



Fernando Carrión y Paulina Cepeda (Editores)

Quito: la ciudad que se disuelve - Covid 19



FLACSO
ECUADOR



© 2021 FLACSO Ecuador
Marzo de 2021

ISBN: 978-9978-67-560-1
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Quito : la ciudad que se disuelve – Covid 19 / editado por
Fernando Carrión y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador. 2021

x, 365 páginas : figuras, gráficos, mapas. - (Colección
Coronavirus y ciudad ; 1)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675601

CIUDADES ; URBANISMO ; SOCIOLOGÍA URBANA
; MOVILIDAD ; TURISMO ; PANDEMIA ; COVID-19
; QUITO ; ECUADOR. I. CARRIÓN, FERNANDO,
EDITOR. II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
La COVID-19 en Quito: de la crisis al <i>shock</i> urbano	3
<i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	
LA CIUDAD QUE SE DISUELVE	
El bus también existe. Estudio de las líneas de buses urbanos de Quito; pandemia y transformación urbana	27
<i>Diego Vinicio Salgado</i>	
Movilidad y pandemia: una oportunidad para repensar cómo nos movemos	37
<i>Elisa Soledad Puga Cevallos</i>	
Movilidad intermodal, ¿una solución a la circulación urbana durante la pandemia?	47
<i>Ricardo J. Espinosa Uquillas</i>	
Educación universitaria en tiempos de pandemia	55
<i>Jose Vicente Padilla Villacís</i>	
Mejorar la salud en Quito fortaleciendo el tejido comunitario y la articulación de servicios	63
<i>Fernando Sacoto y Betty Espinosa</i>	
Del espacio público a una pandemia comunitaria	71
<i>Kléver Vásquez Vargas</i>	
El turismo urbano post-COVID. Un nuevo escenario para el desarrollo turístico de Quito	77
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Impacto social y económico en las ciudades y destinos turísticos pos-COVID 19	83
<i>Fernanda Sánchez</i>	
Lo que las crisis nos ha enseñado sobre Quito	89
<i>Sebastián Coba</i>	

LAS PROFUNDAS DESIGUALDADES ESTRUCTURALES

Los residuos sólidos y el COVID-19: notas para reflexionar sobre la informalidad urbana desde Quito	97
<i>Nancy Merary Jimenez-Martínez</i>	
Repensando la ciudad: Quito, en la pospandemia de coronavirus. manejo de residuos sólidos y reciclaje	103
<i>Paula Guerra Morán, Lorena Gallardo Lastra y Claudia Andrade Rodríguez</i>	
“Se arrienda” o la transformación del entorno promocional en Quito, pos-COVID-19	111
<i>Arturo Estrella Osorio y Jorge Delgado Rocha</i>	
La rehabilitación del hábitat urbano como proyecto común y como política pública	119
<i>Juan Carlos Sandoval y Eduardo Torres</i>	
El suelo y la vivienda en la pospandemia en Quito. ¿Quién gana y quién pierde?	127
<i>Paulina Cepeda</i>	
Quito y pandemia: apuntes sobre la vivienda enferma y la muerte de la ciudad	133
<i>Milena Almeida Mariño y Natalia Angulo Moncayo</i>	
Construcciones sobre lodo financiadas con petróleo	139
<i>Christian Fernando Vicente Correa</i>	
Nuevos imaginarios digitales globales y locales en la ciudad de Quito en el marco del COVID-19	147
<i>Ana Elizabeth Perugachi Kindler</i>	
Digitalización en pandemia: un diagnóstico de Quito	155
<i>María José Rodríguez Álvarez y Sebastián Rodríguez Álvarez</i>	

CIUDAD Y CIUDADANÍA

Diálogos museo-comunidad	165
<i>Marcus Uvidia</i>	
Las siete lecciones del COVID en los museos y su entorno urbano en Quito y Ecuador	171
<i>Fabian Paocarina Albuja</i>	
Hacia nuevos usos del museo	179
<i>Elisa Ullauri Loré</i>	
El desafío de los museos pospandemia	185
<i>Myriam Navas Guzmán</i>	

Repensando las espacialidades de los museos: espacios para la educación no formal	189
<i>Estefanía Carrera Yépez</i>	
Estigmatización, confinamiento y crisis sanitaria: una aproximación al trabajo sexual quiteño	195
<i>Shirley Venegas y Abel Ramírez</i>	
Adultos mayores en el aislamiento	203
<i>Paulina Vega y Carolina Navas Guzmán</i>	
Quito, en la pospandemia del coronavirus: repensando la ciudad desde los sectores populares del Sur	207
<i>Fabián Melo Benítez</i>	
Repensando el derecho a la ciudad: Quito, una ciudad mestiza en tiempos de pandemia:	213
<i>Sergio Bermeo Álvarez y Kleber Cerón Orellana</i>	
Ciudades imaginarias en cuarentena: fantasías y ficciones urbanas reveladas por identidades disidentes movilizadas	221
<i>Ignacio Espinosa Alarcón</i>	
Quito versus COVID: políticas públicas urbanas con enfoque conductual en tiempos de pandemia	233
<i>Guido Moncayo Vives</i>	
Crisis y adaptación ciudadana hacia un modelo de gestión digital en época de COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito	241
<i>Mateo Valarezo Bravo</i>	
La comunicación en crisis aplicada al caso del COVID-19 en Quito	249
<i>Andrés Alfredo Luna Montalvo y María Maribel Murillo Blandón</i>	
Inmigrantes en Quito: antes y después de la pandemia	259
<i>Jacques Ramírez G.</i>	
Los paisajes de la corrupción	267
<i>Alejandro Ramos</i>	
 URBANISMO DE PROYECTOS O ¿LA CIUDAD SIN PROYECTO?	
Repensando la ciudad: la ciudad pospandemia, una oportunidad para una transición hacia una vida urbana sostenible	275
<i>Diego Hurtado Vásquez</i>	
Quito pos-COVID-19, una ciudad más humana, sostenible y saludable. Miradas desde la salud urbana y el desarrollo sostenible	283
<i>Damián Andrade</i>	

