: Vanessa Carrera

412 empresas invirtieron en aumentos de capital, por un monto de USD 354 millones. Estos datos dan cuenta de dos hechos, o posiblemente de dos hipótesis: la primera, que las inversiones se orientaron a hacer más de lo mismo y los esfuerzos por ampliar las posibilidades y oportunidades de inversión fueron más bien escasas y, la segunda, que los espíritus empresariales (*animal spirits* en términos de Keynes) estuvieron muy por debajo de lo esperado.

Cómo se observa en el Gráfico 11, el año 2008 presenta un monto destinado a constituciones y domiciliaciones más alto que los demás años estudiados: alcanza los USD 365 millones (el promedio de los demás años es de 15 millones de dólares). Sin embargo, el 67% de esta inversión fue efectuada por la Corporación Nacional de Telecomunicaciones y, el 21%, por la Compañía Trolébus Quito S.A.

La inversión en los últimos seis años se ha concentrado en las actividades comercio e industrias. Por otro lado, las industrias manufactureras que mayor inversión concentraron en el año 2011 coinciden con las industrias más representativas al analizar productividad, competitividad y exportaciones de cada nivel tecnológico en las anteriores secciones de la presente investigación. Esto da cuenta de una relación positiva entre la inversión y las variables mencionadas.

En el año 2012, la inversión extranjera directa representó el 45% del total, participación mayor que el promedio de los cinco años anteriores (40%). La inversión proveniente del exterior en el año 2011 y 2012 se concentró principalmente en el comercio, industrias e información y comunicación.

Por otro lado, además de la inversión en investigación y desarrollo detallada en la

sección acerca del nivel tecnológico del proceso productivo, el Censo Nacional Económico (INEC, 2010) presenta otros dos destinos de la inversión en las empresas: (i) capacitación y formación y (ii) manejo de desechos y/o remediación ambiental.

La inversión en capacitación y formación es fundamental, ya que, como lo señala Villamizar (1996:32), el énfasis en el desarrollo de recursos humanos ha sido sumamente importante para lograr la correcta asimilación de tecnología en los exitosos procesos industriales de los países del Asia Pacífico. El mismo autor señala que este tipo de inversión forma parte de la actitud nacional de mejoramiento continuo, fruto de la decisión de desarrollarse de un territorio. Quito representa el 50% de la inversión nacional en este rubro y, de la inversión en Quito, el 28% es realizado por las industrias manufactureras.

La inversión en manejo de desechos es importante debido a que una correcta gestión de residuos del proceso productivo mejora la eficiencia de éste, además de contribuir a la generación de una producción sustentable y amigable con el medio ambiente. Como lo señala Ricardo Flor, Presidente de la Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha (CAPEIPI), “producir más limpio significa ganar más, significa más productividad, significa estar vinculados con el mejoramiento continuo de los procesos productivos y con la innovación tecnológica” (Ecuador inmediato, 2013). Los establecimientos ubicados en Quito representan el 29% de la inversión nacional realizada en este rubro. Las industrias manufactureras representan el 25% de este tipo de inversión en la ciudad.

## Políticas para el desarrollo productivo, la incorporación tecnológica y la promoción de las exportaciones a nivel local

Uno de los principales aspectos del ejercicio de la política para el desarrollo productivo es garantizar tanto su consistencia vertical como horizontal. Se podría afirmar que ésta es una de las condiciones básicas iniciales que permite viabilizar la transformación y/o fortalecimiento de un sistema productivo local. Es indispensable definir una estrategia clara para el sector productivo en el plan de desarrollo local. Obviamente, esta estrategia deberá estar en sintonía con los lineamientos de ámbito nacional que, en el caso del Ecuador, los define la SENPLADES en sus diferentes planes de desarrollo. El Gobierno Nacional ha establecido como definición estratégica el cambio de la matriz productiva y en consistencia con esta definición ha orientado las prioridades de la inversión pública, así como las disposiciones para la banca pública. Por tanto, el gobierno local debe establecer los contenidos específicos de este cambio en su propio territorio, su trayectoria, sus tiempos, sus resultados y sus actores.

Otro aspecto de la sintonía entre lo nacional y lo local se evidencia en los campos macro y microeconómico. Las condiciones macroeconómicas influyen directamente en las decisiones de las empresas y su reacción frente a las políticas productivas propuestas por el gobierno local. Como lo destacan Katz & Cimoli (2002:8), cuando el escenario macroeconómico es inestable, se genera una actitud defensiva y oportunista en las firmas, por tanto, la tasa de progreso tecnológico y el crecimiento de la productividad serán menos que satisfactorios, y viceversa. Al mismo tiempo, la estabilidad macroeconómica a largo plazo y las cuentas externas balancea-

das dependen fuertemente del patrón sectorial de especialización de la producción y el crecimiento de la productividad.

En esta sección se pretende exponer con algún nivel de detalle las diferentes políticas locales implementadas en algunos países como estrategia de desarrollo productivo, en consistencia con lo expuesto en las secciones previas.

Una planificación industrial efectiva es aquella que se lleva a cabo a largo plazo (de 10 a 20 años). Como lo resalta Acosta (2011), ciudades como Porto Alegre (Brasil) y Medellín (Colombia) deben gran parte de su desarrollo productivo y tecnológico a una planificación clara y objetiva a largo plazo. Además, y por sobre todo, esta planificación industrial debe partir y aterrizar en consideración específica a las particularidades de un territorio. Por tanto, las herramientas normativas relacionadas con el suelo, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), deben guardar la consistencia debida.

Las estrategias planteadas en el plan de desarrollo deben estar respaldadas por toda la institucionalidad que ejecuta y monitorea la aplicación de las políticas. Además, evalúa sus resultados en un ejercicio de continua retroalimentación sistémica. La práctica general ha sido la creación de agencias especializadas, sea para la promoción de exportaciones e inversiones, o para la competitividad, productividad e innovación, con la misión de impulsar la cooperación y coordinar la implantación de políticas.

En Irlanda, por ejemplo, la agencia de promoción de inversiones IDA Ireland (Autoridad de Desarrollo Industrial de Irlanda, por sus siglas inglesas) “ha jugado un rol fundamental en la atracción de nuevas inversiones y en el apoyo a la expansión de las existentes” (Gligo, 2007: 93). Los esfuer-

zos focalizados en sectores específicos de IDA Ireland permitieron que se desarrollaran sectores como la electrónica y la farmacéutica, en los cuales Irlanda no presentaba ventaja competitiva antes de la creación de la autoridad.

Este ejercicio debe acompañarse de un diagnóstico territorializado y consensuado sobre las capacidades y potencialidades de la ciudad con el objeto de identificar sectores prioritarios para la focalización de iniciativas. La identificación de sectores prioritarios en una economía puede realizarse desde las ventajas comparativas, desde la calidad y valor agregado de la producción o desde su valor estratégico ya sea como generador de divisas o de empleo, pero por sobre todo, desde su potencialidad de innovación.

Se ha visto en los casos de éxito relativo que es sumamente importante lograr la integración de instituciones empresariales, académicas y públicas dentro del sistema de políticas de desarrollo productivo. Se trata de lo que se conoce como el modelo Triple Hélice que sostiene que el desarrollo tecnológico y económico solo es posible si estos tres actores interactúan, “formando espirales con circuitos de retroalimentación entre los tres agentes, que los lleve desde la investigación básica al desarrollo de productos y a la creación de nuevas líneas de investigación” (Acosta, 2011:108). Dado que un proceso de esta naturaleza demanda un largo tiempo, las políticas de formación de trabajadores, empresarios, investigadores, técnicos, etc., deben acordarse o planificarse con suficiente antelación y esfuerzo, delegando responsabilidades compartidas.

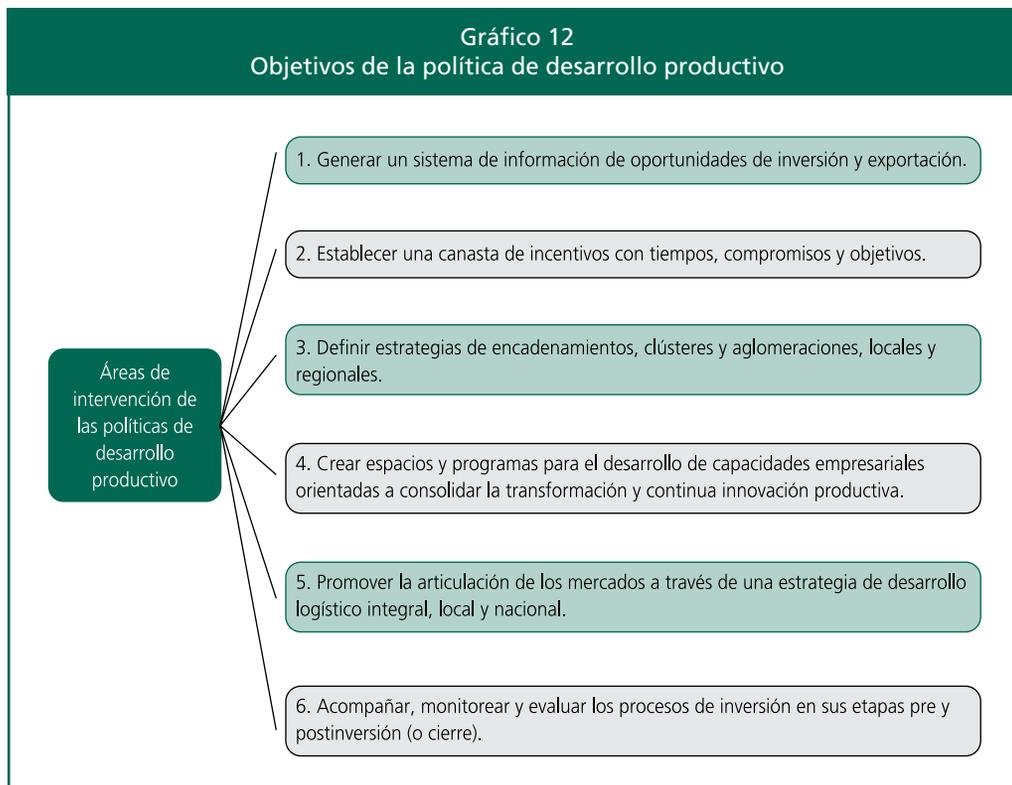
Finalmente, consideración fundamental merece el condicionamiento internacional, más aún en el caso de economías pequeñas y abiertas como la del Ecuador. Es

bastante evidente que el denominador común de las estrategias exitosas de transformación productiva es que han experimentado saltos tecnológicos importantes tanto en la dotación de la infraestructura relacionada con los procesos productivos como en el desarrollo de la “industria de las aplicaciones” orientadas a hogares, empresas y gobiernos. La nueva política industrial debe, por tanto, orientarse a promover la inversión en nuevas trayectorias tecnológicas y productivas, a facilitar los procesos de adopción, adaptación y creación a través de la cooperación e intercambio de mejores prácticas a nivel nacional y regional (Castillo, 2013:40).

En este nuevo contexto, la Corporación Andina de Fomento (CAF), por ejemplo, sugiere recuperar el papel del Estado en lo referente a la creación de ambientes favora-

bles para la innovación mediante la dotación de la infraestructura de incentivos para la difusión y desarrollo de las ideas, jugando un “rol de catalizador fundamental en la promoción de redes, de flujos de conocimiento y de difusión de conocimiento al interior de los clústeres en industrias de alta tecnología”, recuperando de esta manera la experiencia de Finlandia (CAF: 2006, 36). Plantea además que la provisión de una base sólida de conocimientos constituye la condición *sine qua non* para que las firmas estén capacitadas para enfrentar las condiciones cambiantes del mercado a través de la innovación, la flexibilidad y la adaptabilidad industrial.

En el análisis de las políticas aplicables a nivel local se han identificado seis áreas de intervención claves para el ejercicio de la política, que se detallan en el Gráfico 12.



## Sistema de información de oportunidades

Posiblemente uno de los aspectos más importantes para la definición y toma de decisiones sobre emprender una inversión en la actualidad es la disponibilidad de información. La información hace referencia a un sinnúmero de componentes que atraviesan cada uno de los eslabonamientos de un ejercicio productivo: oportunidades; estudios de prefactibilidad; alternativas de equipamiento y puesta en operación; opciones de comercialización y financiamiento, no solo relacionadas con el mercado de consumo, sino incluso con el de la logística existente para su movilización y distribución; incentivos locales y nacionales; nivel y posición de la competencia, sea nacional o internacional; redes de conocimiento, etc. En cada uno de estos momentos, los requerimientos de información deben conjugarse en tiempos y espacios, para reducir los niveles de incertidumbre y ampliar el número de proyectos de inversión exitosos.

La información, en algunos aspectos, representa un alto costo de transacción y solamente puede ser atraída a través de un ejercicio de escalamiento, de extensión de los tiempos de uso y de amortización de deudas. En algunos casos, la inversión para adquirir determinada información ha permitido la constitución de verdaderos monopolios que logran rentas extraordinarias por su posesión y gestión asimétrica, lo que plantea la necesidad de intervención pública.

Tradicionalmente se ha entendido a los flujos de información únicamente desde la acción del Estado en referencia al ambiente macroeconómico nacional e internacional, dejando de lado aquella esfera de la microeconomía relacionada más bien a la actividad empresarial bajo el equivocado supuesto

de que ésta debería ser tratada como cualquier otra mercancía en el mercado. Los mercados de la información microeconómica, sin embargo, se caracterizan por ser asimétricos o incompletos y en casos extremos, incluso inexistentes, debido a la presencia de monopolios que impiden su difusión.

Es así que se sugiere entre otras propuestas: (i) creación de una agencia de comercialización, adquisición, divulgación y uso de la información, (ii) estructuración de bases de datos desarrolladas con información estadística y documental relacionada por sector, por actividad, por mecanismos de asociación, por cada eslabón de la cadena productiva, etc., (iii) creación de espacios (mercados) para el intercambio de información y formación empresarial, es decir, espacios que provoquen el *spillover* del conocimiento de aglomeraciones o encadenamientos productivos.

## Canasta de incentivos

Los incentivos no son una herramienta de promoción nueva, al contrario, han sido aplicados durante varias décadas; por tanto, se requiere recoger esta experiencia y establecer los mecanismos que permitan evitar repetir los fracasos ya producidos. Los problemas que se han presentado con este tipo de estímulos son de dos tipos: el primero con su institucionalización, es decir, una vez introducidos, su eliminación se vuelve imposible por la acción política de los beneficiarios. El segundo es el riesgo de desvío del incentivo hacia actividades realmente no deseadas, dada la dificultad y los costos del monitoreo, lo que también puede producirse por efectos sobre los precios relativos.

Por consiguiente, se plantea la necesidad de modificar su forma de implementación,

introduciendo tres o cuatro parámetros nuevos: condicionalidad al cumplimiento de resultados; temporalidad; condicionalidad cruzada (que conjugue dos o más eslabonamientos productivos), y, finalmente, condicionalidad a la capacidad de innovación al producto, al proceso o a la comercialización.

Adicionalmente, antes de implementar una canasta de incentivos, es indispensable considerar todos los posibles impactos de éstos en toda la cadena de valor de la industria afectada. Como lo resaltan Katz & Stumpo (2001:32), “cada cadena productiva, incluyendo sus firmas, sus saberes tecnológicos, sus marcos institucionales y su grado de internacionalización, tienden a cambiar, a transformarse, en función del cambio en el régimen global de incentivos”.

A continuación se enlistan y describen varios incentivos que pueden ser aplicados considerando este nuevo esquema condicional.

#### Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales se enfocan principalmente en créditos fiscales y exoneraciones.

Los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), por ejemplo, utilizan créditos fiscales para fomentar sus exportaciones. Estos consisten en la entrega a los exportadores de un “certificado de crédito fiscal” cuando realizan la exportación de productos; posteriormente, este certificado servirá para el reintegro total o parcial de tributos internos (ALADI, 1999:6), que bien pueden ser locales.

Un ejemplo concreto de exoneraciones es el del municipio de Campo Bom (Brasil) que, enmarcado en el Programa de Incentivo a la Generación de Empleos (PIGE), aplica una reducción de las tasas municipales de servicios y también exenciones de

la tasa de contribución de mejoría e iluminación pública a empresas en proceso de expansión o nuevas empresas (Acosta, 2011:207). Otro caso parecido es del Uruguay, donde “se permite una rebaja del Impuesto al Patrimonio con relación a ciertos bienes que se incorporen al activo fijo para llevar a cabo proyectos declarados en el marco de la Ley de Promoción de Inversiones” (ALADI, 1999:6).

#### Incentivos aduaneros

Si bien la política aduanera de un país es responsabilidad de la función ejecutiva y el gobierno local no puede incidir en ella de manera autónoma, en el caso de Ecuador, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (artículos 34-40) permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados solicitar al Gobierno Nacional la constitución de una Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE) como un territorio con exoneraciones aduaneras para que se localicen nuevas inversiones.

Las ZEDE están sujetas a un tratamiento especial de comercio exterior, tributario y financiero y pueden ser de tres tipos: (i) para ejecutar actividades de transferencia y de desagregación de tecnología e innovación, (ii) para ejecutar operaciones de diversificación industrial y (iii) para desarrollar servicios logísticos.

#### Incentivos financieros

Los incentivos financieros normalmente utilizados por los gobiernos locales y nacionales se concentran en créditos y financiamiento compartido.

Según la ALADI, los países de la región conceden créditos “con destino al financiamiento de la producción de bienes expor-

tables (preembarque) y de las operaciones de exportación (postembarque)” (ALADI, 1999:9).

Con respecto al crédito para la inversión, la CEPAL (Carbonetti, 2006) resalta la experiencia del Programa de Desarrollo Local PRODEL en Nicaragua (1994), dentro del cual el apoyo a los microemprendimientos barriales fue un elemento fundamental. Este apoyo se realizó mediante préstamos de magnitud baja a corto plazo para capital fijo, mano de obra o la creación de microempresas.

Como se mencionó al hablar del nivel tecnológico de la producción, la competitividad en las empresas que producen bienes de alta tecnología depende de capacidades muy avanzadas e importantes inversiones en I+D de riesgo. Por tanto, Cooke *et al.* (2002: 236) resaltan la iniciativa de Tel Aviv (Israel), ciudad en la cual el Gobierno israelí creó “Yosma”, una empresa pública de capital de riesgo para potenciar este tipo de industrias.

El financiamiento compartido (mecanismo mediante el cual el gobierno local financia un porcentaje de las inversiones) se ha utilizado con éxito en países como Chile e Irlanda, principalmente para la atracción de inversión en investigación y desarrollo (Gligo, 2007: 89). Estos recursos también se destinan a estudios de preinversión, formación de recursos humanos y activo fijo inicial del proyecto.

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (artículo 60) presenta una opción interesante de financiamiento compartido bajo la figura de “democratización productiva”. Según este concepto, el Estado puede invertir temporalmente en el capital de las empresas de transformación productiva, privadas o mixtas, para, posteriormente, financiar a los trabajadores en la compra de sus paquetes

accionarios, con créditos y programas de financiamiento preferenciales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrían aplicar estas políticas y orientar la inversión hacia los sectores priorizados en la estrategia de transformación productiva.

#### Otros incentivos

Países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela (ALADI, 1999: 10) han utilizado un “seguro de crédito a la exportación” como un instrumento complementario a los mecanismos financieros. La finalidad de este instrumento es asegurar al exportador contra riesgos comerciales (insolvencia del comprador, mora prolongada, etc.), políticos y extraordinarios (guerra, catástrofes naturales, restricciones cambiarias, entre otros).

El municipio de Campo Bom (Brasil), sede del Parque Tecnológico a lo largo de la Rodovia RS-239, incentiva a las empresas en proceso de expansión y a nuevas empresas a instalarse en su territorio mediante permisos de uso gratuito de energía, apoyo para la adquisición de materiales de construcción civil y permisos para el uso gratuito de *hardware* y *software* (Acosta, 2011:207).

Ciudades de Francia, por su parte, buscan atraer competencias y habilidades para la transformación productiva a través de incentivos para facilitar la migración de investigadores y expertos extranjeros en los sectores productivos que se pretende potenciar. Estos incentivos se enfocan en mejorar las condiciones de entrada y residencia de los expertos y sus familias mediante la simplificación de procesos de entrada y la colaboración para se establezcan con buenas condiciones de residencia (Gligo, 2007:61).

El Tecnoparque Internacional de Panamá, en su afán por atraer inversiones en

empresas innovadoras y de alta tecnología, ofrece “servicios de telecomunicaciones, informática y tecnología educativa, incluyendo un centro inteligente de alta tecnología con capacidad necesaria para teleconferencias, educación a distancia y conexiones rápidas a Internet” (Acosta, 2011: 201).

Bangalore se ha vuelto la ciudad sede del *software* en India gracias a la provisión del entorno urbano y la infraestructura científica necesaria. Adicionalmente, se incrementó la valoración que se tenía de los ingenieros en *software* en el mercado laboral de la ciudad, aumentando la media de salarios de éstos. El gobierno ha implementado también tecnología en sus instalaciones de telecomunicaciones y defensa. Por último, ha establecido conexiones para interactuar con centros de *software* estadounidenses (Cooke *et al.*, 2002: 235).

Dublín (Irlanda) se ha consolidado como uno de los centros líderes en Europa para la producción, diseño y exportación de *software* gracias a la estrategia del Gobierno para lograr que la fuerza de trabajo sea altamente calificada en TIC e idiomas. Para tal fin, se ha implementado infraestructura de telecomunicaciones moderna y eficiente, además de centros de Programación en Tecnología Avanzada (PAT) en las universidades. Otro punto importante es que el gobierno local ha buscado generar interacciones en la cadena de suministros de *software* a nivel internacional, de tal manera que se impulse a los proveedores nacionales en la curva de aprendizaje. Las inversiones provenientes de Estados Unidos también han sido claves para estimular la demanda de trabajadores altamente calificados (Cooke *et al.*, 2002: 236).

Finalmente, uno de los aspectos fundamentales para fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas en Nicaragua, en el marco del Programa de Desarrollo Local

PRODEL (1994), fue favorecer en las licitaciones públicas los servicios de los pequeños y medianos emprendimientos de propietarios de sectores de vulnerables (Carbonetti, 2006:2).

