



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
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
La COVID-19 en Quito: de la crisis al <i>shock</i> urbano .....	3
<i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	
<b>LA CIUDAD QUE SE DISUELVE</b>	
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**

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

**CIUDAD Y CIUDADANÍA**

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

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

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

# El suelo y la vivienda en la pospandemia en Quito. ¿Quién gana y quién pierde?

Paulina Cepeda<sup>1</sup>

## Introducción

La emergencia sanitaria que vive el mundo ha generado múltiples crisis, pero también ha puesto en evidencia las problemáticas estructurales que no han sido resueltas. Si ponemos el centro de atención en las temáticas de suelo y vivienda, se visibiliza no solo el hacinamiento, la falta de servicios y la vulnerabilidad de la vivienda por el trabajo informal, sino también el peligro a la pérdida de vivienda, el riesgo a la informalidad y a la localización de las viviendas, y, peor aun, la disminución de la calidad de vida por la necesidad de conexión a internet y bienes tecnológicos. Pero, a pesar de que el foco de atención se ha centrado en las desventajas sociales que produce la pandemia, también la paralización de los sectores económicos y la reactivación económica se vuelve una oportunidad para ciertos grupos o actores.

Al considerar primero que, según Elinor Ostrom (2014), las instituciones tanto formales como informales son entendidas en un sentido de regulación de acciones de actores y como factor de orden, y, segundo, que el poder se define, según Dahl (1961) en Parson (2007), como “la capacidad de A de conseguir que B actué de la manera elegida”, es decir, que el control y la influencia en el comportamiento de los actores se vincula directamente al poder; así, las ciudades se convierten en la materialización de los poderes y el control de los intereses de ciertos actores; denotando, principalmente, el escenario resultado de la inversión y los intereses del capital privado que se evidencian en las ciudades de tipo neoliberal.

---

<sup>1</sup> Arquitecta, Maestría de Investigación en Estudios Urbanos. Actualmente investigadora en FLACSO Ecuador.

En ese sentido, a pesar de que el suelo no es un bien producible ni reproducible, sí es un bien que se habilita como respuesta a la necesidad de vivienda, desde la norma pública y la inversión privada. Por tanto, las acciones y decisiones públicas buscan, por un lado, institucionalizar, y normar el suelo y la vivienda con un fuerte carácter de incentivos para el sector inmobiliario, y, por otro, instaurar la necesidad de producir vivienda, pero sin reglas claras; principalmente apoyados en estrategias y normas que no llegan a tener visibilidad en el territorio. Es decir, mientras las reglas liberan y flexibilizan el uso y la ocupación de suelo, se enfocan en apoyar la oferta principalmente de vivienda, a pesar de que el alza de los precios de suelo depende de la demanda.

En síntesis, hemos vivido la paralización de la vida urbana, el colapso del sistema sanitario, las fallidas políticas homogéneas de control ante la pandemia; pero actualmente se viene un período de reactivación en Quito. Así, en una situación pospandemia, la planificación y gestión de los servicios e infraestructura serán esenciales para repensar la ciudad. Pero, dentro del manejo del suelo y la vivienda, ¿es posible que el mercado se reinvente más rápidamente que la población y sus necesidades? ¿Y que el mercado del suelo y el mercado inmobiliario encuentren la reactivación antes que la misma ciudad con ayuda de las instituciones? Es decir, si el precio del suelo no es un costo sino una ganancia por localización, condiciones generales de producción, resulta del cálculo hacia atrás (Topalov, 1996), entonces las políticas públicas urbanas que apoyan la oferta, pero no la demanda, se convierten en políticas hacia atrás.

## El suelo y el mercado de suelo

La economía ortodoxa establece que existen tres mercancías que no son producidas, pero que tampoco pueden carecer de valor: el dinero, el trabajo y la tierra. La tierra o el suelo, al ser un componente no creado por la sociedad, por un lado es un bien común, pero, por otro, un bien monopólico y escaso. Así, se posiciona principalmente como una mercancía, sujeta a una oferta y una demanda; pero, también, a políticas y control público. Si se considera que, de acuerdo a la dificultad de excluir (excluíble) y a la sustractibilidad de uso (rivalidad), se presentan cuatro tipos de bienes (privados, públicos, comunes y club), ¿qué tipo de bien es el suelo? El suelo, según la economía, es



un bien no excluyente pero sí rivalizante, por ser un bien común; condición que cambia por factores de propiedad. Según Sabatini (2000), el suelo no es un bien sustituible, debido a que se maneja en mercados imperfectos; no es un bien reproducible, y se rige a una propiedad privada.

