

First Submitted: 1 December 2022 Accepted: 27 December 2022

DOI: <https://doi.org/10.33182/y.v3i2.2919>

# El desplazamiento de la centralidad en el área urbana de Quito<sup>1</sup>

Luis Vladimir Morales Pozo<sup>2</sup>

## Resumen

En las reflexiones lefebvrianas sobre el desplazamiento de la centralidad, este artículo pretende mostrar como la planificación urbana de Quito, más allá de las orientaciones políticas, ha coadyuvado para un desplazamiento no sólo de la centralidad sino también, siguiendo a este, del incremento de la valoración del suelo. Se empieza entonces delineando la perspectiva teórica sobre centralidad, periferia y desarrollo espacial desigual. Luego se hace una breve revisión histórica de los planes de ordenamiento urbano de la capital y se la contextualiza con los momentos sociales, económicos y políticos respectivos. Aquí, se revisa también la instrumentalización de la valoración del suelo en toda la ciudad y se analiza su relación con las centralidades urbanas existentes. Finalmente, se esboza una reflexión sobre la relación de la planificación y la valoración del suelo en el desplazamiento de la centralidad.

**Palabras clave:** Centralidad urbana; valoración; suelo; ciudad; Quito

## *The displacement of centrality in the urban area of Quito*

### Abstract

In Lefebvre's reflections on the displacement of centrality, this article aims to show how Quito's urban planning, beyond political orientations, has contributed to a displacement not only of centrality but also, following this, the increase in land valuation. It begins then by outlining the theoretical perspective on centrality, periphery and uneven spatial development. Then a brief historical review of the urban planning plans of the capital is made and it is contextualized with the respective social, economic and political moments. Here, the instrumentalization of land valuation throughout the city is also reviewed and its relationship with existing urban centralities is analyzed. Finally, a reflection on the relationship between planning and land valuation in the displacement of centrality is outlined.

**Keywords:** Urbancentrality; valuation; land; city; Quito

## Centralidad y periferia en el desarrollo espacial desigual

En el análisis crítico de la historia de la ciudad contemporánea, Lefebvre (2013 [1974]) postula que, tal como sucede con el espacio, cada modo de producción (sociedad y época) produce su centralidad; por lo que se han producido centros religiosos, políticos, comerciales, culturales, industriales, etc. Así, por un lado, Lefebvre encuentra que la centralidad persistentemente se desplaza: del hemiciclo donde se discutían sobre las expediciones y el botín, al templo de la ciudad; del templo al ágora, lugar de reunión política y luego de comercio; y en la sociedad contemporánea, a una centralidad que pretende establecer una

<sup>1</sup> Este artículo se basa en algunas reflexiones tratadas en la tesis doctoral realizada por el autor (Morales, 2022). Se muestran nuevos datos, mapas y gráficos. Algunas ideas aquí expuestas fueron presentadas también por el autor en el Plan de Gobierno 2022 del Partido Socialista Ecuatoriano para las elecciones de Quito de 2023.

<sup>2</sup> Arqritica, Taller de Experimentación Socioespacial. Correo electrónico: [arqritica.ec@gmail.com](mailto:arqritica.ec@gmail.com)



racionalidad político-estatal urbana. De esta manera, desde que se constituye, la centralidad inicia procesos para su desplazamiento, sea por efectos de saturación o disipación de actividades; sin embargo, esta no desaparece, así como tampoco las contradicciones que ella plantea y que se muestran en la gestión y el control de la producción. Por otro lado, Lefebvre (2017 [1968]) identifica que la centralidades el dispositivo esencial para la urbanización planificada de la producción y del consumo.

Esto es importante de considerar toda vez que la situación económica y política actual se produce en geografías históricamente desiguales; ya que el desarrollo capitalista se despliega a través de la producción de patrones de organización socioespacial en los que territorios, escalas y localidades se congregan como fuerzas productivas relativamente desiguales: economías de aglomeración, infraestructuras, redes de transportes y comunicación o divisiones espaciales del trabajo. En este sentido, la búsqueda permanente del capital de nuevos espacios para la acumulación es inherentemente especulativa, ya que el establecimiento de un nuevo arreglo espacial nunca está garantizado, sino que ocurre por compromisos provisionales entre intensas luchas sociopolíticas (Brenner, Peck, & Theodore, 2015) y que surgen también en la planificación urbana.

Esta búsqueda de espacios encuentra en la centralidad un punto de acumulación para asegurar la continuidad, tanto de la planificación urbana como del consumo, a través de la reunión y el encuentro de todo lo que coexiste en el espacio (Lefebvre, 2013 [1974]); produciendo siempre un desarrollo geográfico desigual en el que el desarrollo capitalista se asocia generalmente con centralidades que son favorecidas, frente a las periferias, como espacios de acumulación de capital. De este modo, los patrones resultantes de la polarización centro-periferia y de la desigualdad socioespacial se reproducen en todas las escalas, por lo que sus contornos se rehacen permanentemente debido al desarrollo desigual del capital. Este desarrollo desigual, endémico bajo el capitalismo, es a la vez, un impulso imparable por parte del capital para transformar a la centralidad como fuerza de producción, un medio geográfico básico para hacer frente a la competencia inter capitalista y un andamiaje espacio-institucional en evolución en el que se despliegan los procesos de desvalorización y revalorización (Brenner, Peck, & Theodore, 2015).

