

En toda ciudad, la cuestión predial es un elemento esencial del funcionamiento urbano. Actualmente, no existe información homogénea y coherente en cuanto a las características de los propietarios, ni al tamaño y a la repartición de las propiedades inmobiliarias en el Distrito Metropolitano. Sin embargo, gracias a datos recientes sobre el valor del suelo y la calificación económica de los espacios en el conjunto urbano es posible tratar esta cuestión.

Aunque el valor del suelo no pueda ser considerado como un elemento esencial del funcionamiento urbano al mismo título que una planta de agua o un sector de actividad económica, es importante tomar en cuenta esa dimensión que, entre los elementos urbanos de mayor interés, representa en sí el valor del suelo. En efecto, este contribuye a explicar en gran parte la localización y la caracterización de los componentes urbanos que constituyen, diferencian y califican a los diferentes sectores de la ciudad.

Es esto lo que justifica este pequeño capítulo cuyo objetivo es simplemente entregar las informaciones existentes actualmente sobre esta cuestión, para extraer de ello los espacios de mayor valor económico del suelo en el Distrito. Los espacios así seleccionados podrán contribuir a elaborar una lectura sintética,

aunque lo más completa posible, de los lugares esenciales del DMQ.

1. Los datos sobre el valor del suelo y el método

Los datos utilizados provienen de un estudio sobre el valor del suelo realizado en el año 2000 por la Dirección de Avalúos y Catastros del MDMQ. La metodología adoptada en este análisis es la siguiente¹:

La primera etapa consistió en determinar, mediante trabajo de campo, sectores homogéneos esencialmente desde el punto de vista del tipo de construcción. Estos, llamados Áreas de Intervención Valorativa (AIVA), corresponden en general a partes de barrios, urbanizaciones, lotizaciones, conjuntos habitacionales o avenidas principales que presentan efectivamente

¹ Esta metodología, tomada del estudio de la Dirección de Avalúos y Catastros tiene como objetivo principal el cobro del impuesto predial. Otras metodologías con distintos objetivos podrían desembocar en resultados ligeramente diferentes, en particular respecto del mercado inmobiliario de la ciudad. Informaciones más detalladas sobre la metodología utilizada en esta investigación se encontrarán en el informe *Valor del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito*, IRD-MDMQ (septiembre del 2001).

una homogeneidad física. Se debe anotar que el estudio no tomó en cuenta todo el territorio del Distrito sino solamente los sectores urbanizados

En una segunda fase, cada una de esas zonas homogéneas fue calificada en función de 3 grandes criterios: la calidad de la construcción, la presencia de infraestructuras urbanas y el valor del suelo en el mercado inmobiliario. El primer criterio, de tipo cualitativo, atribuye un valor a cada uno de los 7 tipos de construcción identificados. El segundo, igualmente de tipo cualitativo, toma en consideración las diferentes infraestructuras a cada una de las cuales se atribuye un valor del que se efectúa la suma para obtener un indicador cualitativo general de cada área (AIVA). El valor comercial del suelo, por su parte, es un criterio cuantitativo establecido en función del precio de las casas y los terrenos en los avisos de los principales diarios que circulan en el Distrito. El indicador fue construido mediante un valor atribuido a cada una de las 9 clases de precios del metro cuadrado de terreno establecidas.

La tercera fase es el establecimiento de un indicador global mediante la suma ponderada de los valores de los tres indicadores elaborados anteriormente. En tal indicador, la calidad de la construcción interviene en un 50%, las infraestructuras en un 15% y el valor del suelo en un 35%. La clasificación de ese indicador global permitió, para terminar, diferenciar las zonas homogéneas en 9 rangos de valores económicos globales, llamados sectores económicos en el estudio de la Dirección de Avalúos y Catastros, y elaborar la cartografía correspondiente.

