

Ruralidad metropolitana: ¿pilar de desarrollo o barrera política? El caso de Quito - Ecuador

Metropolitan Rurality:
Development Pillar or Political Barrier? The Case of Quito, Ecuador

Ruralidade metropolitana:
pilar do desenvolvimento ou barreira
política? O caso de Quito – Equador

Ruralité métropolitaine :
pilier du développement ou obstacle
politique ? Le cas de Quito – Équateur

Fuente: Autoría propia

Autor

Diego Martínez-Godoy

Instituto de Altos Estudios Nacionales
– IAEN Ecuador
diego.martinez@iaen.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-3242-6834>

Recibido: 29/04/2025
Aprobado: 26/08/2025

Cómo citar este artículo:

Martínez-Godoy, D. (2025). Ruralidad metropolitana: ¿pilar de desarrollo o barrera política? El caso de Quito - Ecuador. Bitácora Urbano Territorial, 35(II): 126-140.

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n2.120115>

Resumen

En un contexto global de crisis climáticas, alimentarias y económicas, las áreas rurales adquieren relevancia como territorios estratégicos para el desarrollo de las ciudades y regiones. Mientras que las grandes metrópolis latinoamericanas no superan el enfoque de planificación urbano-céntrico, la ciudad de Quito ha priorizado la dinamización de su sector rural para repensar el desarrollo territorial. El objetivo de este artículo es analizar el rol de la ruralidad en el desarrollo de la región metropolitana de Quito y las complejidades existentes en torno a la aplicación de una visión estratégica orientada al desarrollo rural para pensar el futuro metropolitano. A partir de un breve diagnóstico de las zonas rurales de Quito, se propone la construcción de una tipología territorial, útil para facilitar un ejercicio colectivo de identificación de problemáticas territoriales estructurales, así como de potenciales factores de cambio específicos y diferenciados con incidencia en el desarrollo territorial. Sin embargo, esta propuesta también puso en evidencia nuevos conflictos y disputas entre actores por el control del espacio social, además de presiones políticas en detrimento de la gobernanza rural-urbana de la metrópoli quiteña.

Palabras clave: vínculos urbano-rurales, zona metropolitana, desarrollo rural, desarrollo urbano, gobernanza

Autor

Diego Martínez-Godoy

Doctor en Ciencias Sociales y Desarrollo Territorial (Paris-Saclay), Máster en Economía Territorial (Grenoble Alpes) y Sociólogo (Toulouse). Actualmente se desempeña como Decano de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN y ha sido profesor invitado en FLACSO-Ecuador, la UNAC de México y la USFQ. Su producción académica comprende libros y artículos sobre sociología, relaciones urbano-rurales y desarrollo territorial. Ha sido distinguido con la Mención Honorífica Young Researcher PhD del International Award on Local Development (Portugal) y con la beca "Kerry Prebisch" en estudios de agricultura y desarrollo rural.

Abstract

In a global context of climate, food, and economic crises, rural areas are becoming increasingly important as strategic territories for the development of cities and regions. While large Latin American metropolises continue to focus on urban-centric planning, the city of Quito has prioritized the revitalization of its rural sector in order to rethink territorial development. The objective of this article is to analyze the role of rurality in the development of the Quito metropolitan region and the complexities surrounding the application of a strategic vision oriented toward rural development in order to think about the metropolitan future. Based on a brief diagnosis of Quito's rural areas, the article proposes the construction of a territorial typology that would facilitate a collective exercise to identify structural territorial problems, as well as specific and differentiated potential factors of change that affect territorial development. However, this proposal also highlighted new conflicts and disputes between actors over control of social space, as well as political pressures detrimental to rural-urban governance in the Quito metropolis.

Keywords: urban-rural linkages, metropolitan area, rural development, urban development, governance

Résumé

Dans un contexte mondial marqué par les crises climatiques, alimentaires et économiques, les zones rurales acquièrent une importance stratégique pour le développement des villes et des régions. Alors que les grandes métropoles latino-américaines ne dépassent pas l'approche urbanocentrique, la ville de Quito a donné la priorité à la dynamisation de son secteur rural afin de repenser le développement territorial. L'objectif de cet article est d'analyser le rôle de la ruralité dans le développement de la région métropolitaine de Quito et les complexités existantes autour de la mise en œuvre d'une vision stratégique orientée vers le développement rural pour penser l'avenir métropolitain. À partir d'un bref diagnostic des zones rurales de Quito, il est proposé de construire une typologie territoriale, utile pour faciliter un exercice collectif d'identification des problématiques territoriales structurelles, ainsi que des facteurs de changement potentiels spécifiques et différenciés ayant une incidence sur le développement territorial. Cependant, cette proposition a également mis en évidence de nouveaux conflits et différends entre les acteurs pour le contrôle de l'espace social, ainsi que des pressions politiques au détriment de la gouvernance rurale-urbaine de la métropole de Quito.

Resumo

Em um contexto global de crises climáticas, alimentares e econômicas, as áreas rurais ganham relevância como territórios estratégicos para o desenvolvimento das cidades e regiões. Enquanto as grandes metrópoles latino-americanas não superam a abordagem de planejamento urbano-centrista, a cidade de Quito priorizou a dinamização de seu setor rural para repensar o desenvolvimento territorial. O objetivo deste artigo é analisar o papel da ruralidade no desenvolvimento da região metropolitana de Quito e as complexidades existentes em torno da aplicação de uma visão estratégica orientada para o desenvolvimento rural para pensar o futuro metropolitano. A partir de um breve diagnóstico das zonas rurais de Quito, propõe-se a construção de uma tipologia territorial, útil para facilitar um exercício coletivo de identificação de problemas territoriais estruturais, bem como de potenciais fatores de mudança específicos e diferenciados com incidência no desenvolvimento territorial. No entanto, essa proposta também evidenciou novos conflitos e disputas entre atores pelo controle do espaço social, além de pressões políticas em detrimento da governança rural-urbana da metrópole de Quito.

Palavras-chave: ligações urbano-rurais, área metropolitana, desenvolvimento rural, desenvolvimento urbano, governança



Mots-clés : liens urbains-ruraux, zone métropolitaine, développement rural, développement urbain, gouvernance

Introducción

La idea de una ciudad que integra sus espacios rurales y sus dinámicas urbanas no es nueva. Durante el siglo XIX en Europa, la revolución industrial, al traer consigo un proceso de expansión urbana, deterioro y degradación (Choay, 2014), también dio paso a la aparición del urbanismo como disciplina ‘paliativa’. Esta última pretendía enfrentar los nuevos problemas de la expansión urbana e industrial. Atado a la variante naturalista, el urbanismo, planteaba que el límite de la expansión urbana era la superficie agrícola vista a su vez como garantía de la supervivencia humana (Choay, 2014).