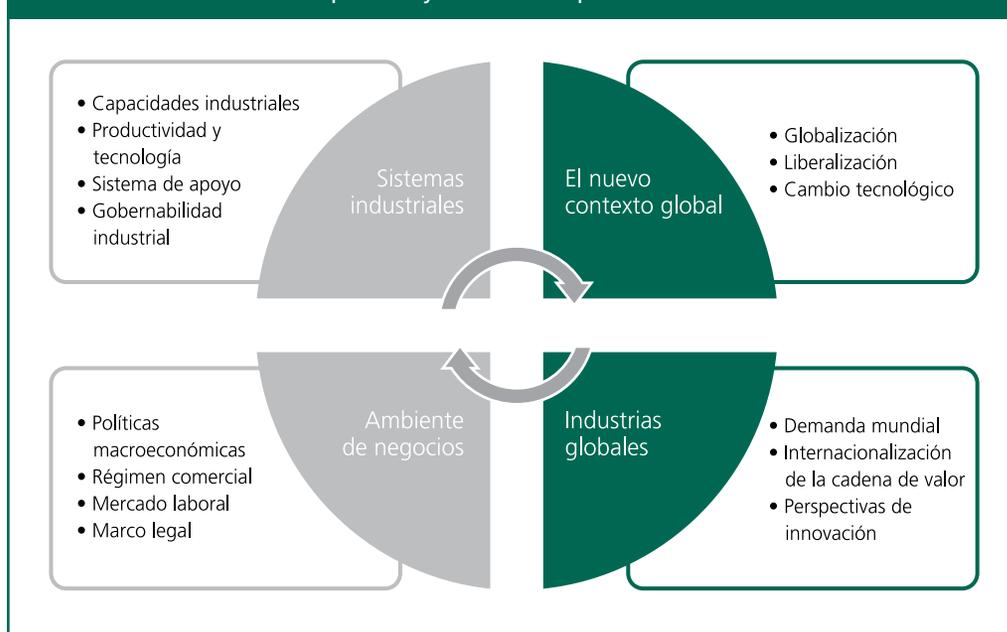
### Estrategias para fortalecer los sistemas industriales

La competitividad es un “indicador de la posición relativa de un agente frente a sus competidores y su aptitud para mantenerla y mejorarla de forma sostenida” (López & Grandía, 2005:101). Según ONUDI & MICIP (2004:4), la competitividad industrial cada vez depende menos del precio y cada vez más de un conjunto de elementos tanto del contexto internacional como de las características productivas nacionales (ver Gráfico 13).

El contexto internacional abarca todo lo concerniente al proceso de globalización, internacionalización y cambio o intercambio tecnológico que se está experimentando a nivel mundial. Además, contempla las características de los procesos de industrialización globales que consideran tanto las particularidades y tendencias de la demanda mundial, como las particularidades y tendencias de las cadenas de valor en el contexto del surgimiento de las industrias transnacionales.

En el ámbito nacional se señalan dos áreas de intervención para la competitividad: los sistemas industriales y el ambiente de negocios. Por sistemas industriales debe entenderse la amplitud, profundidad e interrelacionamiento del tejido productivo local, las capacidades industriales instaladas y las potencialidades de innovación, las productividades individuales y sistémicas. El ambiente de negocios, por su lado, engloba los procesos de gobernabilidad in-

Gráfico 13  
Factores que influyen en la competitividad industrial



Fuente: ONUDI & MICIP (2004:4)  
Elaboración: Vanessa Carrera

dustrial, las políticas macroeconómicas, las características de los distintos mercados, el marco legal y el papel de los gobiernos locales en la definición de las estrategias de desarrollo territorial.

En este contexto, las políticas recomendadas giran en torno a mantener un régimen orientado a la creación de aglomeraciones, de clústeres competitivos, de encadenamientos para la agregación de valor y tecnología, para la búsqueda de mercados cada vez más sofisticados y la implementación de programas de mejoramiento y calificación de calidad de procesos y productos; además, es indispensable estimular la innovación. Estas herramientas pueden ser gestionadas, en mayor o menor medida, desde los GAD.

Los concursos que premian la calidad suelen ser incentivos para mejoras en los

productos y su promoción. Ejemplo de particular relevancia es el concurso “Taza Dorada”, realizado en Manta (Ecuador) en el año 2011<sup>14</sup>. En dicho concurso se premió a la mejor producción de café arábigo lavado, utilizando una reglamentación con estándares internacionales, de acuerdo con la Asociación de Cafés Especiales de América (SCAA). Los principales objetivos del certamen fueron: posicionar los cafés especiales del Ecuador en el mundo, lograr que los productores reciban precios diferenciados por su producto de calidad, motivar la implementación de buenas prácticas agrícolas

14 Organizado por la Asociación Nacional de Exportadores de Café (ANECAFÉ), el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones (PRO ECUADOR) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la United State Agency for International Development (USAID) y la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI).

e incentivar la producción de café de alta calidad (PRO ECUADOR, 2011). Otros ejemplos cercanos son los del sector de espárragos en Perú, el del sector textil en Colombia, el del vino en Chile y el del atún y pelágicos en Ecuador. Existen ejemplos más lejanos como el de Finlandia, país en el cual el Estado fomentó la creación de clústeres de alta tecnología para que las actividades productivas experimentaran saltos cualitativos en la utilización del conocimiento.

Los sistemas de apoyo deben estimular la conformación de clústeres para reforzar y aprovechar elementos tales como economías de escala en la adquisición de materias primas y tecnología, en la formación y capacitación de trabajadores y empresarios, en el mercadeo y comercialización de la producción y en los gastos en I+D. Adicionalmente, los clústeres tienden a aprovechar las externalidades positivas de la acción colectiva de empresas, entidades de investigación y gobierno y en la innovación. Éstos también permiten la superación de la fragmentación en las actividades de apoyo gubernamental en tanto se puede conformar una canasta de beneficios conjuntos que, en el todo, supere a la suma de cada uno de ellos considerados de forma individualizada. Lo anterior contribuye a lograr el apoyo de los actores territoriales en el proyecto.

Además, la creación de estos espacios permite estructurar mecanismos adecuados para el intercambio de secretos empresariales. Este aspecto tiene que ver con el ejercicio de la “governabilidad industrial”, con la visión industrial del territorio, sus propias estrategias, políticas y programas de organización, innovación, expansión y renovación.

## Fortalecimiento de las capacidades empresariales

Según Gligo (2007: 66), la exitosa estrategia de transformación productiva de Francia no solo consistió en identificar actividades prioritarias, sino que también focalizó la acción en atraer a los talentos y habilidades necesarios para la formación del recurso humano nacional. Por tanto, es importante que el gobierno local apoye los procesos de capacitación a empresarios, trabajadores y posibles inversionistas en los sectores definidos como claves en el contexto de la estrategia de desarrollo productivo.

Es posible que las metas de desarrollo productivo requieran profesionales preparados en áreas no explotadas por los sistemas educativos locales. En este caso, es indispensable ofrecer a los estudiantes oportunidades de desarrollo académico a través de becas de estudio (tanto a nivel nacional como internacional) y proyectos de investigación y desarrollo conjuntamente con inversionistas.

Según CORPEI & MICIP (2000:1), el gobierno local podría generar convenios con otras ciudades a nivel internacional en los cuales se contemplen capacitaciones y pasantías gerenciales para empresarios locales en empresas exitosas del extranjero. Si se quiere fomentar una cultura de inversión, es importante que el instituto de capacitación a nivel local imparta cursos de formulación, evaluación y promoción de proyectos de inversión. Con respecto a la exportación, es indispensable capacitar a los productores acerca de procesos de exportación.

Si se busca una reorientación de la matriz productiva hacia sectores que presenten un nivel más alto de tecnología, se debe fomentar el uso y aprovechamiento de las TIC en los sectores industriales.

Rovira & Stumpo (2013), funcionarios de la CEPAL, recomiendan la aplicación de dos tipos de políticas: sectoriales y transversales. Las primeras deben tomar en cuenta las características y capacidades de cada empresa y sector en particular, poniendo especial énfasis en impulsar el uso de las TIC en las empresas de menor tamaño debido a que los cambios requeridos para aprovechar realmente estas tecnologías conllevan procesos largos y costosos. Las políticas transversales, por su parte, deberán contribuir a masificar la implementación y uso de tecnología en todos los procesos productivos.

Los autores antes mencionados señalan que existen áreas de acción ausentes en la implementación de políticas relacionadas con el uso de las TIC. La principal radica en el hecho de que estas políticas muchas veces se enfocan simplemente en la instalación de TIC en la empresa, dejando de lado las medidas para la formación y desarrollo de los recursos humanos, de manera que sean capaces de aprovechar al máximo estas tecnologías. Por tanto, recomienda a los gobiernos locales generar activos complementarios en las empresas, refiriéndose a la capacitación, cambios en los procesos internos y en las relaciones de la empresa con proveedores, clientes y socios.

Además, es indispensable implementar tecnología en los procesos cotidianos de los habitantes de la urbe. Un ejemplo útil es la experiencia de las comunidades rurales de Caldas (uno de los departamentos de Colombia), en las cuales se implementaron telecentros comunitarios y programas de formación en tecnologías informáticas para estudiantes y docentes. Esta iniciativa ha resuelto inquietudes y necesidades de conocimiento e información, y ha logrado que personas de todas las edades acepten a las TIC como parte de su cotidianidad (Acos-

ta, 2011:171). Rovira & Stumpo (2013:23) advierten que las profundas desigualdades en el ingreso y el acceso a la educación y servicios públicos que predominan en la región condicionan el patrón de acceso y uso de Internet. Por tanto, es necesario garantizar el acceso a Internet en establecimientos públicos (colegios, centros comunitarios, por ejemplo), además de implementar políticas para reducir el costo del acceso a Internet y mejorar la calidad de este servicio.

### Articulación de mercados y desarrollo de logística

Fortalecer la imagen de Quito como ciudad idónea para invertir

Ciertamente, las campañas comunicacionales son sumamente importantes para informar a posibles inversionistas locales e internacionales sobre la disposición del Gobierno a recibir inversiones productivas, además de las principales características económicas, productivas e institucionales. Dentro de la estrategia comunicacional es fundamental el desarrollo y promoción de un eslogan y logotipo para el territorio que se pretende promocionar. Francia como país, por ejemplo, contaba con el siguiente eslogan: “La nueva Francia... donde va el dinero inteligente”.

La Agencia para la Inversión en Francia instauró una exitosa campaña de imagen país a partir del año 2004, su objetivo fue “posicionar la imagen de Francia en la comunidad internacional de negocios, [...] focalizarse en las fortalezas económicas del país y desarrollar argumentos compartidos que se plasmen en un mensaje robusto que destaque el atractivo de Francia” (Gligo, 2007: 65). Esta campaña se implementó en

cinco países: Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, China y Japón.

Posicionar productos, empresas y territorios

El Plan Nacional de Promoción de Inversiones propuesto para los años 2001-2010 en Ecuador, señaló que las misiones comerciales y las ruedas de negocios son útiles a la hora de posicionar productos, empresas y territorios para la inversión.

Las misiones comerciales, definidas por Ballesteros (1998: 65) como “programas de viajes colectivos de carácter sectorial”, pueden ser directas e inversas. Las directas consisten en facilitar a los exportadores locales la promoción directa de sus productos y el conocimiento de los mercados extranjeros. Por otro lado, las inversas consisten en facilitar a los compradores extranjeros y a los medios de comunicación especializados visitas a empresas locales.

Las ruedas de negocios consisten en “reuniones de empresarios, instituciones y organizaciones, de uno o más países, que desean celebrar entrevistas y promover contactos entre sí, con el propósito de realizar negocios y relaciones asociativas” (Burga, s.f.). Las ruedas de negocios “Tecnova” en Medellín (Colombia) son un claro ejemplo del potencial de este tipo de instrumentos: la octava rueda de negocios realizada en octubre de 2012 contó con la presencia de 1015 empresarios y 1267 investigadores de países como Gran Bretaña, Alemania, Panamá, Argentina, Chile, entre otros (Empresarios al día, 2012).

Promover productos de exportación

La promoción de productos específicos de exportación se puede realizar en eventos internacionales. Lo idóneo es enviar a repre-

sentantes de cada sector de producción a ferias internacionales especializadas para actualizarse acerca de las tendencias mundiales y para promocionar los productos.

Además de la asistencia a ferias internacionales, la organización de éstas en el territorio local ayuda al posicionamiento de algunos sectores clave. En Perú, por ejemplo, la Feria Internacional Expoalimentaria, realizada anualmente desde el año 2009, contó en el año 2012 con visitantes de más de 50 países. Sin embargo, el 94% de los visitantes a la feria fueron productores y exportadores peruanos. En la feria se cerraron negocios por 500 millones de dólares (Expoalimentaria, 2013).

Una iniciativa interesante aplicada por Medellín (Colombia) es la instalación de “pasarelas” de microempresarios en eventos internacionales de los cuales la ciudad es sede, como es el caso de la feria de textiles “Colombiamoda”.

Finalmente, el mercadeo de productos estratégicos de exportación y potenciales para inversión se debe realizar constantemente por Internet y campañas comunicacionales.

Logística

Según Oxford (2013), la logística tiene que ver con la gestión del movimiento de los recursos que hacen posible los procesos de producción, circulación, distribución y consumo, es decir, el movimiento tanto de los componentes físicos –insumos, producción, etc.– como de los intangibles –información, conocimientos, tecnología, tiempos de desplazamiento, etc.–, que forman parte de la calidad y eficiencia de la actividad empresarial y de sus impactos sobre la calidad de vida, la población y el medio ambiente. Si existe un concepto polisémico en nuestro contexto, este es el de la logística.

Dicho término también implica la integración y tratamiento sistémico de los flujos de información en tiempos y en espacios sincronizados; de los insumos; de la producción; del empaquetamiento; de la gestión de inventarios; del transporte; de las formas y tiempos del almacenamiento; de los mecanismos de seguridad propios; y de las externalidades que puede provocar su movimiento; pero por sobre todo, de su impacto sobre el territorio y sobre la calidad de vida de la población relacionada y no relacionada con una cadena logística en particular.

Los nuevos desarrollos conceptuales incluyen lo que se conoce como la “logística del reciclaje y tratamiento de desechos”, que tiene como función la reducción de costos en la eliminación de los residuos generados en un proceso productivo completo; la “logística inversa” que denota todas aquellas operaciones relacionadas con la reutilización de productos y materiales, incluye la gestión y venta de excedentes, así como la recompra y cambio de productos usados y la “logística verde” que abarca los intentos de medir y minimizar el impacto ecológico de las actividades logísticas.

Ésta es una de las áreas de fundamental importancia en las que los gobiernos locales pueden y deben intervenir directamente, pues aquí se conjugan todas las fallas de mercado a las que hace referencia la teoría económica no convencional. La realización de los productos como mercancías de consumo comporta costos importantes de movilización y transporte, que son de alguna manera ignorados, al igual que las externalidades que provocan: monopolios, monopsonios, asimetrías –ausencias– de información, contaminación, etc. Estas externalidades determinan definitivamente que la logística sea en esencia un bien público de provisión obligatoria por parte del Estado.

## Acompañamiento pre/postinversión

Las incubadoras de empresas han sido elementos clave en la transformación productiva de ciudades latinoamericanas como Buenos Aires, Sao Paulo y Manizales. Basurto (2005:602) define a las incubadoras de empresas como instituciones que aceleran el proceso en la formación de los nuevos empresarios que requiere un territorio. Como lo afirman Urbano & Toledano (2008: 157), el papel de las incubadoras en el fomento del emprendimiento ha ido ganando protagonismo, ya que estas instituciones ofrecen suelo industrial a bajo coste a los emprendedores que desean poner en marcha sus iniciativas. Además, las incubadoras proveen de servicios administrativos y ayudan a la gestión empresarial. Incluso existen autores (Cooke *et al.*, 2002) que destacan la instalación de incubadoras de empresas en hospitales y universidades, de tal manera que aprovechen las ventajas de su localización para la absorción de conocimientos. Sin duda alguna, la potenciación de incubadoras de empresas es un gran apoyo para los inversionistas en sus etapas iniciales.

En algunas ocasiones los inversionistas nuevos y potenciales no poseen información suficiente acerca de temas empresariales y tributarios o acerca de trámites concernientes a registros de propiedad y patentes. Por tanto, sería importante que el ente encargado de la promoción de exportaciones e inversiones brinde asesoría a los inversionistas en estos temas.

Otra manera de apoyar a potenciales inversionistas es organizar concursos que brinden incentivos para conformar nuevas microempresas. Acosta (2009:143) resalta la experiencia de Medellín en este aspecto, con su “concurso capital semilla para

nuevas microempresas” realizado en el año 2004, el cual sirvió para promover el emprendimiento en los estratos más bajos, amparándolos con capital, asesoría y acompañamiento de las ideas productivas.

Finalmente, una iniciativa recomendable es la creación de “parques del emprendimiento”, como el parque E, creado en Medellín (Colombia) mediante un subsidio municipal y con el apoyo de la Universidad de Antioquía, “para fomentar la cultura emprendedora por medio de información, orientación, sensibilización, formación y asesoría” (Acosta, 2009:148) 

## Referencias bibliográficas

- Acosta, Jaime (2011), *Ciudades de América Latina en la sociedad del conocimiento: Experiencias de investigación, innovación y creatividad* (Bogotá: Colciencias).
- Acosta, Jaime (2013), ¿Es la política de competitividad y de innovación la nueva política industrial de Colombia? (Bogotá: FESCOL).
- Asamblea Constituyente (2008), *Constitución del Ecuador* (Quito: Asamblea Constituyente).
- Asamblea Nacional (2010), *Código orgánico de la producción, comercio e inversiones* (Quito: Asamblea Nacional).
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1999), *Incentivos a las exportaciones aplicados por los países miembros de ALADI/SEC* (Montevideo: ALADI).
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2005), *Incentivos fiscales y aduaneros aplicados a las exportaciones por los países miembros de la ALADI* (Montevideo: ALADI).
- Ballesteros, Alfonso (1998), *Comercio Exterior: teoría y práctica* (Murcia: Universidad de Murcia).
- Basurto, Anibal (2005), *Sistema empresa inteligente* (México D.F.: Editorial Empresa Inteligente).
- Burga, Eduardo (s.f.), “Rueda de negocios”, en *Recursos S.A.C.* <[http://www.recurso.com/Documentos/5\\_2.htm](http://www.recurso.com/Documentos/5_2.htm)>.
- Carbonetti, Maximiliano (2006), *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: empleo e ingresos* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Castillo, Mario (coord.) (2013), *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Código Visual (2009), “Qué es el Packaging”, en *Código visual* <<http://codigovisual.wordpress.com/2009/07/06/que-es-el-packaging/>>.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo (2008), *Disposiciones de promoción de la inversión en los acuerdos internacionales de inversión* (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas).
- Cooke, Philip; Davies, Clare & Wilson, Rob (2002), *Innovation Advantages of Cities: From Knowledge to Equity in Five Basic Steps* (London: European Planning Studies).
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2006), *Camino a la Transformación productiva en América Latina* (Venezuela: CAF).
- Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones & Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (CORPEI & MICIP) (2000), *Plan Nacional de Promoción de Inversiones 2001-2010* (Quito: MICIP).
- Ecuador inmediato (2013), “Empresas y municipio llegan a acuerdo para disminuir contaminación en Quito”, en *Ecuador Inmediato* <[http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=201838&umt=empresas\\_y\\_municipio\\_llegan\\_a\\_acuerdo\\_para\\_disminuir\\_contaminacion\\_en\\_quito](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=201838&umt=empresas_y_municipio_llegan_a_acuerdo_para_disminuir_contaminacion_en_quito)>.
- Empresarios al día (2012), “Tecnnova reporta total éxito en octava rueda de negocios” <[http://www.empresariosaldia.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1695&Itemid=1708](http://www.empresariosaldia.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1695&Itemid=1708)>.

- Expoalimentaria (2013), “Expoalimentaria Perú 2013” <<http://www.expoalimentariaperu.com/el-evento.aspx>>.
- Gligo, Nicolo (2007), *Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Invest in France Agency (2006), *Competitiveness Clusters in France* (Paris: Invest in France Agency).
- Katz, Jorge & Cimoli, Mario (2002), *Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American Perspective* (Santiago, Chile: CEPAL).
- Katz, Jorge & Stumpo, Giovanni (2001), *Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional* (Santiago de Chile: CEPAL).
- León, Patricia (2013), “Calidad, nuestro seguro para ser un país de primer mundo”, en Ministerio de Industrias y Productividad (org.), *País Productivo* (Quito: MIPRO).
- López, María & Grandía, Antonio (coords.) (2005), *Capital humano como fuente de ventajas competitivas: algunas reflexiones y experiencias* (Madrid: Gesbiblo).
- Mateo, Carmen & Álvarez, Agustín (comps.) (1999), *La Economía del Factor Información: Modelos* (Ciudad Real: Universidad de Castilla La Mancha).
- Naciones Unidas & CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (San Salvador: Naciones Unidas).
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI) & Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP) (2004), *Competitividad Industrial del Ecuador* (Quito: ONUUDI, MICIP).
- Oxford (2013), “Logistics” en *Oxford Dictionaries* <<http://oxforddictionaries.com/definition/english/logistics?q=logistics>>.
- Proecuador (2011), “Concurso taza dorada” <<http://www.proecuador.gob.ec/2011/09/08/taza-dorada-2011-premiara-al-mejor-cafe-ecuatoriano/>>.
- Rovira, Sebastián & Stumpo, Giovanni (comps.) (2013), *Entre mitos y realidades. TIC, políticas públicas y desarrollo productivo en América Latina* (Santiago de Chile, Naciones Unidas).
- Stiglitz, Joseph (1993), “Comments: Some Retrospective View son Growth Theory”, en Diamond, Peter (ed.), *Growth, Productivity, Unemployment: Essays to Celebrate Bob Solow's Birthday* (Massachusetts: MIT Press).
- Superintendencia de Compañías (s.f.), *Instructivo bajo NIIF* (Quito: Superintendencia de Compañías).
- Superintendencia de Compañías (2013), *Ranking empresarial del año 2012* (Quito: Superintendencia de Compañías).
- Urbano, David, & Toledano, Nuria (2008), *Invitación al emprendimiento: una aproximación a la creación de empresas* (Barcelona: Editorial UOC).
- Villamizar, Rodrigo (1996), “Lecciones del Asia Pacífico para Colombia en tecnología, productividad y competitividad”, en Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Productividad, competitividad e internacionalización de la economía* (Santa fé de Bogotá: DANE).

