



Identificación y Fortalecimiento de Centralidades Urbanas El Caso de Quito

**Fernando Cuenin
Mauricio Silva**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-156

Julio 2010

Identificación y Fortalecimiento de Centralidades Urbanas

El Caso de Quito

Fernando Cuenin
Mauricio Silva



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
www.iadb.org

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1300 New York Ave. N.W., Washington D.C., 20577

Contacto: Fernando Cuenin (FERNANDOCU@iadb.org); Mauricio Silva (MAURICIOS@iadb.org)

Resumen *

Muchas ciudades latinoamericanas experimentan un crecimiento territorial desbalanceado en el que coexisten áreas muy dinámicas con otras fuertemente rezagadas en términos sociales y económicos, habitualmente localizadas en la periferia urbana. Ese desbalance se refleja en un suministro de servicios, empleos, áreas verdes, espacios públicos y comunales, así como en usos de suelo, que son muy desiguales para diferentes áreas de la urbe y que no necesariamente están correlacionados con la localización de la población. Esta situación crea, para la ciudad como un todo, varias ineficiencias e inequidades, a la vez que limita sus posibilidades de alcanzar un desarrollo más armónico y eficiente; las necesidades de desplazamiento motorizado se incrementan, surgiendo problemas de congestión que se traducen en pérdidas de tiempo y productividad, y contaminación ambiental. Como una de las respuestas a este tipo de crecimiento expansivo de baja densidad de ocupación del territorio urbano (*urban sprawl*), nuevos centros urbanos o centralidades comienzan a surgir dentro de las ciudades.

La consolidación, ordenamiento y fortalecimiento de estas centralidades requiere el apoyo de una adecuada planificación urbana y el impulso de inversiones estratégicas, tanto del sector público como del privado. Sin embargo, la respuesta práctica a este proceso requiere responder una serie de preguntas ¿Cómo se puede definir e identificar una centralidad y un sistema de centralidades? ¿Existen diferentes tipos de centralidades con roles y potencialidades diferentes? ¿Cómo se define una estrategia de fortalecimiento de centralidades en un contexto de fallas de planificación y recursos públicos escasos? ¿Cómo priorizar en qué centralidades se debe comenzar a intervenir? ¿Qué tipo de intervenciones son las prioritarias y cuáles las que tendrán mayores efectos detonantes? Esta nota técnica trata de dar respuestas a estas preguntas a partir del trabajo realizado por la Alcaldía de Quito y el BID para la preparación del Programa de Fortalecimiento de Centralidades Urbanas de Quito.

Código de clasificación JEL: R00.

Palabras claves: Centralidades. Lugares centrales. Desarrollo urbano. Planificación urbana. Desarrollo territorial. Economía urbana. Quito.

* Esta Nota Técnica está basada en el análisis técnico realizado durante la preparación del Programa de Fortalecimiento de Centralidades Urbanas de Quito (EC-L1041).

Índice

Introducción	3
1. El problema: desarrollo territorial desbalanceado con elevados costos sociales	8
2. Las causas del problema: condicionantes estructurales, fuerzas de mercado y fallas de planificación.....	13
3. La respuesta al problema: fortalecimiento y consolidación de un sistema de centralidades	16
3.1 Identificación del sistema de centralidades de Quito.....	17
<i>a. ¿Qué se entiende por centralidad y sistema de centralidades?</i>	<i>17</i>
<i>b. Identificación del sistema de centralidades.....</i>	<i>20</i>
3.2. Modelos intervención para el fortalecimiento del sistema de centralidades.....	25
<i>a. Acciones transversales para el fortalecimiento del sistema.....</i>	<i>25</i>
<i>b. Modelos de intervención replicables</i>	<i>27</i>
<i>c. Priorización de centralidades a ser intervenidas</i>	<i>30</i>
4. Lecciones aprendidas.....	31
Bibliografía	34
Anexos	36
Anexo 1	36
Anexo 2	38

Introducción

Muchas ciudades latinoamericanas experimentan un crecimiento territorial desbalanceado en el que coexisten áreas muy dinámicas con otras fuertemente rezagadas en términos sociales y económicos, habitualmente localizadas en la periferia urbana. Ese desbalance se refleja en un suministro de servicios, empleos, áreas verdes, espacios públicos y comunales, así como en usos de suelo, que son muy desiguales para diferentes áreas de la urbe y que no necesariamente están correlacionados con la localización de la población. En general, las zonas más pobres de la periferia de la ciudad poseen escasos servicios, equipamientos y lugares de trabajo, y sus pobladores, al vivir en zonas con usos de suelo no acordes a sus necesidades de consumo, ocio y trabajo, se ven obligados a destinar gran cantidad de tiempo y recursos en transporte. Por el contrario, existen otras zonas de la ciudad, generalmente sus centros (habitualmente con importantes riquezas patrimoniales históricas), donde se concentran muchos de los servicios, lo que produce una sobrecarga de algunas de las funciones de esas áreas, un uso excesivo de sus espacios públicos y, especialmente, grandes problemas de accesibilidad y movilidad. Todo ello crea, para la ciudad como un todo, varias ineficiencias e inequidades, a la vez que limita sus posibilidades de alcanzar un desarrollo más armónico y eficiente.

Los costos del desarrollo territorial desbalanceado afectan especialmente a las familias más pobres que viven en las zonas menos servidas, alejadas del centro de la ciudad. El tiempo que dedican a trasladarse diariamente es muy alto; en muchas de las ciudades latinoamericanas estas familias utilizan entre dos a tres horas diarias en trasladarse para recibir servicios o trabajar. Los niños y jóvenes pobres pagan un costo muy elevado para poder atender a la escuela. Adicionalmente, la falta de servicios, como la iluminación, los espacios públicos adecuados para el peatón, la recreación y la falta de regulaciones y normas urbanas efectivas, lleva a grandes áreas de la ciudad a desarrollarse sin mayor identidad, con alta inseguridad y con espacios comunitarios no adecuados (Banco Mundial, 2009).

Los efectos de esta forma de desarrollo urbano no solo afectan a los hogares más pobres de las áreas periféricas, sino también a la ciudad como un todo. Varias ciudades de América Latina están depredando sus áreas protegidas, sufriendo graves problemas de congestión vehicular, contaminación ambiental y la pérdida de algo de su identidad histórica y cultural, y de parte de su potencial y competitividad. Todo ello produce ciudades con áreas de mayor riqueza

muy bien abastecidas, centros de ciudad recargados de funciones, y áreas pobres con fuertes déficits de servicios, con sus correspondientes problemas de accesibilidad, contaminación, inseguridad, y falta de servicios básicos.

Este desbalance se da por diferentes razones, y entre ellas las principales son el crecimiento poblacional acelerado de las urbes, sobre todo en sus extremos o nuevos polos de desarrollo; la falta de una planificación territorial efectiva; el cambio de preferencias y precios del suelo; y la insuficiencia de instrumentos para recuperar la inversión pública y financiar nuevas inversiones en áreas de expansión. La planificación urbana tradicional ha probado no ser suficiente para solucionar estos problemas. En la mayoría de los casos, ha existido una planificación basada en restricciones, no en incentivos, disociada de la economía urbana y de las prioridades de la ciudad.

Como una de las respuestas al crecimiento expansivo de baja densidad del territorio urbano (*urban sprawl*), nuevos centros urbanos o centralidades comienzan a surgir dentro de las ciudades. Estos espacios urbanos suelen concentrar servicios y actividades de diferentes tipos y escalas, siendo generalmente puntos de acceso y referencia para las zonas que sirven. Esos “espacios multifuncionales de diferentes escalas, con un rol definido, que atraen personas y bienes, en donde se producen intensos intercambios colectivos” (HYDEA – Target Euro, 2008), son las nuevas centralidades urbanas que van formando un sistema de espacios interconectados, en el que cada centralidad cumple un papel clave para sus pobladores y la ciudad. Es en estos nuevos centros donde sus habitantes obtienen muchos de los servicios que consumen, realizan gran parte de sus transacciones y actividades de recreación y, principalmente, donde empiezan a desarrollar una nueva identidad y cultura que les sirve de punto de referencia en la ciudad (Licnerski, 2006).

En los países desarrollados, principalmente en Estados Unidos, la necesidad de contener el crecimiento expansivo ha sido resaltada por nuevas corrientes de pensamiento y planificación urbana, entre las que se destaca la teoría de “crecimiento inteligente” (*smart growth*) de la que se derivan otras como “nuevos vecindarios urbanos” (*new urban neighborhoods* también conocida como *traditional neighborhood development*). Esta línea de planificación busca generar ciudades más compactas, con multiplicidad de centros/centralidades donde las familias pueden vivir,

trabajar y disfrutar del tiempo libre. Esto implica incentivar el desarrollo de centros urbanos económicamente dinámicos, con disponibilidad de servicios (escuelas, comercios, entretenimientos, etc.), diversidad de oferta habitacional y facilidades de acceso al interior y exterior de los mismos, favoreciéndose alternativas a la movilización motorizada (ciclovías, circuitos peatonales, etc.). Por ejemplo, el Instituto de Tierra Urbana de Estados Unidos (Urban Land Institute, 2001) ha plasmado este enfoque en una serie de principios básicos que deben guiar el fortalecimiento de los centros urbanos del área metropolitana de Washington, DC: i) participación comunitaria (movilización de capital privado); ii) desarrollo de una visión y un plan; iii) priorizar resultados y no regulaciones; iv) privilegiar la conectividad; v) posibilitar usos mixtos del suelo; vi) planificar a escala humana; vii) densificar y facilitar acceso a transporte masivo; viii) incentivar asociaciones público-privadas; y ix) manejar adecuadamente el sistema e infraestructura de estacionamientos.

Si bien el concepto de centralidades es relativamente antiguo en el campo de la economía urbana (Christaller, 1933), ha tenido una aplicación muy limitada dentro de la planificación urbana, especialmente en los países de América Latina y el Caribe (ALC). Las principales experiencias de planificación urbana a partir del desarrollo de centralidades se encuentran en países de Europa Occidental. No obstante, estas experiencias no suelen presentarse como parte de un enfoque sistémico; la visión del tema suele limitarse a proyectos específicos de gran envergadura e impacto que eventualmente pueden actuar como “generadores de centralidades” (López de Lucio *et al.*, 1996, y Licnerski, 2006, entre otros ejemplos).