Estudio de correlación entre indicadores atmosféricos y pandemia por COVID-19 en la ciudad de Quito.	289
<i>José Mena García</i>	
La ciudad desde y en el barrio	299
<i>Pabel Muñoz L.</i>	
La ciudad del vecindario es doméstica	305
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
La Planificación Territorial como puntal para la transición, más que a la nueva normalidad, a la buena normalidad.	311
<i>Juan Carlos Sandoval</i>	
Las muertes de Quito	317
<i>Jaime Tillería-Durango</i>	
Quito circular: de la pospandemia a la prosperidad sostenible	323
<i>Elizabeth Cabezas Guerrero</i>	
Quito, coronavirus y economía	329
<i>Jaime Galarza Erazo</i>	
Quito en la pandemia: alternativas desde la economía circular	335
<i>Verónica Cordero, María de los Ángeles Barrionuevo y Daniel Jurado</i>	
Desarrollo endógeno imprevisto, alternativas de desarrollo para Quito	341
<i>Edwin Cevallos Sánchez</i>	
El COVID-19 y su relación con la gestión del riesgo de desastres.	347
<i>Jonathan Menoscal</i>	
 DOS CASOS DE CIUDADES INTERMEDIAS	
Institucionalidad para la respuesta a la pandemia en Cuenca	355
<i>Pablo Osorio Guerrero</i>	
“La Inmaculada Concepción de Loja” y el reto de las ciudades intermedias desde el enfoque de gestión de la cultura.	361
urbana en tiempos de la COVID-19	
<i>Ramiro Villamagua Vergara</i>	

Introducción

La COVID-19 en Quito: de la crisis al *shock* urbano

Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda¹

Introducción

Cuando llegó la pandemia del COVID-19, la ciudad de Quito se encontraba en una fuerte crisis estructural y multidimensional configurada desde el cambio de siglo. Era una problemática aguda preexistente, difícilmente comprendida como normal. Este fenómeno del coronavirus aceleró la crisis urbana de la ciudad a niveles sin precedentes y provocó un *shock* urbano que, mediante su lógica disruptiva, llegó a paralizar el Distrito Metropolitano de Quito (Carrión, 2020). En ese sentido, la pandemia no solo reveló la aguda crisis que vivía Quito, sino que también la potenció al extremo.

El *shock* urbano ha conducido a la ciudad, en plazos muy cortos, por tres momentos secuenciales: i) el del contagio, que inicialmente fue importado y luego comunitario, para terminar infectando a la ciudad en su conjunto; ii) el del tratamiento curativo o la letalidad, que desnudó al precario sistema sanitario de la urbe, y iii) el que se iniciará con el proceso de vacunación. Con este último se podrá conocer la real dimensión de la herencia que deja la pandemia, y también iniciar el proceso de regreso a la supuesta normalidad (a la crisis); aunque en realidad no se debe tratar de aquello, sino de solventar los grandes problemas estructurales que tiene la ciudad, aún más acrecentados luego de este período.

Las políticas de salud implementadas, de corte generalizado y homogéneo, también contribuyeron a esta situación de *shock*. Por ejemplo, la referida al “Quédate en casa” era imposible de cumplir por la inadecuada

¹ Académicos del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador.

situación de la vivienda por el déficit, el hacinamiento y los servicios insuficientes. Pero adicionalmente también debido al precario y alto trabajo informal que existe en el país y la ciudad². El déficit cuantitativo de vivienda en el país alcanza a más de 600 mil personas, y el empleo informal afecta al 50% de las que poseen empleo formal. Estos dos problemas, de vivienda y empleo, tienen una vinculación directa con el espacio público, que es la ciudad según Jordi Borja (2011).

La medida generalizada de una cuarentena forzada vació el espacio público siguiendo la lógica de los vasos comunicantes, impulsando la agorafobia y creando una ciudad fantasmal. Estas políticas, que no reconocieron las heterogeneidades existentes en la ciudad, produjeron un triple gran problema: i) el incremento de las desigualdades y brechas urbanas; ii) el aumento del contagio interpersonal tanto en el espacio público como, sobre todo, en el doméstico; iii) la infección de la ciudad en su conjunto –proceso en el que se debe resaltar la afectación a las infraestructuras urbanas, en especial las de movilidad. La ciudad se paralizó físicamente, lo cual implicó una vuelta histórica al sedentarismo, pero bajo una nueva modalidad que permitió que la urbe siguiera funcionando, gracias a la migración de las infraestructuras del mundo físico-material al ciberespacio remoto o virtual de las plataformas (Carrión y Cepeda, 2020).

Después de casi cuatro meses de confinamiento, en julio de 2020 el Gobierno Nacional inició una apertura paulatina mediante la instauración del semáforo (rojo, amarillo y verde), otorgando a los gobiernos locales la competencia de decidir el cambio progresivo de apertura de las ciudades. Esta apertura no estuvo fundada en razones técnico-sanitarias, sino más bien en las presiones de los grupos económicos coludidos con los grandes medios de comunicación. El resultado de su puesta en marcha fue el incremento de la propagación del virus por el territorio y de los contagios por la sociedad, principalmente urbana. Mientras en junio Quito tuvo 3 737 casos y en julio 7 253, para agosto se llegó a contar 13 438 casos; esto es, casi el doble en un mes (de julio a agosto) y cuatro veces en dos meses

² Según el MIDUVI, en 2020, el déficit será de 140 mil unidades habitacionales. Según Grupo Faro y OIT, el ingreso promedio de los trabajadores informales era de \$250 mensuales y, en 2020, bajó a \$145 mensuales. Según dicho estudio, hay 190 000 trabajadores en el comercio informal, pero según Agencia Metropolitana de Control, con datos del censo 2010, existen solo 9 606 comerciantes.

(de junio a agosto). Mientras Guayaquil, en su reapertura de mayo, tuvo 8 324 casos; para junio 9 764 y en julio 10 988, considerando que a nivel nacional en mayo los casos confirmados eran 20 937 y en julio 53 424 (Ministerio de Salud Pública, 2020). En otras palabras, el crecimiento del contagio en Quito fue muy superior al de Guayaquil como también al promedio nacional.

Sin embargo y paradójicamente, el imaginario que finalmente se posicionó como factor explicativo del incremento de contagio fue la indisciplina de la población, con lo cual se criminalizó y estigmatizó a los grupos más desposeídos, así como se camufló la responsabilidad pública y la causa principal del incremento. De esta manera, el problema del control de la pandemia se trasladó o desplazó de la política pública a la ciudadanía, y las élites se convirtieron, frente a la sociedad, en el sector filantrópico que supuestamente brinda empleo y oportunidades. Las reformas económicas propuestas fueron en esa doble línea y con fuerte apoyo de los medios de comunicación, aunque, paradójicamente, los resultados fueron totalmente adversos, porque el empleo público se contrajo significativamente, sin que el sector privado tenga ningún interés ni capacidad de acoger a los nuevos desempleados creados. Con lo cual, en el balance, los sectores populares perdieron por la vía de la reducción de los ingresos y la contracción del empleo. Una situación de este tipo afectó de manera directa y con más fuerza a la ciudad de Quito, dada su condición de capital de la República del Ecuador; que incluso ya venía perdiendo empleo, calidad laboral y reduciendo la masa salarial (demanda) por las iniciativas empresariales tendientes a la reducción del tamaño del Estado³.

