



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>Víctor 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:<br>notas para reflexionar sobre la informalidad urbana desde Quito . . . . .   | 97  |
| <i>Nancy Merary Jimenéz-Martínez</i>   |     |
| Repensando la ciudad: Quito, en la pospandemia de coronavirus.<br>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<br>en Quito, pos-COVID-19 . . . . .                      | 111 |
| <i>Arturo Estrella Osorio y Jorge Delgado Rocha</i>  |     |
| La rehabilitación del hábitat urbano como proyecto común<br>y como política pública . . . . .                      | 119 |
| <i>Juan Carlos Sandoval y Eduardo Torres</i>   |     |
| El suelo y la vivienda en la pospandemia en Quito.<br>¿Quién gana y quién pierde? . . . . .                        | 127 |
| <i>Paulina Cepeda</i>  |     |
| Quito y pandemia: apuntes sobre la vivienda enferma<br>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<br>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<br>su entorno urbano en Quito y Ecuador . . . . . | 171 |
| <i>Fabian Paocarina Albuja</i>  |     |
| Hacia nuevos usos del museo. . . . .  | 179 |
| <i>Elisa Ullauri Lloré</i>  |     |
| El desafío de los museos pospandemia. . . . .   | 185 |
| <i>Myriam Navas Guzmán</i>  |     |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Repensando las espacialidades de los museos:<br/>espacios para la educación no formal. . . . .</b>  | 189 |
| <i>Estefanía Carrera Yépez</i>   |     |
| <b>Estigmatización, confinamiento y crisis sanitaria:<br/>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:<br/>repensando la ciudad desde los sectores populares del Sur. . . . .</b>                          | 207 |
| <i>Fabián Melo Benítez</i>   |     |
| <b>Repensando el derecho a la ciudad:<br/>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<br/>reveladas por identidades disidentes movilizadas. . . . .</b>           | 221 |
| <i>Ignacio Espinosa Alarcón</i>  |     |
| <b>Quito versus COVID: políticas públicas urbanas con enfoque<br/>conductual en tiempos de pandemia . . . . .</b>                                | 233 |
| <i>Guido Moncayo Vives</i>   |     |
| <b>Crisis y adaptación ciudadana hacia un modelo de gestión digital en<br/>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>   |     |
| <br><b>URBANISMO DE PROYECTOS O ¿LA CIUDAD SIN PROYECTO?</b>   |     |
| <b>Repensando la ciudad: la ciudad pospandemia,<br/>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.<br/>Miradas desde la salud urbana y el desarrollo sostenible . . . . .</b> | 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>  |     |
| <br><b>DOS CASOS DE CIUDADES INTERMEDIAS</b>  |     |
| 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 urbana en tiempos de la COVID-19 . . . . . | 361 |
| <i>Ramiro Villamagua Vergara</i>  |     |

# La rehabilitación del hábitat urbano como proyecto común y como política pública

Juan Carlos Sandoval<sup>1</sup> y Eduardo Torres<sup>2</sup>

La COVID-19 se ha convertido en una gran lupa que nos ha permitido ver con mayor claridad nuestros problemas. Se ha hecho patente la inaceptable inequidad del hábitat urbano en nuestras ciudades, asumida incluso como la “normalidad”. De pronto, como un sacudón, hemos sentido a flor de piel la precariedad tanto del espacio público como del doméstico. La pandemia nos permite ver, cual radiografía, cómo estos problemas se traducen en inequidades sanitarias que atentan contra la vida.

La pandemia y el confinamiento permiten reflexionar sobre la importancia de la calidad del hábitat y sus repercusiones en la calidad de vida. Si bien la calidad de vida es un concepto de difícil definición, se la concibe como una construcción compleja y multidimensional. Varios autores, aunque han desarrollado parámetros para su objetivación, coinciden en que difícilmente se pueden estandarizar, y sostienen que la percepción del individuo sobre su entorno y sobre sí mismo es clave en esta construcción. Veenhoven (2000) propone una división de la calidad de vida en lo que llama “calidades de vida”. Calidades externas: habitabilidad del entorno y utilidad de vida. Y calidades internas: capacidad para la vida del individuo y apreciación de la vida.

