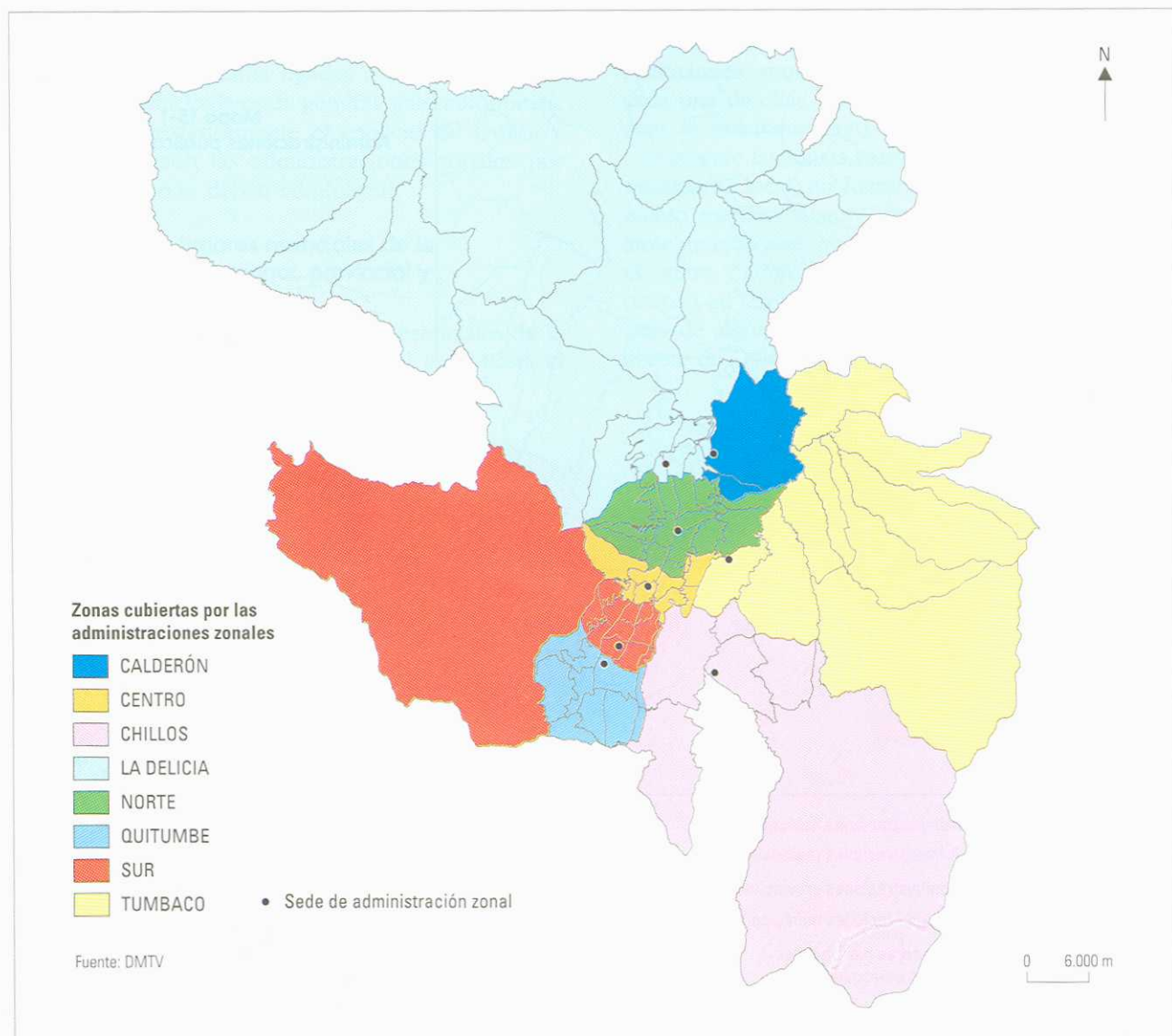