Esta inicial apertura y su discurso socialmente justificante, concebido desde el Gobierno Nacional como un principio movilizador y socialmente reclamado, tienden a posicionar la concepción de la *vuelta a la normalidad* cuando claramente el problema es la llamada “normalidad” y no el carácter de que sea nueva o vieja. Una visión de este tipo conduce a velar la crisis estructural de Quito, en tanto se la presenta como si fuera normal, deseable o, aún más, como si la crisis no existiera. Por eso la inicial apertura y las salidas planteadas mediante reformas estructurales lograron legitimidad social y política.

³ Según INEC, la tasa de empeno pleno en 2018 fue de 57,9% y, en 2019, de 54,3%. La tasa de subempleo en 2018, fue del 9,7% y, en 2019, del 13,9%.

Las élites se valieron de la crisis para actuar bajo dos formas: por un lado, a corto plazo, presionando para que se volviera a la normalidad, esto es, a que se liberara a la ciudad de la cuarentena porque contraía la demanda, y, por otro lado, a mediano plazo, para impulsar la reactivación económica con reformas estructurales de la economía –basadas en una ideología que justifica la reducción del tamaño del Estado, el ajuste fiscal, la apertura económica, la flexibilización laboral, la desregulación y los incentivos a la producción. De allí que la Asamblea Nacional aprobara proyectos como la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y la Ley Orgánica de las Finanzas Públicas para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19; así como también desde el Concejo Municipal de Quito se debate la propuesta de Ordenanza Metropolitana de reactivación económica y fomento del empleo para mitigar los efectos económicos.

Aquí debe quedar posicionada la tesis de que si es posible introducir la oportunidad del cambio de la llamada “normalidad” –es decir, de la crisis de la ciudad–. Por eso, este libro se encamina a debatir las políticas que se vienen ejecutando, así como las salidas a la crisis estructural que vive Quito, teniendo como telón de fondo los impactos que produce el COVID-19. Para el efecto, esta publicación logra compilar la voz y la palabra de múltiples personas provenientes de distintas esferas de la vida cotidiana de la urbe. Se trata de aportar a la discusión y al debate sobre las salidas socialmente justas a la crisis de la ciudad de Quito.

La crisis estructural de Quito

Quito vive una crisis estructural de dimensiones que se perfila desde fines del siglo XX bajo una condición multidimensional. Por un lado, se cierra el exitoso proyecto de ciudad sin que aparezca uno alternativo, iniciado en 1988, que le dio la cara a su origen histórico (Centro Histórico), solventó el crónico problema de abastecimiento de agua potable (Proyecto Papallacta), tuvo una política de vivienda y ordenamiento del crecimiento urbano (Ciudad Quitumbe) y transformó el sistema de movilidad de la ciudad con el Trolebús (eje municipal del transporte, parada fija y carril exclusivo), en el marco de un proceso ambicioso de planificación urbana.

Y por otro lado, una coyuntura nacional de crisis con dimensiones sin precedentes, en la que son gravitantes tres componentes: primero, la contracción económica, que modificó el sistema financiero (desaparición de bancos) y, sobre todo, el sistema monetario del país⁴, al extremo de impulsar la dolarización, además de expulsar del Ecuador una masa significativa de población (emigración); en segundo lugar, las vicisitudes políticas acrearon a la gran inestabilidad institucional, que se expresó en la presencia de diez presidentes de la República entre los años 1996 y 2006; tercero, la disputa secular por la soberanía territorial con el Perú, que condujo a la guerra en el año 1995 y a la firma de la Paz en 1998, que resolvió el secular diferendo limítrofe en los dos países, provocando un impacto relevante: la redefinición de la unidad nacional por la desaparición del enemigo externo unificador y, consecuentemente, la reaparición de reivindicaciones autonómicas desde los territorios –principalmente de los pueblos ancestrales y de la ciudad de Guayaquil–, que fueron canalizadas desde los conceptos de las políticas de descentralización que se encontraban en boga –esto es, desde el sentido de las autonomías–, pero con proyectos diversos.

En este contexto, Guayaquil se posicionó como el gran motor de las reformas nacionales y locales. Tanto así que de allí salieron las propuestas de cambios más importantes para el país, como son: la dolarización en la economía; la desregulación del Estado con las privatizaciones; la tesis de las autonomías mediante la descentralización; y la reforma política con la redacción de una nueva Constitución (1998). Mientras Quito solo sintió el impacto, sin tener respuesta: la capitalidad se vio cuestionada y su liderazgo, erosionado. Mucho más en la medida en que el interinato del alcalde Roque Sevilla no logró continuar con el proceso iniciado en 1988; instalándose desde este momento la inestabilidad crónica en el municipio de Quito. Tanto así que, en 20 años, se han tenido cinco alcaldes provenientes de cinco partidos políticos distintos; es decir, una administración municipal con sorprendente discontinuidad, lo cual erosionó la posibilidad de contar o construir un proyecto de ciudad a largo o mediano plazo. A diferencia de Guayaquil, desde 1992, con la presencia de un solo partido político en ese período.

⁴ Competitividad que beneficia a sectores exportadores, empresariales y productivos, y que produce debilitamiento y desconfianza en el sistema financiero (Schuler, 2002).

De allí que el modelo de gestión de Guayaquil fuera emulado por la alcaldía de Paco Moncayo (2000-2009) con la introducción de la lógica de las fundaciones, corporaciones y empresas en la administración municipal, que fueron las instituciones a través de las cuales se realizaron las inversiones más importantes en la ciudad. Posteriormente, en el año 2009, entra a la alcaldía Augusto Barrera (2009-2014) para, en ese contexto, dar un viraje sustancial al modelo de gestión preexistente e implantar otro, a imagen y semejanza del que se impulsó en el ámbito nacional⁵, dado que el signo político de los gobiernos local y nacional era el mismo, con lo cual la autonomía municipal se vino abajo y, con ella, la proyección nacional de Quito se deterioró aún más.

Con el fracaso en la reelección de Augusto Barrera, Mauricio Rodas (2014-2019) entra a la municipalidad como alcalde, con una línea que conserva dos elementos centrales de la gestión anterior: por un lado, la lógica del urbanismo de proyectos, en la que sobresale la propuesta del Metro, y, por otro lado, el modelo de gestión heredado, que conjuntamente condujeron a una estructura presupuestaria metro-dependiente y a un modelo de gestión complejo e ineficiente. Adicionalmente, se construyó una representación en el Concejo Municipal altamente fragmentada, surgida de la incorporación de cuatro distritos electorales, como también por el número de organizaciones políticas existentes (33), originadas, la una y la otra, en el Código de la Democracia aprobado en el año 2012. Este hecho condujo a un problema de gobernabilidad surgido de la dificultad de construir mayorías; tanto así que el alcalde Rodas recurrió al clientelismo dentro del Concejo para generar acuerdos, lo cual condujo al reparto de las administraciones zonales (y a su lamentable crisis), a la corporativización empresarial y a la corrupción (concejales con grilletes).