En este sentido, para Lefebvre, la centralidad y su relación con la movilización de lo inmobiliario establece los pilares de una economía política del espacio; ya que, en pro de la rentabilidad y la diversificación de los ciclos de intercambio, se precisa una organización del trabajo cada vez más compleja, por lo que en la centralidad se produce una multiplicación de servicios empresariales y tareas auxiliares. Así, Lefebvre concluye que en la ciudad contemporánea, la práctica espacial del proceso de urbanización en la ciudad, donde se produce la centralidad, se concibe como empresa y unidad productiva y de consumo subordinada a la producción, lo que devela el doble carácter de la centralidad capitalista: lugar de consumo y consumo de lugar; en otras palabras, tiende a suprimir el valor de uso a través del intercambio y del valor de cambio, no sin contar con la resistencia del uso y el valor de uso (Lefebvre, 2017 [1968]).

Esta resistencia ocurre enmarcada en interacciones entre las formas institucionales existentes y los proyectos neoliberales emergentes, evidenciando dos momentos dialécticamente entrelazados: la destrucción (parcial) de acuerdos institucionales y compromisos políticos mediante reformas orientadas al mercado, y la creación (tendencial) de infraestructuras para el crecimiento económico orientado al mercado, la mercantilización de bienes y servicios y el



predominio del capital. Estos momentos provocas, entre otras situaciones, un desarrollo espacial desigual que comprende momentos destructivos como la retirada selectiva del apoyo estatal a la periferia; y momentos creativos como la movilización de políticas estatales para promover la movilidad del capital y para animar (re)inversiones en la centralidad, estableciendo nuevas formas de desigualdad social o polarización y competencia territorial. Por esto, los gobiernos locales se ven forzados, más allá de sus orientaciones políticas y del contexto nacional, a recurrir a planes de desarrollo urbano con el fin de movilizar espacios de la ciudad para el crecimiento económico orientado al mercado, fomentar prácticas de consumo para la élite y las corporaciones, construir megaproyectos para atraer inversión empresarial y reconfigurar los usos locales del suelo e intensificar la polarización socioespacial o adoptar el principio de productividad máxima como base para el planeamiento de los usos del suelo (Brenner, Peck, & Theodore, 2015).

Este desarrollo urbano desigual que potencia la centralidad en desmedro de la periferia se entiende incluso con los grandes principios económicos de organización del espacio urbano postulados por la economía urbana ortodoxa (Camagni, 2005): aglomeración, accesibilidad, interacción espacial, jerarquía y competitividad. Estos principios explican la ciudad como un modelo de actividades y elementos que persiguen mayores eficiencias económicas, por lo que la centralidad aparece como productora de polos de aglomeración y cuya existencia se ve comprobada, entre otras variables, por su alta renta urbana y por las preferencias que tienen las personas para localizarse en o cerca de ella; ya que presenta ventajas en la estructura espacial de la ciudad al concentrar en su espacio a la producción, al intercambio y al consumo. Además, estos principios develan la constante competencia entre las diversas actividades económicas para asegurarse esta localización más ventajosa en el espacio urbano, relegando a la periferia a los proyectos destinados para las clases sociales más desposeídas, ya que no tienen la capacidad adquisitiva para asegurar la accesibilidad a la centralidad con mayor renta y mejores beneficios.

Esto también se explica, de cierta manera, en los enfoques que analizan la aglomeración de actividades terciarias en la centralidad y que fueron propuestos por Haig, Hotelling, Reilly, Christaller y Alonso, citados y analizados todos en Garrocho y Flores (2009). Aquí cabe resaltar que William Alonso (1964) y (1960), al potenciar la idea de las economías de aglomeración para construir un modelo pionero de uso del suelo urbano, relaciona el principio de accesibilidad con los costos de transporte y del suelo; por lo que propone que los usos del suelo de la ciudad se ubican de manera concéntrica, con las actividades terciarias en el centro, pues son las que más valoran y pagan, por su accesibilidad a la demanda, esa localización.

### **Centralidades de Quito y sus valores de suelo**

El actual tejido urbano de Quito, como el de la ciudad latinoamericana en general y siguiendo a Duhau y Giglia (2008), se compone de espacios desde los cuales se estructuró históricamente el crecimiento metropolitano y que se refieren a: 1) poblados previamente rurales (centros prehispánicos o coloniales); 2) traza en damero y centros políticos y religiosos en la colonia; 3) espacio público, jerarquización de vías y centralidades definidas por corredores comerciales, parques y plazas en el siglo XIX; 4) grandes proyectos urbanos en el siglo XX y 5) proyectos urbanos que pretenden integrar todo lo anterior basados en sistemas poli centrales y multifuncionales en el siglo XXI. Así, este tejido urbano está compuesto por fragmentos metropolitanos interdependientes entre sí y que configuran una aparente oposición entre fragmentación e interdependencia, tanto a nivel social como espacial (Duhau & Giglia, 2016).

Esta fragmentación urbana se viene produciendo como una nueva forma de segregación originada en los espacios monofuncionales y en la *zonificación* del urbanismo funcionalista (Carrión, 2016). La *zonificación*, surgida en la organización de la ciudad industrial de finales del siglo XIX, fue reintroducida por el *Movimiento Moderno* en las primeras décadas del siglo XX como un instrumento de abstracción para posicionar un modelo de ciudad basado en principios de segregación de usos de suelo, de jerarquía en las redes de servicios y de racionalización de los edificios en un bloque aislado que rompería con la manzana cerrada, propia de la ciudad compacta (Herce, 2013).