La experiencia indica que el desarrollo de centralidades comienza a ser relevante cuando la ciudad ha superado problemas urbanos clave (Banco Mundial, 2009), como el acceso a servicios básicos (por ejemplo, a través de programas de mejoramiento integral de barrios) o el deterioro de áreas centrales (generalmente con patrimonio histórico) y comienza a enfrentar fuertes costos de desplazamiento al interior de la ciudad asociados al crecimiento desbalanceado y extensivo de las urbes (DMQ, 2004).

El desarrollo de un sistema de centralidades puede contribuir a balancear la distribución de equipamientos, fuentes de empleo y localización de la población en la ciudad, haciendo que se reduzcan los flujos de bienes y personas, y con estos, los costos de desplazamiento y ambientales

(Licnerski, 2006). Básicamente, se trata de generar espacios urbanos más densos y autosuficientes que reduzcan las necesidades de desplazamientos, principalmente motorizados.

La consolidación y fortalecimiento de estas centralidades requiere el apoyo de una adecuada planificación urbana y el impulso de inversiones estratégicas, tanto del sector público como del privado (Borja, 2008). En estas centralidades en formación suelen existir importantes problemas de movilidad, invasión de espacios públicos para ventas informales y ausencia o déficit de servicios claves para sus pobladores y los de zonas aledañas, que reducen la calidad de vida en el área. Adicionalmente, las fortalezas o debilidades de cada una de estas centralidades se transmiten al resto de la ciudad a través de la movilidad de las personas que deben, de un modo u otro, superar las carencias locales de bienes, empleos y servicios.

Sobre la base de lo anterior, varias ciudades en ALC han tomado conciencia de los problemas mencionados, como así también del potencial de las centralidades, con lo cual han comenzado a buscar alternativas para fortalecer y consolidar sistemas de centralidades que contribuyan a la eficiencia y equidad de las ciudades (Carrión, 2008). Esas iniciativas están dirigidas principalmente a tratar de ordenar y desarrollar el potencial de centralidades existentes y/o en formación.

La aplicación práctica de los conceptos mencionados requiere responder varias preguntas que suelen hacerse los planificadores urbanos, los formuladores de políticas y los especialistas de instituciones de desarrollo cuando enfrentan el desafío de buscar ciudades más eficientes y equitativas a través del desarrollo de centralidades. ¿Cómo se puede definir e identificar una centralidad y un sistema de centralidades? ¿Existen diferentes tipos de centralidades con roles y potencialidades diferentes? ¿Cómo se define una estrategia de fortalecimiento de centralidades en un contexto de fallas de planificación y recursos públicos escasos? ¿Cómo priorizar en qué centralidades se debe comenzar a intervenir? ¿Qué tipo de intervenciones son las prioritarias y cuáles las que tendrán mayores efectos detonantes?

Esta nota técnica tiene como objetivo central presentar insumos que contribuyan a responder las preguntas planteadas, y lo hace mediante la presentación de un ejemplo concreto, basado en el caso de la ciudad de Quito. En el año 2008, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) solicitó apoyo al BID para el diseño de un programa que contribuyera a identificar y

fortalecer su sistema de centralidades urbanas (Programa de Fortalecimiento de Centralidades Urbanas de Quito, EC-L1041). En este contexto, el BID brindó una importante asistencia técnica a través de expertos internacionales financiados con fondos de cooperación de Italia.

El trabajo de diseño de la operación EC-L1041 comenzó por establecer claramente conceptos básicos como los de “centralidad” y “sistema de centralidades”, a partir de los cuales se procedió a identificar el sistema de centralidades de Quito y una tipología de centralidades con sus respectivas características, según escala, localización y función. Posteriormente se definió un modelo de intervención para el fortalecimiento del sistema de centralidades y de varias centralidades de diferentes tipos, como ejemplos replicables y de los cuales se pudiese aprender. La nota técnica termina con las lecciones aprendidas del proceso de diseño de la operación EC-L1041, la cual hasta el momento de publicación de esta nota no ha comenzado a ejecutarse, por lo que queda pendiente la validación empírica de los resultados urbanos que puedan obtenerse a través del tipo de intervenciones que se proponen en dicha operación. Se espera que este conocimiento y metodología contribuya al diseño de programas similares en otros países de ALC, donde no abundan este tipo de experiencias. Adicionalmente, esta nota debería ser un detonador para documentar e investigar más intervenciones de este tipo, al igual que otras alternativas que contribuyan a balancear el desarrollo urbano de las ciudades de nuestra región.

1. El problema: Desarrollo territorial desbalanceado con elevados costos sociales

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) cuenta con una población total de más de 1,8 millones de habitantes, localizada mayoritariamente en el área urbana (76% del total)¹, que ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años (2,6% promedio anual). Aunque a un ritmo menor, el crecimiento poblacional se mantendrá a mediano plazo (1,5% promedio anual), estimándose que en los próximos 15 años se agregarían a la ciudad más de un millón de habitantes (+54%), principalmente en los extremos de la misma (INEC, 2001).

Estas tendencias demográficas presentan marcadas diferencias territoriales que continuarán acentuándose a futuro. Mientras la zona centro-norte de la ciudad ha experimentado un estancamiento o disminución de la población, los extremos norte y sur (especialmente los barrios más pobres) y la zona de los valles muestran una tasa de crecimiento poblacional muy elevada, llegando en algunos sectores a duplicarse el número de habitantes en el período intercensal.

Cuadro 1.1. Tendencias demográficas, período 1990-2025

Sector	Distribución de la Población (%)		Crecimiento Poblacional (promedio anual, %)		Hogares pobres, % del total (según ingreso)
	Año 2001	Año 2025	1990-2001	2001-2025	
<i>MDMQ</i>	100	100	2,6	1,5	30,4
Periferia Norte	20	24	6,1	2,2	41,3
Centro-Norte	34	23	0,9	0,7	27,9
Periferia Sur	35	35	5,7	1,8	35,3
Valles	11	18	5,3	3,5	38,2

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos del Censo de Población y Vivienda de 2001 (INEC).

Esta dinámica poblacional ha acentuado la tendencia histórica a la conformación de una ciudad lineal de 42 km de largo y solo 4 km de ancho, ubicada en diferentes niveles de altura, que comienza a presionar la ocupación de áreas protegidas y/o de riesgo² (EMDUQ, 2009).

¹ Según datos del Censo de 2001. Para el año 2008 se estima una población total de 2,1 millones de habitantes, que en el año 2025 ascendería a 2,8 millones.

² En el DMQ existen algo más de 190.000 has protegidas (aproximadamente el 45% de la superficie total), de las cuales más del 50% colindan con los extremos urbanos norte-sur de la ciudad, estimándose que anualmente se ocupan ilegalmente más de 60 has, principalmente con fines agrícolas y habitacionales.

El crecimiento poblacional-territorial hacia los extremos de la ciudad no ha estado acompañado por un incremento similar en la oferta de bienes, servicios públicos (educación, salud, administración pública, etc.), empleos/empresas, áreas verdes y comunales y servicios sociales, entre otras actividades que tienden a concentrarse en la zona centro-norte de la ciudad. El estudio de demanda de transporte elaborado por la ciudad en el año 2007 (EMDUQ, 2007) demostró que el desbalance entre los sitios en que la población se ubica y aquellos en que satisface sus necesidades diarias hace que las familias que viven en la periferia deban desplazarse diariamente a la zona centro-norte (esta zona concentra más del 50% de los desplazamientos diarios) por motivos laborales, educativos y de salud, y trámites, entre otros (véase el cuadro 1.2) (HYDEA – Target Euro, 2008). Esta situación implica, además de un deterioro en la calidad de vida, costos económicos (uso alternativo del tiempo) y monetarios (transporte) a las familias que deben trasladarse largas distancias, además de costos para la sociedad en su conjunto en términos de congestión vehicular y contaminación ambiental. En promedio, un habitante de Quito realiza diariamente 1,85 viajes, cifra superior a la observada en otras grandes ciudades latinoamericanas (por ejemplo, en Santiago de Chile una persona realiza aproximadamente 1,6 viajes diarios). Por su parte, la baja cobertura del servicio de transporte público masivo³ (además de otros factores, como el ingreso por remesas) han hecho crecer exponencialmente el parque automotriz de la ciudad (a una tasa 5 veces superior al aumento de la población).

Adicionalmente, como puede observarse en el cuadro 1.2, la infraestructura vial no ha acompañado el crecimiento de la demanda de transporte, situando a Quito entre los países en desarrollo con menor superficie vial por km². Según un estudio realizado por Ingram y Liu en 1998 para una muestra representativa de países, la saturación de vías urbanas se produce cuando existen menos de 23 km lineales de dichas vías por km²; en Quito solo existen 2,4 km de vías urbanas por km².

³ Solo el 9% del total de kilómetros de vías se encuentra cubierto por transporte público. Esto hace que en ciertos sectores de la ciudad solo 6 de cada 10 habitantes puedan acceder al transporte público sin tener que caminar más de 10 minutos.

Cuadro 1.2. Parque automotor e infraestructura vial

VARIABLES DE MOVILIDAD	QUITO	PAÍSES EN DESARROLLO
Vehículos cada 1000 habitantes	190	100
Km de vías por km ²	2,4	5,9
Vehículos por km de vía	102	85

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos del Banco Mundial, 2000 e Ingram y Liu, 1997.

Entre tanto, prácticamente no se dispone de alternativas al uso de medios de transporte motorizado; Quito solo cuenta con 7 km de ciclovías, mientras que en ciudades como Curitiba y Bogotá, las redes de ciclovías tienen extensiones superiores a los 150 km.

De esta manera, la combinación de alta demanda de transporte, insuficiente infraestructura vial, excesiva motorización y escasas alternativas de movilidad no motorizada hace que la ciudad de Quito enfrente importantes problemas de congestión vehicular que se reflejan en altas tasas de accidentalidad, elevados tiempos de desplazamiento y contaminación ambiental, como se constata en los siguientes indicadores.

Accidentes de tránsito: Los accidentes de tránsito constituyen a nivel mundial la novena causa de muerte; en Quito, ocupan el cuarto lugar, con aproximadamente 19 muertes cada 100.000 habitantes al año. De acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud (Peden *et al.*, 2004), las 403 muertes por accidentes de tránsito ocurridas durante el año 2006 tendrían un costo económico superior a los US\$60 millones.