Anexo 1: Síntesis de políticas propuestas	
Área de intervención	Política
1. Sistema de información de oportunidades	<p>Creación de una agencia de comercialización, adquisición, divulgación y uso de la información.</p> <p>Estructuración de bases de datos desarrolladas con información estadística y documental relacionada por sector, por actividad, por mecanismos de asociación, por cada eslabón de la cadena productiva.</p> <p>Creación de espacios (mercados) para el intercambio de información y formación empresarial.</p>
2. Canasta de incentivos	<p>Incentivos fiscales:</p> <p>Créditos fiscales para fomentar exportaciones</p> <p>Exenciones de impuestos locales</p> <p>Incentivos aduaneros:</p> <p>Constitución de una Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE)</p> <p>Incentivos financieros:</p> <p>Créditos para producción y exportación</p> <p>Creación de una empresa pública de capital de riesgo</p> <p>Financiamiento compartido</p> <p>Democratización productiva</p> <p>Otros incentivos:</p> <p>Seguro de crédito a la exportación</p> <p>Provisión gratuita de energía, tecnología y servicios informáticos en ciertos sectores</p> <p>Mejorar las condiciones de entrada y residencia de expertos y sus familias</p> <p>Provisión de infraestructura científica</p> <p>Incremento de salarios en sectores priorizados</p> <p>Interacción con países que presenten ventajas en sectores priorizados</p> <p>Implementación de tecnología en los procesos y servicios del gobierno local</p> <p>Capacitar a la fuerza de trabajo en TIC e idiomas</p> <p>Favorecer en las licitaciones públicas los servicios de las Pymes</p>
3. Estrategias para fortalecer los sistemas industriales	<p>Creación de aglomeraciones, clústeres competitivos y encadenamientos.</p> <p>Implementación de programas de mejoramiento y calificación de calidad.</p> <p>Concursos que premian la calidad.</p>
4. Fortalecimiento de las capacidades empresariales	<p>Atraer los talentos y habilidades necesarios para la formación del recurso humano.</p> <p>Procesos de capacitación a empresarios, trabajadores y posibles inversionistas.</p> <p>Becas de estudio (a nivel nacional e internacional).</p> <p>Proyectos de investigación y desarrollo con inversionistas.</p> <p>Capacitaciones y pasantías gerenciales para empresarios locales en empresas exitosas del extranjero.</p> <p>Cursos de formulación, evaluación y promoción de proyectos de inversión.</p> <p>Capacitar a los productores acerca de procesos de exportación.</p> <p>Fomentar el uso y aprovechamiento de las TIC en los sectores industriales.</p>
5. Articulación de mercados y desarrollo de logística	<p>a. Fortalecer la imagen de Quito como ciudad idónea para invertir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar campañas comunicacionales para atraer inversión</li> <li>- Promoción de un eslogan y logotipo para el territorio</li> </ul> <p>b. Posicionar productos, empresas y territorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar misiones comerciales y ruedas de negocios</li> </ul> <p>c. Promover productos de exportación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar eventos y ferias internacionales</li> <li>- Mercadeo de productos estratégicos</li> </ul> <p>d. Logística:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Invertir en mejoras en la logística de las cadenas productivas</li> </ul>
6. Acompañamiento pre/postinversión	<p>Fortalecimiento de incubadoras de empresas.</p> <p>Asesoría a inversionistas en temas empresariales, tributarios y trámites.</p> <p>Organizar concursos para la generación de microempresas.</p> <p>Creación de "parques del emprendimiento".</p>



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

Fabio Villalobos\*

## Resumen\*\*

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

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

## Palabras clave

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

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

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



## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### El proceso de urbanización en Quito

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

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

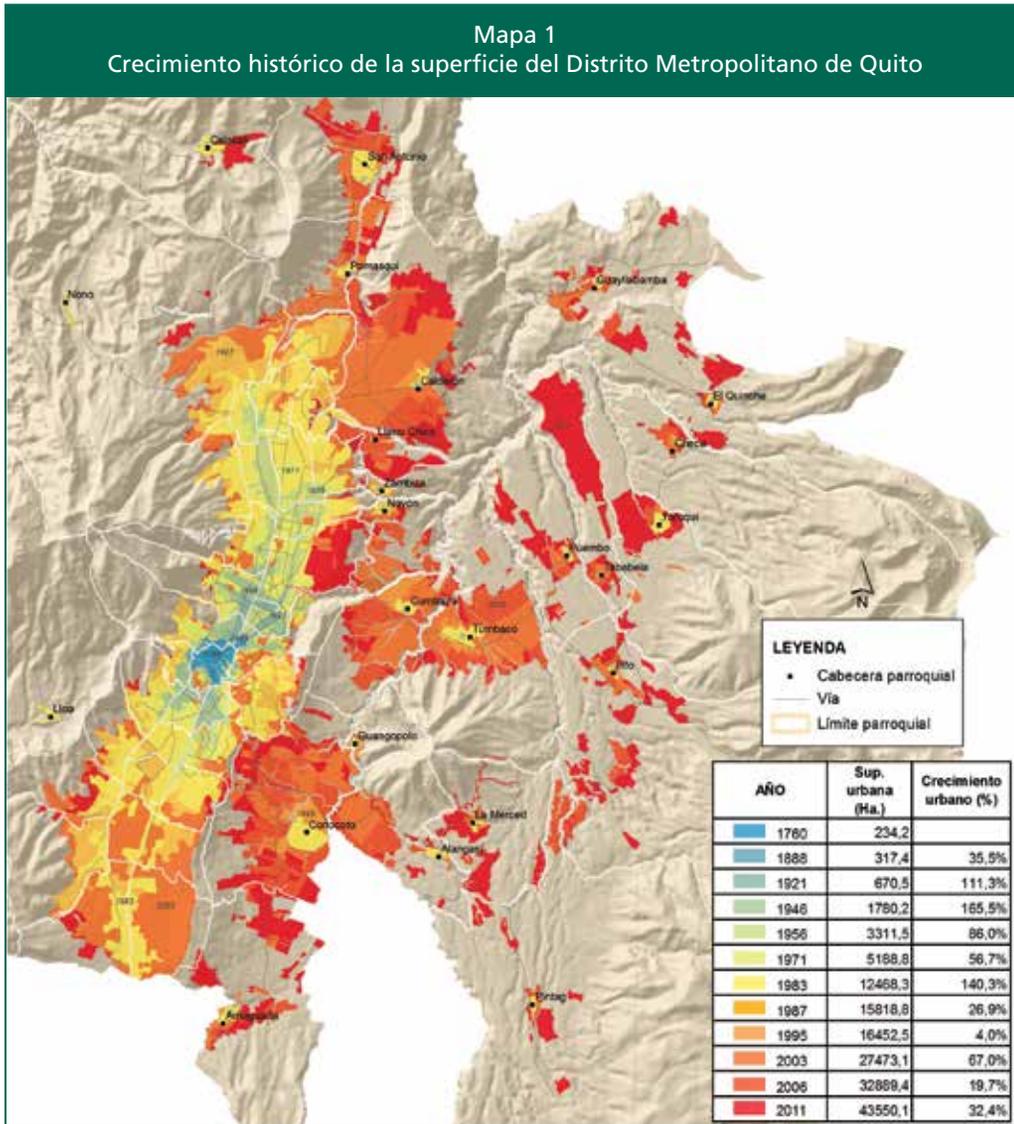
De lo anterior se puede deducir que es en este período, que cierra en 1982, cuando Quito experimenta su mayor crecimiento. A partir de entonces, aunque la ciudad mantiene su proceso de expansión, se observa una declinación relativa que continúa hasta la actualidad. Cabe destacar que en este período (1974-1982)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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### El poblamiento y la industria en Quitumbe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Los instrumentos para el fomento productivo en el DMQ

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

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

Entre las de fomento productivo, ellas

<sup>2</sup> Esta información está disponible en los archivos del Instituto de la Ciudad.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### El Plan de Usos y Ocupación del Suelo (PUOS)

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

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

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

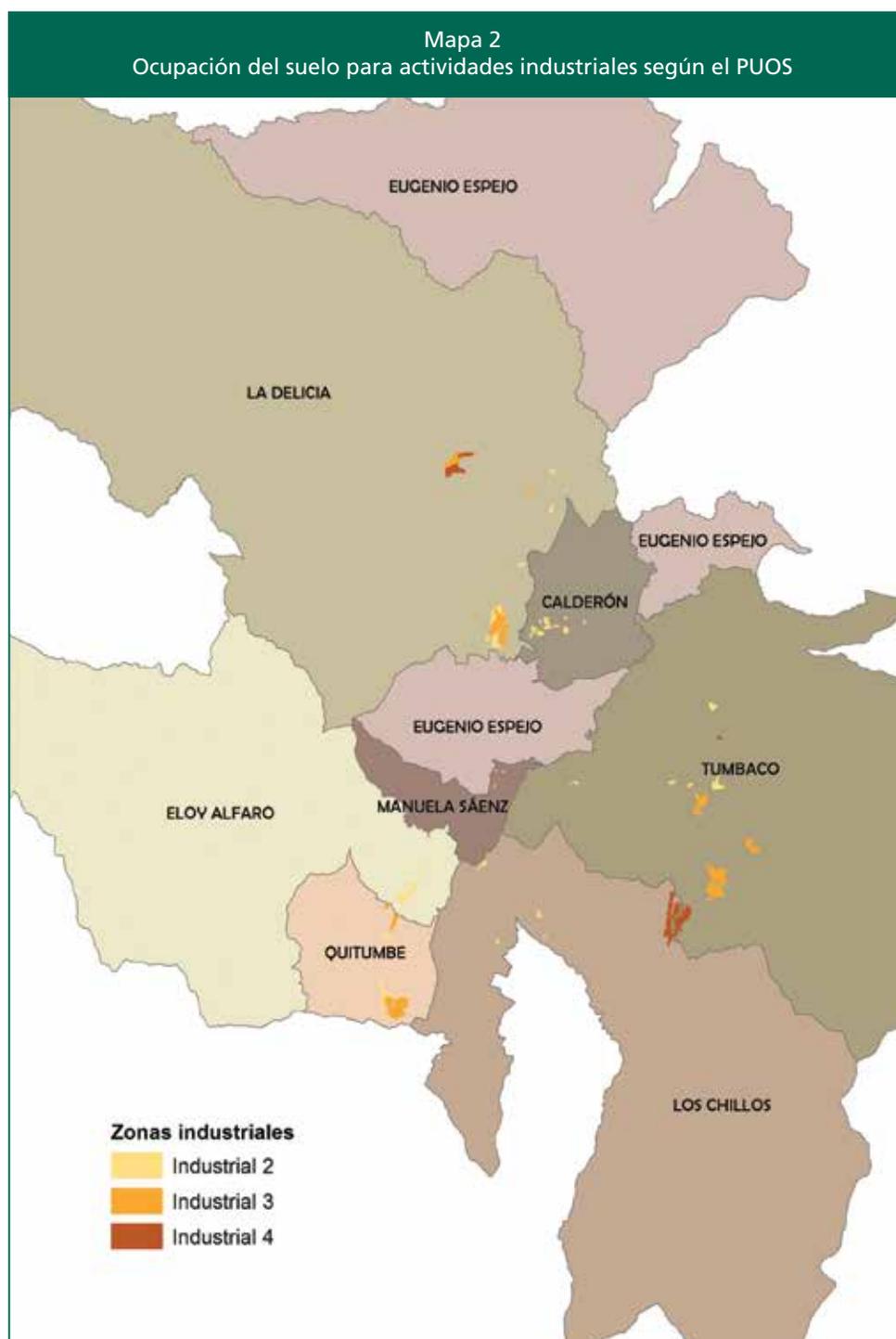
En primer lugar, en dicha ordenanza se determina que las actividades económicas en general, así como ciertos equipamientos, pueden coexistir en espacios comunes, definidos como “de uso múltiple”. Dentro de la industria, esta posibilidad es válida solo para las industrias clasificadas como de mediano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

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

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

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

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



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

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

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

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

Las ordenanzas sobre parques industriales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Caracterización de la manufactura en Quitumbe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

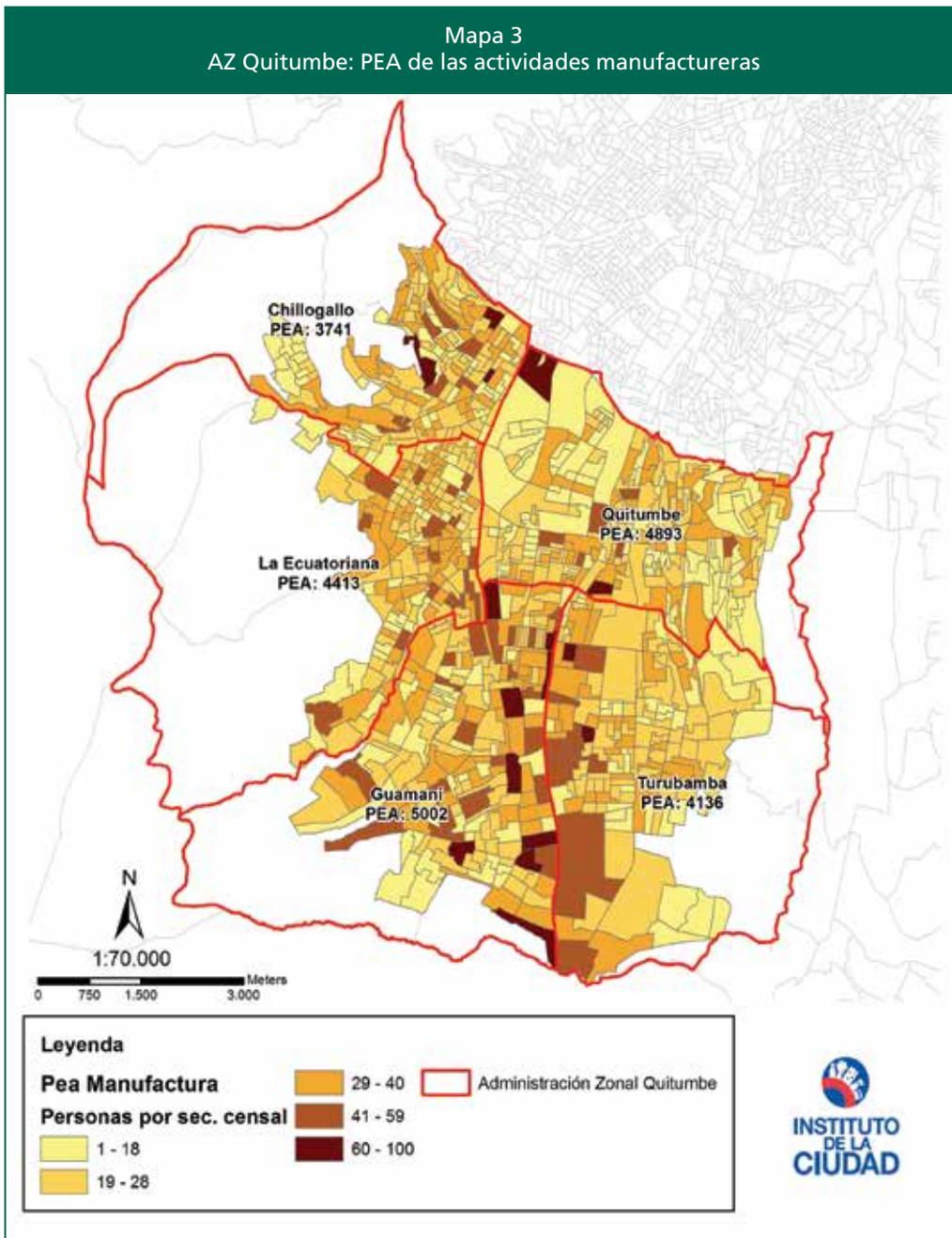
la producción, a través de la ocupación declarada por las empresas encuestadas.

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

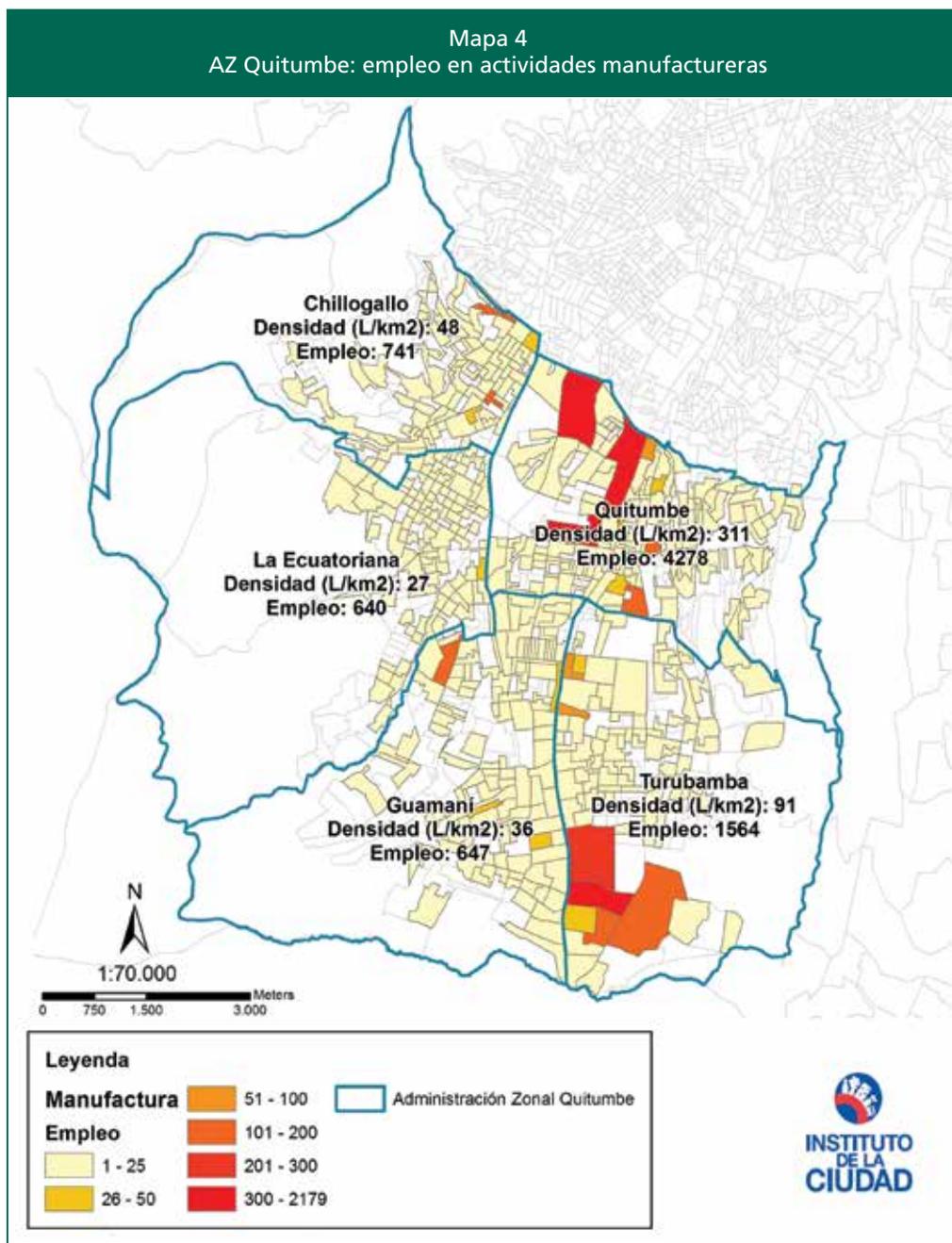
Aparte de su valor numérico, es importante destacar que en términos de densidad (personas por unidad censal) las mayores cifras se encuentran en Turubamba y Guamaní y, en menor medida, en Chillogallo. Por otra parte, en Quitumbe y La Ecuatoriana, si bien dicha densidad muestra una presencia extensiva,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

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

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



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



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

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

Siguiendo la línea anterior, cabe recordar que la relación de la actividad económica con su entorno y, en concreto de la manufactura, puede ser medida también a través del nivel de sus compras y sus ventas<sup>5</sup>. No obstante, si bien su cuantificación puede ser relevante, de las entrevistas se ha desprendido que –en general– ambas tienen una escasa importancia desde la perspectiva de la economía local. En concreto, la mayoría de empresas ha situado sus mercados de ventas como de abastecimientos fuera de la AZ.