En este contexto, la planificación urbana municipal de Quito inicia con la presentación en 1939 de un primer *Plan* que consistía en la *municipalización* (legalización obligatoria de las urbanizaciones) del suelo urbano para controlar el desarrollo de la ciudad. Esta visión se consolidaría con la formulación del Plan Regulador de Quito propuesto por el uruguayo Jones Odriozola entre 1942-1945 y que abarcaba los intereses hegemónicos de aquella época (Carrión & Erazo, 2012). El plan de Odriozola, basado más en modelos espaciales funcionalistas importados que en la realidad urbana de Quito (Carrión & Vallejo, 1994), dividía por usos a la ciudad con base en las actividades de vivienda, trabajo y esparcimiento; según una configuración espacial zonal: zona obrera al sur, media al centro y residencial al norte. Además, este plan dotaba de espacio para la asignación de diversos centros y zonas especializadas concebidas como polos direccionales de crecimiento y estructuración de la ciudad.

Este primer modelo de planificación en Quito se basó en los postulados de los *Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM)* que muestran por ejemplo, en la *Carta de Atenas* (concebida en 1933 pero publicada en 1942), las cuatro funciones (que en realidad eran zonas) para planificar las ciudades modernas: vivienda, ocio, trabajo y transporte. Este urbanismo funcionalista, que suponía además que la forma física de la arquitectura y un orden urbano armonioso determinaban el comportamiento de la gente trayendo un orden social ético y cívico, terminó planteando una *zonificación* clasificada por usos de vivienda, producción, aislamiento, *centro cívico*, *centro administrativo* y de expansión cultural. Sin embargo, esta radical segregación de usos terminaría por romper la ciudad, física y socialmente (García, 2016).

Es con el Plan Director de Urbanismo de 1967 cuando se determina la localización de equipamientos a partir de un sistema policéntrico en Quito: urbano, de vecindad y de barrio. Aquí se permite entonces la disgregación de la zonificación y se plantea centros especializados, jerarquizados y diferenciados: Centro Histórico, de Gobierno y de Seminarios; es decir, con una visión eminentemente focalizada en el área urbana del municipio. Posteriormente, con base en la Ordenanza 1353 aprobada en 1971, se elabora el Plan Director 1973-1993 que formula el Área Metropolitana de la Capital de República a través de cuatro componentes territoriales diferentes: 1) área urbana: definida por los límites de provisión del sistema de agua potable (2950 msnm.); 2) área suburbana: zona de expansión delineada por el Plan de 1967; 3) área de parroquias urbanas y suburbanas: definida por un radio de 2 km desde cada cabecera parroquial; y 4) el área rural: todo el territorio no incluido en las categorías previas. Es decir, es un plan que incorpora una visión regional de todo el municipio con énfasis en los tipos de suelo urbano y rural, pero desde una perspectiva funcional.



Sin embargo, en la práctica y a nivel mundial, el urbanismo funcionalista fracasó con tres órdenes de efectos negativos: el morfológico, que fragmentaba el tejido urbano; el sociológico, que segregaba a los grupos sociales; y el ideológico, que no reconocía diferentes lógicas locales (García, 2016); por lo que la planificación pregonada por él se constituyó en un racionalismo simplificador y descontextualizado que no reconocía los condicionamientos sociales estructurales, mostrando su incapacidad para enfrentar los problemas, toda vez que los planes directores de este urbanismo funcionalista-racionalista se limitaron a modelar las ciudades en base a una concepción urbana y una gestión pública que trataban a la ciudad como un gran objeto arquitectónico (De Mattos, 2010).

En 1981, definido ya el territorio de la capital como área metropolitana, se promulgó el Plan Quito, que clasifica al suelo como urbanizable, de expansión y de reserva; incorpora conceptos de protección ecológica, áreas verdes jerarquizadas y concibe a la ciudad como un sistema articulado a los valles colindantes, asignando posibilidades de expansión y crecimiento en las parroquias rurales. Genera además una macro-centralidad (desde La Alameda al sur hasta la Av. Río Coca al norte y que será la base para la conformación del hipercentro actual) y la articula a través de un corredor de actividades múltiples desde Chillogallo al sur hasta Cotocollao al norte, sistematizando la distribución de los equipamientos en la ciudad (incluyendo al nuevo aeropuerto en Tababela).

En este planteamiento se reconoce la noción de *proyecto urbano* (Lungo, 2005) para definir a una acción pública sobre un lugar específico de la ciudad, pero articulada a una visión total de ella, así como a sus problemas socioeconómicos. Cabe señalar aquí, por un lado, que aunquela idea de *proyecto urbano* definía un conjunto de proyectos tendentes a la consecución del modelo de ciudad heredado del urbanismo funcionalista, sí integraba las condiciones morfológicas del entorno con las condiciones a crear sobre él (Herce, 2013). Por otro lado, son este tipo de proyectos urbanos los que desencadenaron la emergencia de múltiples centralidades cuando, siguiendo los parámetros racionalistas de ordenamiento y recentralización, las funciones administrativas fueron desplazadas fuera de la centralidad histórica, aunque ésta seguía conservando algunos de sus elementos básicos y simbólicos como ciertos edificios de gobierno, educativos, iglesias, bancos y comercio (Delgadillo, 2011).

En esta década de crisis de los ochenta del siglo pasado y de forma desigual en tiempos e intensidad, América Latina pasó del patrón de acumulación de capital con intervención estatal (útil para la tardía industrialización sustitutiva de importaciones) a la nueva variante promovida por organismos multinacionales en época de grandes monopolios transnacionales: el *neoliberalismo* (Pradilla, 2009). Así, se aplicaron las políticas conocidas como las del *Consenso de Washington* para cambiar la arquitectura y el funcionamiento de la acumulación de capital en las formaciones económico-sociales latinoamericanas, tales como: reducción del gasto estatal (sobre todo social) para disminuir el déficit público, disminución de impuestos y tasas para empresas capitalistas, desregulación de la vida económica y social para la liberalización de la acción del capital privado, privatización de empresas públicas y bienes comunes en todos los ámbitos de la acción estatal, liberalización del comercio y mercado de capitales a escala internacional, minimización o eliminación de condiciones a la entrada de inversión extranjera directa, reducción sostenida del salario, reformas laborales regresivas, reducción de prestaciones sociales y desregulación o flexibilización de mercados y contratos laborales internos (Pradilla, 2018).