Cuadro 1.3. Muertes por accidentes de tránsito

Regiones	Muertes por accidentes de tránsito (cada 1000 habitantes)	
	Países de ingreso bajo y medio	Países de ingreso alto
África	28,3	-
Mediterráneo	26,4	19
Quito	18,93	-
Sudeste de Asia	18,6	-
Pacífico Oeste	18,5	12
Europa	17,4	11,0
América	16,2	14,8

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de la Organización Mundial de la Salud, Jacobs et al, 1999, y Kopits y Cropper, 2003.

Tiempos de desplazamiento: En promedio, una persona que debe desplazarse por razones laborales o educativas, requiere más de 2 horas diarias de su tiempo (viaje de ida y vuelta). Los tiempos de desplazamiento son particularmente elevados para las familias que viven en los extremos de la ciudad. Estos tiempos son excesivos si se considera que la ciudad se encuentra fuertemente concentrada geográficamente, y que la mayor distancia lineal entre dos de sus puntos es de 42 km. El tiempo destinado al transporte tiene un costo de oportunidad de aproximadamente US\$13 mensuales (6,3% del salario básico), lo que equivale a más de US\$37 millones anualmente.

Cuadro 1.4. Tiempos promedio de viaje en Quito

Motivo de viaje	Tiempo (minutos por tramo)				
	Periferia sur	Periferia norte	Centro	Área suburbana	Promedio
Hogar-Trabajo	57	56	46	102	62
Hogar-Escuela	44	57	38	83	50
Otros	44	51	36	96	58

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de HYDEA – Target Euro, 2008, y EMDUQ, 2007.

Contaminación: Si bien la calidad del aire en Quito en general es aceptable, existe una excesiva concentración del material particulado asociado al consumo de combustible diésel (transporte público y de carga)⁴. Esta situación es preocupante por los efectos que tiene este material sobre la salud de niños y ancianos, quienes se ven más expuestos a sufrir enfermedades broncopulmonares que pueden volverse graves.

Más allá de las ineficiencias mencionadas, esta situación genera también inequidades, ya que afecta principalmente a los habitantes de los barrios populares, localizados mayoritariamente en los extremos norte y sur de la ciudad (140 barrios con aproximadamente 52.000 familias de bajos ingresos). En gran parte de estos barrios, la población necesita cerca de 1 hora para trasladarse a un sitio de recreación, y hasta 2 horas para llegar a un sector con servicios públicos, instituciones educativas y empleos (EMDUQ, 2009).

⁴ La concentración máxima permisible para material particulado menor a 2,5 micras, de acuerdo a la norma, es de 65 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (promedio en 24 horas) y 15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (promedio anual). Las cinco estaciones que monitorean este parámetro en Quito registran concentraciones superiores a 18 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ para la norma anual, es decir, se presenta un incumplimiento en este parámetro.

Cuadro 1.5. Distribución de población, empresas y servicios, y tiempos de desplazamiento

Sector	Población (%)	Empresas (%)	Equipamientos (%)				Desplazamiento (minutos, promedio)
			Educativos	Administración	Salud	Cultura	
<i>MDMQ</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>50</i>
Periferia Norte	20	10	14	6	15	20	53
Centro-Norte	34	60	51	72	49	35	42
Periferia Sur	35	22	26	12	30	34	49
Valles	11	8	9	10	6	11	77

Fuente: BID con base en datos del Censo de Población y Vivienda de 2001 (INEC).

Para las empresas, fuertemente concentradas en áreas congestionadas de la ciudad (sector centro-norte), también se generan ineficiencias, ya que no cuentan con las facilidades de infraestructura necesarias para el adecuado desempeño de sus actividades; por ejemplo, enfrentan dificultades para el abastecimiento y distribución de sus productos (como restricciones – usualmente franjas horarias– para carga y descarga de insumos y productos terminados, y de circulación), falta de espacios para almacenamiento y estacionamiento, entre otros elementos clave para sus costos de producción y comercialización. Adicionalmente, esta excesiva concentración de empresas contribuye a la congestión y contaminación de la zona centro-norte, con los costos sociales que esto acarrea (mayores tiempos, efectos negativos en la salud, deterioro de monumentos históricos, etc.).

En ausencia de intervenciones directas que tiendan a desconcentrar el acceso, los bienes y los servicios públicos e incentiven el desarrollo de nuevos polos económicos, los costos seguirán aumentando, producto de las mayores distancias promedio asociadas a la expansión del territorio ocupado y del uso decreciente de transporte público (-1,2% anual) (EMDUQ, 2007).

En este contexto, el enfoque y alcance de las intervenciones variarán marcadamente según se trate de desconcentrar servicios públicos o dinamizar económica y laboralmente un área específica de la ciudad. En el primer caso, el accionar del Estado tendrá mayores grados de libertad mediante el direccionamiento de la inversión pública de manera de ampliar y/o desconcentrar un determinado servicio. En el segundo, la intervención pública deberá ser

consistente con las tendencias de mercado, focalizándose en la corrección de las fallas existentes y la generación de incentivos apropiados.

2. Las causas del problema: Condicionantes naturales, inequidades estructurales, fuerzas de mercado y fallas asociadas a las políticas públicas

Factores geográficos/naturales, estructurales, de mercado y relacionados con políticas públicas explican por qué la ciudad ha crecido de manera no planificada hacia sus extremos, con los problemas que esto acarrea en términos de pérdida de eficiencia y equidad, competitividad y deterioro ambiental.

Factores geográficos o naturales:

Las características geográficas de la ciudad condicionan fuertemente el crecimiento de la misma. Si bien se están urbanizando rápidamente los valles (Cumbayá y Tumbaco), la expansión hacia los lados de la ciudad se encuentra limitada por la presencia del Volcán Pichincha y de áreas de protección ambiental; consecuentemente, la ciudad tiende a crecer longitudinalmente. A esta morfología compleja y restrictiva se suman 14 km del río Machángara y 52 quebradas, que limitan el asentamiento y la movilidad territorial (EMDUQ, 2009). Estos condicionantes naturales implican fuertes desafíos y requieren la introducción de soluciones innovadoras en la planificación territorial.

Factores estructurales:

No solo los servicios y espacios públicos se distribuyen inequitativamente, sino también el mantenimiento de los mismos. Por lo tanto, como consecuencia de la ausencia o insuficiencia de inversiones para mantener la calidad y funcionalidad de los servicios, los mismos tienden a perder funcionalidad hasta volverse obsoletos con el paso del tiempo. Esta situación prevalece en las áreas más pobres de la ciudad, donde la falta de mantenimiento de los servicios es más notoria, con lo cual se introduce un fuerte elemento de inequidad vertical que estimula un círculo negativo de mayor concentración de la pobreza y deterioro socioeconómico y ambiental de estas áreas (Licnerski, 2006).

Factores del mercado de suelos:

En primer lugar se destaca el cambio de uso del suelo en la zona centro-norte de la ciudad. Esta ha tendido a concentrar sedes de empresas multinacionales, oficinas del sector público y centros comerciales y de entretenimientos, desplazando la ocupación con fines residenciales, especialmente en la zona del Centro Histórico (CH). Varios años de deterioro continuo del CH hicieron que este sector de la ciudad no fuese atractivo para residencia permanente; así, se convirtió en un lugar congestionado durante el día (ya que concentra gran parte de la actividad pública y comercial), quedando semivacío en la noche. Si bien esta situación se está comenzando a revertir a partir de un importante proceso de revitalización, todavía el CH no ha recuperado su rol residencial de décadas atrás (BID, 1994 y 2005; HYDEA – Target Euro, 2008).

Entre tanto, el aumento del valor de la tierra en sectores preferenciales de la zona centro-norte expulsó a sectores de bajos recursos hacia la periferia, donde las tierras son más baratas. Por su parte, las familias de ingresos más altos han buscado mayores espacios verdes ocupando la zona de los valles. Por último, los migrantes del área rural tienden a asentarse en la periferia urbana (principalmente en los extremos de acceso norte y sur) y los valles, donde encuentran terrenos económicos en los cuales pueden practicar ciertas actividades productivas de subsistencia (HYDEA – Target Euro, 2008).

Factores asociados a políticas públicas:

Deficiencias en la planificación territorial y la priorización de las inversiones públicas, son parte importante del crecimiento desbalanceado de la ciudad (BID, 2008; HYDEA – Target Euro, 2008). Si bien Quito ha desarrollado gran cantidad de instrumentos macro de planificación, existen varios elementos que limitan su aplicación: i) el órgano rector de la planificación territorial (Secretaría de Desarrollo Territorial) no cuenta con el personal y equipos necesarios para el desarrollo efectivo de sus funciones; ii) no hay planes parciales y especiales que permitan

planificar a escala zonal y sectorial⁵; y iii) la gestión y el financiamiento de la inversión no están articulados con la planificación.

Adicionalmente, la Alcaldía ha ejecutado macroproyectos con fuertes impactos urbanos, algunos de ellos no previstos en su totalidad, como la construcción de grandes avenidas que dividieron y dificultaron la movilidad entre distintos sectores de la ciudad o como la construcción de terminales de transporte sin los servicios y mobiliario urbano complementarios (por ejemplo, falta de cruces peatonales y ausencia de servicios gastronómicos u hoteleros para los visitantes que arriban a la ciudad). También se han mejorado internamente gran cantidad de barrios populares periféricos, sin preverse adecuadamente la integración de estos con el resto de la ciudad.

Por último, si bien la Alcaldía ha comenzado a desconcentrar la prestación de servicios en las Administraciones Zonales (AZ), Balcones de Servicios (BS) y Centros de Equidad y Justicia (CEJ), todavía existe una fuerte concentración de la administración y de los servicios públicos en la zona centro-norte de la ciudad⁶. Esto último se debe, en gran parte, a la falta de planes maestros de servicios que identifiquen las carencias en las distintas partes del territorio de modo que se pueda orientar la inversión pública hacia donde se encuentran las principales necesidades. Resulta clave avanzar en la desconcentración de servicios, ya que la realización de trámites en oficinas públicas, asistencia a la escuela y centros de salud pública están entre los principales motivos de desplazamiento de la periferia hacia el centro.