Actualmente se encuentra en funciones Jorge Yunda (2019-2021), con quien la crisis llega al clímax, dado que se añaden dos problemas singulares: por un lado, Yunda es electo con solo el 21,3% de los votos, expresión de la crisis de representación política que vive la ciudad, que lo ha llevado a un problema de legitimidad. Adicionalmente, tiene otro problema que nace con la composición del Concejo Municipal, donde obtiene un bloque

⁵ El error fue significativo, porque eso suponía desconocer las distintas lógicas que adornan las estructuras de gobierno en dos ámbitos totalmente distintos, como son el nacional y el local.

con representación minoritaria, logra tres de los veintiún concejales, lo cual conduce a una crisis de gobernabilidad. De esta manera, la representación distrital trajo consigo una especialización territorial de los concejales en atención a sus electores y, por lo tanto, un descuido del enfoque de totalidad del Distrito Metropolitano de Quito. Y por otro lado, en sus dos años de gestión ha sufrido dos grandes crisis: la de octubre de 2019 con el paro nacional, que generó un fuerte golpe a la capital, y la de la actual pandemia del COVID-19, que paralizó a la ciudad.

En otras palabras, la crisis de Quito, que se incubaba desde el cambio de siglo y que se desarrolla a lo largo del presente, adquiere una estructura multidimensional que, desgraciadamente, ha sido soslayada y no se ha procesado de manera adecuada. Por el contrario, se le han ido sumando elementos gravitantes en los que convergen determinaciones tanto nacionales (capital) como locales (urbanas), entre los cuales el más significativo es el impacto que ha producido el COVID-19 en la ciudad.

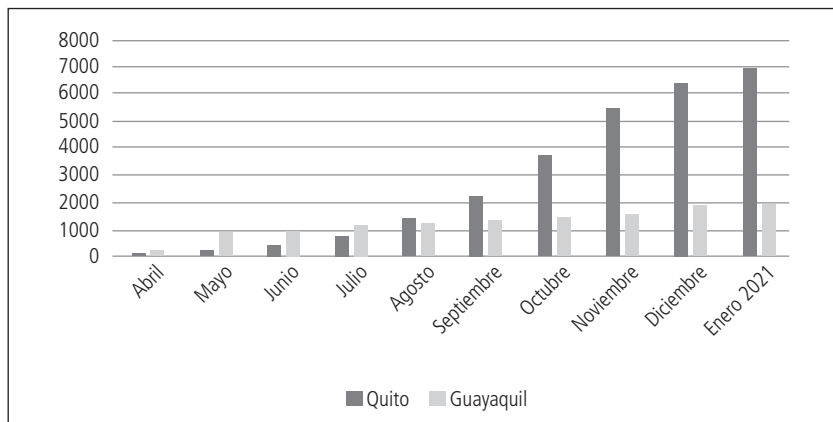
El COVID-19 añade nuevos elementos a la crisis

La entrada del coronavirus a la ciudad de Quito le añade nuevos componentes a la crisis. Por la fuerza y la diversidad que trae en el corto plazo, se podría calificar como un *shock* urbano, es decir: un impacto súbito que desnuda las falencias e incide en el agravamiento de los problemas vigentes.

De acuerdo con la Figura N°1, desde agosto de 2020, Quito se volvió el epicentro urbano de la pandemia en Ecuador, relevando de esa condición a la ciudad de Guayaquil, que tuvo su prevalencia nacional desde marzo hasta junio, cuando el virus tendió a irradiarse por las provincias circunvecinas y, después, hacia la capital. De alguna manera, Quito vivió un aplazamiento de la curva de contagio con respecto a Guayaquil, debido a que esta ciudad, dada su condición portuaria, es una urbe articulada fuertemente a la globalización y a que la crisis del cambio de siglo expulsó la mayor cantidad de población hacia los epicentros de la pandemia (España, Italia, EEUU), migrantes que regresaron al puerto por el período vacacional, introduciendo el virus. En la actualidad, la situación es distinta; Quito tiene tres veces más casos de contagio que Guayaquil (lo que, por otro lado, pue-

de ser resultado de la cantidad de pruebas realizadas). Sin embargo, cuando se mide en términos de letalidad, la asimetría es considerable, porque la magnitud de Guayaquil ha sido desbordante, tanto que según las estadísticas, tiene un promedio de siete muertes por día (*El Comercio*, 2020).

Gráfico 1: COVID-19, casos en Quito y Guayaquil (2020)



Fuente: Elaboración por autores con base en *El Comercio* (1^{er} día del mes).

Esta presencia fuerte de la COVID en Quito, sobre todo a partir de julio de 2020, se hace evidente a partir de las determinaciones nacionales y locales, que, en muchos casos, actúan de manera interrelacionada. A nivel local, el coronavirus produjo el denominado *shock* urbano en Quito, que paralizó las actividades esenciales de la ciudad (como las referidas, por ejemplo, a las administrativas del sector público, dada su condición de capital), pero también a las relacionadas con el turismo (Patrimonio de la Humanidad, Mitad del Mundo), el comercio (por su condición de centro regional del país) y de la producción de ámbito regional.

Desde el Ejecutivo municipal, la pandemia llegó de la mano de la corrupción, tanto que corroyó con fuerza la institucionalidad y su legitimidad, tanto en las empresas (EPMAPS, EPMMOP, EMGIRS) como en las secretarías (Salud, Administración, Medio Ambiente). Fue el punto culminante dentro del modelo de gestión, al que se sumó la ausencia de equi-

brios y contrapesos para impedir la corrupción. Adicionalmente, condujo a la existencia de una discontinuidad administrativa, por el recambio permanente de altos funcionarios técnicos como de gestión⁶, y a la formación de micropoderes sectoriales con importante autonomía intramunicipal, como por ejemplo, dentro del ámbito de la planificación con las secretarías de Planificación y Territorio, Hábitat y Vivienda, los institutos de la Ciudad (IC) y Planificación (IMPU) y las empresas como EPMMOP.

Si bien el alcalde, al inicio de la pandemia, logró un posicionamiento muy interesante gracias a su condición de médico y comunicador, la corrupción lo sacó de la ciudad y del municipio para enfrentar el gran sacudón que se produjo. Eso significó llegar a un nivel de popularidad superior al 80%, pero luego bajar a la mitad por las crisis señaladas. También ha quedado develado que el modelo de gestión llevó la crisis a su máxima expresión cuando evidenció su inoperancia e ineficiencia en el control del COVID-19. Sin duda, el Concejo Municipal ha mostrado un bajo rango de acción para aportar al manejo de la crisis; no solo desde la perspectiva de construir mayorías alrededor de una agenda legislativa y de fiscalización, sino también por la inconsistencia e incongruencia en sus decisiones y acciones. Por lo que se posiciona como el más fallido concejo municipal desde el retorno de la democracia.