Las políticas neoliberales de ajuste estructural en el Ecuador implementadas en las últimas dos décadas del siglo pasado generaron impactos altamente diferenciados al interior del aparato productivo y en los distintos sectores sociales, profundizando la heterogeneidad estructural e incrementando la exclusión. Así, por un lado, existieron fuertes incentivos a la actividad productiva articulada a la exportación y al comercio de bienes importados, especialmente de consumo; y por otro, no se consideró la actividad productiva de pequeña y mediana producción del mercado interno. Es decir, se generó un cambio sustancial en la orientación del modelo de desarrollo, privilegiando la actividad ligada al comercio exterior y propiciando el carácter especulativo de un sistema financiero que tuvo persistentes caídas de inversión productiva ya que existieron cuantiosos flujos de recursos desde la actividad productiva al sector especulativo. El sector financiero, en esta lógica de flexibilidad financiera, expropió las capacidades productivas de la sociedad y fue un elemento discriminatorio para las actividades productivas (SAPRIN, CELA, IEDECA, 2003).

En este contexto, en 1992, se concibe el Plan de Estructura Espacial Metropolitana, que considera la noción de poli centralidades urbanas, reconociendo las especializaciones de algunas de ellas y que, sirviéndose de la conformación de las administraciones zonales, permitirá en 1993 la creación del Distrito Metropolitano de Quito. En este plan se reconocen instrumentos denominados como de *grandes proyectos urbanos* (Lungo, 2005), concebidos como articuladores de estrategias urbanas y socioeconómicas cuestionadoras de la planificación racionalista. Estos proyectos pretendían ser motores de la transformación urbana, romper los límites de los planes directores, incorporar en la gestión al sector privado (aunque la obra fuera pública), o contar con actores urbanos relevantes de orígenes diversos. Sin embargo, muchos de estos *grandes proyectos urbanos* han ocasionado también segregación urbana e impactos ambientales negativos, y han creado condiciones para, por iniciativa gubernamental, canalizar al sector privado los beneficios de la recuperación de su entorno inmediato.

En el Ecuador de la década de los noventa del siglo pasado se aplicaron medidas de: austeridad social y expansión del gasto destinado al servicio de la deuda externa, las Fuerzas Armadas y a determinados grupos de poder; desmantelamiento de varios subsidios, pero conservando los del gas, diésel, energía eléctrica y el bono de desarrollo humano; reducción de aranceles y abandono de la progresividad del impuesto a la renta corporativa; liberación financiera y bancaria; apertura y liberación comercial; y liberación de los mercados, tanto de bienes y servicios (Carrasco, 2005). Estas medidas, aupadas en la institucionalidad económica de los organismos multinacionales, ocasionaron la gran crisis financiera de 1999 que, luego de un proceso devaluatorio desenfrenado que generó abultadas ganancias especulativas y no contribuyó al mejoramiento de la competitividad, provocaría la dolarización de la economía ecuatoriana a inicios del año 2000 (Correa, 2009).

Iniciado el siglo XXI se elabora el Plan General de Desarrollo Territorial 2000-2020 en el año 2000, que plantea una nueva estructura territorial con un sistema de malla polinodal de centralidades, fortalece los ejes articuladores, la estructuración del conjunto urbano, la integración de las áreas de expansión y establece una clasificación del suelo estratégica: urbano, urbanizable y no urbanizable. Luego, en 2004 se concibe el Plan Quito Siglo XXI, que expresa las estrategias de desarrollo del Distrito Metropolitano hacia el año 2025, así como sus planes, programas y proyectos.



En el contexto latinoamericano marcado por la fuerte presencia del gobierno bolivariano de Venezuela a inicios del siglo XX, en el Ecuador empezó a reconformarse una importante plataforma de movimientos sociales (históricos y nuevos) que logró afianzar una propuesta alternativa de justicia social y equidad y que se plasmó en la nueva Constitución de Ecuador del año 2008 y que constitucionaliza el derecho a la vivienda, al espacio público y a la ciudad. Así, esta nueva carta magna tiene al *buen vivir* como uno de sus conceptos transversales y fue el que apuntaló ideológicamente el discurso de cambio en toda la década, entre 2007 y 2017, del gobierno progresista (Arteaga, 2017) de la *Revolución Ciudadana* y que haría una de las más grandes inversiones sociales en la historia del Ecuador, aunque hoy fuertemente criticada por identificarse obras con sobrepuestos y con problemas constructivos.

El *buen vivir* fue planteado como un cambio de paradigma que suponía superar el concepto dominante de desarrollo, entendido este como un dispositivo de poder reorganizador del mundo para alcanzar los beneficios de la *modernidad*; por lo que rompe con las ideas del *Consenso de Washington* y propone una visión que amplía los derechos, libertades, oportunidades y potencialidades tanto de seres humanos como de comunidades, pueblos y nacionalidades. En este sentido, se plantea que los principios rectores del *buen vivir* son: unidad en la diversidad, ser humano que desea vivir en sociedad, igualdad, cumplimiento de derechos universales y potenciación de las capacidades humanas, relación armónica con la naturaleza, convivencia solidaria, trabajo y ocio liberadores, reconstrucción de lo público, democracia representativa-participativa-deliberativa; y un *Estado* democrático, pluralista y laico (SENPLADES, 2009).