2. El valor comercial del suelo

La representación cartográfica de los resultados de este análisis del valor del suelo en el DMQ aparece

Cuadro 14-1
Clasificación de las AIVA según el valor comercial del suelo

Clase de precios (en \$/m ²)	Valor atribuido
inferior a 5	3
5 - 8	5
9 - 16	9
17 - 24	15
25 - 50	21
51 - 85	27
86 - 102	31
103 - 172	34
superior a 172	35

Fuente: Dirección de Avalúos y Catastros (2000)

en dos mapas. El primero (mapa 14-1) da cuenta únicamente del valor comercial del suelo. Pone en evidencia muy claramente la carestía del suelo en el sector de Quito situado alrededor de La Carolina y La Pradera, en el sector de El Bosque y El Batán, por ejemplo. Se podrá observar que ningún sector de las parroquias suburbanas se sitúa en la gama más elevada de precios del suelo, pero en el valle de Cumbayá se encuentran zonas que se ubican en la clase inmediatamente inferior. Algunos ejes urbanos importantes se destacan también claramente, como es el caso de la avenida Amazonas. Así, se ve que los sectores donde el precio del suelo es mayor son aquellos en los que se multiplican las actividades financieras y comerciales, aunque también ciertos sectores residenciales de alto nivel. A la inversa, los

barrios donde el precio del suelo es menor están situados en la periferia, en especial en la parte sur-oriental de la ciudad. El valor comercial del suelo en los barrios periféricos del norte, aunque se ubica en las clases más bajas, es globalmente superior al que registran los del Sur.

3. El valor económico global del suelo

El mapa de síntesis (14-2) que toma en cuenta entonces, como ya se señaló, no solamente el valor del suelo sino la calidad de la construcción y la presencia de infraestructuras urbanas, permite que aparezcan otros sectores urbanos con un valor económico global muy elevado, como el barrio residencial El Condado o el sector financiero y comercial de La Pradera. Se podrá observar igualmente que el valle de Cumbayá presenta sectores cuyo valor económico global entra en el rango más elevado. Este enfoque sintético permite por ende destacar zonas de calidad urbana máxima, incluso si no se ubican en la gama más elevada de los precios del mercado, probablemente debido a su alejamiento del centro. Las zonas geográficas que corresponden a los sectores económicos más bajos son, entre otras, los

barrios periféricos de las laderas del Pichincha y del sureste, y las parroquias suburbanas del noreste. Es el caso en especial de ciertos sectores de Llano Chico o Calderón.

4. Elementos y lugares esenciales del DMQ en términos de valor del suelo

A partir de estos diferentes elementos, para la determinación de las zonas de mayor interés del DMQ, se tomaron en cuenta los dos mapas elaborados, a fin de tener una visión más completa de los sectores donde el valor económico del suelo es mayor. Así, se retuvieron los sectores que se ubican ya sea en la categoría más elevada de los sectores económicos, lo que constituye un criterio de tipo cualitativo, o en la gama más alta del precio del suelo, que es el único criterio cuantitativo del que se dispone. Sin ambigüedad alguna, las zonas urbanas que corresponden a esos criterios son zonas de importante actividad económica moderna, en especial los lugares de implantación de la actividad financiera y de servicios a las empresas en el centro norte de la ciudad, entre el aeropuerto y El Ejido, y algunos barrios residenciales muy acomodados como El Batán, el Quito Tenis y el valle de Cumbayá.



Mapa 14-1
Valor comercial del suelo
urbano en el DMQ

Precio comercial del suelo
 (en dólares/m²)

- más de 173
- de 103 a 172
- de 86 a 102
- de 51 a 85
- de 25 a 50
- de 17 a 24
- de 9 a 16
- de 5 a 8
- menos de 5

Fuente de los datos:
 Dirección de Avalúos y Catastros (2000)



Mapa 14-2
Sectores económicos
urbanos del DMQ

Valor económico

- Sector 1
- Sector 2
- Sector 3
- Sector 4
- Sector 5
- Sector 6
- Sector 7
- Sector 8
- Sector 9

Fuente de los datos:
Dirección de Avalúos y Catastros (2000)