⁵ El Plan Parcial es un instrumento mediante el cual se detalla la norma urbanística definida de forma general en los planes de ordenamiento territorial y se regulan los procesos y las condiciones de urbanización de distintas áreas de la ciudad (consolidadas y/o de expansión). El Plan Especial establece la dirección del desarrollo y las actuaciones urbanas de un sector específico; por ejemplo, plan especial del Centro Histórico.

⁶ El MDMQ está dividido en 11 AZ, 8 ya constituidas (EMDUQ, 2009). Las AZ son el brazo operativo del gobierno local, ejecutando actividades de control y mejoramiento del espacio urbano, promoción socioeconómica y trámites, entre otras tareas. Los BS acercan al ciudadano la prestación de servicios municipales de alta demanda, con conceptos de ventanilla única y ciudadano-cliente (limitados a la zona centro-norte). Los CEJ integran la comisaría de la mujer y la familia, fiscalía, policía judicial y policía comunitaria.

3. La respuesta al problema: Fortalecimiento y consolidación de un sistema de centralidades

Dentro de la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial de la ciudad, los planes estratégicos del DMQ consideran esencial la consolidación de un sistema de centralidades (DMQ, 2002, 2004 y 2006)⁷.

Se espera que el fortalecimiento del sistema de centralidades de Quito favorezca el desarrollo de una ciudad policéntrica, que revierta y controle el crecimiento monocéntrico y expansivo que genera desequilibrios en el acceso a bienes, servicios y empleo (EMDUQ, 2009; HYDEA – Target Euro, 2008), lo que permitirá reducir los tiempos y costos de desplazamiento en la ciudad. Paralelamente, la consolidación de las centralidades periféricas reducirá la presión a ocupar áreas protegidas; al ocuparse el territorio de manera planificada y ordenada, por ejemplo, a través de parques lineales naturales, se limitará la posibilidad de que estos sectores sigan siendo ocupados de manera informal.

Durante el año 2008, el DMQ solicitó al BID apoyo técnico y financiero para avanzar con la identificación del sistema de centralidades y de las acciones específicas para su fortalecimiento y consolidación. En este contexto, se contrató la firma italiana HYDEA – Target Euro para apoyar el diseño del Programa de Fortalecimiento de Centralidades Urbanas de Quito, financiado inicialmente con un préstamo del BID (EC-L1041) (BID, 2008). El programa contempla una primera etapa de US\$50 millones que, además de los beneficios directos asociados a las inversiones específicas, generará lecciones y sentará las bases de un modelo de intervención para continuar fortaleciendo el Sistema de Centralidades de Quito (SCQ).

A continuación se analiza en detalle el trabajo técnico realizado durante la fase de preparación del Programa EC-L1041 que logró: i) definir y caracterizar el SCQ, y establecer una estrategia general para su fortalecimiento y consolidación; y ii) identificar y priorizar intervenciones integrales para fortalecer un conjunto específico de centralidades (para mayor detalle véase EMDUQ, 2009; HYDEA – Target Euro, 2008).

⁷ Plan Equinoccio 21 (PE 21), el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) y el documento Lugares esenciales de Quito. El PGDT busca ordenar el territorio “basado en un sistema de malla polinodal de centralidades urbanas, tanto para la ciudad central como para la periferia”. Por su parte, el PE 21 define la consolidación y fortalecimiento de centralidades como “...acciones de regeneración urbana, dotación de infraestructuras básicas y desconcentración de actividades productivas y servicios administrativos y comerciales, a través de la promoción y concertación pública y privada”.

3.1 Identificación del sistema de centralidades de Quito

Si bien los planes estratégicos del MDMQ dan un rol central al sistema de centralidades, ninguno define claramente qué se entiende por centralidad y/o sistema de centralidades. Por lo tanto, el primer paso fue acordar estas definiciones, para luego poder efectivamente identificar y caracterizar el SCQ.

a. ¿Qué se entiende por centralidad y sistema de centralidades?

El concepto de centralidad, en el contexto del ordenamiento urbano, cobró relevancia con “la teoría de los lugares centrales” desarrollada en la década de 1930 por Walter Christaller (Christaller, 1933). De acuerdo a esta teoría, el territorio se organiza a partir de una estructura jerarquizada de espacios centrales o centralidades, donde la jerarquía de los mismos se define a partir del “superávit de servicios” que presentan, es decir, la diferencia entre la capacidad de un determinado servicio y el número de habitantes del área de influencia de dicho servicio. En este contexto, la centralidad tiene la capacidad de atraer personas de otras zonas de la ciudad que utilizan dicho “superávit”.

Desde Christaller, el concepto de centralidad ha tenido variantes de acuerdo al énfasis en ciertos elementos de las mismas, tales como su función, origen y escala. No obstante, todas las definiciones coinciden en que las centralidades son lugares del territorio con una fuerte atracción de personas, donde se producen elevados intercambios de bienes y personas. A los fines de la identificación del SCQ se acordó la siguiente definición.

Centralidades: *Son espacios multifuncionales de diferentes escalas, con un rol definido, que atraen personas y bienes en donde se producen intensos intercambios colectivos (HYDEA – Target Euro, 2008).*

En el marco de esta definición, las centralidades son sitios de la ciudad que se distinguen por: i) una alta concentración de servicios y actividades de diferentes escalas que determinan su grado de atracción de personas; ii) buena accesibilidad interna y desde el resto de la ciudad (suelen tener nodos de transporte); y iii) el reconocimiento de la comunidad como el centro de la zona a la que pertenecen, siendo un punto de referencia y de expresión simbólica de las condiciones de vida de sus habitantes.

Dado que no todas las centralidades tienen la misma jerarquía, nivel de consolidación, localización o función, se buscó una forma de tipificarlas de manera de poder establecer modelos de intervención que se ajustaran a las características de las distintas centralidades. Para esta tipificación, se tuvieron en cuenta tres variables: i) escala o tamaño, definiéndose distintas jerarquías de centralidades; ii) nivel de consolidación, diferenciando aquellas centralidades ya consolidadas de sectores que tienen el potencial de convertirse en centralidad; y iii) localización, básicamente diferenciando las centralidades urbanas de las rurales, que tienen características muy diferentes. En general, estas son las variables que se suelen considerar para tipificar centralidades, aunque no son las únicas; por ejemplo, Carrión (2008) combina factores históricos y roles del lugar central en un contexto globalizado.

Escala: Las centralidades se clasificaron en “metropolitanas, zonales, sectoriales y barriales”, definiéndose la escala según la capacidad de la centralidad de atraer flujos de personas y bienes (véase el cuadro 3.1). La capacidad de atracción de la centralidad está directamente relacionada a la existencia y tipo de equipamientos, empleos y sitios de utilidad general, nivel de accesibilidad (nodos de transporte) y grado de representatividad (grado de reconocimiento de la centralidad como tal) (Mena Segura, 2008). La jerarquía de una centralidad puede variar en el tiempo, ya que las centralidades son espacios dinámicos, cuyas características y función en un sistema se modifican con el desarrollo urbano, económico y social de la ciudad.

Cuadro 3.1. Características de las centralidades según su escala

Escala	Elementos distintivos	Equipamientos característicos
Metropolitana	Atraen población de todos los sectores de la ciudad por motivos laborales, trámites, disponibilidad de equipamientos y sitios de utilidad general. Son centralidades muy consolidadas, tradicionales, ampliamente reconocidas por todos los ciudadanos. Tienen gran cantidad de población flotante, que requiere la utilización del sistema integrado de transporte público.	Nodo de transporte, sedes de la administración pública local y nacional, museos, curia, parques metropolitanos, espacios públicos emblemáticos, universidades, gran diversidad de actividades privadas relacionadas al esparcimiento (restaurantes, cafés, cines, etc.) y servicios financieros y comerciales de alta complejidad, entre otros.
Zonal	Atraen mayoritariamente población de la misma zona y, en menor medida, de otros sectores de la ciudad, ya que agrupan equipamientos de tamaño intermedio y una oferta de servicios bastante diversificada. Suelen tener buena conexión con el resto de la ciudad.	Estaciones de transferencia de transporte, sedes de Administraciones Zonales, bibliotecas, centros multideportivos, centros comerciales mayoristas, financieros y empresariales, teatros y escuelas, entre otros.
Sectorial	Estas centralidades no suelen atraer un número importante de personas de otros sectores de la ciudad. En general se localizan en áreas periféricas en donde hay altas densidades de población y se realiza algún tipo de actividad especializada que puede ser articulada con otras centralidades. Tienen una fuerte relación con las centralidades zonales en las que se localizan servicios de mayor cobertura y especialización.	Estaciones de integración multimodal, centros comunitarios, centros culturales y feriales, salones de exposición, centros deportivos, escuelas taller (capacitación para el trabajo), guarderías, puntos de recaudos de tasas y servicios, centros de almacenaje, actividades industriales de pequeña escala y comercios al por menor, entre otros.
Barrial	Son centralidades localizadas en áreas residenciales, en donde se concentran servicios primarios que satisfacen el quehacer diario de sus residentes. Las centralidades barriales tienen una fuerte relación con las centralidades sectoriales y zonales.	Centros barriales, centros de capacitación, comercios minoristas (en muchos casos informales), pequeños servicios (por ejemplo, peluquerías, zapateros, etc.), salas de primeros auxilios y sucursales bancarias, entre otros.

Fuente: Elaboración de los autores con base en el estudio de la firma consultora HYDEA – Target Euro, 2008.

Grado de consolidación: Con base en estas variables, las centralidades se agruparon en “existentes” y “nuevas o en formación”. Las primeras constituyen verdaderas centralidades ya establecidas y reconocidas como tales, que en general requieren acciones de ordenamiento y

revitalización principalmente; el Centro Histórico de Quito entraría en esta categoría. Las segundas se refieren a lugares que por la presencia de proyectos clave, ubicación estratégica en la ciudad, su calidad de nodos de transporte y/o la presencia de una población (efectiva o potencial) relativamente alta, tienen la capacidad de convertirse en centralidad. Especialmente en áreas de expansión, pueden surgir nuevas centralidades, producto del juego de fuerzas de mercado y/o de la intervención deliberada del Estado para desarrollar estratégicamente ciertos sectores de la ciudad, principalmente mediante la prolongación de líneas de transporte de alta capacidad (el acceso desde y hacia la centralidad es un elemento determinante/estructurante para fomentar el desarrollo de una centralidad).