En este proceso político, se concibe en 2012 el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022 para alinear la planificación con el paradigma del Buen Vivir postulado por el gobierno nacional (el alcalde de turno pertenecía al movimiento oficialista en el poder ejecutivo) y dar normativa a los proyectos que requería la visión de desarrollo de Quito; así por ejemplo se inició con la construcción de la primera línea del metro de Quito y se inauguró el nuevo Aeropuerto y su respectiva centralidad. Luego en 2015 y con un gobierno local de tendencia contraria a la *Revolución Ciudadana* ya que se situaba en la centro-derecha, se propone el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025, en el que se deja de lado el *buen vivir* y se apuesta por una planificación estratégica que reconoce 12 centralidades y 31 subcentralidades.

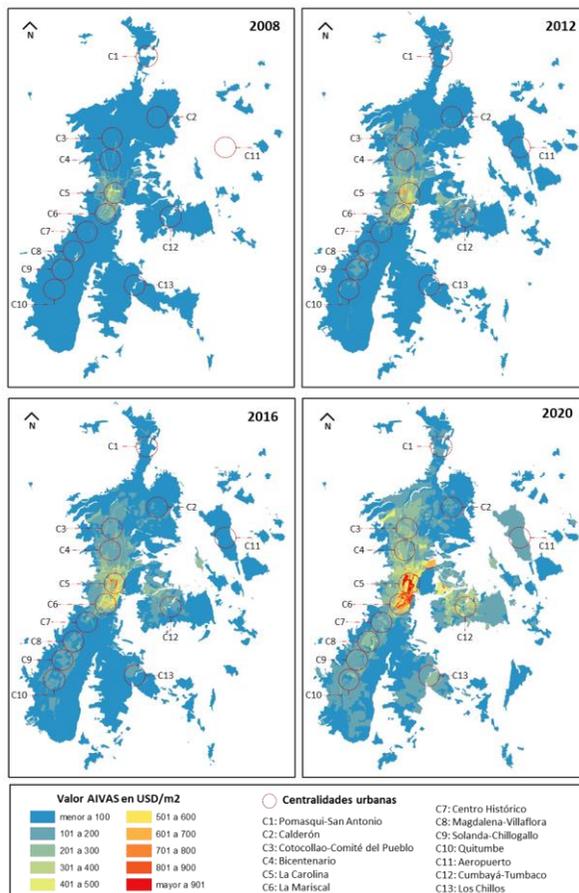
Finalmente, en 2018 y en el mismo gobierno local que concibió el Plan anterior, se plantea la *Visión de Quito 2040* (Municipio de Quito, 2018) y que fue elaborada por instituciones municipales en conjunto con la academia, organizaciones sociales, gremios profesionales y miembros de la sociedad civil, para considerar las recomendaciones de la Nueva Agenda Urbana realizadas por la *Conferencia Hábitat III* realizada en Quito en 2016. Esta Visión, subtitulada como *Nuevo Modelo de Ciudad*, propone cinco desafíos para que la ciudad sea inclusiva y abierta, ambientalmente responsable, global y competitiva, diseñada para la vida y que valore su cultura y patrimonio. Así, se plantea un ordenamiento territorial que considera un sistema policéntrico de centralidades distritales, entendiéndolas como agrupaciones urbanas que generen entre ellas una interacción a través del desempeño de roles, sentido de competitividad y niveles de atracción para mantener un sistema estructural con límites, funciones y características claramente definidas y acordadas participativamente.

En esta *Visión*, instrumento de planificación vigente, se reconocen centralidades urbanas que se han estructurado históricamente con el crecimiento de la ciudad y que se han ido potenciado a lo largo de toda la planificación urbana de la capital (enmarcándose en el fenómeno de desplazamiento de la *centralidad* teorizado anteriormente). Mencionadas de norte a sur y de oeste a este, estas centralidades son: Pomasqui-San Antonio, Calderón, Cotacollao-Comité del Pueblo, Bicentenario, La Carolina, La Mariscal, Centro Histórico, Magdalena-Villaflora, Solanda-Chillo Gallo, Quitumbe, Aeropuerto, Cumbayá-Tumbaco y Los Chillos (ver *Mapa 1*). Estas centralidades se producen en un suelo urbano que se categoriza a su vez como de uso residencial, que comprende viviendas en todas las densidades y modalidades: aisladas, adosadas, en altura, etc.; de uso múltiple, con comercios y servicios, públicos y privados; de equipamiento, con edificaciones de educación, salud, cultura y recreación, incluyendo a las sedes gubernamentales, plazas, parques y jardines; e industrial, con industrias de mediano, bajo y alto impacto, pero todas compatibles con el uso habitacional, por lo que tienen permisos municipales para funcionar.

Ahora bien, para identificar una característica del crecimiento espacial desigual de la ciudad, con énfasis en el mayor incremento de la renta de suelo de las centralidades con relación a las periferias y más allá de las orientaciones políticas de los gobiernos de turno (expuesto también en el acápite teórico), se constata que todo el suelo urbano tiene una valoración que en la normativa vigente del Municipio de Quito se denomina valoración inmobiliaria o valoración de la propiedad y se realiza de forma bianual con base en la derogada “Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal” para las valoraciones del 2010 y anteriores; y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD (promulgado en 2010 siguiendo los preceptos establecidos en la nueva Constitución del Ecuador de 2008) para las valoraciones del 2012 en adelante. Cabe señalar aquí que los datos de esta valoración (ver *Mapa 1*) están disponibles sólo a partir de 2008 y se han recopilado en la web del Municipio de Quito ([gobiernoabierto.quito.gob.ec](http://gobiernoabierto.quito.gob.ec)). En todo caso, al coincidir con el período del gobierno progresista de la Revolución Ciudadana (2007-2017), se apuesta aquí a analizar la valoración en este lapso, con los datos de los años 2008, 2012 y 2016; y se la relaciona con los del 2020, cuando ya existió un giro ideológico en el nuevo gobierno.