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

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

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

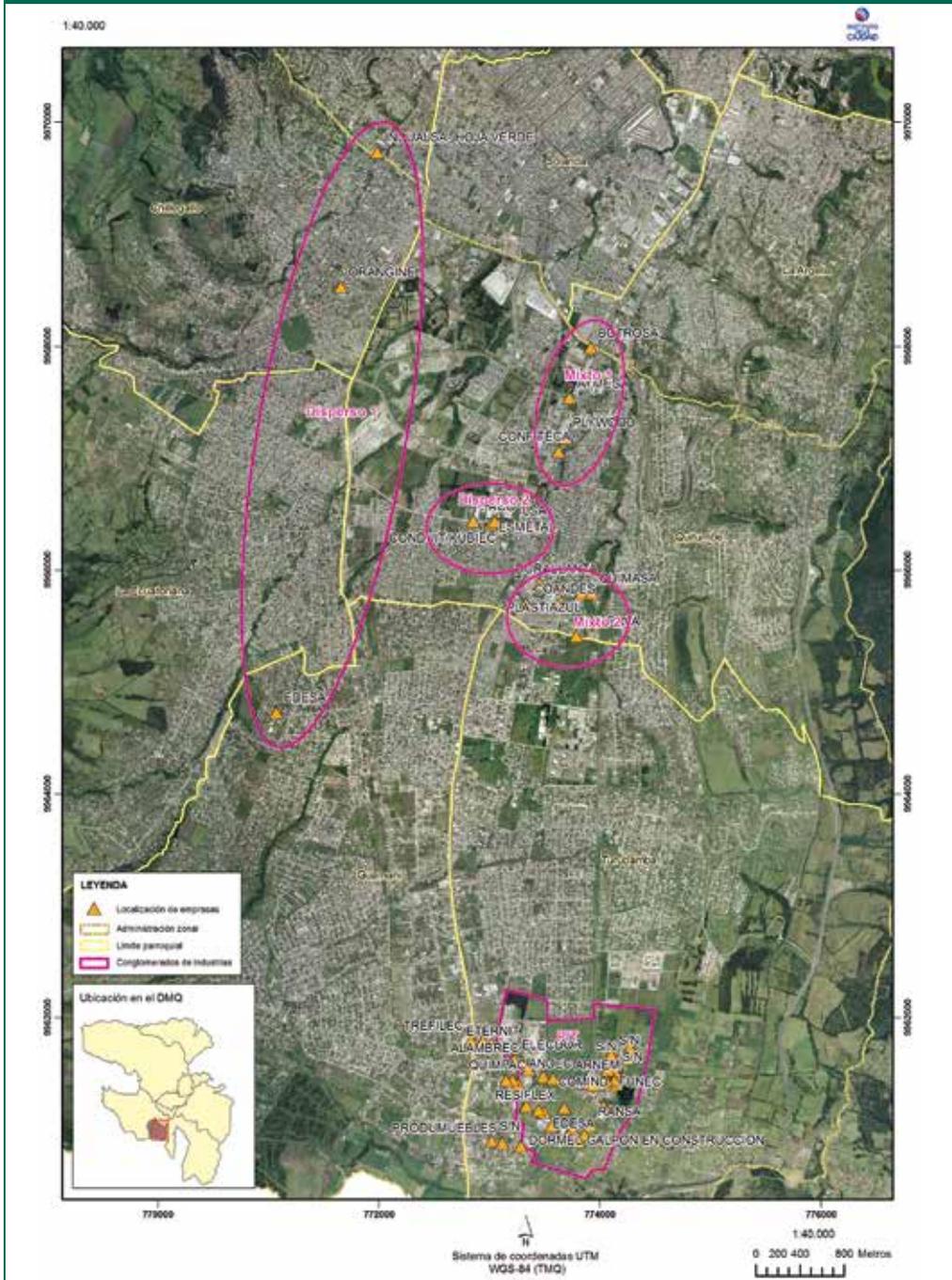
### Las particularidades de la localización manufacturera en Quitumbe

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

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

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

Mapa 5  
Quitumbe: localización de las principales áreas industriales



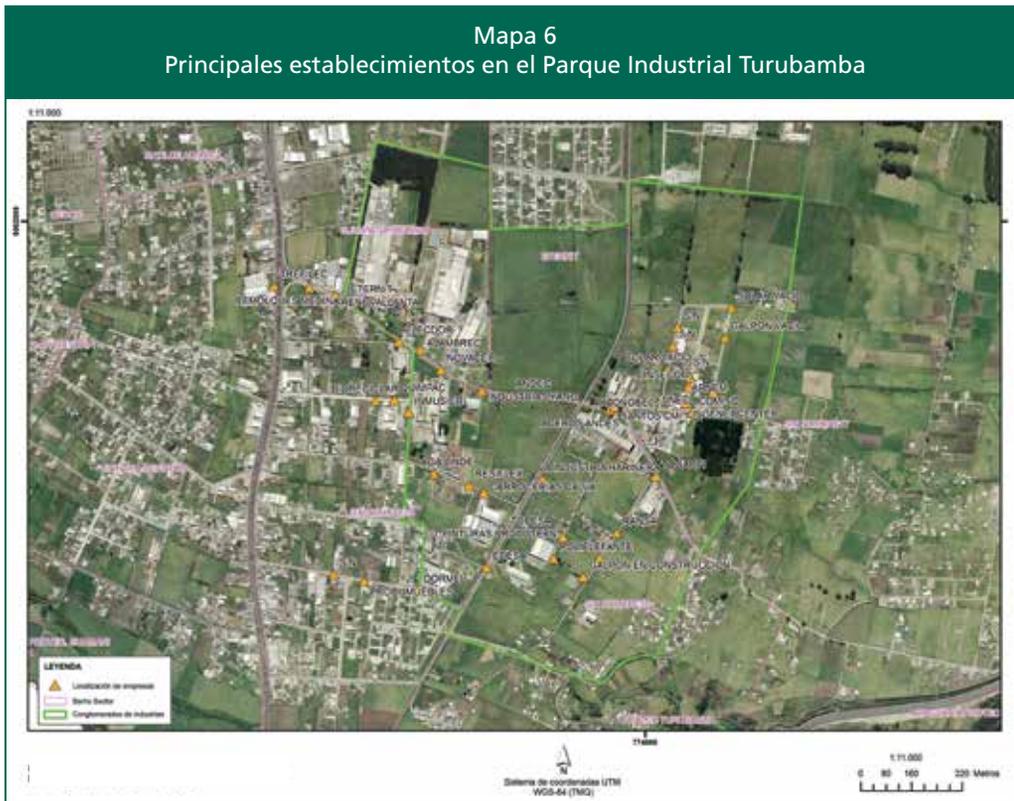
Fuente: Ortofoto DMQ, 2012, escala 1: 5000  
Elaboración: Instituto de La Ciudad, 2013

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

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

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

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



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

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

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

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

#### - Restricciones para su crecimiento

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

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

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

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

#### - Encadenamientos productivos

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

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

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

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

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

#### - Compras de insumos y productos

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

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

#### - Ventas

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

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

### - Transformación productiva

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

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

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

### - Responsabilidad de la gestión

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

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

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

### - Capacitación y especialización

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

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

### - Movilización

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

### - Requerimientos de políticas públicas

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

### - Realización de inversiones

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

### - Vialidad

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

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

### - Tratamiento de residuos

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

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

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

#### - Áreas comunales

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

#### - Cercamiento y extensión de servicios básicos

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

#### - Otros servicios

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

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

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

#### - Diálogo y concertación

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

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

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

#### - Algunos requerimientos de políticas nacionales

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

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

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

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

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

#### Industrias localizadas en usos de suelos mixtos

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

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

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

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

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

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

#### Uso mixto industrial-comercial

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

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

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

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

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

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

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

#### Uso mixto industrial-vivienda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Industrias dispersas

### En áreas de viviendas

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

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

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

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



Fuente: Ortofoto DMQ, 2012, escala 1: 5000

Elaboración: Instituto de La Ciudad, 2013

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



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

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

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

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

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

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

En áreas de comercio y vivienda

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

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

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

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



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



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

## Conclusiones

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

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

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

definición de políticas locales destinadas a apoyar su funcionamiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referencias bibliográficas

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



# La Licuadora: ruinas de una modernidad escondida

Daniela Estupiñán T. \*

## Resumen\*\*

Este artículo efectúa un análisis de la memoria y la historia cultural del edificio La Licuadora. Desde la antropología visual, por medio de una historia de vida del edificio que se nutre de relatos de distintos actores sociales, se estudia a La Licuadora como un articulador y detonador de memoria. A través de una etnografía histórica y visual realizada durante 15 meses, se propone repensar a la ciudad que Quito, desde una mirada crítica a las ruinas del edificio, que lleva 15 años abandonado y cuyo dueño actual es el Estado ecuatoriano.

El artículo reflexiona sobre La Licuadora como consecuencia de la “modernidad” y tensiona puntos claves sobre la influencia de la arquitectura en lo social desde categorías como la visualidad y la espacialidad. Adicionalmente, se incorpora a la discusión un enfoque de género, a partir del espacio urbano. Durante el trabajo de campo, además de la observación participante, se recorrieron salas de estar, estudios arquitectónicos, talleres de trabajo y oficinas de cada uno de los informantes.

Cada encuentro con los agentes sociales que nutren esta historia de vida del edificio La Licuadora fue registrada por una cámara de video y una grabadora de audio. Es importante precisar que, además de un guión previo de preguntas para las entrevistas semiestructuradas, se utilizó como herramienta principal el “método-oral fotográfico” de Kuhn (2007) para activar la memoria, es decir, un archivo de fotografías del barrio de San Blas y del edificio funcionó como apoyo para producir una verbalización de la memoria.

## Palabras clave

Distrito Metropolitano de Quito, San Blas, memoria, etnografía visual, género y ciudad.

\* Investigadora y documentalista. Máster en Antropología Visual y Documental Antropológico por la FLACSO-Ecuador.

\*\* Este artículo resume los resultados de una investigación efectuada con el apoyo del Programa de Becas para Jóvenes Investigadores 2012-2013 patrocinado por el Instituto de la Ciudad.



## Introducción

Entrar a La Licuadora era el principal objetivo. Al contar con un permiso negado oficialmente por Inmobiliar (empresa pública que custodia mi objeto de estudio), durante 13 meses realicé múltiples visitas a San Blas pero sin poder ingresar al edificio. Sentía que el trabajo era inútil, hasta que me di cuenta de que gracias al uso de la cámara había construido un archivo de imágenes con distintas mutaciones físicas de La Licuadora, desde el exterior (en ese lapso). Finalmente, el primero de abril de 2013, con el apoyo del Instituto de la Ciudad, obtuve la tan ansiada autorización de Inmobiliar para entrar a La Licuadora. Esta oficina del sector público encargada de los bienes del Estado está ubicada en Quito la avenida Amazonas, al norte de la capital. Con el documento en mano, que contenía un cronograma de ingresos, caminé y crucé dos parques, primero el Ejido y luego La Alameda. Entré a San Blas y llegué al edificio a través del parque, lugar en donde mis abuelos paternos tenían sus encuentros. Con una pequeña cámara de video empecé a registrar lo que iba viendo o lo que dejaba de ver, y empecé a encuadrar una imagen dentro del campo óptico de la cámara —si esta podría ser una cuestión arbitraria—.

Justo esa mañana, los guardias con los cuales entablé una relación durante varios meses dejaban de trabajar en La Licuadora: había un cambio en la empresa de seguridad privada. Los servicios serían los mismos, pero con otros rostros: nuevos guardias empezaban a custodiar este objeto que yo estaba a punto de descubrir...

Con una mezcla de emoción, curiosidad y miedo, entré al edificio por primera vez, sola. Al caminar por el *mezzanine* en ruinas, me imaginé a las cajeras “sonrien-

tes y bonitas”, como me lo habían contado mis informantes. El interior de La Licuadora es helado, corre el típico viento de páramo, un fuerte chiflón que te llega hasta los huesos circula por los espacios húmedos y oscuros del edificio. El ruido exterior, por la cantidad de carros que circulan por San Blas, resuena potentemente en los primeros pisos. Mientras se sube, este bullicio se va perdiendo y visualmente aparece Quito, con esa imagen enclavada entre las montañas. Los famosos vidrios del estilo *curtain wall*, tan reflexionados con la teoría en esta investigación, finalmente estaban frente a mí, ausentes y cubiertos por un manto negro. Las gradas por las que se asciende a cada piso son de mármol y están intactas. Los ascensores se quedaron suspensos en el tiempo y en el espacio; hay escombros no en todos los pisos y en ciertas partes se camina sobre una piel de madera arrugada y quebrada por el olvido.

## Problema de estudio

El edificio La Licuadora fue diseñado en 1973 por el arquitecto quiteño Diego Ponce y funcionó como sede matriz de Filanbanco hasta mediados de los noventa. A raíz de la crisis bancaria de (1998-2000), el edificio fue incautado por la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y posteriormente abandonado. En el 2013 cuenta con seguridad privada las 24 horas del día, financiada por el Estado, específicamente por la empresa Inmobiliar (Servicio de Gestión Inmobiliar del Sector Público).

Desde la materialidad predominante del edificio —el vidrio—, resulta paradójico pensar en cómo, por medio de este objeto, la historia articuló relaciones sociales que van desde la modernidad hasta el fracaso econó-

mico. A partir de los años setenta, el Filanbanco era una institución financiera que se consolidó como una de las más fuertes de la banca privada. Sin embargo, en 1998 fue el primero en pasar a manos del Estado por iliquidez. Con su colapso arrastró a más instituciones y provocó la peor crisis económica del siglo XX en el Ecuador. Hoy esos vidrios están rotos, sucios y cubiertos por un gran manto negro.

Paralelamente a la construcción del edificio, en la década de los setenta ocurren significativos cambios arquitectónicos en los espacios urbanos de Quito: el primer plan urbanístico de la ciudad se ejecutó (Plan Odriozola). Esta planificación, elaborada en 1946 por el urbanista uruguayo Jones Odriozola, planteaba un cambio de paradigma en el sistema de organización de la ciudad. Como las condiciones socioeconómicas, de intercambio y comerciales cambiaron, la urbe debía adaptarse a una transformación espacial, para pasar del Quito monocéntrico a la ciudad policéntrica, es decir, se pensó en zonificar la ciudad y, de esta manera, proponer nuevas dinámicas de la arquitectura civil hacia el Norte y el Sur de la ciudad (Kingman, 2006: 331). En esta ruptura con la centralidad, Quito se expandió en busca de “identidad y representación”, para dejar al Centro Histórico atrás (Carrión, 2007: 13). El primer paso podría considerarse lo ocurrido en San Blas, barrio en donde está inscrito el edificio La Licuadora.

En la misma década que se construyó el edificio La Licuadora, la ciudad fue nombrada por la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad (1978). En los años previos a este reconocimiento internacional, la Municipalidad hizo la primera selección de los sitios “patrimoniales” y marcó los límites del Centro Histórico. Sobre

este último hecho, el historiador y arquitecto Alfonso Ortiz señala que en esta delimitación se cometió un grave error, por una sola cuadra en San Blas y precisamente en la misma cuadra en donde espacialmente se ubicó a La Licuadora<sup>1</sup>:

El límite debió haber estado una cuadra más al norte, en la Briceño y no en la Caldas, a partir de la Plaza de San Blas se protegía y, de aquí para allá, sálvese quien pueda [...] creo que el límite debía ponerse en la Briceño, porque tienes el gran parque como elemento amortiguador entre lo histórico y lo moderno, donde podemos crear un área de transición, con una transición menos violenta de la que había y [de] la que hay ahora (entrevista a Alfonso Ortiz 10-10-12).

El error trajo consecuencias para el espacio de San Blas, según el también historiador y arquitecto Clímaco Bastidas, cuando llegó el Banco Central del Ecuador (1956-1960):

Arrancó la reconfiguración de este barrio periférico del Centro Histórico. En esos años se destruyeron la mayoría de las casonas ubicadas simétricamente en esta abertura de Quito, se botó abajo la Biblioteca Nacional para dar paso a la calle Pichincha, además se construyó el primer paso [a] desnivel de la ciudad, que constituía un camino prometedor hacia el Norte; se colocó en el cerro del Panecillo a una virgen de Legarda y finalmente apareció entre la Gran Colombia y Briceño, la licuadora más grande de Quito” (entrevista a Clímaco Bastidas: 09-04-12).

1 “Licuadora” es el nombre que la gente le dio a este edificio desde su construcción, por su estructura de vidrio y porque en la parte superior contaba con una mecanismo giratorio.

Esta investigación estudia las ruinas<sup>2</sup> de una construcción arquitectónica de altura del barrio de San Blas. El edificio La Licuadora es analizado como un reflejo del conflicto socio-espacial entre la “tradición” de la ciudad franciscana y la idea de “modernidad” que llegó a Quito con el petróleo en la década de los setenta y produjo la llamada “modernización capitalista” (Carrión 1986:141).

### Entre lo moderno y lo visual

Modernidad:  
una ilusión por alcanzar

“La Filantrópica fue un invento de la época. Yo quería marcar el fin de una época con el arranque de otra época”  
(entrevista a Diego Ponce, 24-05-13)

La modernidad en las Ciencias Sociales ha sido explorada extensamente y posee infinitas aristas teóricas. Es fundamental para esta investigación enfocarse en dos perspectivas de Habermas (1989) que permean el presente estudio antropológico de un edificio en Quito. Durante el trabajo de campo y en las entrevistas semiestructuradas, la idea de modernidad fue canalizada precisamente con las concepciones de “ruptura de la tradición” y la “noción de lo novísimo”, claves para comprender el inicio en la historia de vida de un objeto como La Licuadora.

El edificio podría representar o materializar dos momentos importantes socioeconómicos de la segunda mitad del siglo xx en el Ecuador. Por un lado, su esplendor con el

*boom* petrolero (1972-1979) y, por otro, las ruinas con el feriado bancario (1998-2000). Esta historia de vida del edificio es, en otras palabras, la vida social de una cosa y su representación en un barrio y en la ciudad. El texto de Walter Benjamin, *Paris, capital del siglo XIX*, me ayuda a entender la existencia de un destino al fracaso que posee todo objeto moderno, tal como revela la mirada del poeta Baudelaire sobre la modernidad:

Baudelaire le dio la forma más vigorosa a su concepto de lo moderno. Toda su teoría de arte tiene como eje la belleza moderna y piensa que el criterio de la modernidad consiste en estar marcada con el sello de la fatalidad de ser un día antigüedad, y en revelarlo a quien es testigo de su nacimiento (Benjamin, 2001:59).

En busca de testigos del nacimiento de La Licuadora, tomé contacto conmigo vía *Facebook* en la propia página del edificio un joven que aseguraba que su tía trabajó en el edificio cuando apenas fue inaugurado<sup>3</sup>. De esta manera llegué a Martha Núñez y, efectivamente, su memoria se remontaba a más de 40 años atrás. Ella amablemente me invitó a su casa y fui en busca de sus recuerdos para construir la historia de vida de este edificio, pero comprendí que Martha jamás sospechó de “ese sello a la fatalidad” que tenía el edificio La Licuadora, por el simple hecho de ser un objeto moderno.

En una clásica tarde quiteña de mucho viento y mucho sol, participé de una reunión de cuatro mujeres exempleadas del Filanbanco que trabajaron en el edificio en cuestión, entre ellas, Martha. Una fotografía de La Licuadora, tomada por Luis Me-

2 Utilizo la palabra *ruinas*, en este contexto, para referirme a un análisis a profundidad de “la huella del pasado y los estigmas de la derrota”, como cataloga el antropólogo francés Augé (2003) a las ruinas de la modernidad.

3 Al respecto, véase <<https://www.facebook.com/edificio.lalicuadora>>.

jía<sup>4</sup> a finales de los setenta, cuando el edificio estaba en pleno esplendor, provocó que a través de la imagen congelada, estas cuatro mujeres quiteñas y ejecutivas bancarias indagaran en su memoria de un tiempo pasado y lleno de recuerdos sobre una época, que según aseguran, marcó sus vidas.

Martha Núñez trabajó en el banco La Filantrópica, ubicado en el centro de Quito, específicamente en la calle Sucre, desde el 1968. Resulta clave entender cómo ella vivió el traslado a San Blas y la transformación en términos “modernos” del banco en los primeros años de la década de los setenta.

Una novelería sin nombre, porque nos hicieron desde uniformes nuevos; y era la novelería. Y además, sí había gente que iba a conocer el banco, a parte de los clientes. Ya estaba muy estrecho lo que era en la calle Sucre: no había la tecnología que hay ahora, porque en la Filantrópica todo era anotado manualmente en hojas. Pasamos de la Filantrópica al Filanbanco, con implementos más modernos; todo nuevo, diría yo, y creo que la tecnología un poquito ya avanzó. Yo creo que con el cambio del edificio se dio el cambio de nombre, de imagen y de logo del banco (entrevista a Martha Núñez 15-05-13)

En efecto, el cambio de imagen y de logo del banco más grande del país estuvo realizado bajo los tintes de la modernidad, que se toman en cuenta en este análisis antropológico: la “ruptura con la tradición” y la “noción de lo novísimo”. Martha Núñez señala que participó de un cambio de época, no solo desde una idea visual con la imagen

<sup>4</sup> Hacedor de imágenes, legendario fotógrafo del diario *El Comercio*, ha retratado a Quito desde 1960 y su archivo constituye un tesoro para la memoria visual de la ciudad.

y el logo, sino también desde una idea de evolución y progreso en términos espaciales y geográficos, ya que abandonaron un antiguo edificio en el Centro Histórico para ocupar nuevas instalaciones en San Blas, lugar en donde terminaba espacialmente el Centro Histórico y empezaba el norte de la capital.

Además, el cambio de época y de imagen vino acompañado por un cambio de nombre. El banco La Filantrópica pasó a ser el Filanbanco. En este momento ocurre lo que Bourdieu (1991) llamó la utilización del lenguaje para definir un espacio: al edificio por su forma invertida y su cubierta de vidrio, la gente lo bautizó como “La Licuadora”.

Por otro lado, cabe precisar que quienes impulsaron esta transformación en la imagen del banco, fue el grupo empresarial Isaías, guayaquileños descendientes de migrantes libaneses que arribaron al país a principios del siglo xx. A través de Nahím Isaías, considerado como el segundo heredero del imperio, el grupo incursionó con fuerza en el negocio bancario y encargaron al joven arquitecto Diego Ponce la conceptualización de un edificio que sería de la nueva matriz del banco, en Quito.

Él quería poner un hito. Él nunca me dijo “quiero un edificio ta ta ta [...] Oye quieres entrar en un concurso”. Ya sabiendo que yo era el hombre, con la maqueta el tipo se quedó loco, porque remóntate 40 años atrás, es decir, otra onda (entrevista a Diego Ponce 24-05-13).

Al realizar el ejercicio de remontarse a la década de los setenta, hay que reconocer nuevamente que el país vivía una “modernización capitalista”. Gracias al oro negro, Quito, en términos urbanos y modernos, se expandía más allá de los límites del Cen-

tro Histórico. En años de dictadura militar (1972-1979), el capital que provenía del oro negro “significaba un aval” y permitía que el capital extranjero ingresara a las arcas del Municipio de Quito, con un presupuesto que crecía cada año. De 569 millones de sures en 1970, pasó a a 961 millones en 1978. El Municipio intervino con tintes de modernidad en la ciudad de Quito, abandonando al Centro Histórico e invirtiendo en obras de infraestructura y servicios en el norte y sur de la ciudad (Carrión, 1986: 144).

Con más inversión, es evidente que la era petrolera trajo nuevas oportunidades y opciones a los arquitectos. La utilización del vidrio se encontraba en diálogo directo con la idea de modernidad que se planteaba, por la noción de novedad. Para la época, el estilo *courtain wall* o cortina de vidrio del edificio La Licuadora era una expresión moderna de la arquitectura de ese entonces (Del Pino, 2003:103).

Nacimiento de un monumento de vidrio y su proyección

Es importante arrancar con la definición de la palabra: “arquitectura”: esta viene del latín *architectūra* y significa “arte de proyectar y construir edificios”. Para Benjamin (2010), este *arte* ha sido siempre “objeto de devoción” para las masas, desde lo visual, y jamás “ha estado en reposo”. Si la producción de edificios es continua y estos han acompañado el desarrollo del ser humano en toda su historia, entonces es oportuno reflexionar sobre un edificio como un reflejo del mundo social.