Localización: Las centralidades se clasificaron en “urbanas y rurales” según el tipo de uso de suelo predominante donde se localizan. Se podría definir una tercera categoría, dada por aquellas centralidades que se ubican en una zona de transición entre lo urbano y lo rural, las cuales son clave para evitar el desarrollo de la ciudad en áreas protegidas; no obstante, en el programa bajo análisis, esta categoría forma parte de las centralidades urbanas.

Finalmente, el análisis de las variables mencionadas para definir la tipología de las centralidades se debe hacer en un contexto sistémico. Las centralidades, más allá de su lógica interna de relaciones y funcionamiento, forman parte de un sistema mayor, donde cada una de ellas tiene un rol específico en el que desarrollan relaciones de cooperación, complementación o competencia con otras centralidades (EMDUQ, 2009; HYDEA – Target Euro, 2008). En este contexto, se trabajó con el siguiente concepto de “sistema de centralidades”.

Sistema de centralidades: *Es una red pluricéntrica de relaciones materiales e inmateriales entre distintos actores e instituciones que permite vincular al ciudadano con diferentes escalas de actividades y servicios (HYDEA – Target Euro, 2008).*

b. Identificación del sistema de centralidades

A fin de identificar el sistema de centralidades de Quito se recopiló información económica, de oferta de equipamientos y servicios, demográfica, ambiental, social e institucional para cada una de las Administraciones Zonales, agrupándolas en tres sectores, norte, centro y sur, según su localización geográfica en la ciudad. Específicamente se consideraron las siguientes variables:

- a) Localización de la población: Se usaron datos censales para identificar áreas de elevada densidad poblacional. Las densidades poblacionales por sector censal se dividieron, según los rangos promedios de la siguiente manera: de 0 a 25 hab/ha, de 25 a 50 hab/ha, de 50 a 100 hab/ha, de 100 a 150 hab/ha y de más de 150 hab/ha. Se identificaron 25 aglomeraciones urbanas densamente pobladas.

- b) Áreas verdes/suelo libre: Se identificaron todos los parques urbanos de más de una hectárea y se cuantificó la superficie de los mismos.

- c) Accesibilidad: Para las zonas más densamente pobladas se analizó la facilidad de acceso a las mismas teniendo en cuenta la presencia y tipo de vías (colectoras, troncales, etc.) y los sistemas principales de transporte (metrobus, ecovía y trolebús, con sus respectivas paradas).

- d) Equipamientos urbanos: La educación y realización de trámites son, luego del laboral, los principales motivos de desplazamiento en la ciudad; consecuentemente, se identificaron espacialmente todos los centros educativos y de la administración pública (por tipo y jerarquía). Con base en las proyecciones de población (demanda), capacidad instalada (oferta) y estándares de prestación de servicios (oferta necesaria/óptima por habitante)⁸, se calcularon los déficits/superávits de servicios (presentes y futuros) según los equipamientos disponibles en cada aglomeración (en general la oferta se mantuvo constante, ya que no se disponía, en muchos casos, de proyecciones sobre posibles incrementos en la capacidad instalada).

- e) Actividad/diversidad económica: Se analizó la distribución territorial de empresas (públicas y privadas) y empleos según sector productivo (primario, secundario y terciario). Esto permitió identificar los principales centros de actividad económica que son receptores de población diurna. Adicionalmente, se tuvo en cuenta el grado de

⁸ Las Normas de Arquitectura y Urbanismo del DMQ definen la cantidad mínima de equipamientos de servicios que se recomienda por habitante.

diversidad económica, especialmente del sector terciario (comercios minoristas, entretenimientos, etc.), a fin de identificar áreas que son atractivas para el asentamiento permanente de familias.

- f) Población día/noche: El análisis de estas variables permitió identificar sectores que son generadores o receptores netos de viajes. Por ejemplo, las “zonas dormitorios” son aquellas con una alta densidad poblacional durante la noche, la cual se reduce sustancialmente durante el día cuando las familias se desplazan a otros sectores de la ciudad por motivos laborales o educativos, entre otros.
- g) Proyectos estratégicos de la Alcaldía: Se identificaron espacialmente todos los proyectos del PGDT ejecutados, en ejecución y/o proyectados, que tienen un fuerte potencial para generar centralidad. Se identificaron 81 proyectos considerados estratégicos (no todos generadores de centralidad), entre los que se destacan terminales de transferencia, parques metropolitanos, proyectos municipales de vivienda y programas de mejoramiento de barrios, entre otros. Estos proyectos son clave en la identificación de áreas que pueden convertirse en centralidades.
- h) Uso del suelo: Con base en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) aprobado por la Alcaldía en el año 2006, se identificaron las áreas residenciales, para equipamientos y de protección ambiental. Las áreas con equipamientos se asocian a centralidades existentes, mientras que las altamente residenciales pueden dar origen a la formación de nuevas centralidades. Las zonas protegidas establecen el límite a la expansión urbana.

Todas estas variables se plasmaron en mapas de la ciudad que se fueron superponiendo con el objeto de identificar el sistema de centralidades de Quito. Algunos de los mapas utilizados se pueden ver en el Anexo 2. Con base en el análisis de dichos mapas, se identificaron y caracterizaron 22 centralidades urbanas y 5 centralidades suburbanas, que fueron agrupadas de la siguiente manera:

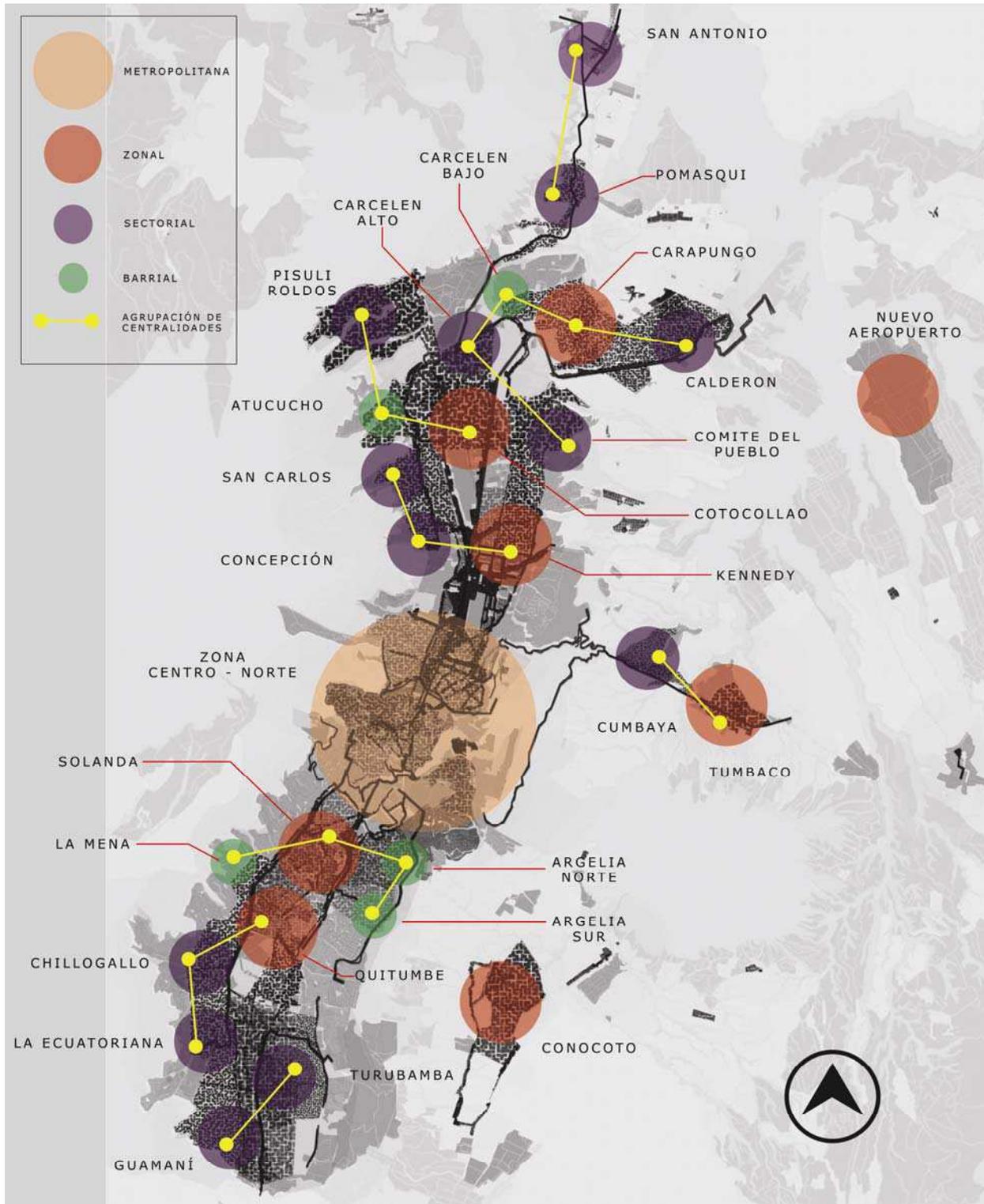
Cuadro 3.2. Sistema de centralidades de Quito

Sector de la ciudad	Tipología de centralidad			
	Metropolitana	Sectorial	Zonal	Barrial
Norte		<u>Existente:</u> Carcelén Alto, Comité del Pueblo y Pisulí-Roldós. <u>Formación:</u> Calderón, Concepción, Pomasqui y San Carlos.	<u>Existente:</u> Cotocallao y Kennedy. <u>Formación:</u> Carapungo.	<u>Existente:</u> Atucucho y Carcelén Bajo.
Centro	<u>Existente:</u> Centro Histórico y zona centro-norte.			
Sur		<u>Existente:</u> La Ecuatoriana y Chillogallo. <u>Formación:</u> Guamaní y Turubamba.	<u>Existente:</u> Solanda. <u>Formación:</u> Quitumbe.	<u>Existente:</u> La Mena, La Argelia Sur, La Argelia Norte.
Área suburbana		<u>Existente:</u> Cumbayá. <u>Formación:</u> San Antonio.	<u>Existente:</u> Conocoto y Tumbaco <u>Formación:</u> Nuevo Aeropuerto.	