**Mapa 1.** Valor de las Áreas de Intervención Valorativas Urbanas (AIVAS) y ubicación de las centralidades urbanas de Quito. Años 2008, 2012, 2016 y 2020.



Fuente: Elaboración propia. Municipio de Quito.

Según el COOTAD, la valoración del suelo se establece mediante la consideración obligatoria de: 1) el valor del suelo, determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo sector; 2) el valor de las edificaciones o construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente; y, 3) el valor de reposición, determinado por un proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser evaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional a su tiempo de vida útil. Para efectos de la valoración inmobiliaria del suelo urbano, el Municipio establece el valor de las Áreas de Intervención Valorativas Urbanas (AIVAS) y que se refiere al valor básico referencial del m<sup>2</sup> del suelo en cada zona homogénea en la que se aplica un lote tipo (que más se repite en sus características físicas). Las AIVAS, según sus características homogéneas físicas y económicas, pueden conformarse por sectores, barrios, conjuntos habitacionales, urbanizaciones, ejes viales, accidentes geográficos, entre otros.

Como se observa en el Mapa 1, el desplazamiento de la *centralidad* en Quito se da a lo largo de toda la mancha urbana, ya que la ciudad, por sus condiciones geográficas, ha tenido un

crecimiento preponderantemente longitudinal, con expansiones hacia sus valles circundantes y donde se ubican las centralidades Aeropuerto, Cumbayá-Tumbaco y Los Chillos. Este desplazamiento longitudinal se ha dado históricamente a partir del Centro Histórico tanto hacia el norte (con las centralidades de La Mariscal, La Carolina, Bicentenario, Cotocollao-Comité del Pueblo, Calderón y Pomasqui-San Antonio), como al sur de la capital (con las centralidades de la Magdalena-Villaflora, Solanda Chillogallo y Quitumbe). Lo interesante es observar como a partir del 2008, el valor de las AIVAS se ha ido incrementando sobre todo en las centralidades urbanas, ya que en las periferias se mantiene hasta la actualidad por debajo de los 100 usd/m<sup>2</sup>.

Así, en 2008, año de la promulgación de la nueva Constitución del Ecuador y que marca el inicio del gobierno nacional de la Revolución Ciudadana, mientras la gran mayoría de suelo urbano tenía una valoración máxima menor a 100 usd/m<sup>2</sup>, solamente una centralidad (La Carolina) contaba con un valor máximo de 501-600 usd/m<sup>2</sup>, otra más (La Mariscal) presentaba un valor máximo de 301-400 usd/m<sup>2</sup>; y sólo dos centralidades al norte (Bicentenario y Cotocollao-Comité del Pueblo) y una al sur (Magdalena-Villaflora) un valor máximo de 101-200 usd/m<sup>2</sup>. Es decir, solamente en cinco centralidades existían algunas áreas con valores superiores a los 100 usd/m<sup>2</sup>; mientras que en las ocho restantes, todas las áreas tenían valores menores a 100 usd/m<sup>2</sup>.

Para el año 2012, con gobierno local progresista perteneciente también a la *Revolución Ciudadana*, ya casi todas las centralidades presentaban en sus áreas valores mayores a 100 usd/m<sup>2</sup> (con excepción de la del Aeropuerto, que tenía un valor máximo de 100 usd/m<sup>2</sup>). Aquí; el Centro Histórico, las centralidades del sur de Quito (Magdalena-Villaflora, Solanda Chillogallo y Quitumbe) y las del extremo norte (Pomasqui-San Antonio y Calderón), tenían valores máximos de 101-200 usd/m<sup>2</sup>; mientras que las de Cotocollao-Comité del Pueblo, 201-300 usd/m<sup>2</sup>; Bicentenario, 301-400 usd/m<sup>2</sup>; La Mariscal, 501-600 usd/m<sup>2</sup>; y La Carolina de 701-800 usd/m<sup>2</sup>. Es decir, ya se identifica un crecimiento desigual, pues las centralidades del norte de la ciudad presentan un mayor incremento en el valor de las AIVAS.

En el año 2016, con gobierno local contrario a la *Revolución Ciudadana*, la situación se mantiene de manera relativamente similar, ya que sólo la centralidad Aeropuerto (inaugurado en 2013) tenía valores menores a 100 usd/m<sup>2</sup>. Por su parte, las centralidades del sur de Quito, la del Centro Histórico y la de Cotocollao-Comité del Pueblo en el norte presentaban valores máximos de 201-300 usd/m<sup>2</sup>; las centralidades del extremo norte se mantenían con valores máximos de 101-200 usd/m<sup>2</sup>; así como la de Bicentenario, que se quedaba con un valor máximo de 301-400 usd/m<sup>2</sup>. Los incrementos más sustanciales son los que se dan en las centralidades de La Mariscal, en la que se tiene un valor de 601-700 usd/m<sup>2</sup> y en la de la Carolina, donde el valor máximo sube a más de 901 usd/m<sup>2</sup> (con sectores que alcanzan los 1.485 usd/m<sup>2</sup>, es decir, casi duplicando el valor del 2012).