Las metrópolis y capitales latinoamericanas, dominadas por los poderes financieros-inmobiliarios y extractivistas, anclan sus políticas locales al enfoque urbano-centrista. De esta manera, el espacio rural simplemente representa la reserva para facilitar la ampliación del espacio urbanizado o bien es reducido a las idealizaciones de una élite ambientalista local que reduce la naturaleza a una función decorativa con representaciones estéticas

En la actualidad, los escenarios post pandemia, las incertidumbres frente a los desastres climáticos, las crisis globales económicas, alimentarias y sanitarias, convierten nuevamente a la ruralidad como punto estratégico para afrontar las problemáticas experimentadas en los espacios urbanos y sus regiones (Viana-Cárdenas, 2013). Bajo este contexto, varias metrópolis del norte han debatido y redefinido la importancia de las articulaciones campo-ciudad para orientar su desarrollo a mediano y largo plazo. Sin embargo, las metrópolis y capitales latinoamericanas, dominadas por los poderes financieros-inmobiliarios y extractivistas, anclan sus políticas locales al enfoque urbano-centrista. De esta manera, el espacio rural simplemente representa la reserva para facilitar la ampliación del espacio urbanizado o bien es reducido a las idealizaciones de una élite ambientalista local que reduce la naturaleza a una función decorativa con representaciones estéticas.

En Ecuador, desde el 2023, la ciudad de Quito orienta sus esfuerzos hacia la dinamización de su sector rural, concebido como dimensión estratégica para el desarrollo local. Sin embargo, apostar por esta visión implica, por un lado, superar las complejidades relacionadas a la comprensión de una diversidad de contextos territoriales rurales e híbridos, los conflictos de uso del suelo y los nuevos patrones migratorios. Por otro lado, requiere enfrentar conflictos de intereses políticos y económicos vinculados a la dominación del espacio físico y social que a su vez truncan la construcción de la gobernanza territorial metropolitana.

Desde esta perspectiva, este artículo se cuestiona si los territorios rurales son un pilar estratégico del desarrollo territorial o una barrera incómoda para el desarrollo urbano centrado de las regiones metropolitanas. Para responder a esta interrogante se discute, en primer lugar, la importancia del desarrollo rural para el futuro de las ciudades latinoamericanas. Luego, se aborda el caso de Quito y su potencial para discutir sobre la transición de la lógica metropolitana hacia la visión agropolitana. En tercer lugar, a partir de una propuesta de tipologización territorial, se presenta la experiencia de formulación estratégica de una política de rearticulación campo-ciudad. Finalmente se abordan los conflictos y disputas políticas por el control del territorio, así como los desafíos en el proceso de construcción de la gobernanza territorial en la ciudad metropolitana.

Repensar las Articulaciones Campo Ciudad para el Desarrollo Territorial

América Latina, bajo influencia del paradigma de la modernización y el neoliberalismo, se somete constantemente al direccionamiento del uso de la tierra y ocupación del suelo basada en prioridades urbanas (Lefebvre, 1978, p. 65). Tal como lo señala, Carricart, 2012, los precios agrícolas y los mercados de tierras son regulados por las ciudades.

Desde esta perspectiva, existe una amplia literatura que aborda las asimetrías de poder entre lo urbano y lo rural, la transición inevitable de lo rural a lo urbano, y la disminución del peso de una ‘ruralidad profunda’ (Berdegué, Carriazo, et al., 2015). De igual manera, se han estudiado los procesos de expulsión demográfica, despoblamiento de los espacios rurales latinoamericanos y la transformación de **áreas suburbanas** y periurbanas caracterizadas por la presencia de poblaciones de origen rural (Martínez Godoy, 2017). Actualmente, se analizan nuevos patrones migratorios entre campos y ciudades capaces de incidir en las transformaciones territoriales, en nuevos espacios perirurales, en los futuros de los sistemas agroalimentarios y en las posibilidades de desarrollo de los territorios (Barragán Ochoa y Martínez Godoy, 2023).

A partir del concepto de territorio como un espacio continuo, interconectado (Kim, 2015 citado en Ramírez, et al., 2021) y socialmente construido, es posible analizar, el crecimiento de los territorios híbridos o ‘rururbanos’ (Hoffmann, E, et al, 2023), así como los procesos de desestructuración y descomposición de los territorios rurales con claras implicaciones para la sostenibilidad territorial y el futuro de las ciudades (Martínez Godoy, 2022).

Berdegué y Proctor (2015), afirman que, pese a que el desarrollo urbano es fundamental en la dinamización de las relaciones campo-ciudad, también es capaz de generar presión, marginalidad y disputas en el acceso a los recursos de tierra y agua, agravando la precarización de pequeños y medianos productores rurales y comunidades campesinas. Como consecuencia, en los últimos 20 años, las relaciones rurales-urbanas son prioritarias en las agendas de desarrollo y en este sentido, las políticas públicas locales deben considerar estas interacciones para promover el desarrollo territorial (Barragán Ochoa, 2024).

Desde los organismos multilaterales ha existido un proceso de cambio en la lógica discursiva de los últimos 10 años. Hemos visto un cambio progresivo que partía de una visión urbano-centrada hacia un actual discurso institucional que integra la importancia de los vínculos

estratégicos urbano-rurales para el Desarrollo Territorial. Por ejemplo, la *Nueva agenda urbana para América Latina y el Caribe al 2036*, en su eje 3 –Planificación Urbana y Territorial–, específicamente en el componente clave 3.1.4, enfatiza en la identificación de áreas estratégicas para el ‘desarrollo’ de nuevas urbanizaciones y la conversión de suelo rural en urbano. Al mismo tiempo, a nivel local, Ecuador implementó la “Estrategia Territorial Nacional”, centrada en elevar el índice de suficiencia vial y el índice de prosperidad urbana como sus principales objetivos de desarrollo nacional (Martínez Godoy, 2022).

Sin embargo, la conferencia mundial *Habitat III*, celebrada en Quito, Ecuador, en 2016, marca un punto de inflexión para la discusión de un programa estructurado para las ciudades que define los principios rectores de las relaciones entre ciudades y campos y los reconoce como un componente fundamental para un Desarrollo Territorial Integrado. Según, Ramírez et al. (2021), los territorios con vínculos urbano-rurales más densos generan tejidos territoriales resilientes capaces reducir desigualdades y dinamizar el desarrollo económico y social.

Ahora bien, es preciso señalar que, aunque se reconoce la importancia de las articulaciones campo-ciudad en los procesos de desarrollo, el debate se ha centrado en la exaltación del rol fundamental de las ciudades para lograr el Desarrollo territorial y en este sentido, la literatura ha sido abundante. Las ciudades, más allá del rol económico, productivo y comercial, “juegan un papel crítico en el surgimiento de nuevos actores sociales”, en la configuración de una “nueva estructura social favorable a las dinámicas de innovación social territorial” (Chiriboga, 2010; Berdegué y Proctor, 2015). También según Negrón (2004), las ciudades aún encierran el rol protagónico de ser consideradas como el ‘factor dinámico’ del territorio o bien como los ‘motores del desarrollo rural’.

En contraste, sin caer en un ‘sesgo rural’ (Berdegué, Carriazo et al., 2015), la literatura es limitada cuando el enfoque se invierte, argumentando el futuro de lo urbano desde una perspectiva que ponga en relieve lo rural y supere el ‘sesgo urbano’ en la formulación de políticas territoriales (Ramírez, et al., 2021). ¿En qué medida los territorios rurales constituyen un eje central de la re-dinamización económica y productiva de las ciudades?