Fuente: Elaboración de los autores con base en estudio de la firma consultora HYDEA – Target Euro (2008).

En el mapa 1 se muestra la localización espacial de las distintas centralidades que integran el sistema. Para cada centralidad se elaboró una ficha técnica con los valores de las variables utilizadas en el proceso de identificación del SCQ y una descripción general de los principales problemas urbanos y socioeconómicos (presentes o potenciales) en las centralidades. Esta información se utilizó en el proceso de priorización de centralidades a fortalecer, tema que se aborda en la siguiente sección.

Mapa 1. Identificación del sistema de centralidades del DMQ por tipología



Fuente: EMDUQ, 2009.

3.2. Modelos de intervención para el fortalecimiento del sistema de centralidades

Después de identificar y caracterizar el SCQ, se definió una estrategia general para su fortalecimiento, que tuvo en cuenta las siguientes premisas: i) es necesaria la coherencia con la restricción presupuestaria del Municipio, que no permite atender simultáneamente todas las necesidades del sistema; ii) se debe de contar con fuerte participación pública al inicio del proceso, dado que los mayores riesgos de inversión limitan la inversión privada; iii) dada la escasez de fondos públicos, se debe de concentrar la inversión del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos que complementen proyectos privados y/o contribuyan a detonar procesos de desarrollo local; y iv) dado el carácter novedoso/innovador del tema, se requiere un proceso de ejecución flexible que incorpore las principales lecciones a medida que se avanza con las intervenciones.

En este contexto, se estableció una estrategia basada en: i) acciones transversales para el fortalecimiento de todo el sistema, orientadas a maximizar el impacto de las inversiones y generar recursos para el financiamiento de la obra pública; ii) modelos de intervención que con ajustes mínimos puedan replicarse en centralidades con características similares (misma tipología); y iii) priorización de centralidades e intervención secuencial de las mismas.

a. Acciones transversales para el fortalecimiento del sistema

En un contexto de recursos escasos, la viabilidad de la estrategia de fortalecimiento del sistema de centralidades requiere:

i) Adecuada planificación de la inversión pública que permita actuar donde existan mayores necesidades y/o potencialidades. La planificación territorial, incluyendo el uso de la zonificación, la reglamentación urbana y los permisos para desarrollo urbano y construcción es una herramienta muy valiosa para el desarrollo de un sistema de centralidades y de las centralidades mismas. Para lograr la mayor eficacia en su uso, la planificación urbana debe ser parte integral e inicial de un programa de centralidades, es decir, debe realizarse al inicio del programa, y debe contar con una reglamentación y normativa clara, y la voluntad política para implementar las mismas de manera uniforme y transparente. Asimismo, debe estar vinculada al

presupuesto de inversión pública y proveer incentivos que conduzcan al mercado a un mejor equilibrio social.

ii) Generar mayores recursos para inversión a través de la aplicación de nuevos instrumentos de financiamiento de la obra pública. Las necesidades de inversión para el fortalecimiento son cuantiosas y están fuera del alcance de cualquier presupuesto municipal en países de ALC. Por ello es clave desarrollar e implementar nuevos instrumentos que permitan aumentar la disponibilidad de recursos públicos para el financiamiento de nuevas inversiones. Adicionalmente, se requieren incentivos que estimulen la inversión privada para complementar las inversiones públicas.

En cuanto al primer punto, se prevé: i) formular Planes Especiales y Planes Parciales que permitan identificar en detalle las características y necesidades específicas de cada centralidad; ii) desarrollar un sistema de monitoreo del proceso de fortalecimiento del SCQ que genere información para la evaluación de resultados y toma de decisiones; iii) elaborar una propuesta de instrumentos de planificación en el marco de las competencias y jerarquías de los distintos niveles de gobierno, identificando roles y potestades; iv) elaborar un Plan de Equipamientos Educativos y de Salud que identifique y dimensione las principales necesidades en estas áreas, al igual que una estrategia de cooperación entre niveles de gobierno; v) diseñar un Plan Maestro de Sedes Administrativas para la desconcentración de servicios clave de la administración pública en los lugares donde más se requiera; y vi) capacitar a funcionarios en temas de desarrollo económico local y gestión de asociaciones público-privadas, planificación territorial, diseño e implementación de instrumentos de gestión de suelo y financiamiento de la inversión pública, entre otros temas.

En cuanto a la generación de nuevos instrumentos de financiamiento e incentivos, se prevé: i) adaptar el marco legal local para el desarrollo y/o potencialización de instrumentos de gestión de suelo y recuperación de los beneficios generados por inversiones públicas; ii) el diseño y gestión de un fondo para la adquisición de suelos ubicados estratégicamente, que permita al municipio desarrollar inversiones con el sector privado y obtener parte de las plusvalías generadas por la inversión pública; y iii) elaborar e implementar un Plan de Comunicación que incentive la inversión privada y promocióne las centralidades.

b. Modelos de intervención replicables

Los modelos de intervención incorporan estrategias y acciones diferenciales según las características particulares de cada tipología de centralidad. Por ejemplo, si se trata de una centralidad en formación en un extremo del sistema, se la fortalecerá en su papel de acceso a la ciudad, favoreciendo desarrollos productivos, de servicios e inmobiliarios en los terrenos disponibles. En cambio, si se trata de una centralidad bastante consolidada, como el Centro Histórico, se priorizarán acciones de ordenamiento territorial, por ejemplo, en temas de transporte y ocupación del espacio público (como vendedores informales). Entre estos ejemplos “extremos” existen otros que implican una combinación de acciones de desarrollo y ordenamiento.

Como primera etapa del programa de fortalecimiento del SCQ, el análisis y desarrollo de modelos se focalizó en las centralidades urbanas sectoriales y zonales, excluyéndose la centralidad metropolitana de la zona centro-norte, como así también las centralidades barriales. Esta estrategia se basó en que: i) las centralidades zonales y sectoriales son las que tienen mayor potencial de desarrollo y/o consolidación; ii) la centralidad metropolitana (centro-norte) presenta una dinámica positiva de crecimiento y consolidación, apoyada por importantes inversiones públicas y privadas (especialmente mediante el programa de revitalización del Centro Histórico), requiriéndose principalmente acciones de ordenamiento y control del uso de su territorio; y iii) varias de las centralidades barriales están siendo apoyadas por el programa de mejoramiento integral de barrios “Mi barrio lindo” (financiado parcialmente con préstamo del BID), a la vez que no juegan un rol clave en el sistema de centralidades, ni tienen posibilidad de desarrollar una mayor jerarquía a futuro (en general van a ser “absorbidas” por centralidades sectoriales o zonales).

Posteriormente, para definir el “menú tipo de intervenciones” de cada modelo de intervención, se analizaron en detalle tres centralidades piloto, representativas de las distintas tipologías identificadas: i) dos centralidades en formación: centralidad zonal Carapungo-Calderón en la periferia norte y otra sectorial, Guamaní, en la periferia sur; y ii) una centralidad sectorial consolidada “Laderas” (Pisulí-Roldós) en la periferia noroccidental, que a futuro podría alcanzar una mayor jerarquía (centralidad zonal).

La principal diferencia de los modelos de intervención está en la definición de “proyectos semilla o detonantes”. Estos proyectos se priorizaron y diseñaron teniendo en cuenta: i) el rol de la centralidad en el sistema de centralidades; ii) las ventajas naturales de la centralidad que se podrían explotar en beneficio de sus habitantes y de la ciudad en su conjunto; iii) el impacto en el bienestar de las familias de menores ingresos; y iv) la capacidad de detonar procesos de recuperación de la zona de intervención logrando, entre otras cosas, apalancar inversión del sector privado. Con base en variables cuantitativas y cualitativas que reflejaran los cuatro elementos mencionados y la experiencia de funcionarios de la Alcaldía, académicos y representantes de la comunidad, se priorizaron los proyectos semilla. Posteriormente, estos proyectos, en forma conjunta con las restantes intervenciones de la centralidad, se sometieron a un análisis de costos y beneficios económicos, a fin de verificar su rentabilidad.

Además de estos proyectos semilla, los modelos incorporan otras intervenciones que se repiten independientemente del tipo de centralidad y que se consideran indispensables para el desarrollo del sector (mejoramiento del espacio público, desconcentración de ciertos servicios y obras menores de infraestructura, entre otras).

En el cuadro 3.3 se resumen las acciones/inversiones de cada modelo de intervención, según características distintivas de la centralidad y de las funciones principales que se busca fortalecer en la misma.

Cuadro 3.3. Definición de modelos de intervención a partir de intervenciones en centralidades piloto

Centralidad	Tipo	Características distintivas	Papel en el sistema de centralidades y función principal a fortalecer	Proyecto semilla	Otros proyectos
Carapungo-Calderón	Zonal en formación	Ubicación estratégica para el ingreso norte a la ciudad, disponibilidad de suelo y buena accesibilidad.	Área de conexión e intercambio entre la región y la ciudad. Centralidad en área residencial, proveedora de servicios.	Plataforma de espacio público para facilitar conexiones internas a la centralidad y con el resto de la ciudad: sistema de alamedas y ciclovías, plazas de encuentro, rehabilitación de parque emblemático y nueva sede de la Administración Zonal.	Fortalecimiento del sector manufacturero artesanal. Capacitación y promoción económica. Desarrollo de suelo para vivienda. Equipamientos educativos. Eventos culturales y bibliotecas itinerantes.
Guamaní	Sectorial en formación	Entrada sur a la ciudad en rápida expansión, relacionada con centralidades vecinas y con gran disponibilidad de suelo.	Área de consolidación de bordes urbanos difusos en zona de rápido crecimiento. Centralidad en área periférica de alta densidad, con servicios especializados que permiten consolidar perímetro de la ciudad.	Intercambiador intermodal que marque un hito de entrada a la ciudad y fortalezca las conexiones transversales entre centralidades vecinas: paso deprimido en glorieta, con plataforma de calzadas, aceras y alamedas, articulado con un parque mirador a los nevados y construcción de un corredor verde este-oeste.	Cooperativa de agricultores urbanos. Desarrollo de suelo para vivienda. Equipamientos educativos. Eventos culturales y bibliotecas itinerantes.
Pisulí-Roldós	Sectorial consolidada	Centralidad que integra cuatro barrios populares en zonas de laderas.	Área que actúe de límite al crecimiento urbano en zonas de riesgo y/o protección ambiental, donde se localizan servicios de mayor cobertura.	Portal de entrada a la centralidad con centro de servicio al ciudadano, articulado con una red de circuitos deportivos y ambientales. Cooperativa multiservicio ambiental para actividades de reciclaje, compostaje y mantenimiento ambiental.	Capacitación y promoción económica. Equipamientos educativos. Eventos culturales y bibliotecas. Construcción de sede de la Administración Zonal.