Actualmente, la habitabilidad es considerada como uno de los factores clave para la calidad de vida. Según Veenhoven, la habitabilidad se refiere

---

<sup>1</sup> Doctor (c) en urbanismo, docente investigador de la Universidad Central del Ecuador. Ha sido coordinador y profesor en la maestría en Rehabilitación Urbana y Arquitectónica FAU-UCE. Correo electrónico: jcsandovalv@uce.edu.ec

<sup>2</sup> Máster en urbanismo, planeamiento y diseño urbano. Correo electrónico: edutorresvillavicencio@gmail.com

a las características del entorno en un sentido amplio y no únicamente a las condiciones materiales (1996: 7-8). Castro define a la habitabilidad como la cualidad que tiene un lugar para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de quien lo habita (1999: 33): cada lugar tendría sus características, que lo dotarían de particularidades. En este trabajo hablamos de calidad de vida urbana como la calidad en los dos tipos de espacios que la configuran: espacios públicos y espacios privados (domésticos).

Según el Informe Nacional para el Hábitat III, presentado por el MIDUVI, la realidad de la mayoría de las ciudades ecuatorianas se puede resumir como sigue: Aproximadamente 2,8 millones de ecuatorianos (27%) están localizados en asentamientos precarios e irregulares. En la mayoría de las ciudades del país hay escasez de áreas verdes y de esparcimiento; el Índice de Verde Urbano es de 4,7 m<sup>2</sup> por habitante, muy por debajo de los índices internacionalmente recomendados. Los gobiernos municipales tienen una escasa capacidad fiscal para movilizar recursos dirigidos a mejorar la dotación de servicios, reducir el déficit de vivienda formal, mejorar el transporte público y generar espacio público de calidad (MIDUVI, 2015: 19).

Según Adler y Vera, la población urbana residente en asentamientos informales en Ecuador en 2014 era del 36% (2018: 50). Por otro lado, el déficit de vivienda en Ecuador en 2009 era del 41%, 10% de déficit cuantitativo y 31% de déficit cualitativo (Bouillon, 2012: 30). Según el INEC (2017), el déficit cualitativo de la vivienda urbana está en el 30,4%; mientras que el cuantitativo, en 8%. Según estos datos, aunque el déficit de vivienda se habría reducido, la brecha entre los déficits cuantitativo y cualitativo se habría incrementado, llegando casi a cuadruplicarse. Recordamos ahora el objetivo gubernamental de construir 325 000 nuevas viviendas en su período; pero, “hoy uno de los temas más importantes que debemos abordar no es solo cómo hacer mayor cantidad de viviendas, sino cómo mejoramos el gran número de unidades deficitarias” (Adler y Vera, 2018: 5).

Ahora bien, estos datos podrían hacer pensar que la mayoría de la población de las ciudades del país se encuentra debidamente atendida y se desarrolla en un hábitat urbano adecuado, podríamos decir bien habilitado. Sin embargo, defendemos la idea de que esto no es así, sino que las deficiencias en el hábitat en nuestras ciudades superan significativamente las estadísticas.



Figura 1: Hay quien dice que la calidad de una ciudad se mide en sus aceras



Fuente: Sandoval, 2019.

Mirando el nivel de habitabilidad de muchas de las calles de barrios formales de Quito, es común encontrar aceras plagadas de barreras arquitectónicas y puertas de estacionamiento a lo largo de todo el frente del predio. Es notoria la carencia de parques infantiles; de más está señalar que, según la normativa de la ciudad, deberíamos tener un parque cada 800 m. En definitiva, aún persisten carencias importantes incluso en zonas consolidadas de la ciudad. Sostenemos que, más allá de estos grandes indicadores presentados, la calidad del hábitat urbano en nuestras ciudades debe ser objeto de estudio e intervención. Partimos de la premisa de que el hábitat urbano no está debidamente habilitado; una rehabilitación se hace imperante, así como políticas públicas en este sentido.

Figura 2: Redibujo de unidades de vivienda de un proyecto del plan Casa Para Todos



Fuente: Sandoval, 2019.

Existen casos<sup>3</sup> en los que las viviendas nacen con déficits. La carencia de espacio dificulta un desarrollo adecuado de la vida en su interior. Este proyecto, construido en 2017 y desarrollado por Ecuador Estratégico en Quito, tiene una normativa especial: Ordenanza 258 del DMQ, en la que se indican las dimensiones mínimas de las viviendas Casa Para Todos y que permite construir espacios menores a los mínimos exigidos en la normativa de la ciudad. Hemos constatado problemas de hacinamiento, de almacenamiento, de la gestión de la ropa (lavado, secado, planchado); los espacios son estrechos y dificultan seriamente la circulación, en especial para personas con problemas de movilidad.