Zhou, Wang, y Li (2023) sostienen que alcanzar el desarrollo integral a nivel local depende, entre otros factores, de las políticas de fortalecimiento de las economías rurales. Se trata de incorporar en el debate de la planificación territorial el concepto de la justicia rural urbana o justicia territorial, y la promoción de estrategias que fortalezcan el medio rural sin depender exclusivamente de las dinámicas urbanas.

Para Perrin y Lacquement (2023), las preocupaciones alimentarias, sanitarias y ambientales han renovado y fortalecido los análisis del metabolismo urbano y la formulación de políticas territoriales a partir del enfoque de la dinamización de las economías rurales y del fortalecimiento de los sistemas alimentarios territorializados (Michel, Soulard, 2021 citado en Perrin, y Lacquement, 2023).

Actualmente, varias regiones europeas avanzan en la transformación de sus sistemas de planificación urbana de mediano y largo plazo, priorizando la articulación rural-urbana y promoviendo la dinamización y revalorización productiva de las áreas rurales (Morandell, Wicki, & Kaufmann, 2025). No obstante, este proceso exige una compleja tarea de articulación de actores diferenciados con intereses y visiones frecuentemente discrepantes, que requiere instancias de diálogo, participación, concesos y negociación para la priorización de objetivos y acciones orientadas al bien común. En efecto, se trata del proceso de construcción y consolidación de la gobernanza territorial, en el cual, aunque se generan dinámicas de innovación y competitividad para la formulación de proyectos de futuro, dichos procesos son insostenibles sin la consolidación de un capital social territorial capaz de sostener la densidad de redes de actores en cooperación encaminados hacia el fortalecimiento de distintos tipos de proximidades (Torre, 2022).

Así, el enfoque prospectivo ‘desde abajo’ se enmarca en un proceso participativo mediante el cual los actores sociales alcanzan acuerdos en el contexto de lo que Papagno, Vitale y Barrientos (2017) denominan ‘inteligencia colectiva’. Este enfoque constituye un pilar de la gobernanza territorial y de la formulación de estrategias de desarrollo rural, además de alimentar la discusión sobre las políticas de intervención y cohesión de la Unión Europea (Perrin & Lacquement, 2023).

Para el caso del Reino Unido, Scott et al. (2025), en su última obra *Rural Planning Futures*, consideran el desarrollo rural como factor estratégico frente a desafíos globales climáticos, energéticos y alimentarios. Específicamente, para el caso londinense llama la atención cómo la dimensión rural se ha convertido en el eje estructurante de su planificación y de la construcción de una estrategia alimentaria. Efectivamente, Londres metropolitano, al 2050, deberá abastecerse en un 60% de alimentos provenientes de su producción local urbana, periurbana, rururbana y rural (Viana-Cárdenas, 2013). En este sentido, se fomenta la economía de proximidad con un doble beneficio: el impulso a la redinamización productiva local y el aporte en el ámbito medioambiental. No obstante, la dimensión relacional de la proximidad enfrenta dificultades vinculadas a la gestión de conflictos locales y a la construcción de entornos cooperativos capaces de formular soluciones

para el futuro del territorio en el marco de la ‘buena gobernanza territorial’ (Farinós Dasi, 2015).

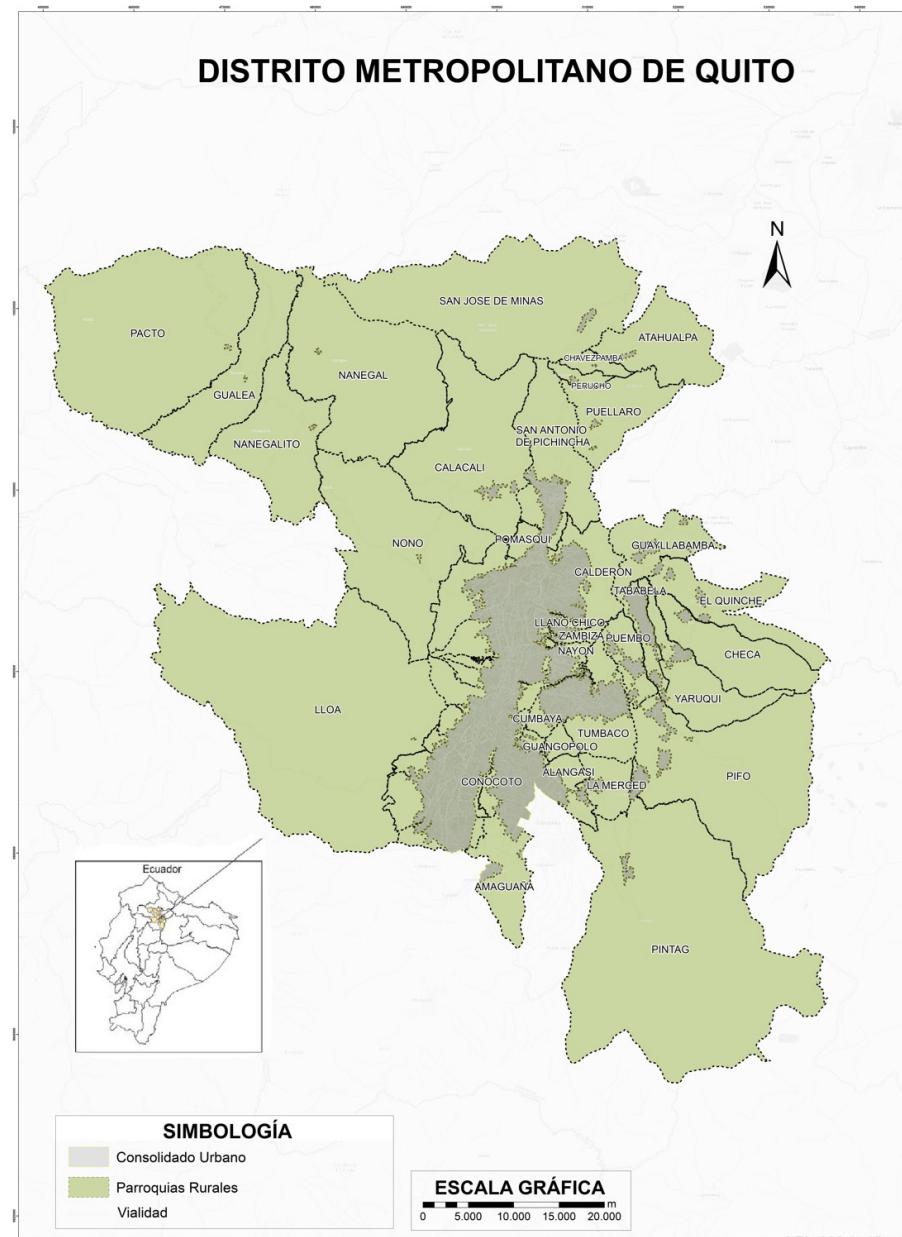
Para el caso latinoamericano, aunque la dimensión rural no es estructurante para modificar la visión en la planificación territorial de las grandes capitales, el debate sobre el futuro de la alimentación si ha cobrado relevancia en los estudios de prospectiva territorial. Entre 2010 y 2020 se identificaron 62 estudios centrados en la formulación de escenarios sobre la cuestión alimentaria en la región (Patrouilleau, Taraborrelli, y Alonso, 2021). Estos trabajos destacan el potencial de los ‘amplios anillos verdes’ de las ciudades como espacios estratégicos para fomentar las dinámicas de empleo, impulsar la transformación de los hábitos de consumo local y promover formas sostenibles de producción y comercialización.