Mapa 14-3
Los lugares esenciales del DMQ en términos de valor del suelo



15 - Las instituciones públicas en el DMQ

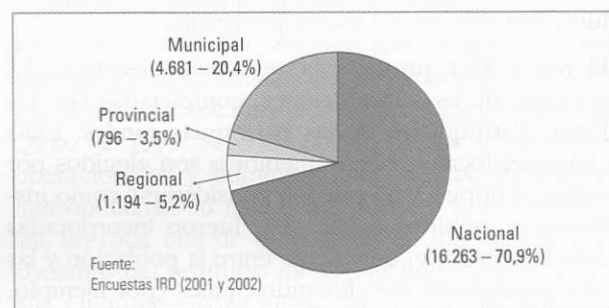
A la vez capital de la República del Ecuador, capital de la provincia de Pichincha y Distrito Metropolitano, Quito acumula importantes responsabilidades políticas, administrativas y financieras que requieren de la presencia de gran cantidad de instituciones y servicios públicos, además de las necesidades administrativas impuestas por la gestión directa de su propio territorio. Por ello, en Quito se encuentran instituciones de todo nivel político-administrativo, desde el nacional hasta el local, pasando por instituciones de cobertura regional y la administración provincial. En este capítulo, después de un breve panorama del conjunto de instituciones públicas existentes en el DMQ, se tratará esencialmente de la administración metropolitana y de sus diferentes componentes. Las instituciones nacionales se analizan en el capítulo 16 relativo a la capitalidad, y la localización de los lugares esenciales correspondientes se realiza dentro de ese tema. Las entidades de cobertura regional (aunque no corresponden a un nivel político-administrativo) y la administración provincial, solo son evocadas.

1. Breve panorama de las instituciones públicas existentes en el DMQ

Como lo indica la figura 15-1, las instituciones públicas implantadas en Quito ofrecen una cantidad de

puestos de trabajo nada despreciable, en la medida en que ocupan a cerca de 23.000 personas¹, es decir algo más del 3% de la población activa de Quito². El

Figura 15-1
Repartición de los empleos públicos según el nivel político-administrativo



- ¹ Se trata de empleos directos (con nombramiento) en la administración misma, estimados a partir de encuestas realizadas en el 2001 y el 2002 en diferentes entidades. En otras palabras, los médicos funcionarios del MSP o los profesores de escuela del Ministerio de Educación por ejemplo, no participan en esa cifra.
- ² Según los datos del INEC de 1998, se puede considerar que existen cerca de 700.000 activos en el DMQ.

nivel nacional ofrece la mayor cantidad de empleos (71% del empleo público del Distrito), las instituciones de cobertura regional y la administración provincial proporcionan el 9%, mientras que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ocupa a cerca de 4 700 personas, es decir el 20% del total

Si bien el volumen de empleo observado a nivel nacional puede parecer lógico, al igual que aquel que permite el funcionamiento de una ciudad de más de 1'800.000 habitantes, puede sorprender en cambio el peso relativamente bajo, en este campo, del nivel regional y provincial. Ciertas instituciones de este nivel pudieron ser identificadas como tales, con una localización propia, lo que es el caso de ANDINATEL³ a escala regional, o el del Consejo Provincial, y de direcciones o jefaturas provinciales (Salud, Educación y Cultura, Tránsito, etc.) a escala provincial.

El mapa 15-1 presenta la repartición espacial del conjunto de esas instituciones, completadas con las Juntas Parroquiales de las parroquias rurales. Estas entidades locales, cuyos miembros son elegidos por votación popular, no pueden considerarse como instituciones públicas en sí, pero fueron incorporadas debido a su papel de vínculo entre la población y las administraciones zonales municipales (por ejemplo, para demandar o proponer mejoras en términos de servicios públicos).

Como se puede apreciar en el mapa, lo esencial de las instituciones nacionales, regionales y provinciales se sitúa entre el Centro Histórico, sede de los órganos esenciales del poder político, y el sur del aeropuerto, con una concentración máxima en los barrios González Suárez, Larrea, El Ejido y La Mariscal⁴. Las instituciones del nivel municipal presentan una

doble lógica de repartición: por un lado, una fuerte concentración en el Centro Histórico, alrededor de la Alcaldía, por el otro, una distribución menos densa de ciertos servicios en el resto de la ciudad y en una parte restringida del Distrito (parroquias de Calderón, Tumbaco y Alangasí). Esta doble lógica de repartición se explica más adelante en la parte dedicada a las entidades municipales.