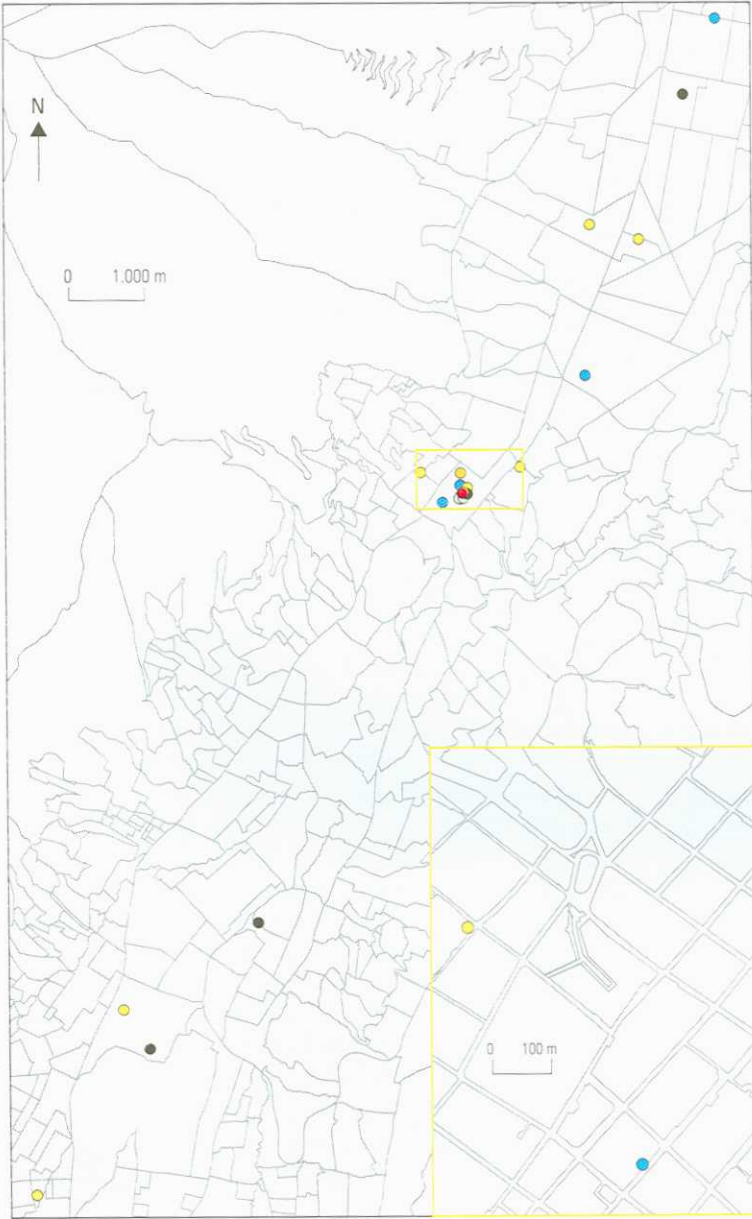