Para repensar el estilo del edificio La Licuadora, fue necesario clarificar qué es un estilo arquitectónico y qué connotaciones tiene con lo social. Por ello, son importantes los aportes de Norberto Chaves, inves-

tigador y docente en arquitectura, diseño y comunicación, que define al estilo así:

El estilo no se reduce a una mera retórica formal, pues constituye la regla que articula todos los planos presentes en la obra. El estilo sintetiza lo simbólico, lo estético, lo utilitario, lo técnico, etcétera, determinando sus modos relativamente estables de condicionamiento recíproco. Por otra parte, el estilo no se limita a regular el producto u objeto cultural sino también los usos del sujeto: el estilo configura al propio sujeto cultural como tal (Chaves, 2005: 21).

Si el estilo arquitectónico de un edificio es capaz de configurar a los actores sociales, es preciso dentro de esta investigación, reflexionar sobre la contribución de la visibilidad arquitectónica en los sujetos. Según Chaves (2005: 22), no es posible separar “las características formales de un determinado estilo arquitectónico del respectivo sistema de comportamientos de los usuarios”. Entonces, el estilo *courtain wall* potenció la visibilidad de un entorno, por su altura y principales materiales: vidrio, hormigón y acero. Algo nuevo para los quiteños fue la experiencia sensorial que producía el cristal que cubría de piso a techo, en cada planta de La Licuadora. Esto sin duda configuró una nueva mirada de los usuarios del edificio a la ciudad de Quito.

Para entender la figura del arquitecto como creador de una visibilidad arquitectónica que influye y trastoca el mundo social, es preciso reconocer que a partir del Renacimiento esta figura cambió radicalmente, según Chaves (2005:45): los arquitectos como “artesanos, ya no de la construcción sino de la proyectación”. Precisamente lo que debía transmitir el arquitecto Diego Ponce con el diseño de La Licuadora era lo

que el banco, dueño del edificio, venía proyectando en años anteriores con su publicidad impresa. Esta propaganda apareció en plana entera, el 4 de julio de 1970, en el periódico *El Comercio*:



El 50% de esta imagen se construye de dinero, los fajos de billetes físicamente amontonados generan una representación de abundancia económica. En el plano discursivo, desde las palabras “solidez y solvencia”, es posible relacionar esta imagen con el testimonio del arquitecto Sixto Durán Ballén, ya que, durante su primera alcaldía (1970-1974), se construyó el edificio La Licuadora:

El Filanbanco hizo este edificio con una idea precisamente de mostrar, como todo banco en el mundo trata de mostrar su

solidez, su capacidad a base de un buen edificio, algo que dé confianza. Si tú ves una covacha, no vas a depositar ahí tu dinero; un edificio como La Licuadora da psicológicamente confianza (entrevista a Sixto Durán Ballén, 20-05-13).

Entonces, nace La Licuadora con el afán de proyectar con su imagen confianza, “solidez” y “solvencia” de un banco, pero sobre todo reflejaría ser un objeto “moderno”, ya que su diseño rompía con los cánones arquitectónicos de las décadas precedentes (ruptura con la tradición) y se identificaba con la “arquitectura internacional” (noción de lo novísimo) que, según Rómulo Moya (crítico de arquitectura) predominaba en las grandes urbes del mundo:

El arquitecto cuando llega de estudiar en Brasil era extremadamente joven, muy, muy joven, y llega a una ciudad que si tenía cinco edificios contemporáneos en ese momento era mucho. No había edificios contemporáneos y él llega con toda la impronta de la arquitectura brasileña, en donde se empieza a romper la ortogonalidad de los edificios y entonces en este momento emplea unas diagonales que llevan hacia un objeto piramidal. Entonces es un edificio de una modernidad extrema para el momento en que fue construido y diseñado (entrevista a Rómulo Moya 14-05-13).

Y si es clave entender el momento histórico para estudiar a un edificio, es aún más importante reconocer el espacio en donde se insertó esta obra “vanguardista”: en San Blas, un barrio con una impronta prehispánica y frente al edificio del Banco Central del Ecuador. Ponce consideró la obra del arquitecto Ramiro Pérez de fines de los sesenta como “moderna” y este fue uno de los elementos que tomó en cuenta para generar

un diálogo directo con su edificio. Ponce diseñó una torre de 14 pisos, cubierta completamente de vidrio, que terminaba en un restaurante giratorio:

Fue el primer edificio con un restaurante rotativo, fabricación nacional. Tú entrabas ahí y te tomabas un *drink*, mientras la plataforma se demoraba media hora en ver la vista a la ciudad [sic]. Había un sistema que ya no debe existir, que giraba sobre la loza en forma circular y eso ves en el mundo, no es invento mío; lo he visto en muchas partes del mundo. En la época yo nunca había estado en uno, pero investigué y tales. Salías del ascensor al *hall* y es tan micro el movimiento de la loza a nivel del restaurante, das el paso y das la vuelta a la ciudad con una vista impresionante (entrevista a Diego Ponce, 24-05-13).

Sin duda, el restaurante giratorio fue toda una novedad en el Quito de los setenta. El mecanismo refleja un verdadero salto tecnológico en esa época. Resulta paradójico pensar que el edificio La Licuadora contara con un movimiento circular, similar al de una licuadora doméstica, solo que en otra velocidad. Según el antropólogo post-moderno Appadurai (1991:19), “desde un punto de vista *teórico* los actores codifican la significación de las cosas, desde una perspectiva *metodológica* son las cosas-en-movimiento las que iluminan su contexto social y humano”. Por ello, resulta interesante analizar la biografía cultural del edificio La Licuadora, ya que a través de este objeto es posible hallar contextos sociales más amplios.

Primeros años,  
primeros privilegios visuales

El *drink*, como denomina a un vaso de licor el arquitecto Diego Ponce, no podía ser consumido por cualquier ciudadano común y corriente, sino únicamente por algún miembro del Club de los 200, un club de altos ejecutivos que, al decir de Sofía Rojas (exoficial de crédito del Filanbanco que trabajó en el edificio a principios de la década de los ochenta), tenían el privilegio de ocupar este espacio moderno. Siguiendo con la trayectoria de la vida del edificio La Licuadora y haciendo alusión al consumo del *drink* en el restaurante giratorio, es clave señalar los usos sociales que tenía este espacio en la misma década de su construcción, es decir en sus primeros años de vida.

El restaurante giratorio del edificio habría sido utilizado para el lanzamiento oficial de la primera campaña presidencial del arquitecto Sixto Durán Ballén en 1978, según lo señala él mismo al preguntarle sobre si alguna vez ocupó este espacio:

Muchas veces subí, cuando se proclamó mi candidatura presidencial primera, el grupo de partidarios –los Isaías me estaba apoyando a mí– me dieron ahí un almuerzo, ahí estuve yo con los 19 dirigentes que me apoyaron. Bueno, era un espacio redondo, indudablemente con muy buena luz, se veía la ciudad hacia todos los lados (entrevista a Sixto Durán Ballén 20-05-13).

A partir de los recuerdos de Durán Ballén y de las acciones realizadas en este espacio, como el lanzamiento de su primera candidatura a la presidencia de la República –“apoyada” por los Isaías, dueños de La Licuadora y del Filanbanco–, se hace visible un estrecho vínculo de la banca y la política

en el Ecuador de esos tiempos. Fue precisamente cuando se anhelaba el regreso a la democracia que las mencionadas constituían las primeras elecciones para terminar con el Gobierno Militar que había dirigido el país hasta ese entonces.

Considerando el hecho de la proclamación de la candidatura de Sixto desde La Licuadora, es posible configurar una idea aproximada sobre cómo era el espacio del restaurante giratorio en esa época, quiénes contaban con el derecho de ocuparlo y de consumir la espectacularidad visual que se generaba desde el interior del edificio y, específicamente, desde el restaurante giratorio.

Al hablar de espectacularidad, es imposible dejar de mencionar la reflexión sobre la *Sociedad del Espectáculo* de Guy Debord, en la cual la sociedad moderna estaría inmersa sin reversa en el capitalismo y, por ende, ha de mantenerse atada a una exorbitante producción y consumo de mercancías que se manifiestan a través de espectáculos visuales. Los edificios serían parte de esta espectacularidad moderna, que interpela y modifica a los actores sociales en las ciudades: “el espectáculo no es un conjunto de imágenes, sino una relación social entre las personas mediatizada por las imágenes” (Debord, 1968:38). En este contexto, la visualidad arquitectónica y la idea la modernidad catapultan a La Licuadora como un edificio espectacular.

Durante los primeros años de vida, externamente la imagen espectacular del edificio La Licuadora podía ser consumida por todos los ciudadanos que transitaban por San Blas. Al ser un lugar de tránsito y la entrada norte al Centro Histórico, este sector generaba una gran concentración de agentes sociales, convertidos en meros consumidores visuales del edificio La Licuadora. Entonces, surge una interrogante: ¿cómo una

imagen de un edificio “espectacular” caló, durante los años de apogeo, en los usuarios de una ciudad franciscana?

Percepciones contrarias: una imagen controvertida, pero no desapercibida

Al indagar en la memoria de ciertos actores sociales que reconocen a Quito como una ciudad franciscana y tradicional, encontré a una mujer de 93 años que vivió en el barrio de San Blas durante su niñez y adolescencia, es decir desde la década de los treinta hasta los cuarenta, Laura Vascones de Hidalgo. Ella cree “que esto de la modernidad no se puede detener, no busca nada, solo avanza sin que uno pueda hacer nada, las necesidades, las exigencias, todo avanza...” y con respecto a La Licuadora recuerda sus primeras impresiones del edificio:

Siempre me pareció una cosa horrible. Yo ya era grande y podía darme cuenta de ese adefesio. Me pareció tan feo y ese nombre me pareció tan feo y horrible y con mi marido decíamos “lo peor que se ha podido construir ahí”. Y no sé si habrá o no aún [sic], no he ido tiempos por ahí, no sé si existe el edificio. Qué feo edificio que era... y así pasarán los años y quizás los edificios que nos parecen increíbles y después no van a serlo (entrevista a Laura Vascones de Hidalgo 06-05-13).

En este contexto, Diego Ponce reconoce que su diseño fue agresivo para el tiempo en el cual fue construido el edificio y para el espacio en donde se levantó La Licuadora. La imagen “espectacular” de este objeto ha estado de cierto modo presente a lo largo de toda su carrera como arquitecto, sobre todo considerando que el edificio La Licuadora fue una de sus primeras obras en

el Ecuador y que hoy ya son 200, principalmente en Quito. Cuarenta y tres años después de conceptualizar y crear el diseño arquitectónico de La Licuadora, con humor, recuerda que el Municipio de Quito utilizó la imagen de su edificio para promocionar unas fiestas de la ciudad:

Yo nunca tuve influencia en el municipio. Un día salgo de mi casa y veo por todo Quito mi edificio y ¡viva Quito!, ¡viva Quito! Era el póster de Quito [con] mi edificio, porque era un contraste salvaje entre lo que tú veías: la parte de vieja de la ciudad y la nueva” (entrevista a Diego Ponce 24-05-13).

Y precisamente este “contraste salvaje” que expresa Ponce se ve reflejado en la postura que, desde su apareamiento, los ciudadanos mantenían frente a la imagen del edificio La Licuadora. El “contraste salvaje” y visual cambió el paisaje urbano en San Blas para siempre. En Quito, entre las casonas neoclásicas y eclécticas del Centro Histórico, asomó esta construcción de altura que correspondía, como ya se mencionó anteriormente, a una “arquitectura internacional”<sup>5</sup>. Esto causó aplausos y también pifias de la gente, provocando que jamás pase desapercibida la presencia de La Licuadora en este espacio.

Hito arquitectónico y referente geográfico para el norte

El crítico de arquitectura Rómulo Moya sostiene que más allá del gusto o no por el edificio, o de la capacidad de entenderlo o no de la gente, la imagen de espectacularidad de esta obra en la ciudad lo convirtió,

no solo en hito arquitectónico sino también en un referente espacial para los quiteños. Una de las fotografías del archivo que utilicé para realizar las entrevistas semiestructuradas es una imagen en la que el edificio La Licuadora se encuentra en plena construcción. El edificio está alzado casi en su totalidad, las cuatro columnas inclinadas ya sostenían la estructura, sin embargo la obra no estaba acabada. Aún no existían los ventanales que delimitaban cada planta del suelo al techo, el restaurante giratorio no estaba construido y por ende tampoco estaba colocado el techado con ese estilo medieval, como del lejano oriente, de cono invertido, es decir, La Licuadora aún no tenía “tapa”:

Te estoy hablando desde el tiempo de esta foto y entonces, en ese contexto, empiezas a buscar referentes y entonces qué mejor referente que encontrarte uno: un edificio que tiene forma de licuadora. Entonces ese se convierte en un hito, en una ciudad que [a la que] le faltan hitos arquitectónicos contemporáneos: esto es Quito. ¿Qué significa eso, qué es un hito? Significa que tiene la fuerza expresiva, que te habla tan fuerte que no pasa desapercibida y, entonces, como no pasa desapercibida, sabes que cuando ya estás llegando a La Licuadora es [por] que estás por entrar al Centro Histórico. Ya cuando estás llegando a La Licuadora, es que estás abandonando al Centro Histórico (entrevista a Rómulo Moya 14-05-13).

Entonces resulta que el objeto de estudio de esta investigación “tiene el gran valor de haberse convertido en un hito arquitectónico”, ya que al estar ubicado en el punto “límite” del Centro Histórico se transformó en un referente geográfico. Cabe señalar, sin embargo, que este es un punto de referencia únicamente para los sujetos que entran y salen del centro desde el norte de la

5 La llamada *arquitectura internacional*, que está ligada a la “arquitectura moderna” de inicios del siglo xx, apostaba por limpiar las formas barrocas y llega al Ecuador precisamente en los años 70.

ciudad. Bajo esta perspectiva, surge una categoría de análisis socioeconómica para estudiar para quienes era un referente geográfico en esa época. Seguramente para el sur de la ciudad, que se encuentra a las espaldas del Panecillo, el edificio La Licuadora quizás no era un referente.

Teniendo en cuenta la estructura espacial y social de Quito, ya para la década de los setenta la ciudad se había configurado de tal manera que el norte era un sector “moderno”, ocupado por la élite blanco-mestiza. En este contexto, según Naranjo (1999:329), se fragua en Quito “un imaginario donde no están ausentes las recíprocas concepciones estereotipadas ‘del otro’, así como la interpretación y ubicación de los lugares simbólicos, cuya ocupación y acceso les convierten en verdaderos fetiches”. Por ejemplo, para Silvia Larrea y Amparo de Calderón, exsecretarias de Roberto y William Isaías, (sobrinos de Nahím), su autoconcepción de San Blas se remite al parque La Alameda. Como venían desde el norte en automóvil, este era un paso obligado para llegar al edificio La Licuadora todos los días, de lunes a viernes, a las ocho de la mañana y a las cinco de la tarde:

No había la cantidad de carros que hay ahora. Había muchos menos carros. No vivíamos estresados. El día rendía 100%... además, el entorno cerca del parque La Alameda era seguro. En la esquina parqueábamos el carro. Realmente fue un sitio estratégico para construirle, estábamos al norte y empezaba igual el Centro Histórico: entonces estábamos a la manito. Fue un sitio clave para La Licuadora (entrevista a Silvia Larrea y Amparo de Calderón 15-05-13).

En consecuencia, cabe reflexionar si este hito arquitectónico y referente geográfico

para los actores sociales provenientes espacialmente desde el norte de la ciudad fue tan clave para los moradores del barrio de San Blas. Galo Navarrete es un hombre quiteño de 69 años de edad que nació en este barrio. Fue bautizado en la iglesia del Belén y aprendió su oficio de joyero junto a su tío, precisamente en este sector. Actualmente su joyería-relojería está ubicada en la única casona que no fue derrumbada en el sector. Esta casa perteneció a Galo Plaza (expresidente de la República) y queda precisamente junto a la Licuadora. La memoria de Galo Navarrete al observar fotografías de San Blas sin el edificio se remonta a la tranquilidad del barrio. Recuerda los árboles que poblaban en la zona y los pájaros que cazaba de adolescente, cuando aún todos los cambios urbanísticos de San Blas no ocurrían. Pero al ver la fotografía en la que el edificio está ya presente en el paisaje de San Blas, Navarrete se enfoca principalmente en la cantidad de árboles que tenía el parque de La Alameda. Con nostalgia reconoce que “hoy a duras penas subsisten unos pocos”. Siguiendo con la nostalgia, también revive la primera vez que le robaron su local:

Los ladrones aprovecharon el hueco que construyeron para levantar el edificio y excavaron un túnel directamente al taller de mi joyería. Este fue el primer robo de 23 que he tenido aquí (entrevista a Galo Navarrete, 17-05-12).

Sin duda, Galo asocia al edificio La Licuadora con su percepción de inseguridad en San Blas. En este punto, es posible señalar que las transformaciones sociourbanas del barrio contribuyeron sin duda “a la reproducción de la desigualdad social y de la segregación espacial”. Mientras que las mujeres que llegaban desde el norte a trabajar en el edificio percibían a San Blas como un

espacio seguro, para Galo el barrio se tornó moderno, pero inseguro (Rio Caldeira, 2007: 23).

## Espacio de una licuadora abandonada

San Blas: espacialidad transformada en nombre de la modernidad

Cuando llega La Licuadora al barrio, el paisaje urbano de San Blas ya había sido alterado enormemente. En nombre de la modernidad, se produjeron transformaciones espaciales y urbanas irreparables: se demolió la casa Rotonda y el Coliseum (antigua Biblioteca Nacional). Según el arquitecto y planificador urbano Carlos Pallares, esta última construcción es considerada como “una de las más destacadas expresiones de la arquitectura de principios de siglo, no solo por su crujía delantera de fábrica, de correctas proporciones y clara influencia francesa, sino, sobre todo, por su estructura de hierro, condenada al desguace tras su derrocamiento por la bárbara apertura de la avenida Pichincha” (Pallares, 2007:79).

Con los aumentos considerables de población y de tamaño, Quito albergó cada vez más vehículos, las líneas de buses que salían hacia el norte tenían el paso obligatorio por San Blas. La Municipalidad invirtió en un paso a desnivel, según Pallares, “un enorme zanjón, denominado avenida Pichincha, que partió en dos a San Blas destruyendo su concepto de plaza para convertirla en meras facilidades del tránsito vehicular. Una agresión de efectos irreversibles” (Pallares, 2007:80). En efecto, para Alfonso Ortiz, el Coliseum fue botado para privilegiar el tránsito de los colectivos en esta intersección al pie del edificio denominado *calé de*

*queso*<sup>6</sup>, la curva resultaba estrecha para los conductores y en “consecuencia de la apertura de la avenida Pichincha, que lo afectó en algo más de un metro, llevó a su absurdo derrocamiento” (Ortiz, 2004:271).

Al traer estos datos a colación, en una amplia conversación en la sala de su casa, el alcalde de Quito entre 1970 y 1978 y también expresidente de la República, Sixto Durán Ballén, señaló que las obras antes mencionadas fueron empezadas en anteriores administraciones. Sin embargo recordó que “la idea general del plan regulador de Odriozola era producir el ensanche general de las calles de Quito para el tráfico y el plan no contemplaba resguardar el Centro Histórico”. El plan Odriozola fue diseñado en décadas anteriores, pero su ejecución fue durante la alcaldía de Durán Ballén. En los primeros años de la década de los setenta, esta ciudad aún no era nombrada por la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad, es decir, los discursos de patrimonio en la planificación urbana no estaban presentes.

Con este dato etnográfico es posible encontrar una salida a lo que posiblemente ocurrió en términos espaciales en San Blas. Esta abertura urbanística es un claro ejemplo de la aplicación del Plan Odriozola en Quito, ya que se ensanchó la calle, se la nombró avenida Pichincha para privilegiar la circulación de vehículos y se botaron la mayoría de casonas históricas, como el Coliseum y la Rotonda, ya que no había un afán de resguardo y preservación arquitectónica.

A partir de las edificaciones ausentes y con el apoyo de la memoria de los informantes, encontré las “maneras de hacer” y de las

6 Levantada en las primeras décadas del siglo xx, entre Montufar y Guayaquil, fue “Calé de Queso”. Un “calé” eran 2,5 centavos de sucre, que era el valor de un trozo de queso similar a la forma de este edificio.

“maneras de pensar” el espacio urbano planteadas por De Certeau (1996). Por ejemplo, Laura Vascones de Hidalgo, que vivió en el barrio desde los años treinta, recuerda su juventud en el Coliseum cuando acudía a ver partidos de básquetbol de la época. Esta constituye una “práctica” urbana que ella utilizaba como “táctica” para ocupar el espacio público. Al dejar de existir este edificio de San Blas, su “manera de hacer”, en términos simbólicos, y su “manera de pensar” el espacio cambian completamente:

Yo realmente no supe cuándo fue que desbarataron este edificio, es como si dijéramos una cosa que distinguía al barrio y a la ciudad entera. El Coliseum era tan conocido y fue realmente cuando me di cuenta [de] que había desaparecido. Con mi esposo, cuando ya me casé, comentábamos que realmente era una tontería haber destruido un edificio que, aparte de tener una arquitectura hermosa, era un edificio antiguo, que se podía haber conservado modernizado, pero conservar lo mismo este edificio que le llamaban la Rotonda (entrevista a Laura Vascones, 06-05-13).