En la práctica, pese a que existe una creciente importancia de las conexiones urbano-rurales en las planificaciones locales (Morandell, Wicki, y Kaufmann, 2025), como lo señalan Zhou, Wang y Li, (2023), pensar en un desarrollo integrado entre áreas urbanas y rurales constituye un desafío crítico para la planificación territorial contemporánea. En el caso de Quito, pese a que la dimensión rural hoy ocupa un rol central en la narrativa de desarrollo, la transformación del sistema de planificación exige rediseñar la institucionalidad, reformular la distribución presupuestaria local, superar la deficiente formación de los planificadores locales y replantear las prioridades en el sistema de interacción entre la gobernanza y la gobernabilidad.

EL DMQ y la Apuesta de la Dinamización Rural como Motor del Área Metropolitana.

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), no solo es el centro político del Ecuador, sino que también representa el núcleo económico, concentrando el 25% del PIB nacional. Sin embargo, enfrenta actualmente problemáticas vinculadas con la inseguridad, el empleo, la expansión urbana, la reducción de espacios productivos, las desigualdades de acceso a servicios, así como los procesos migratorios y de expulsión demográfica (caracterizada por el envejecimiento poblacional y la migración hacia entornos urbanos), los cuales ponen en riesgo la sostenibilidad ambiental y alimentaria del DMQ (INEC, 2022).

De acuerdo con la división político-administrativa, el DMQ cuenta con 32 parroquias urbanas que concentran a 1'763,305 habitantes en apenas el 10.1% de la superficie distrital. En contraste, existen 33 parroquias rurales, orga-



Mapa 1. Distrito Metropolitano de Quito
Fuente: Elaboración propia (2025).

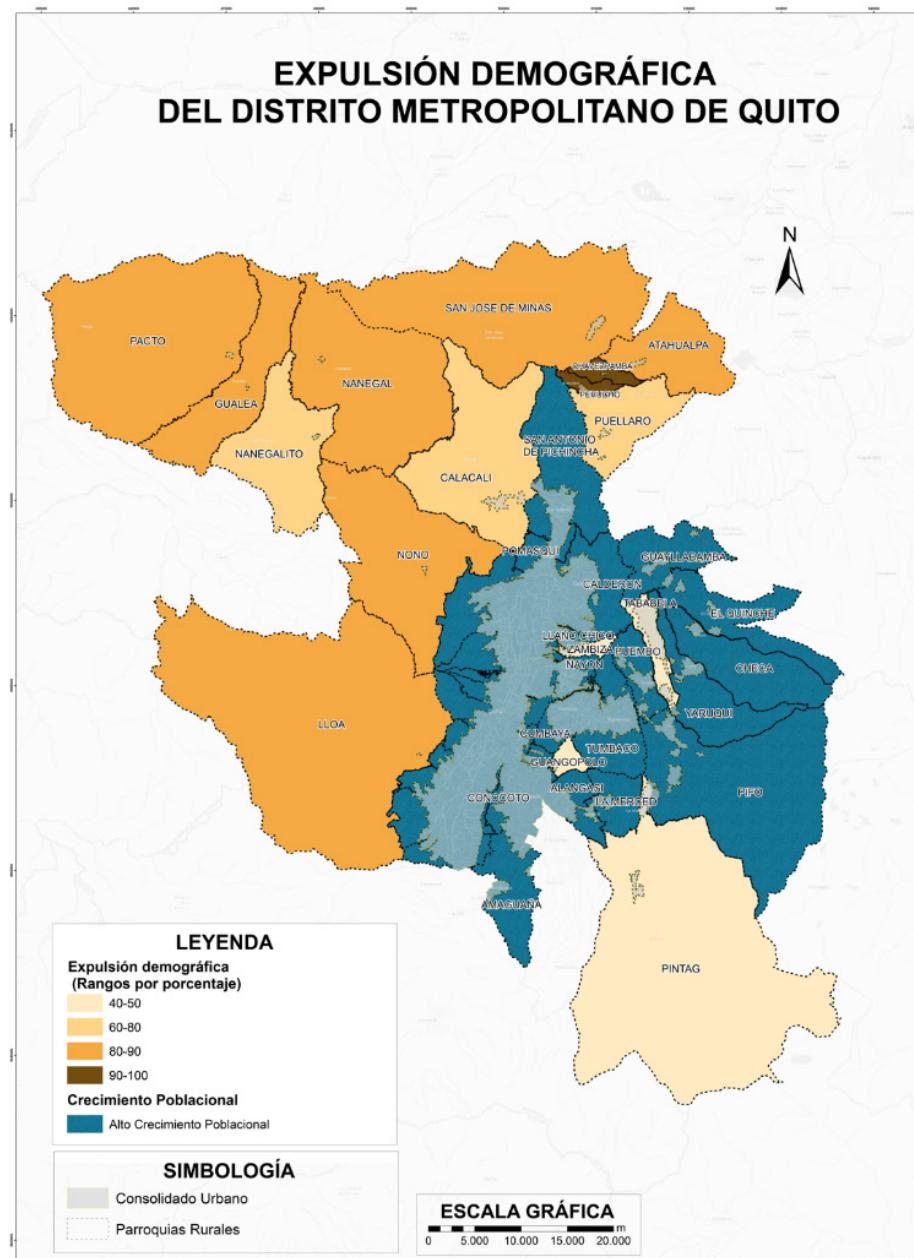
nizadas como Gobiernos Autónomos Descentralizados^[1], que albergan 916,417 personas, es decir, el 34% de la población total, distribuidas en el 89.9% del territorio del DMQ (INEC, 2022; PUGS-MDMQ, 2021) (ver Mapa 1).

Si bien, en 10 parroquias calificadas como 'rurales', pero configuradas como áreas periurbanas y conurbadas desde hace más de dos décadas, existe un crecimiento demográfico, en 13 parroquias rurales se registran procesos significativos de expulsión demográfica, (niveles de envejecimiento poblacional y tasas considerables de mi-

gración del campo a la ciudad) (ver Mapa 2). Estas parroquias corresponden, justamente, a aquellas con amplios anillos verdes y un uso de suelo orientado a actividades agropecuarias, turísticas y de protección ecosistémica.

Esta problemática muestra que la división política administrativa del DMQ (dicotomizada entre parroquias urbanas y rurales) es insuficiente para reflejar las complejas realidades de la 'ruralidad quiteña'. Sin embargo, puede afirmarse que amplias zonas rurales constituyen un espacio estratégico de garantía para la seguridad alimentaria y ambiental de la región. En este sentido, aunque actualmente la ruralidad quiteña abastece apenas el 5% de la demanda alimentaria de la ciudad, existe un importante

[1] Forman parte del DMQ y se encuentran subordinados al Gobierno Metropolitano de Quito. Varias de sus funciones dependen de la coordinación con el nivel metropolitano.