Mapa 15-2
Administraciones zonales del MDMQ





Mapa 15-3
Administraciones municipales
 según el nivel de organización administrativa

- Nivel político y de decisión
- Nivel asesor (control interno del DMQ, relaciones con otras entidades, capacitación)

- Nivel de gestión
- Gestión administrativa y financiera del MDMQ
 - Estudios, proyectos y planes de desarrollo

- Nivel operativo
- Empresas metropolitanas
 - Administraciones zonales

Fuentes de los datos: DMTV, investigación IRD.

Mapa 15-4
Los lugares esenciales de la administración regional, provincial y local



16 - Quito y la capitalidad

La capitalidad puede definirse como la calidad que permite a una ciudad cumplir el papel de capital de una provincia, de una región o de un Estado. Esta calidad implica, en el caso de una capital nacional como Quito, actividades y necesidades particulares que le permiten ejercer funciones políticas, administrativas y relacionales a nivel del país y en el escenario internacional. La capitalidad constituye un conjunto pero se la puede considerar bajo diversos ángulos. En primer término, la ciudad capital desempeña un papel político y administrativo esencial en la conducción de los asuntos nacionales. Paralelamente, acoge a numerosas instituciones nacionales, extranjeras e internacionales que requieren de la cercanía del poder político y de sus instituciones. Además, tratándose de un Estado centralizado como el Ecuador, numerosos organismos y actividades se concentran en la capital debido a las ventajas que esta ofrece en relación con las demás ciudades del país. Finalmente, el personal nacional o extranjero asociado al conjunto de las instituciones de la capitalidad, al igual que sus familias, tienen necesidades específicas de servicios e infraestructuras que la capital debe satisfacer.

Las funciones que gravitan alrededor de la capital y los servicios a ellas vinculados se materializan en el

espacio en lugares que constituyen elementos esenciales a la vez para el Distrito y para el Ecuador. Quito, capital del Ecuador, es también capital de la provincia de Pichincha y Distrito Metropolitano, lo que constituye otra faceta de la capitalidad, pero las funciones provinciales y locales no se analizarán en este capítulo¹. El propósito es identificar y cartografiar los elementos de la capitalidad nacional del Distrito de Quito, analizar su repartición espacial antes de seleccionar los lugares esenciales correspondientes². Los elementos que participan en la capitalidad de Quito fueron clasificados en cuatro conjuntos.

1. Los elementos de la capitalidad directamente vinculados a la capital política y administrativa

La primera característica de Quito, capital del Ecuador es su carácter de principal centro de decisiones

¹ Esta dimensión es analizada en el capítulo 15 relativo a las instituciones públicas.

² Las informaciones reunidas en este capítulo provienen de fuentes muy variadas, entre ellas: el SRI, la Cámara de Turismo de Pichincha, la página web y el Plan de Ordenamiento Territorial del MDMQ, entrevistas a varios responsables del Municipio y de otras instituciones como la FLACSO.

en los planos político y administrativo, de mayor importancia para el funcionamiento y el desarrollo de la Nación. Por ello el Distrito Metropolitano de Quito congrega, en primer lugar, a los tres poderes constitucionales:

- el poder legislativo: la función legislativa es ejercida por el Congreso Nacional que promulga leyes y decretos en el marco del funcionamiento democrático de la República Ecuatoriana;
- el poder ejecutivo la Presidencia y la Vicepresidencia de la República constituyen el más alto nivel del poder ejecutivo. A este nivel se toman las decisiones de orden político, administrativo, económico, social y cultural más relevantes del país. La aplicación de estas decisiones se realiza a través del conjunto de ministerios nacionales, que proporcionan asesoramiento y apoyo en cada uno de los sectores de intervención del Estado. agricultura, ambiente, educación y cultura, turismo, comercio, etc. En el marco de la función ejecutiva se inscriben también los organismos de la fuerza pública. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. Por su lado, la Policía Nacional está encargada de garantizar la seguridad y el orden público en el país. Entre las principales instituciones figuran el Consejo de Seguridad Nacional, organismo mayor responsable de la defensa nacional y el Consejo Nacional de Policía, órgano de supervisión, evaluación y control de la Policía Nacional
- El poder judicial la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura son los

organismos mayores del orden legal según la Constitución de la República. Tienen como misión interpretar y hacer respetar el Derecho.

Al lado de los organismos de la función legislativa, ejecutiva y judicial que garantizan el Estado de Derecho en el Ecuador, Quito acoge a ciertos organismos de Estado mayores, entre los que se cuentan:

- el Tribunal Constitucional, encargado de velar por el respeto de la Constitución Política de la República,
- el Tribunal Supremo Electoral que tiene como funciones organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales;
- organismos de control (de las instituciones públicas y privadas, de los gastos públicos, de los ingresos, de la administración de bienes públicos, etc.) como la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público o las diferentes superintendencias;
- instituciones financieras tales como el Banco Central del Ecuador que tiene como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado.