A ello hay que sumar desde el plano nacional, al menos, las consecuencias provenientes de los siguientes sectores:

- i. *La economía* en el año 2020, que ya venía en franca decadencia, tiene una importante caída del PIB de al menos 8,9% (Tapia, 2020), el crecimiento del déficit fiscal a \$10.162 millones (Torres, 2020) y el aumento de la deuda pública llega al 60,89% del PIB (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).
- ii. *La condición social* de la población se agrava con el incremento sustancial del desempleo –al pasar del 3,8% en diciembre 2019 al 6,6% en septiembre 2020 (INEC, 2020)– y con el crecimiento de la pobreza –que

⁶ Están los casos extremos de 8 directores en el IMPU, 4 en la gerencia del Metro, 4 en la Secretaría de Comunicación, 3 en la Secretaría del Concejo, 3 en el área administrativa y Planificación, entre otros, en menos de dos años de esta administración municipal.

en diciembre 2019 era del 38,1% y, en diciembre de 2020 llegó al 43% (INEC, 2020).

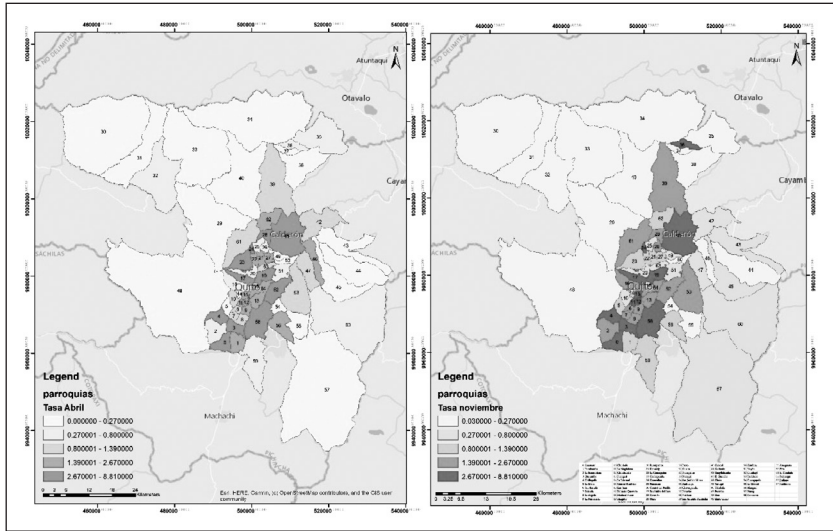
- iii. *La institucionalidad pública*, que sufre un colapso de legitimidad a partir del cual el presidente tiene menos del 9% de aceptación ciudadana y la Asamblea Nacional no llega al 3%. A eso hay que sumar la corrupción generalizada en el Gobierno Nacional (hospitales), la Asamblea Nacional (carnets de discapacidad), la Justicia (asociación ilícita, enriquecimiento ilícito), los Consejos Provinciales (empresas de papel) y los Municipios (insumos de salud), todos vinculados a la coyuntura sanitaria.
- iv. *Las fragilidades sanitarias* de un sistema con poca integración entre sus políticas nacionales, locales, privadas; así como también con los operadores de hospitales, clínicas, dispensarios médicos; y con el territorio, según las zonas, parroquias y barrios. Pero también se evidencia la precaria situación económica en que se encontraba el sector de la salud antes de la pandemia, cuando se produjo una contracción fuerte del presupuesto –medida inscrita en las políticas del “Estado mínimo”. Así se obtuvo una reducción de la inversión pública en salud, que pasó de 306 millones de dólares en 2017 a 201 millones de dólares en 2018 y 110 millones de dólares en 2019– equivalentes a una reducción del 34% y 36%, respectivamente (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018).

Sin embargo, el impacto del COVID en la ciudad no ha sido igual para todos, como tampoco su expresión a lo largo del territorio. Si bien inicialmente golpeó con más fuerza al grupo etario de la tercera edad (edad cronológica), pronto la vulnerabilidad se dirigió hacia las personas de extracción popular que tienen una salud precaria (edad biológica). Y esto se vio claramente reflejado en la itinerancia de la pandemia dentro de la ciudad de Quito. Primero, desplegada en las parroquias centrales, luego proyectada sobre las periferias y, finalmente, dirigida hacia las parroquias rurales del Distrito Metropolitano.

También hay una tendencia clara en términos territoriales. Si se toman en cuenta las diez parroquias con mayor prevalencia de contagio, seis están en el sur de la ciudad, mientras dos en el norte y dos en el centro. Si, como

se observa en el Mapa N° 1, según la tasa de población por parroquia, mensualizada por mes en el itinerario de contagio, al inicio de la pandemia las parroquias con mayor infección estuvieron en el Norte (Tababela, donde está localizado el aeropuerto y Atahualpa), para trasladarse posteriormente en el mes de noviembre desde el centro de la ciudad hacia el Sur.

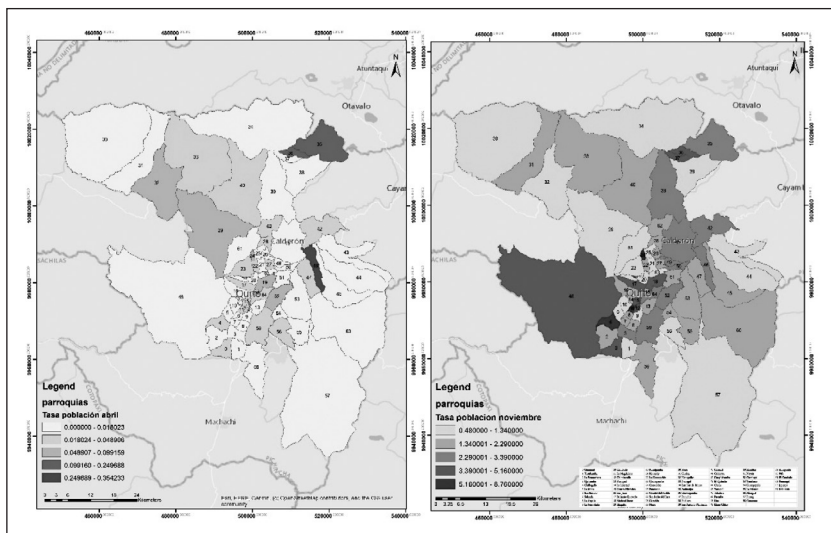
Mapa 1: casos COVID-19 positivos en Quito (por parroquias)



Fuente: Elaboración por autores con base en COE nacional.

Si miramos el Mapa N° 2, respecto del número absoluto de personas contagiadas por parroquias, lo que se observa es una consolidación de la pandemia en la zona urbana, con una tendencia hacia los valles orientales; esto es, hacia las parroquias rurales. Además, claramente se confirma la información del Mapa anterior, en el sentido tendencial del trayecto de la inculación del virus de la zona norte hacia el sur de Quito, tanto en la zona urbana consolidada como periurbana. Este contagio está en consonancia con la salud primaria, que tiene una relación directa con la calidad de la vivienda (hacinamiento), con el abastecimiento de los servicios básicos (salud, educación, residuos sólidos), como también con las infraestructuras de agua potable, energía eléctrica y movilidad.