La Constitución del Ecuador define el suelo rural como el original y, el urbano, como producto de la inversión en cuanto dotación de servicios, infraestructura, espacios privados y públicos que, a partir de ello, concentran asentamientos humanos. Estos se estructuran en formales e informales, o legales e ilegales; estructurando dos grandes grupos: vivienda popular, donde el precio del suelo es bajo y se puede masificar, y vivienda comercial en zonas de mayor plusvalía. A partir de la definición que adquiere este bien, se forma su precio, con base en la vivienda como un bien privado que permite habilitar el suelo. En Quito, la valorización del suelo urbano depende de factores como condiciones económicas y físicas de un área (AIVUS), y, según el Código Orgánico de Ordenación Territorial Autonomía y Desarrollo (COOTAD), valora el suelo de acuerdo a la comparación de precios unitarios de venta de bienes inmuebles en condiciones similares en relación al área del terreno.

A partir de esas condiciones, se forma el mercado del suelo; es decir, se determina desde la demanda, y estableciendo a este bien como una mercancía. Este proceso se resume en el “cálculo hacia atrás” establecido por Topalov (1996).

## **La gestión y formación del precio del suelo como base de la vivienda popular**

Según Topalov (1996), para determinar el costo del suelo se realizan tres restas desde el precio estimado de venta de una edificación: el costo de construcción, el costo de acondicionamiento y la ganancia localizada (rentabilidad) –esta última, directamente relacionada al capital invertido en relación al período de rotación. El remanente de este proceso es la denominada sobreganancia localizada, que se disputan el propietario del suelo y el promotor inmobiliario; de tal manera, las condiciones principalmente de localización son el remanente o ganancia capitalizada.

En ese sentido, el promotor debe buscar aumentar su ganancia dentro de una lógica de mercancía. Por lo tanto, se busca cambiar el uso de suelo,

el tamaño de los predios, la altura permitida y las condiciones externas a la edificación. A pesar de que los promotores no generan el valor del suelo, afectan en los factores que lo determinan, generando el alza de los precios del suelo urbano. Pero, igualmente, existen dos valores a partir de ello: el valor de cambio (sobreganancia) y el valor de uso (necesidad); dentro de las tres lógicas de acceso a suelo (Estado, mercado y necesidad).

En la lógica del mercado, predominante en Quito, el promotor y/o propietario establece el precio del suelo desde el límite establecido por la demanda y la ganancia, mientras que, desde la lógica del Estado, el sector público busca gestionar el suelo desde la oferta y el costo de construcción y acondicionamiento; lo que instaura dos tipos de políticas de liberalización (expansión), y de contención y flexibilización (densificación). En ambos casos, la falta de coherencia de las políticas produce su evidente falla. Así, las externalidades negativas introducen la necesidad de encontrar factores e instrumentos que neutralicen ambas políticas, sumadas a la disyuntiva privada, para evitar el alza descontrolada de los precios del suelo urbano. En esta lógica, en el caso de Quito, no existen acciones enfocadas al acceso desde la iniciativa de la sociedad que comprendan sus necesidades específicas; no existen políticas hacia la vivienda autogestionada, el desarrollo integral del hábitat o la reactivación del hábitat urbano.

En Ecuador, según las leyes orgánicas, los gobiernos descentralizados tienen el deber de regular el uso y la ocupación del suelo. A partir de ello, ¿cómo se gestiona el suelo urbano en Quito? Se podría decir que, por décadas, en Quito se evidencian principalmente las estrategias de liberar, y flexibilizar el uso y ocupación del suelo, sumadas a una escasa autonomía, control y recursos. Pero, si los años de políticas de apoyo a la oferta no contribuyen a la planificación del suelo urbano, deben instaurarse políticas con enfoque en la demanda y la oferta que logren, según Jacobs (1961), frenar el aumento desmedido de la rentabilidad de ciertas zonas. Así, la ciudad se ha visto normada por políticas de desregularización para los formales (ZUAE) y de regularización a los informales (legalización de barrios).