Se consideraron igualmente otros grandes servicios del Estado (organismos de apoyo gubernamental, de prestación de servicios públicos, organismos que integran el régimen seccional autónomo). Se trata, por ejemplo, del SRI en el campo tributario, del Consejo Nacional de Modernización para las cuestiones de planificación y desarrollo a nivel nacional, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) o del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) en el campo social, del Consejo Nacional de Estudio Superiores (CONESUP) en materia educativa y científica o

incluso de la Casa de la Cultura Ecuatoriana en el ámbito cultural.

A estos organismos se agregaron finalmente instancias de la Iglesia Católica que ocupa un lugar importante en el Ecuador (por ejemplo la Conferencia Episcopal Ecuatoriana)

2. Instituciones y organismos internacionales relacionados con la capital política y administrativa

Por ser capital de la República, en Quito se concentran todas las embajadas y la mayoría de consulados esenciales para las relaciones internacionales del Ecuador. Además, la ciudad acoge a gran número de organismos internacionales (PNUD, BID, ECHO, Banco Mundial, CAF.) y de ONG internacionales (CARE, COOPI, MSF, SNV, DED, etc.)³, y también a instituciones tales como las cámaras binacionales de comercio. Estos organismos se ubican en la capital, por la cercanía de las instancias del poder.

En el campo financiero, se puede anotar la presencia en Quito de numerosos bancos extranjeros e internacionales, relacionados con la capital política en la medida en que financian proyectos del Estado con el que negocian directamente. Manejan las transferencias bancarias de los países que financian proyectos en el Ecuador. Tal es el caso del Banco do Brasil o del Banco de Santander. Aunque no se encuentran solamente en Quito, pues algunos también están representados en Guayaquil, se tomaron en cuenta los bancos internacionales en la medida en que tienen vínculos con entidades públicas y grandes empresas privadas ubicadas mayoritariamente en la capital. Además para sus relaciones con el exterior necesitan

los servicios ofrecidos por la capital para las transacciones internacionales. Se pueden citar como ejemplos el Citibank N.A y el ING Bank N.V.

Las compañías aseguradoras internacionales también se ubican en su mayoría en Quito. Trabajan directamente con el Estado ecuatoriano cubriendo activos que las compañías nacionales difícilmente podrían asumir debido a su insuficiente respaldo económico. Un ejemplo significativo es la American Home Assurance Company

En el ámbito internacional hay que mencionar igualmente a las compañías petroleras. Estas, al desarrollar su actividad en una área considerada como estratégica para el país, están estrechamente vinculadas con la política económica del Estado ecuatoriano. Aunque la producción y venta del petróleo se realiza fuera del Distrito, las compañías petroleras se localizan en la capital por la proximidad al poder necesaria para sus actividades, además de las ventajas que ofrece Quito en su calidad de centro de negocios.

3. Organismos nacionales atraídos por Quito por ser capital política y capital de un país centralizado

En este conjunto se ubican dos tipos de instituciones

- Las primeras son aquellas cuya esfera de acción es nacional y cuyo funcionamiento está vinculado con el poder público. Se hallan por tanto situadas en las capitales.

³ De esas ONG, 40 están organizadas en un Foro de ONG Internacionales presentes en el Ecuador, creado en 1999

En esta categoría se encuentran organismos de desarrollo social, generalmente entidades no gubernamentales dedicadas al desarrollo y a estudios sociales, que precisan relacionarse con la acción gubernamental para funcionar y acceder a préstamos y servicios (caso de la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos). Otras organizaciones de tipo social implantadas en la capital son asociaciones o federaciones cuyo ámbito de acción es nacional. Necesitan estar cerca de los poderes políticos para optimizar su actuación (presiones, huelgas y protestas cuyo blanco es el poder representativo y simbólico de Quito), dar a conocer sus necesidades, negociar y formular propuestas y sugerencias alternativas. Aquí se destacan gremios y sindicatos nacionales como la Asociación de Transportistas Urbanos del Ecuador tan mencionada en días de paro de transportes, sindicato muy poderoso del que depende la movilidad de toda la población, no solo de la capital sino del país entero.