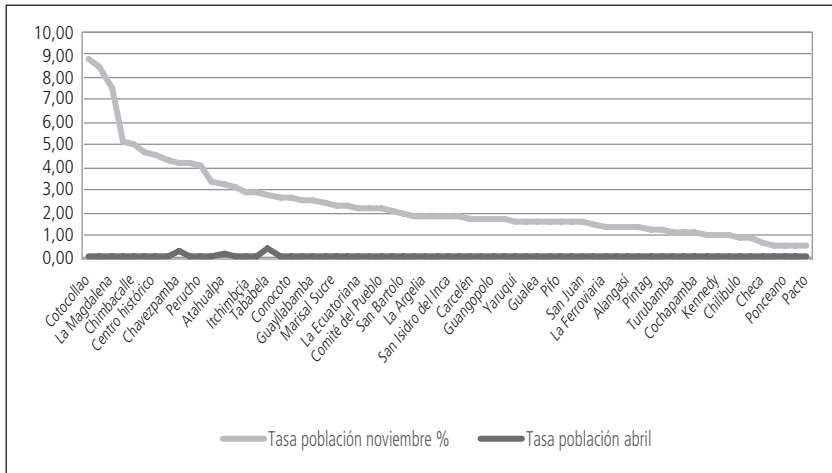
Mapa 2: Tasa COVID-19 en Quito (positivos/población por parroquias)



Fuente: Elaboración por autores con base en COE nacional.

De esta constatación se puede concluir que las parroquias con mayor contagio están localizadas en los extremos Sur (Chillogallo) y Norte (Calderón), caracterizadas por la baja calidad de vida de su población. Y les siguen las centrales, la una con alto comercio callejero y precaria condición de la vivienda en el Centro Histórico, y la otra con alta concentración administrativa, comercial y bancaria en la parroquia de Iñaquito. También se ratifica la hipótesis de la aparente homogeneidad de contagios en un inicio de la pandemia, para luego desplegarse con la misma heterogeneidad del territorio de Quito, como se observa en la Figura N°2.

Gráfico 2: COVID-19 Quito (población/casos)



Fuente: Elaboración propia con base en información COE Nacional.

En las parroquias centrales es determinante el peso de las funciones centrales del comercio, las finanzas y la administración pública y privada, así como las actividades vinculadas a la informalidad laboral y al comercio callejero, que se despliegan en el espacio público. Pero en las otras parroquias del Sur y del Norte, ha sido más bien la función residencial la que mostró sus limitaciones: el mundo del espacio doméstico es el lugar más alto de contagio, no el espacio público. Con eso ha quedado develada la debilidad de la salud primaria existente en la ciudad, así como también las limitaciones propias del sistema sanitario: parroquias con inexistencia de infraestructura hospitalaria mínima.

Las salidas de la crisis

No es cierto que todo se resolverá con la llegada de la vacuna, ni mucho menos que con ella se volverá a la normalidad. Ni lo uno (la vacuna) ni lo otro (la normalidad) permitirán salir de la honda crisis de Quito, porque ella seguirá instalada y con más fuerza después del COVID-19. Para ello

será necesario introducir profundas reformas en varios ámbitos, que no solo aliviarán el shock de la pandemia, sino que también deberán apuntar a resolver los problemas esenciales, estructurales y preexistentes de la ciudad.

Lo que sí está claro es que el cambio está instalado socialmente, y lo está, por lo pronto, con la perspectiva de acelerar la salida de la crisis en la ciudad, uno de cuyos componentes es el COVID-19. Para ello se ha instalado una disyuntiva respecto de quiénes conducirán el proceso: o las élites motivadas por decisiones económicas que favorezcan al mercado o las fuerzas sociales que promuevan la construcción de un proyecto colectivo de ciudad, que vaya en la perspectiva de salir de la crisis a través de la recuperación de la planificación urbana. Para que esto último ocurra, se requiere un municipio que ejerza el liderazgo de la ciudad, para lo cual debe fortalecerse técnicamente, y tender la mano para construir acuerdos y alianzas con la sociedad, de manera que se construya una representación que supere los ámbitos institucionales restrictivos existentes (por ejemplo, en el Concejo Municipal).

Para ello hay dos componentes claves: por un lado, ir en la perspectiva de *construir un proyecto colectivo de ciudad* que tienda, desde una visión prospectiva de la ciudad, a solventar la crisis que porta Quito, que es una ciudad sin proyecto. Para el efecto se hace necesario construir una alianza y un consenso social lo más amplios posibles, lo cual supone superar la visión anquilosada del concepto de planificación municipal existente, tal cual se desprende de la Agenda 2040, del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), como del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMDOT).

Es absolutamente necesario partir de un nuevo paradigma urbano en el que coexistan al menos dos entradas superpuestas: la una, que el barrio se convierta en la unidad básica de planificación y gestión, pero articulado a la ciudad a través de un sistema de centralidades y arterias (que están contenidas en el Plan Especial del Corredor Metropolitano de Quito, concebido como un espacio público de integración, “espina de pez”), y la otra, reconocer que la interacción social urbana está mediada por las plataformas de alta tecnología (Google, Uber, Amazon) y considerar las plataformas virtuales entre las infraestructuras urbanas fundamentales de la ciudad actual (Carrión y Cepeda, 2020).

Por otro lado, se hace imprescindible una reforma profunda del modelo de gestión, de tal manera que la institucionalidad pública que conduzca

este proceso sea lo más democrática y eficiente posible. Para ello es necesario mejorar la representación política municipal (Alcaldía y Concejo), y concentrar las funciones y atribuciones en ámbitos institucionales claros y únicos, debido a la infinidad de competencias superpuestas en cada sector de actuación municipal. Esto es, por ejemplo, en una sola área de planificación que suplante a las cinco actualmente existentes o a las siete en el área de transporte. Adicionalmente se debe fortalecer las administraciones zonales para tener una municipalidad de proximidad, así como también redefinir la dinámica de las empresas, acumuladas y no autosustentables. Esto será posible, en principio, con la aprobación del Estatuto de Autonomía, que además dotará de nuevas formas de representación y modelos modernos de administración pública.

Se hace, además, imprescindible una reforma del Código de la Democracia para reducir el número de organizaciones políticas existentes en el país (283) y en el Distrito Metropolitano de Quito (33). De igual manera, es imprescindible redefinir la división político-territorial del DMQ sobre la base de una estructura en la que coexistan zonas, parroquias y barrios con las circunscripciones electorales propias del sistema de representación política.