Durante esta indagación y recopilación visual de los edificios ausentes en San Blas, debo reconocer que me dejé llevar por un cierto romanticismo que era alimentado por la memoria de mis informantes y en sí por mi problema de estudio. Los límites marcados en el barrio habían producido que en la cuadra en la cual se ubicó el edificio La Licuadora se derrocaran la típicas casonas de teja, de dos pisos y que contaban con un patio interior. Luego de una extensa y muy enriquecedora conversación con el crítico de arquitectura Rómulo Moya, supe que estas pérdidas son llamadas “asesinatos arquitectónicos” y que ocurrían todo el tiempo en espacios urbanos en nombre

también de la modernidad. Otra informante, Lola Benítez, que vivió en San Blas entre 1959 y 1976, aportó con una nueva perspectiva sobre los denominados “asesinatos arquitectónicos” de su barrio:

Todo el mundo quería modernizar, porque estas casas eran muy viejas. Eran súper grandes y no tenían mantenimiento. Yo me acuerdo [de] haber entrado a una de estas casas, porque le acompañé [a] alguna amiga al dentista. Era una casa súper descuidada que por poco ya se caía, la pobre casa. Entonces era, me imagino que en su época, fueron unas casas gloriosas y todo, pero luego el mantenimiento o los dueños de estas casas fueron más al norte y tenían como segunda casa y alquilaban cuarto, cuarto, cuarto a oficinas o vivienda, o así estaba super destruida. En la época que les tumbaron a estas, entonces estaban como abandonadas” (entrevista a Lola Benítez, 10-05-14).

Este importante dato es de alguna manera corroborado por el arquitecto Diego Ponce que en referencia a la casa en donde se ubicó el edificio La Licuadora, expresa que: “esa casa de teja podía ser pintadita bonita pero el tugurio estaba adentro”.

Paradójicamente, hoy solo queda una casa de teja en esta cuadra y el tugurio está adentro, al igual que en los edificios más cercanos, como La Licuadora y el edificio San Blas (construido en lugar de la Rotonda). En esta cuadra en donde, según el historiador y arquitecto Alfonso Ortiz, se cometió el error de la delimitación de Centro Histórico, problema de estudio de esta investigación, hoy es posible hallar un espacio urbano tugurizado que conjuga visualmente una “ciudad señorial” Kingman (2006), que no se derrumbó completamente y una “ciudad moderna” Polo (2011) que no se terminó de construir.

La Licuadora como un símbolo de estatus social

El espacio en donde está ubicado el edificio La Licuadora es una muestra significativa sobre el paisaje urbano de San Blas: conjuga una ciudad “señorial” y “moderna”. Quizás esta conjugación es la que haya provocado que la cuadra esté tuzurizada en 1970 y también en 2013. Sin embargo, esto no siempre fue así: en años previos al abandono de La Licuadora, la imagen en esta cuadra era muy distinta.

Al retomar la historia de vida del edificio, sabemos que durante los primeros 10 años de La Licuadora, el edificio y sus vidrios estuvieron en constante mantenimiento. José Yúnez, guayaquileño de 68 años, en 1980 aceptó la propuesta de Nahím Isaías para ocupar el puesto de Vicepresidente Regional del Filanbanco y asegura que él mismo ordenaba que los vidrios sean limpiados de tres a cuatro veces por año, para que no se perdiera la visibilidad y así mantener intacta la sensación de magnificencia que estos provocaban, desde el interior:

Los que trabajaban ahí nos sentíamos orgullosos, porque era uno de los mejores edificios de la banca en el Ecuador. Entonces nos sentíamos orgullosos, sacábamos pecho. A ratos era como si uno estuviera medio como en el cielo, no... como que éramos fuera de lote, o sea uno se sentía embriagado de esa felicidad, saber que estaba en un local que era único, que hasta ahora no hay una cosa parecida. Y obviamente la palabra *orgulloso*, si quiero ser más gráfico: éramos creídos de estar trabajando ahí. Nos sentíamos los *[non] plus ultras* (entrevista a José Yúnez 20-07-12).

Otro actor social que sentía mucho orgullo de trabajar en La Licuadora es Sofía Rojas,

quiteña de 52 años a quien en 1980, cuando acababa de cumplir 20, su padre le ayudó a conseguir su primer trabajo en el Filanbanco, precisamente en el edificio La Licuadora. El cargo que desempeñó durante seis años fue de oficial de crédito del banco. Su oficina quedaba en el noveno piso y pertenecía a la selección de vólibol del banco. Al ver la fotografía de Luis Mejía en la que el edificio está en todo su esplendor, señala:

Era un orgullo, era un estatus, era una situación de estatus trabajar ahí. Orgullo, seguridad, pero cuando usted tiene orgullo y seguridad, usted sí tiene la sensación de estar en otro nivel de los demás. Quienes trabajábamos en el banco teníamos un estatus diferente, porque el ambiente socialmente era diferente, era de mejor gente, y también era mejor pagado y mejor tratado, porque la empresa pública estaba por los suelos (entrevista a Sofía Rojas 20-07-12).

Trabajar en el edificio más moderno de la ciudad significaba para Yúnez y Rojas ser parte de una élite que podía gozar de ciertos privilegios espaciales y visuales. Cada piso era completamente abierto y se acomodaban las divisiones según las necesidades del banco. Para Silvia Larrea, La Licuadora era un verdadero museo de las obras de arte de la Escuela Quiteña que poseía Nahím Isaías:

Aparte de la arquitectura diferente y moderna, yo creo que también internamente el edificio estaba muy bien concebido: los espacios, la elegancia, era muy acogedor y nos desplazábamos con facilidad a cualquier parte. Los muebles eran todos muy finos, los adornos eran de cristal, pero de cristal fino, era un ambiente cultural impresionante, la colecciones de arte, todos los cuadros, en cada piso

teníamos cuadros de todos los tamaños (entrevista a Silvia Larrea y Amparo de Calderón, 15-05-13).

Aunque la investigación no ha utilizado recursos visuales como fotografías o videos del interior del edificio La Licuadora en este etapa de apogeo, por medio de la memoria analizada como una acción social se ha logrado explorar en detalle, de manera pragmática, los espacios internos del edificio y cómo influían en la gente: la luz que atravesaba por los vidrios configuraba una forma distinta de ver a la ciudad, desde lo alto.

Los vidrios explotaron:  
bomba y pérdidas humanas

Es 1980: la historia empieza así. Según Sofía Rojas era cerca de la época navideña, en la que los sujetos intercambian regalos por alguna extraña razón, todos muy convencidos se consagran con el resto. Los regalos que entregan estarían cimentando el orden social, tal como lo demuestra Mauss (2009) en el *Ensayo sobre el don*, las prácticas como el *potlatch* en las sociedades de las islas de Melanesia, de Polinesia y las tribus amerindias del norte del Pacífico, no estarían muy distantes de los compromisos navideños contemporáneos en el mundo occidental. Para Mauss, los sistemas de dones o regalos se encuentran conjugados íntimamente con procesos sociales más complejos en los que se instaura un deber en el dar, recibir y devolver objetos para lograr una cohesión social exitosa. En este caso, ocurrió todo lo contrario: el regalo por navidad que recibió un sujeto que trabajaba en el edificio La Licuadora tenía otras intenciones.

Esa mañana, el interior de La Licuadora estaba adornado con el “noble” espíritu navideño. Sofía recuerda que en el *mezza-*

*nine*, donde estaban ubicadas las cajeras, en una esquina había un enorme árbol blanco de navidad nórdica, con bombillos de color rojo y verde. Aquella fatídica mañana de diciembre, luego de la explosión de una bomba, el árbol de navidad no fue el único objeto cubierto con un polvo blanco.

En esa época, el Filanbanco ocupaba casi todo el edificio La Licuadora. El banco alquilaba varios pisos a personas o entidades externas a la entidad. En el octavo piso quedaba el despacho del Abogado Ocaña, y hacia él estaba dirigida una botella de vino, sin etiqueta y con un líquido explosivo. La memoria de Sofía se reconstruye desde este sujeto:

El doctor Ocaña desde esa época ya tenía mala fama. Todo el mundo decía que era muy sucio –en sus maneras de cómo ejercía la profesión– y que tenía muchos enemigos. Esto solo vino a ratificar el hecho, porque si él no hubiera tenido enemigos, él hubiera destapado la botella en su casa o hubiera abierto ahí, pero él vio que no conocía a la persona que le mandaba la tarjeta, y dijo al amanuense que vaya a botar en el ducto de la basura. Pero el chico –claro, el amanuense era un chico joven– que vio una botella y dijo “cómo este doctor tan loco puede botar esto”, entonces él destapó y el rato que destapa, le estalló [...] él no tenía rostro, no tenía ropa. Fue tan fuerte el estallido, que se quedó desnudo (entrevista a Sofía Rojas 20-07-12).

Para Sofía, ver un cuerpo sin vida y desnudo supuso caer en *shock*. Recuerda que la mayoría de los vidrios de La Licuadora estallaron... luego del estruendo del piso, los escritorios, los papeles y todo el ambiente estaba cubierto por un polvo blanquecino que nublaba la posibilidad de ver más allá de un metro:

Mi mamá siempre decía que cuando hay un accidente, se va la luz o [hay] un temblor, nunca de tome los ascensores. Solo me acordé de eso. Estaba yo bajando las gradas y me encuentro con manos a boca con el muerto... entonces yo no sé cuánto tiempo, pero eso sí impacto mi vida. Yo no sé cuánto tiempo yo estuve ahí gimiendo (entrevista a Sofía Rojas 20-07-12).

Sofía tuvo un cuadro histérico producido aparentemente por la bomba que estalló y por el muerto que vio de cerca. Un compañero le ayudó a descender por las escaleras hasta la plata baja, en donde se desmayó. Esta mujer asegura que cada vez que sufre una emoción fuerte se desmaya. Esta sería la manera de somatizar el drama que enfrentó: para el psicoanálisis el desmayo constituye una teatralización que busca generar una mirada de compasión.

Regresando a la botella de vino que resultó ser una bomba, horas más tarde de la explosión, al lugar del hecho llegó la prensa. Un fotógrafo, al tratar de encuadrar la imagen del cadáver, se paró sobre el ascensor y este cayó por el ducto, matando inmediatamente al fotoperiodista. Era la segunda víctima y, en horas de la tarde del mismo día, hubo una tercera víctima... que se apoyó en el filo del ascensor y este cedió por la explosión: otro cuerpo que cayó por el mismo agujero.

Mil novecientos ochenta: un edificio, una bomba y tres muertos. Este año para La Licuadora fue muy importante. El edificio nunca más volvió a ser el mismo. Luego de este hecho la estructura sólida de este objeto fue puesta en tela de duda. Si para Sofía el incidente marcó toda su vida, para el edificio este evento pudo haber sido un presagio de su posterior deterioro.

## Desarrollo tecnológico en La Licuadora al servicio del poder

Varios autores que han estudiado a América Latina y a sus procesos de subdesarrollo han calificado a la década de los ochenta como la “década perdida”, por su retroceso en términos económicos, por el agresivo nivel de endeudamiento con organismos multilaterales como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional y esto a la par de un considerable aumento de la pobreza en la región (Correa, 2009). Sin embargo y paradójicamente, el edificio La Licuadora vivió esta década con un alto y eficiente desarrollo tecnológico. El Filanbanco fue el banco pionero del Ecuador en la introducción de cajeros automáticos y de tarjetas de crédito, como la Filancard. El acceso al crédito planteó un nuevo modelo del negocio bancario. De alguna manera, el edificio La Licuadora encarnó la posición de liderazgo del Filanbanco frente a la banca ecuatoriana en esa época.

Según relatan las secretarías de Roberto y William Isaías, Silvia y Amparo, respectivamente, en el edificio La Licuadora funcionó la primera computadora que contabilizó mecánicamente los votos presidenciales en las elecciones de 1984, que darían el triunfo a León Febres Cordero, del Partido Social Cristiano:

Nosotros transmitimos los resultados electorales, por primera vez en el país desde el banco. Por primera vez en el país, porque antes era muy demorado, pero nosotros, como funcionarios de la banca, estuvimos a cargo de la información. Entonces en gerencia recibíamos las llamadas de las provincias, avisándonos que en tal recinto electoral de tal provincia habían tantos votos y nosotros recopilamos toda la información y metíamos al centro de cómputo. Estaba en

un cuarto, pero no recuerdo en qué piso era, pero allá se pasaba toda la información para poder consolidar y dar los avisos. Era las elecciones que transmitía Filanbanco era una novedad, porque teníamos el equipo apropiado (entrevista a Silvia Larrea y Amparo de Calderón 15-05-13).

Pero todo el equipo tecnológico y el poderío del Filanbanco no fueron suficientes para garantizar la seguridad y la vida de quien lideraba los procesos de modernización del banco, Nahím Isaías. Silvia Larrea recuerda una mañana de lluvia en Quito, mientras hacía una fila sobre la calle Briceño para timbrar la tarjeta y posteriormente ingresar al edificio La Licuadora. Se enteró del secuestro del dueño del Filanbanco, por parte de los grupos armados Alfaro Vive Carajo de Ecuador y M19, de Colombia. Por su parte, Amparo de Calderón, secretaria de William Isaías, cuenta que ella contestó varias llamadas que daban información sobre el secuestrado. Según asegura, quien daba las indicaciones era un niño. El rescate del hombre más adinerado y poderosos del país resultó en una matanza en donde el secuestrado y secuestradores fueron exterminados. Esta operación de “inteligencia” fue planificada por el gobierno del León Febres Cordero.

Paradójicamente, un año antes del secuestro de Isaías, esa computadora del edificio La Licuadora calculó por primera vez en la historia del país los votos presidenciales que le darían el triunfo al representante máximo de la derecha más conservadora en el Ecuador. Con la eliminación del mapa de Nahím Isaías, sus sobrinos Roberto y William pasan a liderar el negocio bancario del Filanbanco. Su tío les había dejado ya un camino recorrido lleno de éxitos y ganancias que intentaron preservar a toda costa.

## El primer abandono de la Licuadora

Durante de la década de los noventa, el edificio La Licuadora ideado y propuesto por Nahím Isaías pierde importancia para sus actuales dirigentes. “El espacio les quedó chico”, asegura Amparo de Calderón, por ello decidieron construir un nuevo edificio en la ciudad de Quito, para convertirlo en su nueva matriz principal en la Sierra. Este objeto, que estaría reemplazando al edificio La Licuadora, se ubicó cerca del parque La Carolina, en la avenida Amazonas, en donde se había configurado un centro financiero importante para la capital. En esta década, la zona circundante al parque se convirtió en un espacio de uso privilegiado:

El parque de La Carolina es, sin lugar a dudas, el lugar de recreación más importante de la ciudad, donde la gente acude, no solamente con un espíritu lúdico, sino también en búsqueda de un estatus que supuestamente este parque confiere a sus usuarios. Como en el caso del Central Park, no es el único lugar de esparcimiento con que cuenta la ciudad, pero su jerarquía es indisputada, pues representa una de esas manifestaciones emblemáticas de Quito (Naranjo, 1999:331).

Es así como el Filanbanco, al abandonar San Blas y trasladarse al norte de la capital, contribuye notablemente al inicio del declive de La Licuadora. Es en esta parte de la historia de vida del edificio que la imagen del objeto “espectacular” y “moderno” se desmorona. Al dejar de ser la matriz principal del Filanbanco en Quito, el edificio queda como una agencia secundaria y, posteriormente, como una simple bodega del banco. Este importante dato etnográfico podría hacernos pensar que tal fue el

Imagen 2



Daniela Estupiñán

primer abandono que sufrió el edificio: sus propios dueños lo descartaron y La Licuadora perdió su valor original.

Crisis bancaria: el principio del fin para La Licuadora

¿Cuánto hubiera sido el precio de un dólar en el momento en que ya no había dólares?

El Ecuador se parecía a un paciente con una enfermedad grave pero curable, que sufre un accidente mientras va al hospital a atenderse y que, como producto del accidente, se desangra profusamente.

Lo primero que hay que hacerle es para el desangre; este no se origina en la enfermedad; pero si no se lo controla, será la causa de su muerte (Mahuad: 2001:37).

Lo que sí produjo el colapso financiero (1998-2000) fue la muerte de la moneda nacional del país —el sucre— y, con esta muerte, el Ecuador se dolarizó a partir del

9 de enero del 2000. Anteriormente (marzo de 1999), los depósitos del público en los bancos fueron congelados. Según Salgado (2000: 9), a raíz de la crisis bancaria “la pobreza pasó de afectar al 45% de la población en 1998, a afectar al 69% en 1999 [...] El desempleo masivo y la ausencia de oportunidades de encontrar algún empleo, provocaron un éxodo masivo de ecuatorianos fuera del país en busca de trabajo y mejores remuneraciones”. La recesión económica no solo produjo quiebras bancarias, sino también empresariales.

El Filanbanco declaró su iliquidez en diciembre de 1998 y este hecho, de alguna manera, repercutió directamente en la vida de La Licuadora, ya que esto marca el inicio del abandono oficial del edificio. Si tomamos en cuenta a este objeto como un representante icónico de la era de oro bancaria del país, entonces su desuso y posteriores ruinas podrían ser capaces de representar simbólicamente el feriado bancario y el manejo financiero de las autoridades de con-

trol, como el Banco Central del Ecuador, ubicado justo frente a la Licuadora.

Según la investigación académica de María Pía Vera sobre la crisis bancaria y las repercusiones para los ahorristas,

Filanbanco fue simplemente la primera de las instituciones financieras en pasar a manos de la agencia estatal inaugurada en diciembre de 1998. En las siguientes semanas, el Banco Tungurahua, Finagro, Financorp, el Banco del Azuay y la Mutualista Previsión y Seguridad fueron sometidas a saneamiento (Vera, 2013: 85).

Esto da cuenta que la caída del principal banco del país provocó que la mayoría de bancos del sistema financiero del Ecuador se tambaleen en una suerte de efecto dominó. Cabe determinar que la presente investigación no persigue señalar a los culpables o responsables del colapso financiero, simplemente se enfoca en mencionar hechos históricos que contribuyen a entender el inicio de la etapa de abandono del edificio en esta historia de vida de La Licuadora. El Filanbanco empieza a ser controlado por la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD). Todas sus instalaciones, incluida La Licuadora, son incautadas a inicios de 1999. Es en este año cuando mi objeto de estudio pasa a manos del sector público, quien lo abandona y lo olvida por más de 10 años.

Un edificio sin dueño  
y con “otros” ocupantes

Durante la primera década del siglo XXI, el edificio La Licuadora, según varios informantes, fue ocupado por indigentes, drogadictos y los denominados por la academia como sujetos “sin techo”. Galo Navarrete, por su cercanía física con La Licuadora, fue testigo de la presencia de estas personas en el edificio:

Esto fue la guarida de lo que yo llamo “ratas y rateros”... ellos siempre han dormido ahí. Han hechos sus orgías y todo ahí (entrevista a Galo Navarrete 17-05-12).

Corroborando esta información, está David Jara, un artista que formó parte de la exposición “Arqueologías del Futuro”, junto a Gonzalo Vargas y Fabiano Cueva. La obra fue curada por María del Carmen Carrión y tuvo lugar en la FLACSO en el año 2010. David realizó una intervención desde el arte a La Licuadora. Este sujeto afirma que, cuando ingresó al edificio en el año 2001, efectivamente existían personas viviendo en este espacio. Es decir, aproximadamente a los dos años de ser incautado por la AGD, el edificio La Licuadora ya recibía a sus primeros “ocupas”. Esto da cuenta de que, a raíz de la crisis financiera, el edificio La Licuadora no tuvo ley ni dueño.

Etnografía visual: ruinas líquidas

Los vientos de verano en una tarde de agosto lograban que el manto negro que cubre las ruinas de La Licuadora bailara a un ritmo surreal... Desde esta imagen en movimiento, reflexiono etnográficamente sobre los vidrios gastados, rotos y cubiertos, del estilo *courtain wall* de La Licuadora. Este objeto-sujeto, como moderno, duró muy poco, y esto se podría explicar desde el concepto de “modernidad líquida” del sociólogo Zygmunt Bauman, ya que:

La moderna racionalidad líquida recomienda los abrigos livianos y condena las corazas de acero. La moderna razón líquida ve opresión en los compromisos duraderos, los vínculos durables despiertan su sospecha de una dependencia paralizante. Esa razón le niega sus derechos

a las ataduras y los lazos, sean espaciales o temporales (Bauman, 2005: 70).

Al entender que La Licuadora no tuvo “ataaduras” ni “lazos”, se entiende por qué el edificio tuvo un auge moderno que fue tan efímero, y cómo el rotativo *Ultimas Noticias* —el diario de la ciudad— catalogó al edificio La Licuadora como una de las antimaravillas de la urbe (noticia publicada el 31 de agosto de 2011). Para Bauman, los habitantes del mundo moderno son frágiles y están en la obligación de construirse a base de la noción de lo descartable.

Es agradable porque es breve, y que resulta agradable precisamente debido a que uno es cómodamente consciente de que no tiene que hacer grandes esfuerzos para que siga siendo agradable durante más tiempo: de hecho, uno no necesita hacer nada en absoluto para disfrutar de ella. Una “relación de bolsillo” es la encarnación de lo instantáneo y lo descartable (Bauman, 2005: 17).

Y tan descartable es el edificio para la ciudad, que en otro reportaje del mismo diario (publicado el 09 de junio de 2012) su titular pone: “San Blas pide cambio de licuadora”. En este pequeño archivo de dos reportajes del diario *Ultimas Noticias*, se refleja una relación “psicótica” de la ciudad con el edificio La Licuadora. Sus habitantes buscan descartar los objetos para consumir incansablemente lo nuevo y diferente. Esta idea encaja con el concepto de “modernidad líquida” desarrollada por Bauman (2005) y también con esta parte de la historia de vida de este objeto.

Es importante reconocer que detrás de cada imagen del archivo audiovisual levantado y analizado existe un mundo social. Mi propia interpretación de estas ruinas

configura un conocimiento antropológico de La Licuadora, en San Blas. La promesa arquitectónica para alcanzar la tan ansiada modernidad es representada en imágenes contemporáneas que dan cuenta de que efectivamente llegó a este barrio la modernidad... pero que duró muy poco. En este contexto, las relaciones sociales que se dan en tal espacio están condicionadas por el género, la clase, la raza y la etnicidad.

## Consecuencias para San Blas

### Movilidad y género

En términos de movilidad, cabe precisar que en la segunda década del siglo xx, se demandó en Quito la primera restricción del uso del espacio público, que limitaba el tránsito de personas con cargas en la espalda o en carretas, para no interferir con el desplazamiento de los pocos automóviles que había en la ciudad (Luna, 1992).

Este hecho determinó que, por primera vez en San Blas se privilegiara el espacio urbano para uso de los vehículos, lo que habría de reflejar complejas relaciones de poder. Estas relaciones tienen que ver con privilegios de uso y ocupación del espacio para los nuevos “ciudadanos”, siguiendo a O’Connor (2007), quien desarrolla en el concepto de “patriarcado democrático”, bajo el cual distintos modelos de exclusión social se fraguaron en los discursos y posiciones de la élite en dos períodos de la conformación del Estado-Nación: la época garciana (1859-1875) y de régimen liberal (1895-1912).