También se encuentran organizaciones de tipo económico y financiero como la Asociación de Bancos Privados, la Asociación Nacional de Empresarios o la Asociación de Productores y Exportadores de Flores. Igualmente se incluyeron en este primer grupo instituciones financieras como la Bolsa de Valores y los bancos nacionales. Estos últimos se vinculan estrechamente con la capital política porque el Estado ecuatoriano al no tener ninguna institución que funcione como banca de primer piso⁴, utiliza al sistema financiero nacional como intermediano entre el financiamiento estatal y los inversionistas privados. Además los bancos nacionales se han convertido en agentes

de recaudación de los principales impuestos que cobra el Estado, en especial el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Entre los ejemplos más significativos se pueden mencionar el Banco del Pichincha o el Produbanco.

- En el segundo conjunto se incluyeron ciertos organismos que en términos absolutos no son específicos de las capitales pero que tienden a concentrarse en las capitales de países centralizados dadas las ventajas que estas ofrecen en relación con otras ciudades (proximidad del poder político, aunque también existencia de infraestructuras y servicios de alto nivel). Pese a la importancia de Guayaquil en ciertos campos (económico y demográfico en especial) y a un proceso de descentralización iniciado a principios de los años 1990, el Ecuador sigue apareciendo como un país centralizado.

El ámbito cultural es representativo de esta categoría con el ejemplo significativo del Museo del Banco Central, mayor ente nacional que reúne la historia del Ecuador desde los tiempos prehistóricos. Ofrece además un apoyo notable al sector educativo del país y sobre todo de la capital.

En este orden también se encuentran los principales medios de comunicación, tanto prensa, como radio y televisión. Si bien no son exclusivos de Quito, fueron tomados en cuenta pues deben estar más cerca de la fuente de información para poder comunicarla al resto del país.

⁴ Se trata de las instituciones que entregan directamente préstamos a los productores.

Se incluyeron también varias empresas cuya producción se realiza fuera del DMQ, pero cuya venta y administración se ubican en Quito. Como ejemplos al respecto se pueden mencionar Cemento Chimborazo o Aceropaxi: su producción tiene lugar en las provincias de Chimborazo y Cotopaxi respectivamente mientras que el mercado principal es el DMQ. Se domicilian en Quito por ser este el centro de negocios y porque ofrece infraestructuras y servicios de mejor calidad que las provincias. Asimismo se añadieron a esta categoría las empresas florícolas pese a que su producción se efectúa mayoritariamente fuera del Distrito. Sin embargo, su actividad es manejada desde el DMQ y el aeropuerto de Quito es esencial en el proceso de exportación.

Se consideraron igualmente en este segundo conjunto varios organismos cuya representación en Quito es mayor que en el resto del país, en el plano tanto cuantitativo como cualitativo. Se trata, sin entrar en detalle, de entidades educativas (las principales universidades), de centros de investigación científica y técnica (IGM, CEPEIGE), de organismos que brindan servicios específicos (Empresa Nacional de Correos), de establecimientos de salud que ofrecen servicios sin equivalente en el resto del Ecuador (caso de SOLCA por ejemplo, único hospital que realiza tratamientos de cáncer) o incluso de grandes agencias de turismo que desarrollan sus actividades en todo el país (Metropolitan Touring, Klein Tours, etc.)

4. Elementos de apoyo a la capitalidad

Todos los elementos anteriores que constituyen la armazón de la capitalidad, en especial las instituciones

nacionales e internacionales directamente vinculadas con la capital política y administrativa, no podrían funcionar adecuadamente sin ciertos servicios e infraestructuras de calidad que una capital nacional debe ofrecer. Los campos que entran en esta lógica son numerosos al igual que los elementos correspondientes a cada uno de ellos.