2. Las instituciones metropolitanas y su repartición

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) cumple funciones políticas, administrativas y de manejo del territorio, a través de la acción de una administración compleja que se puede descomponer de la siguiente manera:

El nivel político

Se trata del nivel más elevado del MDMQ, constituido de miembros electos que asumen los más altos cargos del ejecutivo y del legislativo municipal (el Alcalde Metropolitano y los Concejales Metropolitanos). Es a este nivel donde se deciden las políticas y las grandes orientaciones del desarrollo del Distrito y se establecen las normas y reglamentaciones metropolitanas.

³ Esta empresa garantiza el servicio de telefonía fija en 12 provincias del norte del país (entre ellas la de Pichincha). Es considerada como una institución pública en la medida en que su único accionista es el Estado, y regional puesto que ofrece un servicio público a un territorio que cubre varias provincias

⁴ La lógica de esta repartición puede verse en el capítulo 16 relativo a la capitalidad

El nivel de asesoría

Se encuentran en esta categoría las instituciones de apoyo al nivel político (secretarías, control, comunicación, relaciones con el exterior, etc.). Se trata por ejemplo de la Agencia de Cooperación Externa creada en 1988 para identificar proyectos de cooperación internacional y nacional, y coordinar su ejecución, o del Instituto de Capacitación Municipal (ICAM) creado en 1989 para desarrollar programas de investigación, capacitación y formación de los recursos humanos del Municipio.

El nivel de gestión y administración

Este nivel puede dividirse en dos subconjuntos. El primero se encarga de la gestión administrativa y financiera del Municipio (Direcciones Administrativa, Financiera, de Recursos Humanos.); el segundo está compuesto por las Direcciones Metropolitanas cuyo objetivo es proponer, basándose en estudios, orientaciones de desarrollo en sus respectivos campos, a través de la elaboración de proyectos y planes. Se trata, por ejemplo, de la Dirección Metropolitana de Transporte y Vialidad (DMT) creada en el 2001 como organismo rector del sistema de transporte, con facultades para proponer la política, y desarrollar la planificación y regulación del sistema de transporte. Se puede citar también la Dirección Metropolitana de Desarrollo Social y Económico (DMDSE), creada en el 2000 con el fin de poner en marcha el Plan de Desarrollo Siglo XXI para el MDMQ.

El nivel de operación y prestación de servicios

Este nivel también está dividido en dos categorías: las empresas metropolitanas y las administraciones zonales. Las primeras son empresas de derecho

público con personería jurídica, patrimonio y autonomía financiera. Están encargadas de ejecutar proyectos y políticas formulados en el nivel de gestión y de prestar servicios públicos. Por ejemplo, la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración y Transporte (EMSAT) es el órgano ejecutor de los proyectos de la DMT y tiene la responsabilidad de la gestión, del control y de la supervisión de las operaciones. Existen otras 7 empresas de este tipo, entre ellas, la EMAAP-Q para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, la EMASEO para la evacuación de los desechos sólidos de la ciudad, la Empresa de Rastros (antigua Dirección de Mercados) encargada del manejo de los mercados municipales o incluso la Empresa del Centro Histórico (ECH), actor importante en la preservación del patrimonio de Quito.

Las administraciones zonales son el resultado del proceso de descentralización iniciado por el Municipio desde la creación del Distrito Metropolitano de Quito en 1991. Se encargan de prestar los servicios operacionales y administrativos de las direcciones metropolitanas lo más cerca posible de los habitantes, en cada una de las 8 zonas en que se divide el conjunto del territorio metropolitano: Centro, Norte, Sur, Quitumbe, Los Chillos, Tumbaco, Calderón y La Delicia (mapa 15-2). Se notará la diferencia de superficie de estas zonas, ligada a las densidades de población y a la evolución demográfica.