Mapa 2. Expulsión demográfica del Distrito Metropolitano de Quito

Fuente: Elaboración propia (2025).

potencial: alrededor del 25% de la superficie metropolitana corresponde a suelo rural productivo (PUGS, 2021), lo que abre la posibilidad de impulsar procesos de redynamización productiva y económica en las áreas rurales del DMQ.

Estas características permiten plantear un posible escenario de transición desde la metropolitanidad tradicional hacia una configuración agropolitana. En esta línea, Canales y Canales Cerón (2013) han mostrado cómo, en el caso chileno, las configuraciones territoriales agropolitanas, caracterizadas por un aporte agrícola dinámico y creciente al PIB, inciden directamente en la modificación de los patrones de poblamiento y despoblamiento territorial.

En efecto, el modelo tradicional metropolitano, caracterizado por la expansión urbana, las infraestructuras grises como motores de crecimiento y el dominio especulativo del capital inmobiliario y financiero, se encuentra en crisis. En contraste, el modelo agropolitano constituye una propuesta crítica de configuración urbana sustentada en la revalorización de la ruralidad y su dinamización productiva (Puello Bedoya, 2005). Este paradigma propone la articulación de una red de poblados con un patrón de poblamiento rural basado en la producción rural y la oferta de servicios, pero con un predominio de base estructural agraria y agroindustrial. Bajo este esquema, la valorización de lo rural permite una inserción en la globalización desde atrás, es decir, a partir de diversos procesos de reconversión agro productivos y de valorización específica competitiva de los territorios.

Dimensión	Indicadores
Dimensión morfológica territorial	Índice de expansión urbana, derivado del porcentaje de suelo urbano Porcentaje de suelo destinado a actividades productivas Porcentaje de suelo designado para fines de protección ambiental
Dimensión económico-productivo	Porcentaje de empleo rural agrícola Nivel de empleo asalariado Brecha digital (Acceso de los hogares a computadoras y a tecnologías de información y comunicación)
Dimensión sociocultural	Índice de expulsión demográfica ^[2] Cobertura de servicios – (Acceso al agua potable y alcantarillado) Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas

Tabla 1. Dimensiones y variables de la tipología territorial

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, esta visión enfrentaría limitaciones en un DMQ ‘huérfano de futuro’, es decir, con dificultades para definir un proyecto estratégico orientado a “alcanzar escenarios de mayor desarrollo” (Sili, 2018). En efecto, la ruralidad en el DMQ es abordada en el corto plazo como un espacio de clientelismo y capitalización política materializada en la organización de fiestas, espectáculos y en el gasto público destinado a la construcción o mejoramiento de infraestructuras no siempre consecuentes con las problemáticas de orden estructural en materia de desarrollo rural.

Bajo este contexto, es necesario repensar el rol de la ruralidad en la planificación local, aunque esto requiere sobrepasar el enfoque de la división político-administrativa parroquial mediante un análisis diferenciado de los territorios rurales de Quito. Este enfoque es favorable a la definición de un proyecto futuro y a una mejor toma de decisiones con acciones estratégicas en el marco del desarrollo territorial.

De la Tipologización Territorial Rural hacia una Estrategia de Desarrollo rural para el futuro del DMQ

Tal como se señaló en el apartado anterior, la comprensión de la heterogeneidad en los procesos de construcción social de los territorios rurales, así como la vizibilización de sus dinámicas específicas y problemáticas estructurales, constituye el principal obstáculo para formular una política de desarrollo rural en la región del DMQ. En este marco, se propone un ejercicio de tipologización de los territorios rurales que permita, posteriormente, reflexionar sobre acciones estratégicas focalizadas.

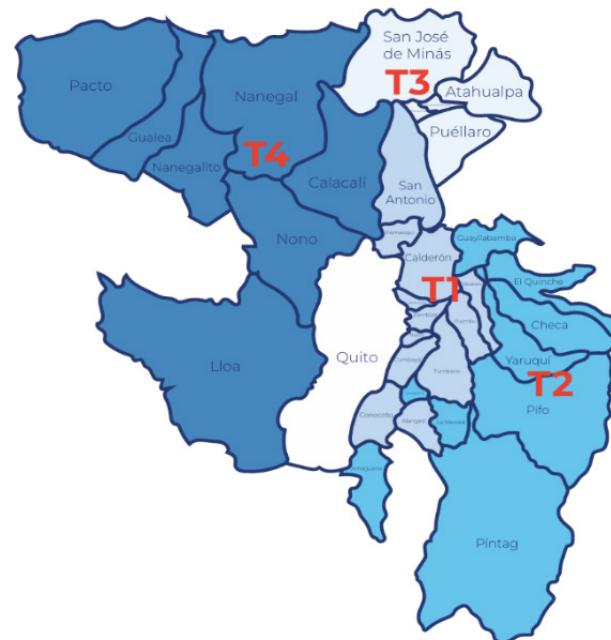
El territorio, en tanto espacio social dinámico, se ubica en el centro de la interacción entre tres dimensiones centrales: la morfológica geográfica, la socioeconómica-productiva y la sociocultural. Desde este esquema analítico, los territorios rurales de Quito pueden ser diferenciados considerando cada dimensión mencionada. Para esto, se han escogido indicadores pertinentes^{[2][3]} en función de la disponibilidad de datos actualizados a nivel cantonal, tal como lo refleja la Tabla 1.

En función de estos indicadores se construyó un modelo de agrupación por clusters o clusterización^[4], el cual permitió la identificación de cuatro tipos de parroquias rurales que configuran, a su vez, cuatro tipos de territorios. Estas configuraciones responden más a vocaciones socio-productivas específicas que a divisiones político-administrativas formales (ver Mapa 3). En primer lugar, se identifican 12 parroquias conurbadas o periurbanas (Tipo 1) caracterizadas por tener una proporción de suelo urbano que varía entre el 21% y el 82%. Aunque el rango es amplio, aquellas con proporciones por debajo del 50% suelen contar con un suelo rural destinado a la expansión urbana y un alto porcentaje de suelo productivo subutilizado. En segundo lugar, se encuentran 9 parroquias rururbanas (Tipo 2) en las cuales, pese a que el suelo urbano varía entre el 1% y el 15%, la disminución de actividades rurales, principalmente agrícolas, es notoria frente a dinámicas urbanas emergentes en centros poblados medianos. Para estos dos primeros casos, la expulsión demográfica es nula, dadas las dinámicas dominantes de expansión urbana.

[2] Incluye tres indicadores de proyección poblacional: Promedio de las tasas de crecimiento poblacional intercensales, la tasa de migración campo-ciudad y la tasa de envejecimiento de la población (INEC 2022).

[3] Los indicadores calculados son datos censales (INEC 2022) y datos espaciales del PUGS (2021).

[4] Ejercicio de agrupación por clusters mediante software estadístico R



Mapa 3. Tipología de Parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito

Fuente: Elaboración para Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2024).



En contraste, las parroquias rurales de vocación agro-productiva (Tipo 3), ubicadas al noreste del DMQ (Puéllaro, Perúcho, Atahualpa, Chavezpamba y San José de Minas), muestran una baja influencia urbana, una clara predominancia de suelo productivo agrícola y pecuario y las tasas más elevadas de expulsión demográfica. Finalmente, se identifican 8 parroquias rurales de vocación orientada a servicios ecosistémicos (Tipo 4), situadas en una micro región reconocida como Reserva de Biósfera 'Chocó Andino'. Estas registran una alta proporción de suelo productivo y de conservación, al mismo tiempo que no logran retener a su población local joven en el territorio.