El transporte aéreo es uno de los campos más significativos. Los aeropuertos y las compañías aéreas no son específicos de una capital pero desempeñan en ella un papel particular debido a los desplazamientos nacionales e internacionales asociados a las funciones capitalinas.

Se consideraron también algunos elementos útiles en cuanto a la imagen de Quito y la acogida de personas, ecuatorianas y extranjeras, que permanecen algunos días en la capital por actividades profesionales, para participar en congresos o seminarios o en cualquier otra actividad ligada a la capital. Por esta razón, se seleccionaron los principales hoteles, restaurantes, centros de atracción y centros comerciales de Quito, las principales agencias de alquiler de vehículos, los principales museos, centros culturales y centros de exposiciones.

Quito alberga a una importante comunidad extranjera (del orden de 25.000 personas), gran parte de ella constituida de personal (y sus familiares) de embajadas, consulados, organismos internacionales, institutos de investigación, colegios internacionales, centros culturales, bancos internacionales o empresas extranjeras. La presencia de esta población foránea residente se acompaña de ciertos servicios y por ende de lugares que también se seleccionaron como elementos de la capitalidad (colegios internacionales,

asociaciones de ciudadanos de diversas nacionalidades). Se incluyeron igualmente en esta categoría los centros culturales extranjeros (como la Asociación Humboldt o la Alianza Francesa) destinadas ante todo a difundir en el Ecuador la cultura de sus respectivos países, pero que son también lugares de actividad social, de espectáculos y relaciones para los extranjeros residentes

Se consideraron además otros elementos en tanto apoyo a la capitalidad, como empresas de seguridad y compañías de seguros que ofrecen sus servicios en especial a empresas y residentes extranjeros.

5. Repartición espacial de los elementos de la capitalidad

El mapa 16-1 presenta la repartición espacial de los elementos de la capitalidad, sea cual sea su tipo, agregados en mallas de 400 x 400 m. Tales elementos se concentran esencialmente en la mitad norte de la ciudad de Quito y particularmente entre el Centro Histórico y el aeropuerto. Las mayores concentraciones se observan en dos mallas contiguas que comprenden más de 20 elementos de capitalidad. Estas se ubican en el barrio La Mariscal, al norte del parque de El Ejido, entre las avenidas Amazonas y 10 de Agosto. Otros lugares de importante concentración, que presentan más de 10 elementos de capitalidad por malla, son: el Centro Histórico, alrededor de la Plaza Grande, el barrio Larrea, gran parte del barrio La Mariscal (además de los sectores antes señalados), los espacios situados entre las avenidas Colón y Francisco de Orellana como prolongación de La Mariscal, los barrios La República y La Carolina al borde occidental del parque de La Carolina, así como los sectores sur de los barrios Ñaquito, el Batán Bajo a

lo largo de la avenida Naciones Unidas. Fuera de la mitad norte de Quito los elementos de capitalidad son pocos. Aparecen puntualmente en el sur de la ciudad y en algunas parroquias suburbanas como Cumbayá.

El mapa 16-2, que cubre el espacio comprendido entre el Centro Histórico y el aeropuerto y que presenta lo esencial de los elementos de capitalidad, muestra una repartición puntual de esos elementos según las grandes categorías detalladas. Permite observar lógicas de distribución espacial sensiblemente diferentes

Así, las instituciones nacionales directamente vinculadas a la capital política y administrativa tienden claramente a situarse en la parte sur del sector de fuerte concentración, entre el Centro Histórico donde se encuentran órganos esenciales del poder político (Presidencia, Vicepresidencia) y el sur del parque La Carolina. Como lo indica detalladamente el mapa 16-3, este espacio comprende la mayoría de ministerios y otros organismos de apoyo a la función pública y administrativa nacional. Esta distribución espacial responde a la vez a una lógica de proximidad (cercanía de los órganos esenciales del poder político) y a un proceso histórico-espacial de desplazamiento de esas instituciones del Centro Histórico hacia el Norte, a medida que crecía la ciudad⁵