En Quito, de finales del siglo xix y principios del xx, ocurre un importante el reordenamiento espacial, edificado y pensado desde la dominación del blanco-mestizo a

Imagen 3



Daniela Estupiñán

través de la aplicación de una serie de políticas públicas, como la anteriormente mencionada. El tipo de administración en este período de tiempo dictó ordenanzas sobre higienismo, ornato y comportamiento social a base de estándares europeos (Kingman, 2006). Eduardo Kingman encuentra, en los modos de disciplinamiento social y cultural que se aplicaron a los pobladores (urbanos y rurales) en esa época, un determinante en los imaginarios sociales alrededor de la raza, clase y etnicidad que perduran hasta la actualidad.

En este contexto, “lo urbano” es una forma de poder. Por ello “los espacios públicos pueden ser considerados al mismo tiempo expresión y vehículo de la democratización vida social. Simétricamente, la pérdida, en diversos grados, de accesibilidad e exclusividad de los espacios públicos, indica una evolución en sentido contrario” (Duhau y Giglia, 2008:49).

San Blas, a partir de la segunda mitad del siglo xx, se convirtió en un espacio con

menor “accesibilidad” a los peatones o transeúntes y brindó “exclusividad” para los automóviles. Este es un claro ejemplo de limitación del espacio público, en el cual se produce una relación interesante de orden socio-espacial. El espacio público estaría segregado y se privilegia su uso para sujetos en vehículos. El espacio de la cuadra en donde está La Licuadora se reconfiguró al reducirse la vereda y al aumentar la dimensión de la calle. Desde el sexto piso de este edificio turgurizado, etnográficamente me situó enfocando la imagen de la Imagen 3.

Como ya se mencionó anteriormente, gran parte del trabajo de campo en esta investigación consintió en ingresar al edificio La Licuadora y ver desde lo alto, con una perspectiva macro, el espacio urbano de San Blas. Las imágenes registradas traducen en primer término, el contraste arquitectónico del sector. Esta fotografía revela también los 8 carriles destinados al tránsito vehicular. Según Guy Debord (1968) la proliferación de los automóviles en las ciudades ha

Imagen 4



Daniela Estupiñán

producido una “autodestrucción del medio urbano”:

La dictadura del automóvil, producto-piloto de la primera fase de la abundancia mercantil, se ha inscrito en el terreno con la dominación de la autopista, que disloca los antiguos centros e impone una dispersión cada vez más pujante (Debord, 1968: 60).

Desde esta imagen, el terreno de San Blas parecería una autopista de una gran metrópoli. La reconfiguración del espacio a través del tiempo ha dado este semblante: un lugar para ser ocupado por personas, pero desde sus automóviles. Esta condición estaría limitando la circulación de hombres y mujeres sin carros en el espacio público. Por medio de la observación participante pude descubrir que la interacción entre sujeto y espacio resulta hostil y desigual en San Blas, específicamente en la cuadra en la que sus edificaciones estaban tugarizadas desde la década del setenta del siglo pasado y en el año 2013

del presente siglo. Siguiendo nuevamente a Duhau & Giglia (2008: 35), “las experiencias de la metrópoli son desiguales en la medida en que reflejan un poder desigual de los actores en relación al espacio”. Si nos remontamos a la siguiente Imagen 4 –que data del momento en el cual se construía el primer paso a desnivel de Quito–, vemos cómo se partía a San Blas en dos, se generaba un espacio para la circulación de automóviles y se limitaba el espacio físico para los sujetos. Surge así la reflexión: ¿para quién se construyó este espacio?

Partiendo de que “la utilización del espacio no es gratuita, sino que responde a una determinada forma de estructuración social” (Ortiz, 2007: 17), para el análisis del uso del espacio en San Blas fue necesario incluir una perspectiva de género siguiendo a Butler (2002), que permite, desde una corriente postestructuralista, entender cómo los cuerpos que transitan y habitan en San Blas y en La Licuadora están cultural y socialmente construidos. Por otro lado, desde

la geografía feminista, es posible encontrar en “la relación que hay entre las divisiones de género y las divisiones espaciales, para descubrir cómo se constituyen mutuamente y mostrar los problemas ocultos tras su aparente naturalidad” (McDowell, 1999: 27).

Incluir al género como categoría de análisis en el estudio de la visualidad y espacialidad arquitectónica es un reto. Sin embargo, constituye una entrada teórica que propone un enfoque alternativo. Para Scott (2008), el estudio de género no puede basarse en estructuras rígidas y categóricas; reflexionar sobre el género implica realizar una deconstrucción, al puro estilo de Derrida, con el objetivo de invertir y desplazar la construcción jerárquica del conocimiento, ya que “falta una forma de concebir la realidad social en términos de género” (Scott, 2008: 61). Bajo estos lineamientos, estudiar el espacio de San Blas a través de La Licuadora era uno de los objetivos en esta investigación.

Si tenemos en cuenta que en esta época (fines de los años sesenta) existían muy pocas mujeres al volante (como el caso de las exbanqueras de La Licuadora) y que “el espacio urbano no es neutro, sino un espacio socialmente construido” (Ortiz, 2007), cabe preguntarse: ¿cómo social y espacialmente se construyó una obra de esta envergadura y bajo qué regímenes de exclusión se dispuso del espacio para privilegiar la circulación de actores sociales desde los vehículos? El espacio para hombres y mujeres que no se movilizaban en automóviles se redujo considerablemente.

A través del testimonio de Durán Ballén, es un dato etnográfico clave descubrir que las políticas públicas de planificación urbana de esa época no contemplaban una perspectiva de género. La “dictadura del automóvil” (Debord, 1968) visibiliza únicamente a sujetos-pilotos. Según la académica Paula Soto

(2007) en su reflexión sobre el ordenamiento espacial con un enfoque de género, desde la geografía feminista advierte que:

Precisamente en las ciudades donde se visualizan patrones desiguales de género ayudo, y son los patrones, obstáculos objetivos evidentes para las mujeres, que se traducen en diferentes formas de discriminación. Al mismo tiempo, existe otro tipo de exclusiones de carácter simbólico, que no tienen evidencia material, sino que pasan a ser parte de la naturalización que se realiza en los espacios. La segregación de género es una de las más significativas dentro de ellas (Soto, 2007:36).

El histórico barrio de San Blas, en esta mutación espacial en específico, cambió su estructura y su organización, que no fue pensada bajo prácticas genéricas. La combinación entre lo urbano y lo moderno habría configurado un espacio con “segregación de género”. Cabe aclarar que el género no tiene que ver únicamente con mujeres: este es un instrumento conceptual, capaz de llevarnos a analizar en el mundo social relaciones simbólicas de poder entre hombres y mujeres. “Lo masculino y lo femenino no son categorías inherentes al género sino estructuras subjetivas (o ficticias), dicha interpretación implica también que el sujeto está en constante proceso de construcción” (Scott, 2008:61). Entonces, si los sujetos y los espacios son socialmente creados, ¿cómo se configuró el espacio de San Blas y sus actores sociales bajo la sombra de una promesa de modernidad?

Transformaciones espaciales  
contemporáneas

El espacio de la plaza de San Blas tendría una huella remota. Visualmente aparece en la primera traza de la villa española de San

Francisco del año 1534: fue ubicada en la salida norte del poblado y sirvió desde el principio a los colonizadores como lugar estratégico para concentrar a la población indígena (Andrade Marín, 2003). San Blas, a través de los siglos, ha tenido distintas mutaciones espaciales y visuales. La iglesia es la única construcción que permanece intacta en el barrio. Según la historiadora Noboa (2007: 90), San Blas “es quizás uno de los sectores del Centro Histórico de Quito que más transformaciones espaciales y sociales ha vivido. Probablemente esto se debe a su posición de cono que abre el centro de la ciudad”. La posición geográfica de San Blas no cambiado: sigue en el mismo lugar, en las faldas del Itchimbia y frente al Pichincha. Sin embargo, los “asesinatos arquitectónicos” ya fueron cometidos.

En este contexto, se analiza las intervenciones urbanas contemporáneas en este barrio. Si la plaza de San Blas concentró a través de los siglos un sinnúmero de actividades comerciales, la mayoría de veces ejercida por mujeres, hoy el panorama es muy distinto. Actualmente, la plaza luce abandonada de todo movimiento mercantil. Varias plataformas en diferentes niveles crean un espacio uniforme, que albergan una pileta con agua, redonda y de piedra; en la parte posterior se encuentra una estatua del Hermano Miguel (recientemente colocada por la actual administración municipal), y varios niños alrededor de piedra también están inmóviles, en un espacio prehispánico.

El lugar donde estaba ubicado el edificio Coliseum (Biblioteca Nacional) fue recientemente intervenido por el Municipio. El plan consistió en trasladar de este espacio a la estatua del Hermano Miguel y colocar en su lugar un jardín vertical “moderno” y una pileta al ras del suelo. Según la directora del Instituto de Patrimonio del Municipi-

pio de Quito, Ana María Armijos, con estos elementos se creó un espacio público apto para ser ocupado:

La idea de poner agua y verde: esto genera un lugar para que se siente la gente y, digamos, que humanizar el espacio en lugar de poner un elemento escultórico que sea un santo, un dios o un pedestal alto. Es justamente bajo esta directriz de que los espacios públicos sean ocupados por las personas y en los espacios públicos es fácil ver el resultado (entrevista a Ana Armijos: 23-05-13)

El resultado de mi observación participante revela que en este lugar específico de San Blas, el agua que sale desde el piso se ha convertido en un importante elemento de juego para niños y niñas que circulan al medio día por el sector. Sin embargo, al revisar un video registrado de esta acción, percibo que es un lugar de tránsito y no de ocupación física. Existen cuatro –escasas– bancas para sentarse. El agua y el verde de las plantas reflejaría que es un lugar seguro, sin embargo, ¿por qué existe seguridad privada, financiada por el sector público? Es un complejo de vigilancia en el que los guardias evitan el ingreso de sujetos marginalizados como indigentes o personas de la calle al lugar. Esto quiere decir que el espacio público está destinado a la ocupación de cierto tipo de personas y excluye a otros.

El espacio de la pileta con el jardín vertical, tan “moderno” en la arquitectura contemporánea, está muy cerca del edificio La Licuadora. Cuando este estaba en todo su esplendor, fueron contratadas más de 150 mujeres (cajeras, secretarias y oficiales de crédito). Según cuatro de ellas, “más habían mujeres que hombres en La Licuadora”. Sin embargo, tales mujeres debían cumplir con ciertas características estéticas: “era un or-

gullo y a cada chica que escogían, tenían que ser chicas bonitas”. Luego de cuatro décadas, estas “chicas bonitas” son “mujeres bonitas”, que provienen del norte de la capital y que podrían ocupar el espacio público de San Blas sin limitaciones, aparentemente.

## Conclusiones

Como primera conclusión sale a flote que indagar en la memoria es al mismo tiempo construir la memoria. La Licuadora fue un ícono del progreso en Quito, la modernidad resultó ser un estereotipo cultural impuesto por las élites para dominar a través del espacio urbano. Esta investigación resulta oportuna en estos tiempos, ya que analiza cómo a lo largo de la historia espacial de San Blas y a través de La Licuadora, la modernidad fue un mero cuento que se instauró por medio de la arquitectura y se derrumbó dejando huellas visuales en el espacio. Tal como señala Benjamin –interpretando a Baudelaire–, “[...] la modernidad consiste en estar marcada con el sello de la fatalidad de ser un día antigüedad y en revelarlo a quien es testigo de su nacimiento”, San Blas y los actores sociales de La Licuadora fueron testigos del nacimiento del edificio, pero también de su decadencia.

Al igual que el edificio La Licuadora, las edificaciones de esa cuadra están totalmente turgurizadas. El proyecto urbano en este sector es segmentado y poco uniforme, por lo que se concluye que los tintes de modernidad con los cuales se trató de pintar a San Blas han sido retocados por todas las administraciones municipales, incluida la actual, y han producido afectaciones en la vida social del barrio. Con este estudio se ve que las políticas y ordenanzas en cuento al espacio

urbano reflejan complejas las relaciones de poder y de género, tan instauradas y en cierto modo naturalizadas en la ciudad y en país.

Partiendo de la premisa de que la intervención de las mujeres en el espacio público y en el mundo laboral de Occidente no ha sido esporádica, sino más bien una constante, resulta interesante pensar en términos de espacio, arquitectura y género en las pulperías del siglo xvii manejadas por mujeres en San Blas, (Soasti:1992), en las vendedoras del mercado de esa plaza hasta finales de la década de los cuarenta y, posteriormente, en las empleadas del Filanbanco que trabajaron en el edificio La Licuadora.

Existen intersecciones teóricas y analíticas claves entre espacio urbano, la arquitectura y el género. No todas, por cuestión de espacio, han sido abarcadas en este artículo. A lo largo de la investigación, San Blas fue un espacio físico de reflexión para entender las relaciones sociales y la configuración de identidad de los quiteños en distintos períodos de la historia de la ciudad. El enfoque principal de este artículo radicó en reflexionar sobre la planificación del espacio urbano y su afectación social a las relaciones de poder y de género, y en sí a la construcción de la identidad urbana en esta “bisagra urbanística” denominada San Blas.

La importancia de este análisis radica en una exploración antropológica para entender cómo se pensaba antes la planificación urbana –en términos de modernidad– y de qué manera ha influido en cómo se piensa y se planifica hoy a la ciudad. En una publicidad radial sobre el nuevo aeropuerto, la última frase del *spot* es: “Quito despega al futuro”. ¿Es esta una nueva promesa de modernidad? En la academia aprendí que la antropología no da respuestas, sino que genera preguntas. Otra inquietud que surge en este estudio es cómo el barrio de

San Blas se patrimonialista hoy, o si es que en un principio este espacio no fue parte del inventario para la declaración de Quito como Patrimonio Cultural de la Humanidad. San Blas –al quedar gran parte de su espacio fuera de los límites del Centro Histórico– sufrió múltiples transformaciones, las casonas que se botaron no fueron consideradas patrimoniales y por ello su ausencia en el paisaje urbano del barrio.

La exploración de la historia de vida de La Licuadora determinó, gracias a la memoria de los actores sociales, un origen, un desarrollo en distintas etapas y con varios eventos claves. Posteriormente se retrató a las ruinas líquidas urbanas, como la última fase. El estudio no se centró en el futuro del edificio, ya que este es incierto: la propia empresa pública Inmobiliar no ha emitido una voz oficial sobre lo que va a pasar con La Licuadora más emblemática de la ciudad. Cabe señalar que, durante los meses que duró la investigación, Inmobiliar estuvo a cargo de la custodia el edificio. Además, esta empresa realizó un trabajo de reforzamiento de las cuatro columnas que sostienen a La Licuadora y cubrió dos fachadas del edificio con una gruesa malla para evitar que más vidrios cayeran al vacío y sobre esta angosta vereda.

Adicionalmente, es clave advertir sobre la existencia de una cámara de seguridad en la esquina de La Licuadora. Se registran imágenes del día a día de las afueras de un edificio en ruinas, sin embargo no existe una perspectiva clara sobre una propuesta de re-edificación o re-significación del edificio. A partir de rumores supe que el edificio iba ser ocupado por la Secretaría de Pueblos. Hace dos meses fui citada en el Ministerio de Cultura, específicamente por la subsecretaría de Memoria, y confirmó que el Archivo Nacional pasaría a ocupar el edificio de

La Licuadora y que iban a tapar todos los vidrios. Los distintos datos obtenidos no son claros ni oficiales, tampoco son de competencia de la presente investigación, pero, sin duda, siguen reflejando al abandono que sufre el edificio La Licuadora, a pesar de estar custodiado las 24 horas del día.

Para terminar, cuatro décadas después de la construcción de La Licuadora con su restaurante panorámico, los registros visuales de la presente etnografía arrojan datos sobre una imagen que se generó desde este lugar: una ciudad franciscana que luchaba por alcanzar la modernidad en la década de los setenta. Según la perspectiva de los arquitectos que han contribuido para este estudio, el edificio La Licuadora representa un estrecho diálogo (de vis a vis) entre idea la modernidad que se pretendía alcanzar y la arquitectura que genera un cambio brusco del paisaje urbano.

En el 2013, en las ruinas del restaurante giratorio, en el último piso del edificio La Licuadora, quedan escasos rastros de la plataforma que supuestamente se movía. Esto podría poner en duda la existencia del mecanismo; sin embargo, prefiero confiar en las palabras de Diego Ponce, quien asegura que su idea “moderna e innovadora” se llevó a cabo satisfactoriamente. De todos modos, con o sin la estructura giratoria, al recorrer este espacio se logra ver, a través vidrios llenos de grafitis, en detalle panorámico, el centro de Quito y gran parte del norte, mientras que el sur queda escondido detrás del Panecillo. La imagen que se forma de la ciudad desde este espacio tiene como primer elemento el Pichincha de frente y luego hay un contraste visual arquitectónico entre lo “tradicional” y lo “moderno” de la capital.

En estos años postmodernos, tardíos y sombríos en los que está inserta la investiga-

ción antropológica del edificio La Licuadora, no resulta nada nuevo juntar la etnografía y la fotografía, teniendo en cuenta que, a finales del siglo XIX, en los trabajos de Malinowski, ya se insertó la fotografía en su trabajo de campo: la disciplina ha reconocido ampliamente los efectos del uso y el abuso de la fotografía como un dato etnográfico (Poole, 2005).

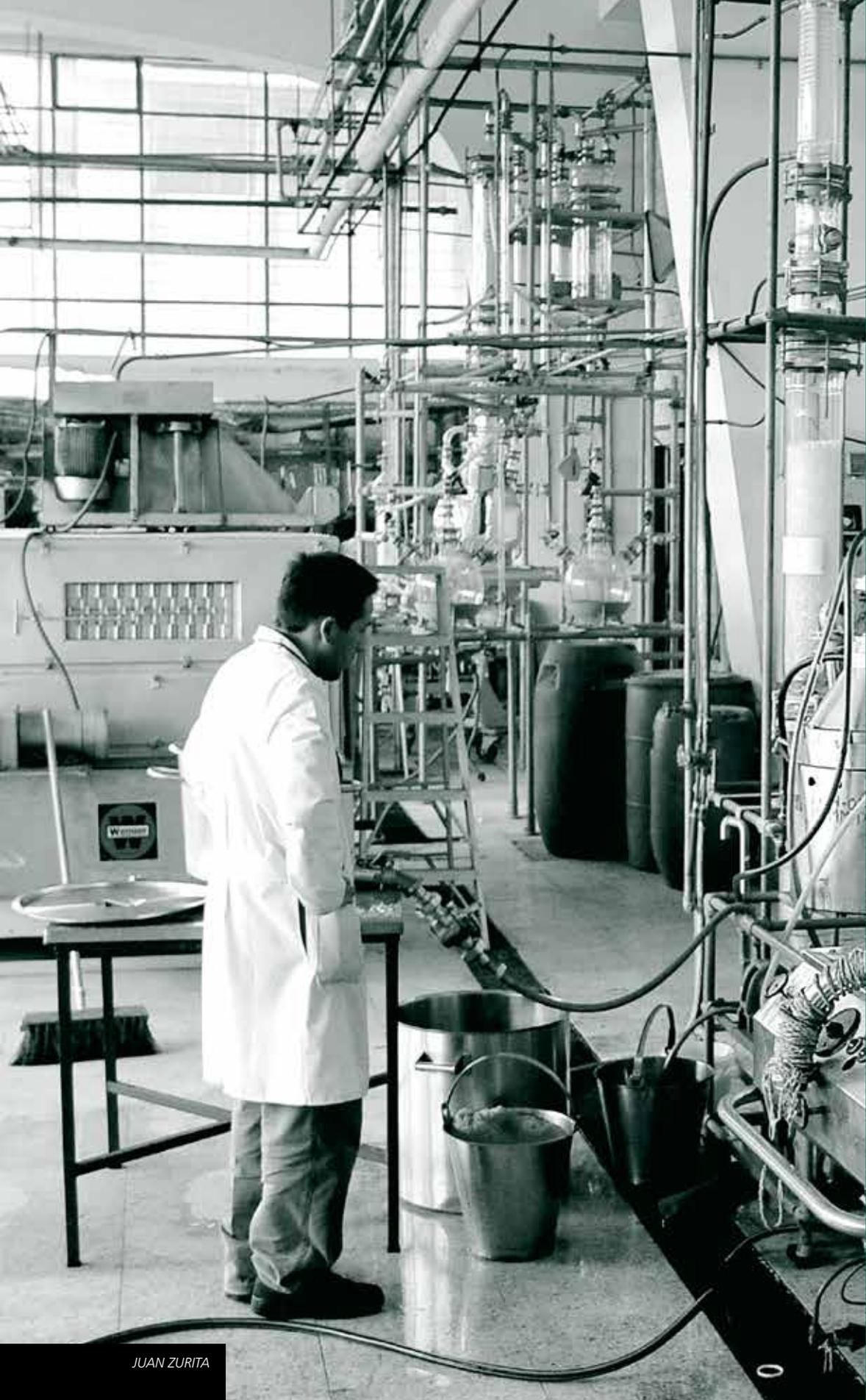
La fotografía etnográfica, más allá de un archivo visual del edificio y de San Blas, produjo la verbalización de una memoria construida por los informantes. El edificio La Licuadora, como un estudio de caso de la decadencia urbana, ha servido para “constatar cómo la desigualdad se muestra en los edificios tanto como en las personas” (según Camilo José Vergara fotógrafo chileno, que recibió recientemente el reconocimiento de la Casa Blanca, la medalla nacional a las Artes y a las Humanidades por retratar desde un discurso académico y social los declives urbanos en ciudades industriales de Estados Unidos). Desde esta perspectiva, La Licuadora es un objeto de estudio que materializaría a través de sus ruinas una decadencia urbana y también social