Este ejercicio de tipologización territorial permitió la identificación de problemáticas territoriales estructurales y factores de cambio diferenciados para el desarrollo territorial. En este marco, se realizaron cuatro talleres participativos^[5] de reflexión colectiva, y mediante un sistema de priorización basado en la utilización de una matriz de impactos cruzados (MICMAC), se identificaron y priorizaron los potenciales elementos (variables estratégicas) con mayor incidencia en el desarrollo rural en cada te-

rritorio.

Estas variables configuraron una agrupación de ejes estratégicos con lineamientos capaces de guiar de manera complementaria tanto los procesos de inversión para el desarrollo rural como las diversas acciones intersectoriales para una gestión integral de la ruralidad y una mayor vinculación urbano-rural. Los ejes pretenden incidir, aunque de manera diferenciada en cada tipo de territorio, principalmente en cuatro aspectos estructurales del desarrollo rural: las cuestiones ligadas a la tierra y producción (eje 1), el agua (eje 2), el acceso a mercados y sistemas de comercialización (eje 3), y las capacidades de retención de mano de obra juvenil en los territorios (eje 4).

El eje 1, tierra productiva, se enfoca en el impulso de la productividad agrícola y artesanal rural. Por un lado, posee lineamientos relacionados con la contención del avance urbano sobre las tierras rurales y productivas. Por otro lado, promueve el fortalecimiento del capital social en las organizaciones productivas, favorable a la comercialización y producción conjunta, al acceso a información, a los ambientes de innovación social y tecnológica para el logro de una producción local competitiva con identidad

[5] Los talleres contaron con la presencia de actores como autoridades locales, representantes productivos, empresa privada y organizaciones sociales.



T3 RURAL CON VOCACIÓN AGROPRODUCTIVA

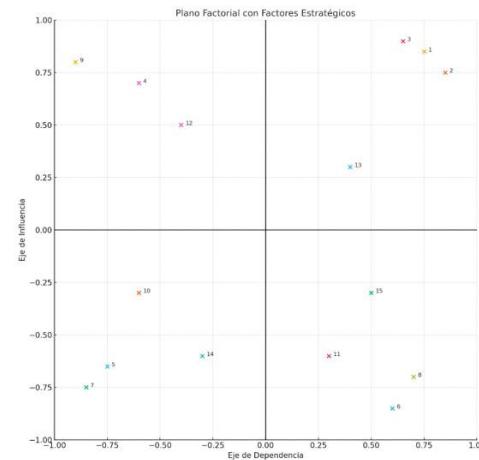
Imagen 1. Priorización territorial de Ejes de acción

Fuente: Elaboración propia (2025).

territorial a través de marcas de origen.

El eje 2, acceso a mercados y sistemas agroalimentarios de proximidad, se enfoca en promover mercados competitivos con incidencia en la reducción la pobreza rural. En este sentido se busca multiplicar la participación directa de pequeños y medianos productores rurales del DMQ en los mercados urbanos, periurbanos y rururbanos, al mismo tiempo que pretende incrementar la presencia de productos alimentarios producidos en el DMQ en los programas sociales municipales de alimentación con un beneficio directo a las agriculturas familiares locales. De cierta forma, la proximidad territorial se convierte en el principio rector de las relaciones de producción y consumo.

El eje 3, seguridad hídrica, es central para el fortalecimiento de las economías rurales metropolitanas. Este eje visibiliza el acaparamiento de agua en los agronegocios de exportación, como la floricultura, los cultivos de palmito (tasa efectiva de cobertura de riego entre 80% al



Ejes priorizados en T3	
No	Factores
1	CAPACIDAD DE RETENCIÓN JUVENIL
2	ACCESO A MERCADOS Y SISTEMAS AGROALIMENTARIOS DE PROXIMIDAD
3	SEGURIDAD HÍDRICA Y CULTURA DEL AGUA
4	VIALIDAD ESTRATÉGICA
5	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA
6	INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA
7	SEGURIDAD HÍDRICA Y CULTURA DEL AGUA
8	REGULACIÓN DEL SUELO RURAL PRODUCTIVO

100%), en detrimento de la producción local de alimentos (tasa efectiva de cobertura de riego entre 8 al 20%). También aborda acciones favorables a los sistemas resilientes al cambio climático, promoviendo una mayor participación de las juntas de agua comunitarias en los espacios de toma de decisión, así como en la recuperación de los sistemas tradicionales de siembra y cosecha de agua en las comunidades. Además, promueve inversiones en el tratamiento de aguas residuales para el riego y consumo.

El eje 4, capacidad de retención juvenil, analiza la falta de oportunidades en la ruralidad como la causa principal de la migración juvenil, lo que debilita la estructura socio-productiva de estos territorios. En este contexto, la educación con pertinencia territorial constituye una arista estratégica de alto impacto en fortalecimiento de la formación local y en la generación de opciones laborales para los jóvenes con un papel activo en los territorios rurales. El eje orienta esfuerzos hacia la oferta de formaciones técnicas municipales para los jóvenes rurales, a partir de un programa de

bachillerato tecnológico agro productivo en territorios de tipo 3 y 4. Además propone líneas de financiamiento para proyectos juveniles de agregación de valor en diversas cadenas productivas locales, con potencial para integrar mercados locales y regionales. Finalmente, este eje también incide en la disminución de la brecha tecnológica entre lo urbano y lo rural con el fin de mejorar la conectividad y el acceso a la información estratégica de mercados.

Así, por ejemplo, como se aprecia en la imagen siguiente, cada eje es priorizado de manera diferenciada mediante estrategias específicas según el tipo de territorio. En el caso particular del territorio rural tipo 3, los recursos deberían orientarse hacia la implementación de mecanismos que fortalezcan su capacidad de retención juvenil (eje 4), la consolidación del acceso a mercados (eje 2) y la recuperación y protección de la seguridad hídrica (eje 3). Sin embargo, esta priorización diferenciada de ejes y acciones exige una movilización de recursos económicos y esfuerzos institucionales, que van en contra de los objetivos clientelares y partidistas, lo que genera resistencias, tensiones y oposiciones en un sistema complejo de actores urbano-rurales, capaces de debilitar la visión inicial mediante conflictos de interés.

Conflictos, Institucionalidad y Nuevas Gobernanzas del Desarrollo Rural en la Ciudad Metrópoli.

La implementación de políticas de integración urbano rural y la institucionalización del desarrollo rural en zonas metropolitanas, no solo reactivan los conflictos derivados del uso, concentración y disputas por los recursos tierra y agua, sino que revelan nuevas tensiones relacionadas con el uso y priorización del recurso económico. En efecto, el ejercicio de priorización de variables estructurales no constituyó un proceso neutral (Papagno, Vittale y Barrientos, 2017), sino que develó espacios de poder y conflicto entre diversos actores, probablemente útiles para la comprensión de los diversos procesos de construcción de la gobernanza territorial. Desde la perspectiva del campo social, también visto como un campo de luchas y enfrentamientos, los actores despliegan estrategias para cambiar su posición social o consolidarse en una posición privilegiada o dominante a partir de la disponibilidad y movilización de recursos en términos de capitales (Bourdieu, 2013; Wacquant, 2017).