⁵ Ver sobre todo Godard y de Maximy (1992), que muestran, apoyándose en mapas, el deslizamiento progresivo de los grandes servicios del Estado desde el Centro Histórico (que todavía en 1960 era el centro de gravedad de esos servicios) hacia el norte (zona de transición, inicialmente cercana al Centro Histórico y limitada por los parques La Alameda y El Ejido, luego barrio La Mariscal y sector sur del parque de La Carolina).

En compensación, el centro de gravedad de las instituciones internacionales se sitúa más hacia el norte. Estas se concentran *grosso modo* entre las avenidas Patria y Gaspar de Villaroel, de sur a norte, y entre la avenida 10 de Agosto y los barrios ubicados a lo largo de la avenida 6 de Diciembre, de este a oeste (mapa 16-4). Esas instituciones de reciente implantación en su mayoría, se han instalado directamente en los barrios modernos. Estos ofrecen ventajas en términos de adquisición y alquiler de oficinas funcionales, de comunicación (circulación más fluida que en otros lugares de la capital, cercanía de las instituciones del mismo tipo fuertemente concentradas en esos barrios) y de proximidad de los lugares de residencia de sus funcionarios.

Las instituciones nacionales implantadas en Quito debido a las ventajas que ofrece la capital presentan una lógica de repartición espacial bastante similar a la de las instituciones internacionales. Cubren sin embargo un espacio más extenso, lo que se explica por su naturaleza más heteróclita. Así, si bien las instituciones financieras y las oficinas de administración de las empresas ocupan los mismos espacios que las instituciones internacionales, para gozar de las mismas ventajas, los organismos de desarrollo social, asociaciones o federaciones tienden más, por sus actividades o simplemente debido al elevado costo de ciertos barrios, a diseminarse en el tejido urbano.

Una cuarta lógica de repartición espacial es la de los elementos de apoyo a la capitalidad. Estos cubren un espacio mayor que los anteriores sin alejarse demasiado de ellos. Están presentes desde el Centro Histórico hasta el aeropuerto, abarcando, como ya se señaló, ámbitos muy variados pero siempre de alto nivel (aeropuerto, compañías aéreas, hoteles, restaurantes,

centros de exposición, salas de congresos, centros culturales, etc.)

6. Elementos y lugares esenciales de la capitalidad en el DMQ

El mapa 16-5 presenta los lugares esenciales de la capitalidad en el DMQ según un recorte espacial en mallas (de 400 x 400 m). Se juzgaron esenciales los elementos incluidos en las dos primeras categorías, es decir las instituciones y organismos nacionales e internacionales directamente vinculados con la capital política y administrativa. Se escogieron pues todas las mallas que presentaban al menos un elemento de capitalidad correspondiente a las dos primeras categorías.

Los otros dos conjuntos, es decir los organismos atraídos por la capital y aquellos que acompañan a la capitalidad, por más importantes que sean para el funcionamiento o la imagen de una capital, son ante todo elementos de complemento o auxiliares con respecto de ella. Por ello, se seleccionaron las mallas que presentan al menos dos elementos de capitalidad de cualquier tipo⁶.

La fortísima concentración de los lugares esenciales de la capitalidad muestra su efecto centrípeto en la localización de las instituciones importantes del país. Paralelamente, se puede observar la ausencia de elementos de capitalidad en una gran parte de la ciudad de Quito y en el resto del Distrito.

⁶ Se optó por este método de selección, ciertamente simple. Un estudio más a profundidad, que considere el peso real de cada uno de los elementos tomados en cuenta permitiría llegar a una selección más afinada de los elementos esenciales de la capitalidad.