Fuente: BID con base en estudio de la firma consultora HYDEA – Target Euro (2008).

c. Priorización de centralidades a ser intervenidas

Después de definirse la tipología de centralidades y los respectivos modelos de intervención para el fortalecimiento de las mismas en un contexto de recursos públicos limitados, fue necesario establecer criterios de priorización, que permitieran establecer un orden en el proceso de intervención. De esta manera, las centralidades fueron priorizadas de acuerdo a las siguientes variables:

- Nivel de pobreza: Consistente con el Plan Nacional de Desarrollo, la Alcaldía considera prioritario mejorar la calidad de vida de las personas asentadas en centralidades que presentan elevados niveles de pobreza coyuntural (insuficiencia de ingresos) y/o estructural (Necesidade Básicas Insatisfechas).
- Crecimiento poblacional: Esta variable indica las necesidades futuras y el potencial de desarrollo de cada centralidad. Básicamente se debe intervenir donde los déficits previstos de servicios serán mayores si no se incrementa la capacidad instalada de los mismos.
- Déficit de equipamientos: Básicamente se consideró el déficit en equipamientos educativos, ya que la asistencia a la escuela es uno de los principales motivos de desplazamiento en la ciudad. También se consideró la distribución de sedes administrativas de la Alcaldía que permiten realizar trámites variados, otro de los motivos más importantes de desplazamientos. De esta manera, se priorizaron las centralidades con mayor déficit actual de equipamientos.
- Costos y tiempos de desplazamiento: También se decidió priorizar aquellas centralidades cuyos habitantes destinan mayores tiempos a desplazarse. Los tiempos de desplazamiento se estimaron a partir del Estudio de Demanda de Transporte previamente elaborado por la ciudad (EMDUQ, 2007).
- Disponibilidad de suelo para su aprovechamiento económico: La disponibilidad de suelo no solo marca las posibilidades de desarrollo futuro de las centralidades (tanto desde el punto de vista residencial como de equipamientos), sino que además permite

a la Alcaldía, a través de la compra de terrenos estratégicos, apropiarse de las futuras plusvalías que se generen con el desarrollo de la centralidad.

A partir de los valores de las variables mencionadas se estableció un “ranking de prioridad” para intervenir en etapas sucesivas las 27 centralidades identificadas, comenzando por los tres pilotos representativos.

Se espera que la ejecución de las intervenciones en los pilotos permita ajustar los modelos de intervención a medida que se avance con el programa de fortalecimiento del SCQ.

4. Lecciones aprendidas

El Programa de Fortalecimiento del Sistema de Centralidades de Quito se encuentra en fase de diseño, por tanto las lecciones se refieren exclusivamente a esta etapa. Con el avance en la ejecución del programa, podrá verificarse en qué medida un sistema de centralidades fortalecido contribuye a balancear el desarrollo de la ciudad, generando menores necesidades de movilización (principalmente motorizada), con las consecuentes ganancias de eficiencia y mejoras ambientales que esto conlleva. Para ello será necesario recolectar una línea de base que permita analizar los beneficios económicos y sociales que eventualmente generará el fortalecimiento del sistema de centralidades.

El diseño de este tipo de programas debe concentrarse en tres elementos o temas clave: i) definición con claridad de las etapas y conceptos clave en el proceso de fortalecimiento; ii) establecimiento de criterios para la priorización de inversiones; y iii) consideración de acciones para la sostenibilidad del proceso de fortalecimiento.

Etapas y conceptos clave en el proceso de diseño. El diseño de un programa de fortalecimiento de centralidades es complejo; no resulta obvio cuáles son las centralidades, y mucho menos cuáles deben fortalecerse o qué inversiones son las prioritarias. En este caso, todo esto tiene lugar en el marco de fuertes restricciones presupuestarias que limitan el margen de acción pública, por lo tanto la priorización de las inversiones es indispensable.

Al inicio de la etapa de diseño, se deben acordar y definir con claridad los conceptos básicos sobre los cuales se desarrollará el proceso de fortalecimiento. En la literatura hay cierto

consenso en que las centralidades son espacios multifuncionales donde se producen intensos intercambios colectivos. No obstante, no existe igual claridad en torno a cómo definir el rol de dichas centralidades en un contexto sistémico, como así tampoco es evidente cómo identificar sectores urbanos que tienen el potencial de convertirse en centralidades. Por ello, es importante establecer desde el inicio los criterios que permitirán identificar el sistema de centralidades y una tipología de centralidades con sus respectivos papeles. Esta tarea consume mucho tiempo, pero es clave para el diseño de las intervenciones.

En este contexto, llegar a definir las intervenciones orientadas a fortalecer un sistema de centralidades requiere: i) identificar el sistema y tipificar las centralidades; ii) definir modelos de intervención según tipo de centralidades, considerando su papel sistémico; iii) establecer mecanismos de priorización de centralidades a ser fortalecidas; iv) identificar inversiones en cada centralidad orientadas a detonar procesos y aprovechar el potencial del área, cubrir déficits de servicios y generar instrumentos de planificación (por ejemplo, planes especiales); y v) medidas transversales para el fortalecimiento de todo el sistema (por ejemplo, planes maestros de servicios, instrumentos de gestión de suelo y de recuperación de plusvalías, divulgación, control y monitoreo, y capacitación).

El desarrollo de estas actividades requiere contar con: i) una agencia de gobierno que lidere el proceso de diseño y pueda organizar los distintos actores (públicos y privados) clave para el éxito del programa y ii) un grupo técnico multidisciplinario, con un conocimiento muy sólido de planificación, transporte y economía urbana.

Priorización de inversiones. Las demandas provenientes del desarrollo de un plan de centralidades exceden los recursos públicos disponibles a nivel de ciudad e incluso de nación, por lo que (EMDUQ, 2009):

- Se deben definir objetivos prioritarios y establecer criterios para priorizar intervenciones en función de dichos objetivos (Borja, 2008). En el caso de Quito se priorizaron las centralidades con mayores niveles de pobreza y déficits.
- La inversión pública en cada centralidad debe concentrarse en proyectos replicables con efectos demostrativos y detonantes y elevado impacto social. La

idea es que, a partir de estos proyectos, se generen procesos positivos con mayor presencia de la inversión privada.

- Si se quiere tener un impacto detonante, es clave dimensionar adecuadamente las inversiones. Dados los objetivos, dimensiones y factores que influyen en un programa de centralidades, las inversiones del mismo deben ser de una magnitud acorde a las necesidades –conmensurables a los problemas– e integrales.
- Las inversiones públicas deberán priorizar la provisión de bienes y servicios públicos, ya que no existen incentivos para que los mismos sean provistos por el mercado (por ejemplo, mejoras en el espacio público).
- Aprovechar las intervenciones en el sistema de transporte y movilidad como eje estructurante para la formación y fortalecimiento de centralidades. Ninguna centralidad es sostenible si no tiene una buena movilidad interna y conexión con el resto de la ciudad.
- Los modelos de intervención en las centralidades deben tener un diseño flexible que los haga fácilmente replicables y que permita ajustarlos en la medida que sea necesario.

Sostenibilidad del proceso. El fortalecimiento de un sistema de centralidades es un proceso de largo plazo que requiere: i) establecer un sistema de monitoreo que permita evaluar avances, detectar tendencias territoriales y tomar decisiones en función de los objetivos de fortalecimiento; ii) definir un plan de inversiones de mediano-largo plazo sólido, que tenga continuidad más allá de los períodos políticos; iii) diseñar y aplicar instrumentos novedosos de gestión de suelos y apropiación de plusvalías que posibiliten financiar la inversión pública a partir de la recuperación de los beneficios que genera; y iv) estimular la inversión privada, para lo cual es clave, además de obras públicas, establecer un plan para el fortalecimiento del sistema de centralidades que genere un horizonte previsible para la planificación territorial a largo plazo.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2000. "Cities on the move". Capítulo 2 de *Urban transport and city development*. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 2009. "Reshaping economic geography". Capítulo 7 de *World Development Report 2009*. Washington, DC, Banco Mundial,
- BID. 1994. Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, Fase I. Informe del Proyecto. División de Modernización del Estado y Sociedad Civil 3, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=EC0169&lang=en>
- . 2005. Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, Fase II (EC-L1006). Informe del proyecto. División de Modernización del Estado y Sociedad Civil 3, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2008. Programa de Fortalecimiento de Centralidades Urbanas de Quito (EC-L1041). Propuesta para el desarrollo de la Operación (POD). División de Gestión Fiscal y Municipal, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Borja, Jordi. 2008. "Estrategias urbanas: hacer ciudad en la ciudad, y hacer ciudad en las zonas suburbanas". Universitat Oberta de Catalunya. http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/estrategias_urbanas_2008.pdf
- Carrión, Fernando. 2008. "Policentralidad: esencia de la ciudad plural". Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, No. 2, pp. 7-9.
<http://www.revistacentro-h.org/pdf/20.pdf>
- Christaller, Walter. 1966. *Central Places in Southern Germany*. Traducción de C.W. Baskin, Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs, NJ, 1967. Primera publicación en Alemania en 1933.
- Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). 2002. "Los lugares esenciales del Distrito Metropolitano de Quito".
- . 2004. Plan estratégico del DMQ – Equinoccio 21, Quito hacia el 2025. Ordenanza Metropolitana No. 3746, 5 de agosto de 2004.
- . 2006. "Plan General de Desarrollo Territorial". Memoria Técnica. Secretaría de Desarrollo Territorial, Dirección Metropolitana de Planificación Territorial.
- EMDUQ. 2007. Estudio de demanda de transporte. Quito, Ecuador. Documento no publicado.
- . 2009. Fortalecimiento de Centralidades Urbanas de Quito: una estrategia de desarrollo urbano para el DMQ. Quito, Ecuador. Documento no publicado.