Finalmente, para el año 2020, con nuevos gobiernos distanciados de la *Revolución Ciudadana*, ya todas las centralidades presentan algunas áreas con valores mayores a 100 usd/m<sup>2</sup>; y en casi todas se incrementan los valores máximos, con excepción de Pomasqui-San Antonio, en la que se mantiene el de 101-200 usd/m<sup>2</sup>. Así, en las del Aeropuerto, Calderón, Los Chillos y Solanda-Chillogallo, el valor máximo es de 201-300 usd/m<sup>2</sup>; en las de Quitumbe y Centro Histórico, de 301-400 usd/m<sup>2</sup>; en las de Cotocollao-Comité del Pueblo, Cumbayá-Tumbaco y Magdalena-Villaflora, de 401-500 usd/m<sup>2</sup>; en la de Bicentenario, de 701-800 usd/m<sup>2</sup>; en La Mariscal, de 801-900 usd/m<sup>2</sup>; y en la de la Carolina, de más de 900 usd/m<sup>2</sup>, teniendo aquí un



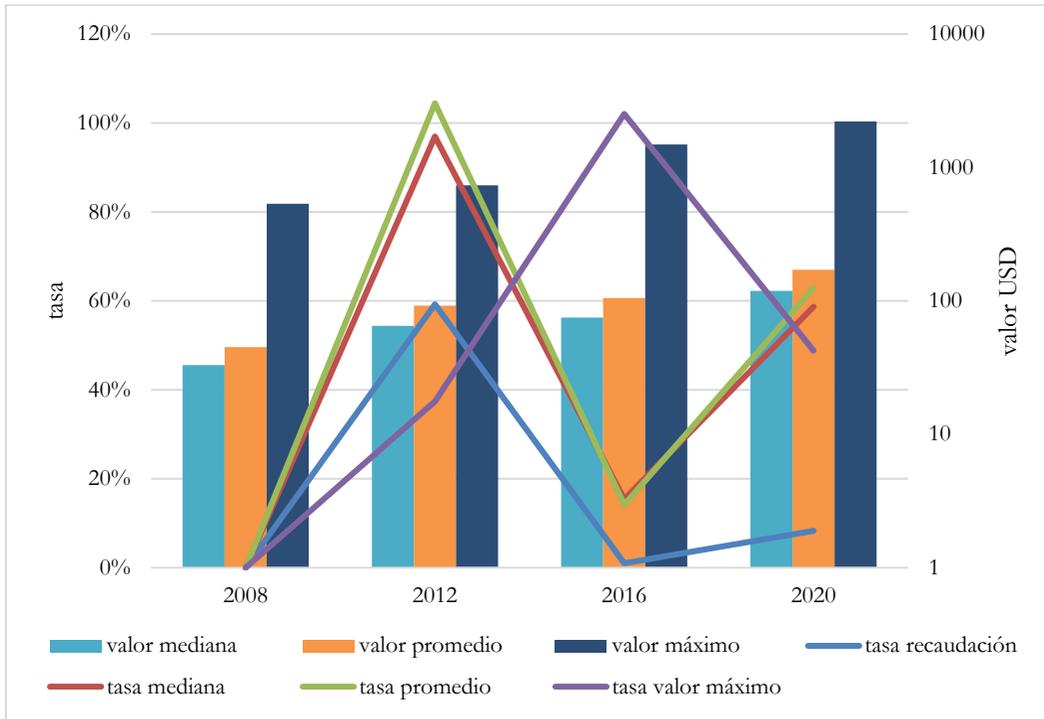
valor máximo de 2.210 usd/m<sup>2</sup>. Aquí, merece especial atención, por un lado, el crecimiento de Cumbayá-Tumbaco, tanto de su centralidad como de su entorno (Tanda); pues se ha convertido en nuevo reducto de nuevas residencias y nuevos conjuntos habitacionales de lujo, con amplios espacios verdes y amurallados que escapan de la ciudad consolidada. Por otra parte, existen varias zonas fuera de las centralidades que presentan un importante incremento relativo en sus valoraciones, como es el caso de los sectores del Condado y Monteserrín al norte, Turubamba al sur o Conocoto al este; fenómeno dado también por la construcción de conjuntos habitacionales cerrados destinados para la clase media alta.

Estos incrementos de los valores de las AIVAS, sobre todo en las centralidades, coadyuva para que el valor de la ciudad de Quito se incremente de manera general a lo largo del período estudiado, con algunas particularidades (ver *Gráfico 1*). Así, se identifica, en primera instancia, que la mediana del valor de las AIVAS siempre es menor a su valor promedio, lo que indica que la mitad de estas tiene un avalúo que se encuentra por debajo del valor promedio de la ciudad. Esto, más allá de mostrar un crecimiento desigual en la valoración, es el resultado de los altos valores que presentan las centralidades, en desmedro de sus periferias.

En segundo lugar, se observa también que tanto la tasa de crecimiento del valor de la mediana como la del promedio de las AIVAS evolucionan de manera similar: se incrementan en un 97% y 104% respectivamente entre 2008 y 2012, en un 15% y 14% entre 2012 y 2016, y en un 59% y 63% entre 2016 y 2020. Por el contrario, la tasa de crecimiento del valor máximo de las AIVAS se incrementa de manera diferente: sube en un 37% entre 2008 y 2012, en un 102% entre 2012 y 2016, y en un 49% entre 2016 y 2020.