## Referencias bibliográficas

- Andrade Marín, Luciano (2003), *La lagartija que abrió la calle Mejía. Historietas de Quito* (Quito: FONSAL).
- Appadurai, Arjun (1991), *La Vida Social de las Cosas* (México D.F.: Grijalbo).
- Bauman, Zygmunt (2005), *Amor líquido: acerca de la fragilidad de los vehículos humanos* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Benjamín, Walter (2001), “París, capital del siglo XIX”, en *Poesía y capitalismo* (Barcelona: Taurus).
- (2010), *La obra de arte en la época de su reproductividad técnica* (Quito: Rayuela).
- Bourdieu, Pierre (1991), *Language and Symbolic Power* (Cambridge: Harvard University Press).
- Carrión, Fernando (1986), “La política del municipio de Quito”, en *Revista Mexicana de Sociología*. México, vol. 48, núm. 4.
- (2007), *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe* (Quito: FLACSO).
- Chaves, Norberto (2005), *El diseño invisible. Siete lecciones sobre la intervención culta en el hábitat humano* (Buenos Aires: Paidós).
- Correa, Rafael (2009), *Ecuador: de Banana Republic a la No República* (Bogotá: Nomos).
- De Certeau, Michael (1996), *La invención de lo Cotidiano* (México: Universidad Iberoamericana).
- Debord, Guy (2002), *La sociedad del espectáculo* (Valencia: Pretextos).
- Duhau, Emilio & Giglia, Ángela (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli* (México D.F.: Siglo XXI).
- Kingman Garcés, Eduardo (2006), *La ciudad y los otros: Quito 1860-1940* (Quito: FLACSO).
- Kuhn, Annette (2007), “Photography and cultural memory: a methodological exploration”, en *Visual Studies*, núm. 22.
- Habermas, Jürgen (1989), *El discurso filosófico de la modernidad* (Buenos Aires: Taurus).
- Luna, Milton (1992), “Los mestizos, y la modernización en el Quito de inicios del siglo XX”, en *Quito a través de la historia* (Quito: Editorial Fraga).
- Mauss, Marcel (2009), *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas* (Madrid: Katz).
- McDowell, Linda (1999), *Género, identidad y lugar* (Madrid: Ediciones Cátedra).
- Noboa Jiménez, Elena (2007), “San Blas origen y destino”, en *Revista Patrimonio de Quito. Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito*, vol. 4.
- Naranjo, Marcelo (1999), “Segregación espacial y espacio simbólico: un estudio de caso en Quito”, en Salman, Ton & Eduardo Kingman (comps.), *Antigua modernidad y memo-*

- ria del presente: culturas urbanas e identidad* (Quito: FLACSO).
- Poole, Deborah (2001), “Imágenes Equivalentes” en: *Visión, Raza y Modernidad. Una economía visual del mundo andino de imágenes* (Lima: Sur Casa de Estudios del Socialismo).
- Pino, Inés et al. (2003), *Quito 30 años de arquitectura moderna (1950-1980)* (Quito: PUCE).
- Polo, Rafael (2009) *Crítica y modernidad. Historia intelectual de la crítica en el Ecuador de los años setenta a la primera mitad de los ochenta* (Quito: FLACSO).
- Rio Caldeira, Teresa Pires do (2007), *Ciudad de muros* (Barcelona: Editorial Gedisa).
- Ortiz, Alfonso (coord.) (2004), *Guía de Arquitectura de Quito* (Quito: Municipio del Distrito Metropolitano).
- Ortiz Guitart, Anna (2007), “Hacia una ciudad no sexista. Algunas reflexiones a partir de la geografía humana feminista para la planeación del espacio urbano”, en *Revista Territorios* 16/17.
- Salgado, Wilma (2000), “¿Recuperación a pesar de la dolarización y el ajuste?”, en *Ecuador Debate*, núm. 50.
- Scott, Joan (2008), *El género: una categoría útil para el análisis histórico* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Soasti, Guadalupe (1992), “Mercaderes y trantes en durante el siglo XVII”, en *Quito a través de la Historia* (Quito: Editorial Fraga).
- Soto Villagrán, Paula (2007), “Ciudad, ciudadanía y género. Problemas y paradojas”, en *Revista Territorios* 16/17.
- O’Connor, Erin (2007), *Gender, Indian, Nation. The contradictions of Making Ecuador, 1830-1925* (Tucson: The University of Arizona Press).
- Pallares, Carlos (2007), “San Blas, puerta de Quito”, en *Revista Patrimonio de Quito. Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito*, vol. 4.
- Vera Toscano, María Pía (2013), *Más vale pájaro en mano: crisis bancaria, ahorro y clases medias* (Quito: FLACSO).
- Entrevistas:** Ana María Armijos (mayo 2013); Clímaco Bastidas (abril 2012); Lolita Benítez (abril 2013); Amparo de Calderón (mayo 2013); Sixto Duran Ballén (mayo 2013); Gonzalo Estupiñán (abril 2013); Silvia Larrea (mayo 2013); Estela Maldonado (mayo 2012); Rómulo Moya (mayo 2013); Galo Navarrete (mayo 2012 y mayo 2013); Martha Núñez Pallares (mayo 2013); Alfonzo Ortiz (octubre 2012); Diego Ponce (mayo 2013); Sofía Rojas (julio 2012); Eduardo Tobar (mayo 2012 y mayo 2013); Martha Vinueza (mayo 2013); Laura Vascones de Hidalgo (abril 2013); y José Yúnez (julio 2012).



Rubén Inga

# Documentación





# Régimen de colaboración público-privada y de la economía popular y solidaria de las empresas públicas metropolitanas del Distrito Metropolitano de Quito<sup>1</sup>

## Ordenanza Metropolitana N° 406

Considerando:

Que, de conformidad con el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “Constitución”), los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera;

Que, el artículo 283 de la Constitución establece que: *“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de los condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”*;

Que, el artículo 316 de la Constitución determina que: *“El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazas y límites fijados en la ley para cada sector estratégico. El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.”*;

Que, el literal h) del artículo 54 del Código Orgánico de Organización Terri-

<sup>1</sup> A continuación se reproduce el texto central de la *Ordenanza Metropolitana No. 406* debatida y aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito en las sesiones del 25 de abril y 6 de junio de 2013.



torial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), en concordancia con el artículo 84 del mismo cuerpo normativo, determina que una de las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal es la de: “(...) *h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;*”;

Que, el artículo 277 del COOTAD otorga a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos la potestad de crear empresas públicas, con el objeto de garantizar mayor eficiencia, mejorar el nivel de calidad en la prestación de los servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de actividades de emprendimiento;

Que, el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (en adelante LOEPS) establece que: “*El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán en la conformación de capitales de riesgo y de organizaciones mixtas de economía popular y solidaria a través de mecanismos legales y financieros idóneos. El carácter temporal de las inversiones efectuadas por el Estado deberá ser previamente acordado, tanto en tiempo cuanto en forma; privilegiando los procesos de desinversión del Estado en organizaciones donde es o será miembro, asociado a socio en forma parcial, a favor de la y las comunidades en cuyos territorios tales emprendimientos se desarrollen, dentro de las condiciones y plazas establecidas en cada proyecto.*”;

Que, el artículo 136 de la LOEPS establece que: “*Las Municipalidades podrán mediante*

*Ordenanza regular la organización y participación de los pequeños comerciantes en actividades productivas, comerciales o de servicios que permitan la incorporación y participación de estos sectores en la dinamización de la economía local, para lo cual, propiciarán la creación de organizaciones comunitarias para la prestación de servicios o para la producción de bienes, la ejecución de pequeñas obras públicas, el mantenimiento de áreas verdes urbanas, entre otras actividades.*”;

Que, el artículo 136 de la LOEPS establece que: “*Para la prestación de los servicios públicos de competencia municipal, las empresas públicas municipales podrán propiciar la conformación de organizaciones comunitarias para la gestión delegada de dichos servicios. La delegación de estos servicios públicos se regulará mediante Ordenanzas. En las áreas rurales sus directorios tendrán entre sus miembros a un delegado técnico de las Juntas Parroquiales de cada jurisdicción o de la mancomunidad de las Juntas Parroquiales en las que preste el servicio.*”;

Que, según lo prevén los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, estas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines, objetivos empresariales, ampliación de sus actividades, acceso a tecnologías avanzadas y para alcanzar metas de productividad y eficiencia, para lo cual podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos, privados o de la economía popular y solidaria, en el ámbito nacional o internacional, en el marco de lo dispuesto por los artículos 315 y 316 de la Constitución de la República;

Que, el artículo 129 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario establece que: *“Las medidas de acción afirmativa que adopten las entidades de la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, al amparo de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y este reglamento deberán observar en su formulación, direccionamiento e implementación factores étnicos, socioeconómicos, y de pertenencia a grupos de atención prioritaria.”*

Que, la ordenanza metropolitana No. 0301, sancionada el 4 de septiembre de 2009, establece el régimen común para la organización y funcionamiento de las empresas públicas metropolitanas, disponiendo que además de sujetarse a la normativa metropolitana, estas se registrarán a las disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009;

Que, el Plan Metropolitano de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, aprobado mediante ordenanza metropolitana No. 170, sancionada el 30 de diciembre de 2011, establece varios ejes estratégicos que permiten estructurar de manera integral, articulada, sistémica y correspondiente con los diagnósticos de situación, las proyecciones de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito hacia el 2022, con objetivos, políticas, metas y programas; así como determinar las responsabilidades de gestión de los mismos por parte de la Municipalidad;

Que, en el Libro I “Del Concejo y de la organización administrativa”, Título II, “De la Organización Administrativa”, Capítulo VII “De las concesiones, de la asocia-

ción con el sector privado y de los permisos”, Sección IV “De la selección de socios del sector privado” del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, este último agregado por el artículo 7 de la ordenanza metropolitana No. 002, sancionada el 2 de enero de 1998, determina el proceso de selección de socios privados en proyectos de interés municipal;

Que, es necesario actualizar el marco normativo del Distrito Metropolitano de Quito, en el que se considere las facultades de asociación de las empresas públicas metropolitanas, a fin de que se cuente con normas que determinen las áreas y condiciones en las cuales se podrá incursionar en procesos asociativos y que establezcan además un procedimiento uniforme para la selección de sus asociados;

Que, se requiere crear entre los potenciales socios de las empresas públicas metropolitanas un ambiente de transparencia, con la determinación de reglas claras y específicas sobre la áreas económicas y sociales en que la Municipalidad tenga interés en promover su desarrollo, así como las condiciones en las cuales las empresas públicas metropolitanas podrán proponer la participación de socios públicos o privados;

Que, la Secretaria de Desarrollo Productivo y Competitividad, mediante oficio No. 179- SDPC-L de 22 de abril de 2013, emitió el informe de justificación técnica para la emisión de la presente ordenanza; y,

Que, la Procuraduría Metropolitana, mediante oficios No. 0188 de 23 de abril de 2013 y 230 de 17 de mayo del mismo año emitió criterio legal favorable para la aprobación de la presente ordenanza.

En ejercicio de las atribuciones legales constantes en los artículos 266 de la Constitución de la República; 57 literal a) y 87 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, 8 numeral 1) de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

**Expide:**

**La Ordenanza Metropolitana Reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 301, sancionada el 4 de septiembre de 2009, que establece el régimen común para la organización y funcionamiento de las empresas públicas metropolitanas**

**Artículo 1.-** A continuación del literal 1) del artículo 12 de la ordenanza metropolitana No. 301, sancionada el 4 de septiembre de 2009, agréguese el siguiente literal y continúese con la secuencia alfabética, según su orden corresponda:

“m) Conocer y resolver las alianzas y proyectos asociativos presentados por el Gerente General, ya sea por iniciativa de la empresa pública o por iniciativas de proponentes externos.”

**Artículo 2.-** Luego del Parágrafo 4 de la Sección Primera, “Disposiciones generales” del Capítulo IX, “De las empresas metropolitanas” del Título II del Libro Primero del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, agréguese el siguiente parágrafo:

“Parágrafo 5

Régimen de colaboración público privada y de la economía popular y solidaria de las empresas públicas metropolitanas

**Artículo (23).- Objeto.-** El presente parágrafo tiene por objeto regular y determinar las condiciones de colaboración público privada y de la economía popular y solidaria con las empresas públicas metropolitanas, para el desarrollo de un determinado proyecto, actividad o emprendimiento de interés público en el Distrito Metropolitano de Quito, ya sea que provenga de iniciativa propia de las empresas públicas metropolitanas o de proponentes externos, esto es, personas jurídicas distintas a ellas.

**Artículo (24).- Participación en procesos asociativos.-** Las empresas públicas metropolitanas podrán asociarse con personas jurídicas privadas o de la economía popular y solidaria, cuando se verifiquen las siguientes condiciones:

a) Que el proyecto, actividad o emprendimiento se encuentre directamente relacionado con alguno de los objetivos determinados por el Directorio de la empresa pública en medio ambiente, vivienda social, turismo, movilidad o cualquier proyecto de interés público para el Distrito; o,

b) Que el proyecto cuente con los respectivos informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que recomienden el modelo de gestión asociativo.

**Artículo (25).- Modelos de gestión asociativos.-** Se podrán adoptar todos los modelos de gestión asociativa, como alianzas estratégicas o constitución de compañías de

economía mixta, sin perjuicio de cualquier forma de asociación permitida por el ordenamiento jurídico nacional vigente.

**Artículo (26).- Instrumentos asociativos.-** Los contratos de asociación que lleven a cabo las empresas públicas metropolitanas deberán celebrarse por escritura pública.

**Artículo (27).- Prohibición de delegar servicios públicos.-** Ninguna empresa pública metropolitana, a pretexto de asociarse con un ente privado o de la economía popular y solidaria, podrá delegar a un tercero la prestación de un servicio público, atribución que le corresponde de forma exclusiva al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito mediante la emisión del correspondiente acto normativo.

Para tal efecto, se entenderán comprendidos dentro de la categorización de servicios públicos aquellos cuya provisión exclusivamente le está atribuida por la Constitución o la ley a los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos; y, que se encuentran detallados en el numeral 4 del artículo 264 de la Constitución de la República. Aquellos que no se encuentren dentro de esta categorización serán considerados servicios de interés público.

**Artículo (28).- Distribución de riesgos y colaboración.-** En el proyecto se determinará la distribución proporcional de riesgos entre la empresa pública metropolitana y el asociado privado o de la economía popular y solidaria, en función de la participación de cada una y los niveles de colaboración entre los asociados, lo que constará en el correspondiente contrato junto con las demás condiciones del acuerdo.

**Artículo (29).- Aprobación del Directorio.-** El Gerente General de la empresa pública pondrá en conocimiento del Directorio, para su resolución, las alianzas y proyectos asociativos a ejecutarse, para lo cual deberá contar con:

- Estudios técnicos de sustento acerca de la ejecución del proyecto y su contribución al desarrollo del distrito en el ámbito respectivo;
- Informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que justifiquen la necesidad del proceso asociativo; e,
- Informe técnico de la secretaría sectorial y de la secretaría encargada de la planificación, que justifiquen la conveniencia del proyecto, actividad o emprendimiento y del proceso asociativo.

**Artículo (30).- Iniciativas de proponentes externos.-** Cuando los proyectos asociativos provengan de personas distintas de la empresa pública, también se pondrán a consideración del Directorio, a través del Gerente General de la empresa pública, con los requisitos antes señalados, los mismos que serán presentados por el proponente del proyecto, a excepción del informe legal que justifique el modelo de gestión asociativo y los informes técnicos de la secretaría sectorial y de la encargada de planificación.

**Artículo (31).- Derechos, obligaciones y cargas del proponente externo.-** Son de la esencia de las propuestas efectuadas por el proponente externo, de conformidad con este párrafo, los siguientes derechos, obligaciones y cargas:

- a) El proponente externo no tendrá derecho a requerir de la empresa pública metro-

- politana ninguna prestación económica por costos generados en la preparación del proyecto, indemnización o retribución, por su intervención en la etapa de diseño del proyecto.
- b) La empresa pública metropolitana no estará obligada a acoger la iniciativa del proponente externo, ni aun por silencio administrativo. Se notificará al proponente con el resultado en un plazo no mayor a 60 días.
- c) El proponente externo, por el hecho de presentar una iniciativa, autoriza a la empresa pública metropolitana a efectuar todas las modificaciones que estime convenientes en el proyecto propuesto, siempre y cuando, en acuerdo con el proponente, se mantenga la esencia del mismo.
- d) El proponente externo estará sujeto al procedimiento público de selección, sin otra ventaja en relación con los otros oferentes que el puntaje de bonificación que en el correspondiente pliego de bases se establezca y que, en ningún caso, será mayor al quince por ciento del puntaje total.
- e) En caso de que el proponente externo no resulte adjudicatario en el procedimiento público de selección, tendrá derecho a obtener del adjudicatario final el valor que en el pliego de bases se hubiera determinado por concepto de costos y gastos de preparación del proyecto, descontado el porcentaje que le corresponda a la empresa pública por las aportaciones efectuadas al proyecto propuesto. Esta obligación del adjudicatario final deberá constar en el contrato.
- f) La empresa pública metropolitana deberá guardar confidencialidad sobre las propuestas externas mientras éstas sean analizadas.
- Artículo (32).- Definición del procedimiento público de selección.-** La máxima autoridad administrativa de la empresa pública metropolitana definirá, bajo su exclusiva responsabilidad, el procedimiento de selección de la contraparte asociativa, de entre los establecidos en la normativa nacional vigente, sujetándose al trámite de tales procedimientos en lo que fuere aplicable. En cuanto a las inhabilidades, se estará a lo dispuesto en el artículo (37) de la presente ordenanza.
- Artículo (33).- Procedimiento público de selección.-** La selección del interesado seguirá el procedimiento definido por la máxima autoridad administrativa bajo los principios descritos en el artículo anterior.
- Cuando se requiera de pliegos concursales, los mismos contendrán al menos los siguientes requisitos:
- a) Información pertinente relacionada con el alcance y características del proyecto, actividad o emprendimiento;
- b) Bases del procedimiento público de selección;
- c) Definición del procedimiento público de selección;
- d) Forma de la convocatoria;
- e) Plazos;
- f) Garantías;
- g) Modelo de gestión asociativo;
- h) Condiciones de la intervención de la empresa pública y el interesado en el proyecto asociativo;
- i) Sistema de supervisión, fiscalización y régimen de multas;

- j) Causas de suspensión y extinción del contrato;
- k) Método de solución de controversias; y,
- l) Los demás que defina la máxima autoridad administrativa de la empresa pública.

**Artículo (34).- Excepciones al procedimiento público de selección.-** No se requerirá de procedimiento público de selección, únicamente cuando se traten de proyectos comunitarios de interés propio que puedan desarrollarse con organizaciones de la economía popular y solidaria, del sector o ámbito en donde se llevará a cabo el proyecto.

Si dentro del sector existiese más de una organización de la economía popular y solidaria que manifieste su intención de participar en el proyecto, el procedimiento público de selección se llevará a cabo como cualquier otro proyecto asociativo con las organizaciones interesadas en desarrollarlo.

**Artículo (35): Garantías.-** Para participar en el procedimiento público de selección a que se refieren los artículos anteriores, será necesario que el interesado garantice la seriedad de su oferta en la forma, monto y condiciones que se establezcan, de acuerdo al procedimiento público de selección definido.

**Artículo (36).- Publicidad.-** El procedimiento de selección deberá hacerse público a través de los medios idóneos y efectivos que garanticen la aplicación de los principios de publicidad y amplia participación, dependiendo de la envergadura del proyecto y de conformidad al proceso público de selección definido.

**Artículo (37).- Inhabilidades.-** No podrán participar en el procedimiento público de selección, directa ni indirectamente, las personas inhabilitadas de conformidad con las bases.

## DISPOSICIONES GENERALES.-

**Primera.-** Las empresas públicas metropolitanas deberán emplear para el proyecto, actividad o emprendimiento de interés público del Distrito, su propio patrimonio o el que le sea entregado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, bajo cualquier título permitido por la ley. En este último caso, el órgano competente de resolver la entrega se asegurará que el patrimonio entregado sea utilizado en tales proyectos, actividades o emprendimientos, lo cual deberá ser debidamente justificado por la empresa.

**Segunda.-** La contraparte asociativa de toda actividad, proyecto o emprendimiento regido por la presente ordenanza metropolitana, deberá obligatoriamente tomar las medidas necesarias para evitar, mitigar, remediar y solucionar las afectaciones en el ámbito de la movilidad y el medio ambiente, a cuenta de la contraparte asociativa.

**Tercera.-** La empresa pública metropolitana que lleve adelante la actividad, proyecto o emprendimiento, deberá contar con la respectiva certificación presupuestaria, en caso de que el modelo de gestión a desarrollarse lo requiera, respecto de la parte que le corresponda.

**Cuarta.-** Los procedimientos que incorporen colaboración público privada o de la economía popular y solidaria, y que a fu-

turo inicien las empresas públicas metropolitanas, se regirán exclusivamente por este párrafo.

**Quinta.-** Este régimen se aplicará a todos los casos en que no exista uno especial, expresamente establecido en la legislación vigente.

**Sexta.-** A las personas jurídicas públicas extranjeras se les aplicará el régimen establecido en la presente ordenanza.

**Séptima.-** Este régimen no será aplicable en los convenios de cooperación interinstitucional que efectúen las empresas públicas metropolitanas con otros organismos estatales.

**Octava.-** Todas las empresas públicas metropolitanas que desarrollen alianzas estratégicas, realizarán tareas de coordinación con la finalidad de evitar superposición de actividades y proyectos de interés general.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS.-

**Primera.-** Los procedimientos que incorporen colaboración público privada o de la economía popular y solidaria, iniciados con anterioridad a la vigencia de la presente ordenanza, se sujetarán a las normas bajo las cuales fueron iniciados.

**Segunda.-** Los convenios, contratos y cualquier instrumento suscrito por las empresas públicas metropolitanas para la ejecución de proyectos que incorporen colaboración público privada o de la economía popular y solidaria, se regirán por las normas y condiciones contenidas en los mismos.

**Disposición derogatoria única.-** Deróguese el Capítulo VII “de las Concesiones, De la Asociación con el Sector Privado y de los Permisos”, del Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, reformado mediante la ordenanza No. 002, sancionada el 2 de enero de 1998.

**Disposición final.-** Esta ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.

EJECÚTESE:

Dr. Augusto Barrera Guarderas  
ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
13 de junio 2013







## **Experiencias Latinoamericanas**

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

Especialización ocupacional en Cali y Quito  
*Estefanía Martínez E.*

## **Debates**

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

## **Estudios sobre el Distrito Metropolitano de Quito**

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

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

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

## **Documentación**

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