Así, los talleres implementados en cada tipo de territorio evidenciaron conflictos locales diferenciados con juegos de actores particulares orientados a consolidar posiciones dominantes o subordinar a otros. Estas particularidades, no solo mostraban los desequilibrios en

los capitales disponibles entre los actores, sino que a su vez demostraban las vías difíciles para la construcción de consensos y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo rural planteados en la planificación local.

En las parroquias rurales pertenecientes al tipo de territorio 1 (periurbanos/conurbados) es común encontrar el antagonismo entre actores dominantes del sector inmobiliario y las comunidades locales, en su mayoría ya urbanizadas. En estos territorios se registran diversos conflictos con relación a procesos evidentes de gentrificación, pero de igual manera, en zonas de alta densidad natural y ecológica grandes grupos inmobiliarios se disputan el control del espacio, y de los recursos hídricos con comunidades tradicionales subsumidas en medio de las construcciones informales que ponen en riesgo la sostenibilidad territorial.

En las parroquias rurales pertenecientes al tipo de territorio 2 (rururbanas y periurbanas) existen conflictos vinculados tanto a la expansión de zonas industriales como al aumento de la franja urbana sobre los poblados rurales, en detrimento de la superficie agrícola útil. El avance de las lógicas de uso del espacio urbanas ha profundizado, además, tensiones entre actores campesinos que pretenden preservar sus dinámicas productivas agrícolas y nuevos habitantes rurales. A esto se suma un conflicto del tipo étnico manifestado en el distanciamiento social interno en las comunidades. Aquí surgen reclamos simbólicos relacionados con los derechos ancestrales de los pueblos indígenas y la recuperación de un espacio común inexistente. En contraste se encuentran las demandas estructurales de actores denominados 'anti ancestrales', quienes impulsan dinámicas no comunitarias de valorización de la tierra y el territorio. Este debilitamiento interno de las comunidades rurales favorece al capital inmobiliario e industrial, cuyo objetivo es controlar el espacio social en el mediano plazo y negociar la compra de grandes extensiones de tierra a precios convenientes. Al final de cuentas, al capitalismo no le interesa eliminar al campesinado, sino mantenerlo débil y alineado sus intereses.

Finalmente, en las parroquias rurales del tipo 3 y 4 (rurales con vocación de producción agrícola y ecosistémica), se evidencian tensiones entre actores en torno a las prácticas agrícolas y a la conservación ambiental. Aquí, pequeños y medianos productores locales han sido estigmatizados por nuevos habitantes rurales quienes tratan de imponer a la agroecología como paradigma legítimo, sin considerar las dinámicas productivas endógenas.

Asimismo, se encuentran dilemas y conflictos vinculados a la minería metálica. Un caso representativo es el de la Reserva de Biosfera del Chocó Andino, donde en 2023, mediante un proceso de consulta popular, se prohibió la minería metálica. Aquí, diversos colectivos ambientalis-

tas de Quito asumieron la vocería oficial del territorio. Sin embargo, estos grupos, en su mayoría urbanos y pertenecientes a una ‘elite ambientalista local’, desde una posición dominante, no se articulan con la población local ni tampoco con los pequeños y medianos productores del territorio. Además, tienden a deslegitimar las prácticas productivas locales, calificándolas de insostenibles ambientalmente, sin entender que estos campesinos habitan bajo lógicas de subsistencia y subordinación productiva.

Pero más allá de las tensiones y conflictos identificados en cada tipo de territorio, la posibilidad de impulsar un enfoque rural protagónico se ve limitada por un fuerte embate político. En efecto, se identificaron presiones de actores, como concejales metropolitanos y grupos partidistas que, en alianza con élites territoriales, reclamaron mayor protagonismo en la orientación del financiamiento destinado al desarrollo rural. Esta injerencia en la asignación y direccionamiento de los fondos públicos persigue negociaciones exitosas para la consolidación de un bloque mayoritario en el órgano legislativo local y la gobernabilidad de la administración en el corto plazo; sin embargo, esto implica abandonar un proceso sostenido de construcción de la gobernanza territorial a mediano plazo. En este escenario, partidista y clientelar, los recursos tienden a dirigirse hacia obras de rápida rentabilidad electoral, desvinculadas de las problemáticas locales, mientras que la implementación de instrumentos estratégicos de planificación para el desarrollo rural se ha convertido en una barrera política incómoda y deja de ser prioritaria.

En este contexto, son notorios los desafíos en la construcción de gobernanza territorial (Perrin, y Lacquement, 2023), los cuales deben ser liderados a través del fortalecimiento institucional para el desarrollo rural con el fin de marcar las reglas del juego y de facilitar la implementación de instrumentos, estrategias, lineamientos y políticas. Sin embargo, en Quito, aunque el cambio de rumbo en la planificación se ha mantenido en el discurso, en la práctica ha quedado detenido el proceso de redynamización rural para el futuro de la región metropolitana, dejando a la gobernanza local “en un estado inconcluso a la vez que, la construcción del camino hacia el Desarrollo Territorial [...] habría sido abortado” (Martínez-Godoy, 2022, p.14)

Conclusiones

En contextos de crisis climáticas, alimentarias y sociales, la relación urbano-rural no solo es un componente geográfico, sino un factor clave para el desarrollo territorial sostenible. El futuro de las ciudades latinoamericanas depende en gran medida de la superación del enfoque urbano-centrista en los sistemas de planificación local para

avanzar hacia esquemas capaces de integrar estratégicamente las áreas rurales como parte de una ciudad-región.

Sin lugar a dudas, esta evolución exige una reestructuración y un fortalecimiento del sistema de gobernanza territorial. En este sentido, el rediseño de la institucionalidad, la reformulación de la distribución presupuestaria local y el replanteamiento de las prioridades en la articulación rural-urbana para la planificación del futuro metropolitano deben inscribirse en un proceso sostenido de articulación de actores con recursos diferenciados capaces de generar dinámicas de acción colectiva, más allá de la simple priorización de acciones inmediatas orientadas a garantizar la gobernabilidad del gobierno de turno.

El caso de Quito describe un proceso novedoso de construcción de una política de desarrollo rural metropolitana, pero también alerta sobre la fragilidad de dicho proceso frente a coyunturas políticas y estructuras de poder preexistentes que imposibilitan la movilidad de actores en el campo social. A partir del ejercicio de tipologización de los territorios rurales, se puso en evidencia una heterogeneidad territorial profunda que exige acciones diferenciadas. En este sentido, los diversos ejes estructurales (en relación con la tierra, el agua, el acceso a mercados y la retención de las juventudes rurales) tienen una priorización diferenciada e innovadora para la planificación metropolitana.