- HYDEA – Target Euro. 2008. Programa de Fortalecimiento del Sistema de Centralidades Urbanas de Quito (EC-L1041). Informe Final de Consultoría.
- INEC. 2001. “Censo de población y vivienda 2001”. http://www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basedatos/cen_nac/cen_pob_nac_2001?doAsUserId=p%252Bx9vuBVM9g%253D
- Ingram, Gregory, y Zhi Liu. 1997. “Determinants of Motorization and Road Provision”. Policy Research Working Paper 1842. Banco Mundial. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/11/01/000009265_3971229180749/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Intendencia Municipal de Montevideo. 1997. Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. <http://www.chasque.apc.org/vecinet/pot00.htm>
- Jacobs, G., A. Aeron-Thomas y A. Astrop. 2000. “Estimating global road fatalities”. Berkshire, Crowthorne, Transport Research Laboratory. http://www.esafetyoffice.com/download/eSafety_Activities/Related_Studies_and_Report_s/Estimating%20Global%20Road%20Fatalities%20report,%20TRL.pdf
- Kopits, Elizabeth, y Maureen Cropper. 2003. “Traffic fatalities and economic growth”. Policy Research Working Paper No. 3035. Washington, DC, Banco Mundial. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/05/23/000094946_03051404103341/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- Licnerski, Joao. 2006. “Las grandes intervenciones urbanas como espacio de centralidad”. Universidad Politécnica de Valencia. http://www.ciccp.es/biblio_digital/Urbanismo_I/congreso/pdf/050102.pdf
- López de Lucio, Ramón *et al.* 1996. *Centros urbanos frente a nuevas centralidades comerciales: un análisis del sur metropolitano de Madrid*. Colección Cuadernos de Investigación Urbanística. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciupdf/ciu014.pdf>
- Mena Segura, Alexandra. 2008. “Las nuevas centralidades urbanas del Distrito Metropolitano de Quito”. <http://www.cepeige.org/Revista/CENTRALIDADES%20URBANAS%20DMQ.pdf>
- Peden, Margie, Richard Scurfield, David Sleet, Dinesh Mohan, Adnan A. Hyder, Eva Jarawan y Colin Mathers. 2004. *World Report on Road Traffic Injury Prevention*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Smart Growth America. “What is smart growth?” <http://www.smartgrowthamerica.org/whatisssg.html>
- Booth G. *et al.* 2002. “Ten principles for reinventing suburban business districts. Urban Land Institute, Washington, DC. http://www.smartgrowth.org/pdf/uli_ten_principles.pdf

ANEXO 1

Características generales del Distrito Metropolitano de Quito

La ciudad de **San Francisco de Quito** es la capital de Ecuador y de la provincia de Pichincha. Es cabecera del cantón Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). La fecha de su fundación incaica es incierta; sin embargo, al ser *fundada* (por los españoles) en 1534, es la capital nacional más antigua de Sudamérica. En 2008, Quito fue declarada sede de la Unión de Naciones Suramericanas. El DMQ es un **conjunto territorial de 425.532 hectáreas** localizado en las faldas orientales del volcán Pichincha, en la Cordillera Occidental de los Andes septentrionales de Ecuador. La ciudad está asentada a 2850 metros sobre el nivel del mar y se encuentra atravesada por 14 km del río Machángara. Es una ciudad longitudinal de 42 km de largo y solo 4 km de ancho, que se va consolidando en diferentes niveles de altura, presionando la ocupación de los bordes no urbanizables⁹. Se accede a la ciudad por vías terrestres y aéreas.

De acuerdo con el Censo de 2001, el DMQ tiene un total de **1.842.201 habitantes** (cifra que, según proyecciones, superaría los 2 millones para el año 2008), distribuidos en 65 parroquias metropolitanas urbanas, áreas en expansión y rurales. **Tres cuartas partes de la población se concentran en el área urbana** (en aproximadamente 20.000 has). La densidad bruta promedio del DMQ no sobrepasa los **50 hab/ha**. Mientras que la parte central de la ciudad ha experimentado un estancamiento o disminución de la población, los extremos norte y sur, especialmente en los barrios más pobres, han presentado una tasa de crecimiento demográfico muy elevada (dos veces más que el promedio del DMQ).

Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento demográfico, **en 2025, el DMQ contará con casi tres millones de habitantes**, de los cuales, el 76% residirá en la ciudad central, el 23% en zonas suburbanas y el 1% en áreas rurales no urbanizables.

⁹ En los bordes de la ciudad se encuentran las áreas protegidas, aproximadamente 190.000 hectáreas, de las cuales anualmente se ocupan ilegalmente más de 60 (cerca de 3.200 familias).

La **pobreza** en el DMQ afecta a casi el 37% de la población. El 90% de la población concentra el 60% del total de los ingresos. El 10% más rico tiene el 38,2% de los ingresos y el 10% más pobre apenas el 1,8%.

El DMQ está dividido en **11 Administraciones Zonales** – AZ (8 ya constituidas) que son las encargadas de prestar descentralizadamente ciertos servicios operacionales y administrativos del DMQ.

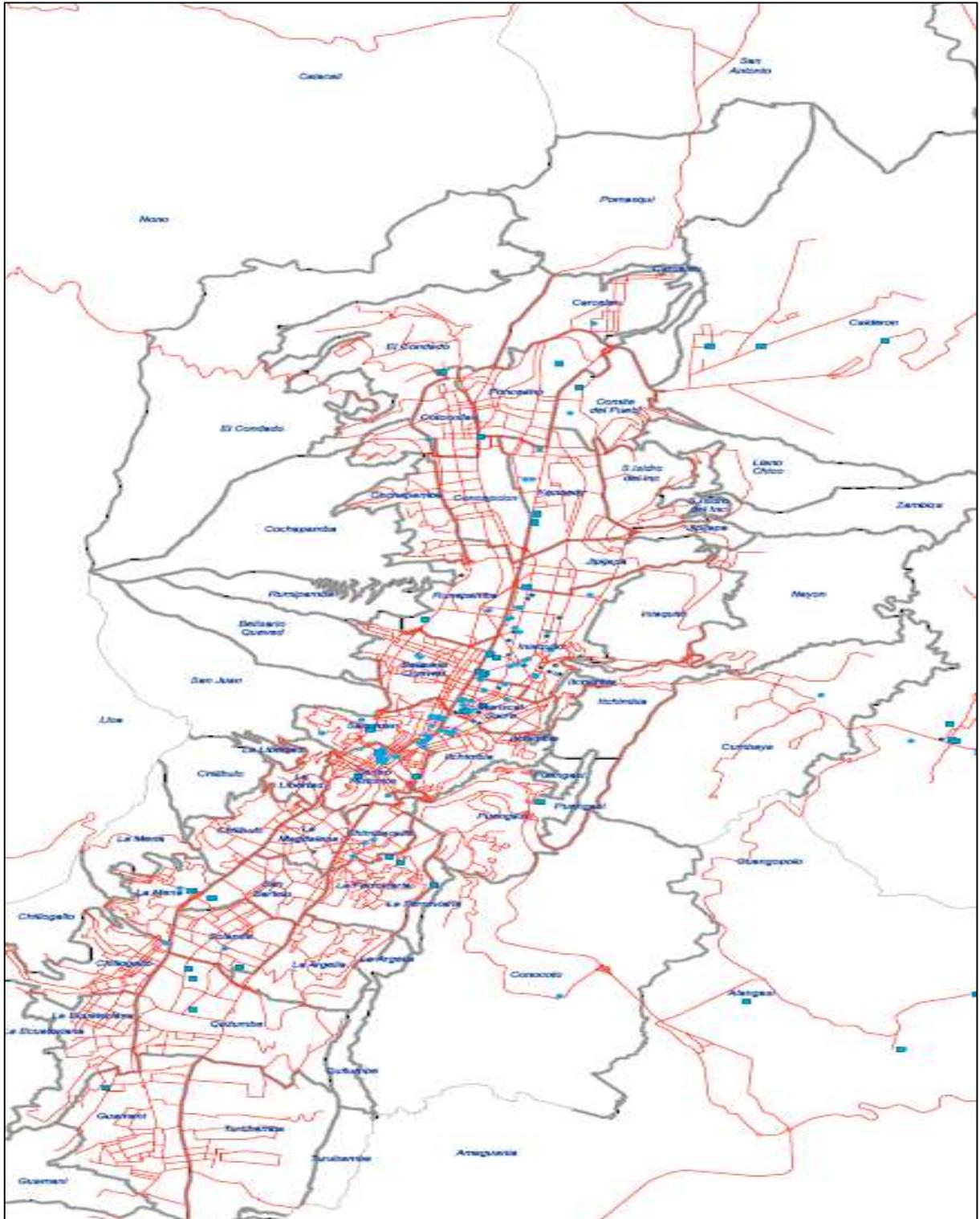
Quito aporta cerca del 90% del PIB de la Provincia de Pichincha (aproximadamente US\$3.700 millones). La actividad económica de la ciudad se concentra principalmente en las **manufacturas, el transporte, el almacenamiento, las comunicaciones y el comercio al por mayor y menor** (esta actividad concentra el mayor número de establecimientos productivos de la ciudad, -61%). En el DMQ se encuentra más del 65% de las fábricas del país, siendo las de mayor importancia las de las industrias textil, metalmecánica y del acero, así como los productos químicos y farmacéuticos, las editoriales y artes gráficas y algunas ramas de la agroindustria, como la exportación de flores y el procesamiento de productos cárnicos y lácteos.

Quito posee el **centro histórico** más grande, menos alterado y mejor preservado de América, declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO el 18 de septiembre de 1978. En los últimos años, el **turismo ha crecido enormemente** en la ciudad. La mayoría de los extranjeros que visitan Quito proceden de Estados Unidos y pertenecen a una población generalmente joven. Algunos europeos, de Italia, Francia o Alemania, también han comenzado a hacer turismo en Quito, aunque la mayoría se queda en la ciudad solo un par de días, ya que su destino principal es el Archipiélago de Galápagos.

ANEXO 2

Ejemplos de mapas utilizados en la identificación del sistema de centralidades
(DMQ, HYDEA – Target Euro 2008)

Equipamientos educativos



Proyectos estratégicos