Si ponemos nuestra mirada en tres instrumentos normativos: el suelo creado (ZUAE), el cambio de uso de suelo (PUAE) y el aumento de altura (Ecoeficiencia) –los cuales son la base para la, hoy en discusión, *Ordenanza de Reactivación Económica y Fomento de Empleo para mitigar los*

*efectos económicos en el sector de la Construcción*; ¿a qué responden dichos instrumentos de planificación y gestión del suelo urbano? Hasta abril del 2020, se registra una caída del sector de la construcción del -39,3%, y, en la actividad inmobiliaria, del -25,7%, incluyendo una caída del 30%, hasta marzo, de las reservas de vivienda (APIVE, 2020). Es evidente un fuerte golpe al mercado del suelo y la vivienda, que se ha venido consolidando por varios años –no es de hoy–. A partir de ello, el sector público busca la reactivación de dicho sector, fundamentada en la cantidad de empleos y movimiento de capital que este sector representa para mejorar en una época de múltiples crisis. ¿Este sector representa tanto?

A final del año 2019, la construcción sufrió una época de recesión y significaba el 8,4% de la producción nacional mientras que la inversión bruta privada representaba el 61,6% y, la inversión bruta pública, el 38,4%. Según Harvey (2014), el capitalismo sin Estado es impensable; el éxito de los actores del capital está acompañado de la influencia restrictiva o flexible del aparato gubernamental. Por lo tanto, la denominada reactivación del sector de la construcción no llega a representar el desarrollo del bien común del suelo urbano; representa una importante reactivación a la acumulación del capital, la cual no se genera por la construcción como tal, sino que se alimenta de la especulación y del interés comercial. Es decir, si las estrategias (ZUAE) otorgan zonas localizadas de actuación para un determinado sector económico, inician la bomba de especulación de la que se alimenta la financiarización y, por lo tanto, los poderes del capital.

Sin ir más a fondo y a simple vista, un instrumento que incentiva el aumento de alturas en las principales centralidades urbanas solo mejora sus condiciones y por tanto incentiva el alza del precio del suelo; de tal manera, se crean nichos de interés del capital que fragmentan aún más la ciudad (especulación). Además, un instrumento que genera el cambio de uso y ocupación de suelo incentiva la inversión del capital inmobiliario en zonas de menor precio de suelo para mayor ganancia. Ambas situaciones son pensadas en la capitalización del mercado del suelo y la vivienda, dejando de lado todo derecho a la ciudad, y justicia social y espacial (Carrión y Dammert, 2019).

Las zonas delimitadas como ZUAE son zonas de mediana consolidación constructiva, pero de baja densidad poblacional, como la parroquia Iñaquito. De tal manera, la mejor acción para apoyar la justicia espacial y el derecho a

la ciudad sería la reactivación y el apoyo a las zonas donde el costo del suelo es inferior y la necesidad es mayor. Si se observan las zonas ZUAE, han sido altamente edificadas y son de actividad e interés del capital; a pesar de que dicha medida hace énfasis en crear una *lista de proyectos de prioridad* para que el pago por “suelo creado” no sea monetario sino en infraestructura, vivienda y servicios en zonas de mayor necesidad. Este objetivo se vuelve un camino inverso de reactivación. De tal manera, esta política se convierte en una política “hacia atrás”, dado que el foco no está puesto en la necesidad de los barrios ni en solventar los fondos para apoyar el desarrollo urbano desde la justicia espacial, sino en motivar al capital y al desarrollo inmobiliario.

Finalmente, queda en cuestión quién gana y quién pierde en la reactivación económica motivada por la actual pandemia y en el juego de poder por el suelo urbano de Quito. Desde el punto de vista del interés de los actores y el apoyo de las instituciones, se presenta un escenario de juego de poder por el suelo urbano en el que los actores con mayores recursos para obtener poder y control utilizan la crisis para generar rentabilidad en zonas que, desde antes de la crisis, ya venían ambicionando. Entonces, gana el poder del capital y pierde la ciudad.

## Bibliografía

- Carrión, F. y M. Dammert-Guardia (Eds.) (2019) *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: IFEA, CLACSO, FLACSO.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*.
- Jacobs, Jane (1961). “Autodestrucción de la diversidad” En *Muerte y vida de las grandes ciudades*: 277-292. Navarra: Entrelíneas.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, W. (2013). “Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. Flacso México.
- Topalov, C. (1979). “La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta”. En *La urbanización capitalista*.