El COVID-19 impulsó nuevos debates: este libro es resultado de ello

Con el despliegue de la pandemia del COVID-19 a nivel global, que produjo la paralización de las actividades materiales de las ciudades, hubo un tránsito sin par hacia el mundo remoto. En ese caminar, hubo no solo que aprender a utilizar estas nuevas tecnologías, sino también a ser muy creativos para sacar provecho de la crisis. Ello significó reestructurar el conjunto de las actividades tradicionales de investigación y docencia, así como de vinculación.

Para aportar al debate y a la difusión de información académica en torno a la ciudad y el COVID-19, se organizó un conjunto de eventos que partió de la necesidad de posicionar la ciudad en el debate general debido al peso de las variables sanitarias, económicas y la ausencia de territorialidad. Con este objetivo se organizaron tres Foros Globales con la partici-

pación de representantes de los cinco continentes y con la asistencia de no menos de 45 mil personas por sesión, lo cual permitió ubicar la magnitud del COVID-19 como pandemia, la condición de enfermedad urbana y la necesidad de entender su dimensión espacial.

Esto dio pie a cambiar la lógica y pasar de Foros Globales a conferencias con expertos, con la finalidad de profundizar las distintas entradas que plantean los impactos de la pandemia en la ciudad –tan profundos que configuran no solo nuevas problemáticas, sino también nuevos paradigmas urbanos–. Un tercer momento en el proceso provino de la necesidad de dar voz a las personas vinculadas a la academia, a los colectivos ciudadanos, a los técnicos y a los funcionarios públicos; con este fin se realizaron debates con ocho representantes por sesión.

Finalmente, decidimos innovar en la modalidad de los eventos; esta vez organizando seminarios con el afán de profundizar ciertos temas considerados claves, además de verlos en contextos urbanos regionales. Para el efecto, se diseñaron dos tipos de seminario: uno, de carácter temático, a desarrollarse de forma mensual con cuatro expositores (sobre suelo urbano e infraestructuras) y otro, de las ciudades como unidades analíticas (fueron quince ciudades).

Con esta experiencia vimos la necesidad de impulsar el proceso de debate y divulgación con la organización de redes interinstitucionales, para lo cual hemos tejido una institucionalidad encabezada por POLIS.TIC, como una red de redes en la que se encuentran: i. CIVI.TIC, la red interuniversitaria de estudios urbanos que agrupa a veintidós universidades ecuatorianas; ii. URBS.TIC, constituida por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) en el Sur, la Universidad Autónoma de México (UNAM) en el Norte, la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) en el Este y FLACSO Ecuador en el centro; iii. Ciudades imaginarias, conformado por Universidad Nacional de Colombia (UNAL), FLACSO Argentina y FLACSO Ecuador; iv. La Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF); v. La Alianza Intercontinental de Estudios Urbanos (AIEU), en proceso de convenio con varias instituciones universitarias de África, América y Europa; vi. Ciudad Somos, el programa de radio en FLACSO Radio, que se concentra en información de temáticas urbanas.

En ese contexto nace el libro *La COVID-19 obliga a repensar Quito* como una forma de construir memoria, documentar y sistematizar los pro-

cesos –como ocurrirá con tres libros más que se encuentran en la fase editorial–. Este primer volumen nació a partir de la convocatoria que se realizó en el mes de junio del 2020, luego de un evento de debate denominado *Repensando la ciudad en amarillo*, organizado con la finalidad de discutir el primer paso de la apertura luego de la cuarentena impulsada por el gobierno. Este evento reunió varias voces sobre Quito, que analizaron la situación del coronavirus en la ciudad desde la visión de múltiples actores. La convocatoria para la publicación, que buscaba reunir aproximadamente 100 artículos, logró superar la expectativa, pero finalmente fueron solo 50 los artículos que se encontraron dentro de las normas de contenido y editoriales. Así, la revisión, edición, diseño y diagramación tomó aproximadamente seis meses de trabajo, que hoy dan como resultado este importante aporte.

La convocatoria buscaba artículos que, más allá de la rigurosidad científica e investigativa, contasen con alto contenido crítico alrededor de la relación entre ciudad y pandemia. A partir de ello, pudimos constatar que ciertos sectores no están acostumbrados a generar textos críticos y argumentativos. El mayor aporte lo obtuvimos de la academia, con docentes y estudiantes de varias universidades; hubo una menor cantidad de autores provenientes de la sociedad civil, y una casi nula participación de funcionarios públicos y de autoridades municipales.

El presente libro reúne varias temáticas y ejes de investigación, en función de lo cual se tuvo que organizar una estructura expositiva dividida en cinco grandes grupos. El primero, denominado “La ciudad que se disuelve”, contiene artículos de análisis vinculados a problemáticas que debieron paralizar sus actividades, como son movilidad, educación, salud, espacio público y turismo. El segundo, denominado “Las profundas desigualdades estructurales”, incluye análisis de las grandes problemáticas alrededor de los servicios de las ciudades: residuos, vivienda, suelo y servicios virtuales. El tercero, “Ciudad y ciudadanía”, agrupa una cantidad de artículos alrededor de cultura, sociedad, comunicación, migración y corrupción. El cuarto grupo se titula “Urbanismo de proyectos o la ciudad sin proyecto” y permite comprender la planificación de manera integral con artículos sobre sostenibilidad, planificación, economía urbana y riesgo. Finalmente, el último grupo recopila a dos autores y casos interesantes de ciudades intermedias, Cuenca y Loja.

En el primer grupo, los artículos se subdividen en cinco temáticas. La movilidad, con el análisis de Diego Vinicio Salgado, Elisa Soledad Puga y Ricardo Espinosa, que muestran tres ejes a destacar: la transformación del transporte público y la estigmatización del bus; la oportunidad que se presenta con la pandemia para repensar integral y articuladamente la movilidad en Quito, y, el último, que introduce, desde el planteamiento de la intermodalidad, la necesidad de articular varios mecanismos de movilidad, entendiéndola como una práctica y dinámica sociales. En educación, José Vicente Padilla logra retratar el cambio y la dificultad que se presenta alrededor del cierre de los centros educativos y la sumisión al mundo virtual. En salud, Fernando Sacoto y Betty Espinosa muestran el panorama previo y actual de la salud en la capital, a partir de lo cual establecen una posible salida desde el fortalecimiento del tejido comunitario. En cuanto al espacio público, Kléver Vásquez Vargas muestra un panorama sombrío al presentarlo como un lugar que se vacía por la reclusión de la población en el área privada. Finalmente, sin duda uno de los sectores más golpeados con la pandemia a nivel global es el turismo; al respecto, Víctor Llugsha establece puntos para replantear el turismo desde la función rectora que deben asumir los actores turísticos locales, y Fernanda Sánchez muestra el fuerte impacto económico y social que representa para las ciudades. Este grupo lo cierra Sebastián Cobo con un recuento de la multiplicidad de crisis que se configuran en Quito.