Esta experiencia también revela una multiplicidad de conflictos territoriales según el tipo de ruralidad: desde la presión inmobiliaria en las zonas periurbanas, hasta las disputas por la imposición de una vocería ambiental en territorios de conservación. Estos conflictos y tensiones en torno al control del espacio social no constituyen necesariamente obstáculos para la ‘buena gobernanza’ local, sino que, al ser la expresión de resistencias y oposiciones, también pueden esconder oportunidades de innovaciones sociales y organizativas para el Desarrollo Territorial. Sin embargo, la existencia de un escenario adverso de concentración del capital político bajo una lógica partidista y clientelar en el direccionamiento de los recursos destinados al desarrollo Rural en el DMQ ha derivado en una gobernanza inconclusa o desviada.

En efecto, Quito enfrenta un escenario en el que la planificación estratégica inicial no es suficiente para sostener un proceso de acción colectiva favorable al desarrollo territorial. La acumulación de capitales y dominación del espacio se expresan en la búsqueda inmediata de una gobernabilidad ilusoria de corto plazo, materializada en la obra pública de cemento electoralista, antes que en los procesos sostenidos de gobernanza territorial. De este modo, la interfaz urbano-rural en Quito, se configura como un espacio altamente disputado, que deja de funcionar como recurso estratégico para convertirse en una

barrera política al desarrollo urbano centrado de la ciudad metropolitana.

En una lógica extrapolada, en el contexto latinoamericano se trata de una problemática común, donde el elemento central para pensar el desarrollo territorial y el futuro de las regiones metropolitanas radica en sostener procesos de gobernanza territorial orientados a la definición compartida de una visión estratégica de largo plazo.

Referencias

- BARRAGÁN OCHOA, F. & MARTÍNEZ GODOY, D.** (2023). Patrones espaciales migratorios entre campos y ciudades y su incidencia en el futuro de los territorios rurales y agroalimentarios andinos: Reflexiones desde el caso ecuatoriano. *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, 22, 101–123. <https://doi.org/10.17141/eutopia.23.2022.5765>
- BARRAGÁN OCHOA, F.** (2024). Prospectiva de las relaciones campo-ciudad en los países andinos: Identificación y análisis de las variables clave. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 25, 135–160. <https://doi.org/10.17141/eutopia.25.2024.5932>
- BERDEGUÉ, J., CARRIAZO, E., JARA, B., MODREGO, F. & SOLOAGA, I.** (2015). Cities, territories, and inclusive growth: Unraveling urban-rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 73, 56–71. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.013>
- BERDEGUÉ, J., & PROCTOR, F. J.** (2015). Rethinking cities in rural transformation: The role of territories. *Development*, 58(2-3), 237–241. <https://doi.org/10.1057/s41301-016-0036-y>
- BOURDIEU, P.** (2013). Séminaires sur le concept de champ, 1972-1975. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200(5), 4–37. <https://doi.org/10.3917/ass.200.0004>
- CANALES, A., & CANALES CERÓN, M.** (2013). De la metropolización a las agrópolis: El nuevo poblamiento urbano en el Chile actual. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12(34), 31–56. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000100003>
- CHIRIBOGA, M.** (2010). Dinámicas territoriales rurales en América Latina. *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 1(1), 51–68. <https://doi.org/10.17141/eutopia.1.2010.934>
- CHOAY, F.** (2014). *L'urbanisme, utopies et réalités: Une analogie*. Éditions Points.
- FARINÓS DASÍ, J.** (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: Refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación frontera. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 5(2), 4–24. <https://doi.org/10.24302/drd.v5i2.993>
- HOFFMANN, E. M., SCHAREIKA, N., DITTRICH, C., SCHLECHT, E., SAUER, D., & BUERKERT, A.** (2023). Rurbanity: A concept for the interdisciplinary study of rural-urban transformation. *Sustainability Science*, 18, 1739–1753. <https://doi.org/10.1007/s11625-023-01331-2>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INEC).** (2022). *Censo de población y vivienda*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- LEFEBVRE, H.** (1978). *De lo rural a lo urbano*. Ediciones Península
- MARTÍNEZ GODOY, D. (COORD.).** (2017). *Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural*. CONGOPE; Abya-Yala. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57057.pdf>
- MARTÍNEZ GODOY, D.** (2022). Dificultades y futuros del desarrollo territorial: Una reflexión desde el caso andino en Ecuador. *Revista Horizontes Territoriales*, 2(4), 1–24. <https://doi.org/10.31644/HT.02.04.2022.A21>
- MORANDELL, T., WICKI, M., & KAUFMANN, D.** (2025). The planning of urban-rural linkages: An automated content analysis of spatial plans adopted by European intermediate cities. *Landscape and Urban Planning*, 255, 105258. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2024.105258>
- NEGRÓN, M.** (2004). Las ciudades, motores del desarrollo rural. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 1(8), 32–36. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74800805>
- PAPAGNO, S., VITALE, J. A., & BARRIENTOS, M. J.** (2017). La prospectiva como construcción social de futuros en los procesos de ordenamiento territorial [Trabajo de conferencia]. VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina. <https://www.researchgate.net/publication/330142607>
- PATROUILLEAU, M., TARABORRELLI, D., Y ALONSO, I.** (2021). Los estudios prospectivos y la cuestión alimentaria en América Latina: un estado de la cuestión. En *Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina*. E-papers/Red PP-AL. https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/INTADig_8050014602ec3e3b0746544a4d700cf5
- PERRIN, C., & LACQUEMENT, G.** (2023). Initiatives et politiques alimentaires territoriales : de nouvelles relations villes-campagnes ? *Annales de Géographie*, 749-750(1), 5–13. <https://doi.org/10.3917/ag.749.0005>
- PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO 2021 – 2033,** (2021). Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del Distrito Metropolitano de Quito.
- PUELLO BEDOYA, M.** (2005). Agrópolis o el fin de la ciudad-territorio: Aportes conceptuales para un planeamiento físico de base agropolitana. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 9(1), 43–53. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18736>
- RAMÍREZ, J. C., ACOSTA, O. L., MIRANDA, Y., NIÑO, J., MORA, D., & MONROY, S.** (2021). *Vínculos rurales-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia: Marco analítico y conceptual* (Documento de Trabajo No. LC/TS.2021/xx-LC/BOG/TS.2021/1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones>
- SCOTT, M., STURZAKER, J., GALLENT, N., PARKER, G., BURNETT, A., & MELL, I. (EDS.).** (2025). *Rural Planning Futures: Principles, Policy and Practice in the UK and Ireland*. Routledge
- SILI, M.** (2018). La acción territorial: Una propuesta conceptual y metodológica para su análisis. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 20(11), 11–31. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n1p11>
- TORRE, A.** (2022). Les dimensions coopératives du développement territorial. *RECMA*, 364, 238–249. <https://doi.org/10.3917/recma.364.0238>
- VIANA-CÁRDENAS, C.** (2013). El campo y la ciudad, áreas de reencuentro. Hacia una nueva cultura del territorio. *Habitat y Sociedad*, 6(6). <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2013.i6.02>
- WACQUANT, L.** (2017). Bourdieu viene a la ciudad: Pertinencia, principios, aplicaciones. *EURE (Santiago)*, 43(129), 5–25. <https://eure.cl/index.php/eure/article/view/2546/1000>
- ZHOU, X., WANG, H., & LI, Y.** (2023). Spatial path to achieve urban-rural integration development: A theoretical framework. *Habitat International*, 134, 102822. <https://doi.org/10.1016/j.habitint.2023.102822>