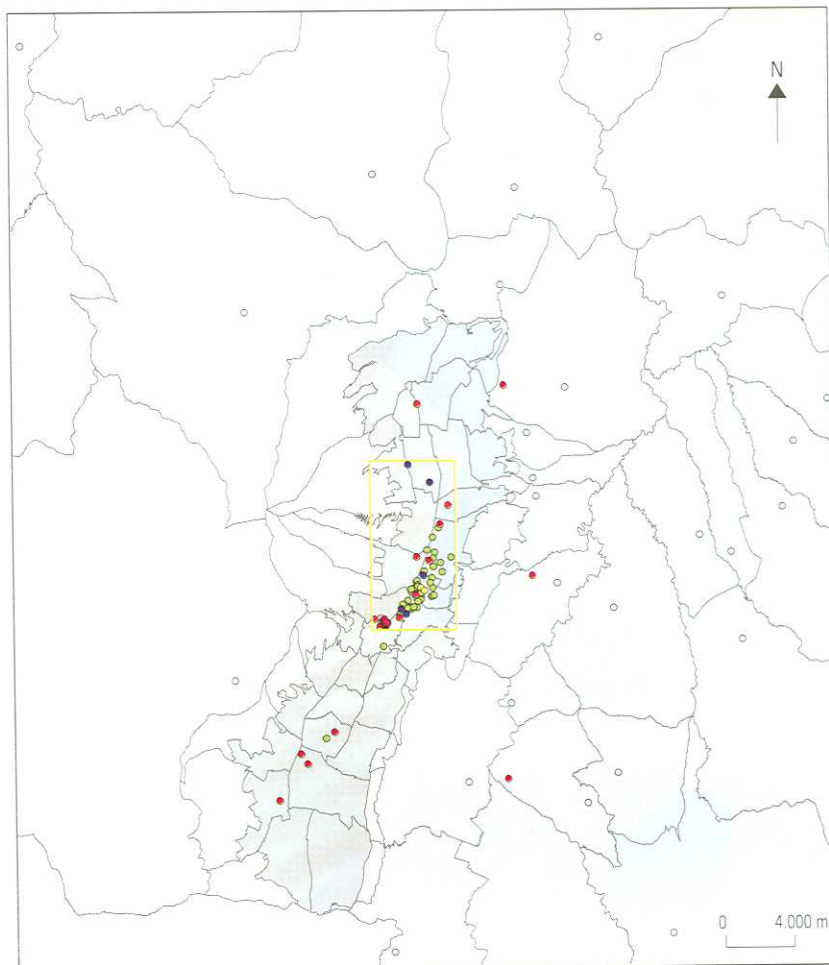
Aparte de cuatro administraciones zonales situadas fuera del marco, el mapa 15-3 representa el conjunto de instituciones municipales clasificadas según los diferentes niveles de organización administrativa descritos. Permite entre otras cosas comprender su doble lógica de repartición, evocada anteriormente

En el Centro Histórico se concentran principalmente los niveles político, asesor y de gestión, debido a las necesidades de cercanía ligadas a su actividad. Las empresas municipales, en general más autónomas, ocupan más extensamente el espacio de Quito, y con mayor razón las administraciones zonales por los territorios que deben administrar.

3. Elementos y lugares esenciales de la administración regional, provincial y metropolitana

El mapa 15-4 representa los lugares esenciales de la administración pública desde el nivel local hasta el

regional. Se seleccionaron las instituciones regionales y provinciales identificadas así como todas las administraciones municipales, habiéndose considerado cada una de ellas, en diversos grados, indispensable para el funcionamiento y el desarrollo del Distrito. Únicamente las Juntas Parroquiales, cuyo papel es estrictamente local, no fueron seleccionadas como elemento esencial. Según este método, el mapa resultante muestra que, pese a una fuerte concentración en el centro y centro norte de la ciudad, esas entidades ocupan un territorio bastante extenso pero, aparte del caso de algunas parroquias situadas inmediatamente al este de Quito, no conciernen al resto del Distrito.



Mapa 15-1
Administraciones públicas en el DMQ

- Administraciones nacionales
- Administraciones regionales
- Administraciones provinciales
- Administraciones municipales
- Cabeceras parroquiales (juntas parroquiales)

Fuentes de los datos: DMTV, investigación IRD.