Esta diferencia en las tasas se contrarresta con la tasa de recaudación de impuestos generada en la ciudad (disponible en los informes anuales del Servicio de Rentas Internas del Ecuador) y en correspondencia con lo expuesto en el acápite teórico sobre la gestión y el control de la producción y el consumo; observando una cierta correspondencia con las tasas de la mediana y el promedio de las AIVAS. Es decir, un apogeo para el año 2012, que corresponde con el intermedio del gobierno de la *Revolución Ciudadana* y que muestra toda su inversión pública realizada; y una disminución en el año 2016, cuando ocurrió el devastador terremoto en el Ecuador y el retroceso económico que esto provocó. Aquí, la diferencia observada y que corresponde al gran incremento desproporcionado de la tasa del valor máximo de las AIVAS evidencia la especulación inmobiliaria existente en ese período y presente sobre todo en el hipercentro de la capital (en las centralidades de la Carolina y La Mariscal). En todo caso, el incremento de todas las tasas muestra el crecimiento económico en la capital, de manera diferenciada y desigual, tal como se constata también en el territorio en el *Mapa 1*.

**Gráfico 1.** Valor de las Áreas de Intervención Valorativas Urbanas (AIVAS) y de recaudación de impuestos en Quito. Años 2008, 2012, 2016 y 2020.



Fuente. Elaboración propia. Municipio de Quito. Servicio de Rentas Internas.

### A manera de cierre

El análisis realizado en el caso de Quito permite concluir que, sin importar el tipo de regulación efectuado por planes de ordenamiento territorial realizados tanto por gobiernos de izquierda como de derecha, el desarrollo espacial desigual se mantiene en lo que respecta a la valoración del suelo en la ciudad. Así, se constata que el desplazamiento de la centralidad sirve o como base (sobre todo en las centralidades, en las que se llega a valores mayores a 901 usd/m<sup>2</sup>) o como barrera (en las periferias urbanas, en las que los valores son menores a 100 usd/m<sup>2</sup>) para el proceso de acumulación del capital.

En este sentido, en la planificación analizada, considerando sus antecedentes históricos, el Estado gobernado por la Revolución Ciudadana implementó políticas espaciales que pretendían regular el desarrollo desigual promulgando incluso una nueva constitución de cierta manera opositora al modelo neoliberal imperante en la región; sin embargo, se constata que no dista mucho de las estrategias de desarrollo territorial y de promoción promulgadas antes del 2008 y después del 2017 y que buscan potenciar económicamente ciertas localidades, fortaleciendo así el sistema de centralidades. Estas situaciones se dan en geografías en las que las estrategias del Estado para la regulación del desarrollo desigual evolucionan junto con la coyuntura económica y política y las luchas sociopolíticas específicas de cada contexto, tal como pasó con el aparente salto del neoliberalismo al Buen Vivir en el Ecuador. Al fin de cuentas, parece ser que los principios de la economía urbana y de la producción del espacio capitalista prevalecen sobre los intentos de revertir la marginación de la periferia, por más políticas



promulgadas y recursos invertidos en obra social. Al parecer, la relación *centralidad-periferia* seguirá siendo, tal como lo plantea la teoría lefebvriana, la forma esencial del espacio social.

## Referencias

- Alonso, W. (1960). A theory of the urban land market. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*(6), 149-157.
- Alonso, W. (1964). *Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent*. Cambridge: Harvard University Press.
- Arteaga, E. (jul-sep de 2017). Buen Vivir (Sumak Kawsay): definiciones, crítica e implicaciones en la planificación del desarrollo en Ecuador. *Saúde Debate*, 41(114), 907-919.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2015). *Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados*. En O. M. Madrid, *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas* (págs. 211-243). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Barcelona: Antonio Bosch.
- Carrasco, C. (2005). Políticas nuevas para problemas viejos. En A. Acosta, & F. F. (eds.), *Asedio a lo imposible. Propuestas económicas en construcción* (págs. 145-165). Quito: FLACSO Ecuador, ILDIS-FES.
- Carrión, F. (2016). El espacio público es una relación, no un espacio. En P. Ramírez Kuri, *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada* (págs. 13-47). México: UNAM, IIS.
- Carrión, F., & Erazo, J. (2012). La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 503-522.
- Carrión, F., & Vallejo, R. (1994). La Planificación de Quito: del plan director a la ciudad democrática. En IMQ-JA, *Quito: transformaciones urbanas y arquitectónicas* (págs. 15-50). Quito: Trama.
- Correa, R. (2009). *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Bogotá: Random House.
- De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI-MDMQ.
- Delgadillo, V. (2011). *Patrimonio histórico y tugurios: Las políticas habitacionales y de recuperación de los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. Ciudad de México: UACM.
- Duhau, E., & Giglia, Á. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI/UAM-A.
- Duhau, E., & Giglia, Á. (2016). *Metrópolis, espacio público y consumo*. Ciudad de México: FCE.
- García, C. (2016). *Teorías e historia de la ciudad contemporánea*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Garrocho, C., & Flores, Z. (2009). Delimitación del centro tradicional de comercio y servicios de la Zona Metropolitana de Toluca. *Papeles de Población*, 15(61), 233-274.
- Herce, M. (2013). *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Lefebvre, H. (2017 [1968]). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.
- Lungo, M. (2005). Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *Urbano*, 8(11), 49-58.
- Morales, V. (2022). *Entre el espacio público y la centralidad: estructura, forma y función de las nuevas sedes gubernamentales de Querétaro y Quito*. México: Tesis UNAM.
- Municipio de Quito. (2018). *Visión de Quito 2040 y su nuevo modelo de ciudad*. Quito: Municipio de Quito.
- Pradilla, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. (U. A. Xochimilco, Ed.) México: Miguel Ángel Porrúa.
- Pradilla, E. (sept/dic de 2018). Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 20(43), 649-672.
- SAPRIN, CELA, IEDECA. (2003). *Los impactos del neoliberalismo. Una lectura distinta desde la percepción y experiencia de los actores*. Quito: ABYA-YALA.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.