El siguiente grupo trata las desigualdades estructurales, que empeoran con la pandemia. El aporte de Nancy Jiménez va en la línea de las estrategias que se han generado en el manejo de los residuos sólidos; y Paula Guerra, Lorena Gallardo y Claudia Andrade muestran el panorama del reciclaje y de los recicladores en escenarios de nuevo riesgo. La vivienda, con los textos de Arturo Estrella y Jorge Delgado, muestra el panorama del marketing de venta y arrendamiento de propiedades en Quito y del cambio ocurrido con la pandemia; Juan Calos Sandoval y Eduardo Torres analizan la configuración de la inequidad de los espacios domésticos en Quito; Paulina Cepeda se adentra en los instrumentos normativos que apoyan a los sectores inmobiliarios en este contexto; Milena Almeida y Natalia Angulo evidencian la problemática de la vivienda y el riesgo que puede representar actualmente, y Christian Fernando Vicente Correa contextualiza la proble-

mática estructural que se configura en la capital. Este grupo cierra con dos artículos que evidencian la fuerte necesidad de conectividad virtual: Ana Kindler lo hace desde la configuración de imaginarios digitales, y María José Rodríguez y Sebastián Rodríguez, desde el diagnóstico territorial de la desigualdad en el acceso a internet en Quito.

El tercer grupo se concentra en las dinámicas sociales a partir de la pandemia. El primer subgrupo está enfocado en la cultura. Marcus Uvidia, Fabián Paocarina, Elisa Ullauri, Miriam Navas y Estefanía Carrera analizan y proponen varias condiciones previas y actuales de los museos como uno de los elementos centrales de difusión y aporte a la cultura quiteña. La pluralidad de población y de grupos con identidades diversas toman voces en la ciudad a través de los artículos de Shirley Venegas y Abel Ramírez, quienes analizan el estigmatizado y discriminado mundo del trabajo sexual que se ve aún más afectado con la pandemia. Paulina Vega y Carolina Navas retratan la cualidad particular de los adultos mayores en el confinamiento y la vulnerabilidad; Fabián Melo (+), con una vida entera dedicada a la lucha social, muestra la condición de los sectores populares y la profundización de la inequidad; Sergio Bermeo y Kleber Cerón, desde el sentido multiétnico y popular que configuran ciertas zonas de gran contagio en Quito, e Ignacio Espinosa muestra las múltiples formas en que la ciudadanía incrementa la vulnerabilidad con la pandemia. Finalmente, Guido Moncayo identifica la conducta de la ciudadanía quiteña con las medidas de confinamiento, y Mateo Valarezo, la crisis que configura para la ciudadanía al adaptarse a la digitalización.

En el mismo grupo, Andrés Alfredo Luna y María Maribel Murillo analizan la comunicación como parte del manejo de la pandemia en Quito; Jacques Ramírez analiza la situación de los inmigrantes en un contexto previo y actual, y Alejandro Ramos establece un acercamiento a la configuración de varios escenarios de corrupción que han empañado las medidas sanitarias.

El cuarto grupo analiza en una escala mayor la condición de la pandemia en la ciudad desde una concepción integral de planificación y gestión de Quito. Diego Hurtado planea la posible transición a la vida urbana sostenible; Damián Andrade, a una ciudad saludable y un desarrollo sostenible, y José Mena, a la correlación que existe entre la pandemia y la contaminación. En otro subgrupo, Pabel Muñoz plantea el foco de estudio

en el barrio; Fernando Carrión, de igual manera, hace un acercamiento al vecindario y a la vida doméstica como focos de planificación urbana; Juan Carlos Sandoval interpreta la oportunidad de volver a la normalidad desde la planificación territorial, y Jaime Tillería-Durango postula la muerte de la ciudad si no hay planificación.

En el enfoque integral, Elizabeth Cabezas interpreta la sostenibilidad desde la economía circular en escenarios pospandemia; Jaime Galarza analiza la situación sanitaria y la economía en la ciudad; Verónica Cordero, María de los Ángeles Barrionuevo y Daniel Jurado plantean alternativas de economía circular para la urbe, y Edwin Cevallos determina escenarios de apertura económica y social de la ciudad a nivel global. Para cerrar este grupo, Jonathan Menoscal muestra un eje de planificación olvidado y sumamente importante en cuanto a la relación de la gestión de riesgo en condiciones de pandemia desde escenarios de planificación urbana.

Finalmente, dos textos por fuera de la realidad de la capital muestran la situación general de dos ciudades intermedias: Pablo Osorio en Cuenca, con un análisis de las respuestas municipales a la pandemia, y Ramiro Villamagua, sobre la condición social y económica en el territorio de la ciudad de Loja.

Conclusiones

Todas estas visiones nos permiten identificar situaciones que agravan la crisis que ya se venía generando en la capital del Ecuador, y que aumentan la fragmentación territorial y social de la ciudad. Se destacan, entre otras: i) la crisis política, el alto grado de desconfianza en el gobierno nacional —en contrapartida a los locales—, que sufren intermitentes momentos de popularidad por su acción frente a la pandemia; ii) la crisis social, con el aumento de desempleo y la flexibilización laboral, así como las fuertes tasas de discriminación y violencia en espacios públicos y privados; iii) la crisis económica, con la caída del PIB, el aumento del déficit fiscal y el incremento de la deuda externa; iv) la crisis territorial, con el incremento de la injusticia espacial y la improvisación de la planificación de las ciudades.

Bibliografía

- Carrión, F. (2020). El coronavirus es una enfermedad urbana. En M. (Dammert-G, *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (págs. 23-33). Buenos Aires: CLACSO.
- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *Viento Sur*, 39-49.
- Ministerio de Salud Pública. (2020). *Boletín Epidemiológico Covid-19*. Quito: República del Ecuador .
- El Comercio. (05 de 01 de 2020). Guayaquil registra un incremento de casos y muertes por covid-19. *El Comercio* .
- Tapia, E. (30 de 11 de 2020). PIB del Ecuador se contraerá 8.9% en el 2020, pero crecerá 3.1% en el 2021, según el Banco Central. *El Comercio*, págs.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/pib-ecuador-contraccion-banco-central.html>.
- Torres, W. (07 de 05 de 2020). Ecuador: reducción del presupuesto ya bordea los USD 3.000 millones. *Primicias* , págs.
<https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuador-reduccion-presupuesto-3000-millones/>.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). *Boletín de deuda pública interna y externa*. Quito: República del Ecuador .
- INEC. (2020). *Boletín Técnico N° 02 -2020 ENEMDU. Mercado Laboral*. Quito: INEC.
- INEC. (2020). *Boletín Técnico N° 02-2020-ENEMDU. Pobreza y Desigualdad*. Quito: INEC.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Proforma del presupuesto general del Estado. Programa anual de inversiones entidad-cup*. Quito.