Las imágenes presentadas pretenden describir parte de una realidad para comprender que las condiciones de habitabilidad, incluso de estructuras edificadas formales y de viviendas recientes, presentan importantes limitaciones que deben ser atendidas. Cabe señalar que, entre los compromisos adquiridos por el país en Hábitat III, están mejorar y fomentar la

<sup>3</sup> Algunos docentes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCE estamos trabajando en estudios de casos para comprender mejor la evolución en la vivienda de interés social en Quito.

habitabilidad, pero ¿cómo concebimos la habitabilidad y cómo la garantizamos? Históricamente, en Quito la habitabilidad en la vivienda estaba vinculada a la devolución del fondo de garantía<sup>4</sup> y básicamente se reducía a un acto administrativo en el cual la habitabilidad pasaba a un segundo plano. Ahora, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), la palabra “habitabilidad” aparece en el art. 80, que habla “Del control de la habitabilidad”, y, según nuestra perspectiva, no dista mucho de esta visión administrativa.

Por otro lado, en la maestría en Rehabilitación Urbana y Arquitectónica<sup>5</sup> (RUA) en la FAU-UCE, el concepto de rehabilitar ha sido enmarcado dentro de un conjunto amplio de actuaciones sobre el patrimonio edificado, tanto en el espacio público como en los espacios domésticos. El objetivo es recuperar la función perdida, disminuida o deteriorada; en este caso, el habitar. La RUA tiene su filosofía, marco teórico y metodología propios; el programa de posgrado se ha centrado en el estudio de estructuras urbanas y arquitectónicas de una valoración patrimonial media<sup>6</sup>. No en todas las estructuras edificadas resulta pertinente un proceso de RUA; no obstante, planteamos la idea de que algunos de sus objetivos y principios pueden servir para orientar las actuaciones encaminadas a mejorar la habitabilidad, incluso en estructuras edificadas modestas en los barrios a los que podríamos llamar patrimonio edificado ordinario, que, por el deterioro o la inadecuación, debe ser intervenido.

Como vemos, la RUA se ha centrado en gestionar y desarrollar las transformaciones del hábitat, pero hoy la COVID-19 se ha convertido en un detonante de esa transformación; de repente, el hábitat ha dejado de ser tema de estudio de los arquitectos. Millones de personas alrededor del mundo han cambiado repentinamente de hábitos y han debido hacer transformaciones en sus ciudades y viviendas; transformaciones que ya ve-

---

<sup>4</sup> El fondo de garantía era un depósito que servía para garantizar que el constructor cumpliera con lo que estaba debidamente aprobado en los planos por la municipalidad.

<sup>5</sup> En 1996, la Universidad Libre de Bruselas y la Universidad Central del Ecuador (UCE) iniciaron un proyecto de Rehabilitación Urbana que dio origen a la maestría en Rehabilitación Urbana y Arquitectónica que funcionó hasta el año 2014.

<sup>6</sup> Al patrimonio edificado se lo puede clasificar ideológicamente a través de la conjunción de determinados valores como el morfológico, económico e histórico. Dependiendo de esta valoración, le corresponderá también un tipo de intervención y un nivel de protección (Narváez, 2006).

nían pensando o que surgieron fruto del confinamiento. Nuestras casas se convirtieron rápidamente en nuestras aulas de clase, en nuestro lugar de trabajo; debimos incorporar espacios de transición para la desinfección de personas y de objetos; debimos adaptar lugares para el ocio y el deporte; en fin, un sinnúmero de cambios que la sociedad ya venía reclamando a la vivienda y que fueron desencadenados de manera violenta por la pandemia.

La detonación en sí, considerando la idea de un dispositivo detonador [la COVID-19], es un rápido microcambio (prácticamente instantáneo) [las adecuaciones y transformaciones], que inyecta en el material que se pretende detonar [la vivienda], una cierta cantidad de energía [la creatividad de la gente] [...] Esto hace que en el material sometido se produzca una reacción crítica, principalmente en la que su estructura molecular experimenta una drástica pérdida de su geometría estructural o deformación física [los cambios resultantes en la vivienda]. (Wikipedia, 2020)

Todas estas transformaciones deben ser debidamente analizadas y comprendidas, y a la vez debidamente guiadas. La RUA puede aportar a esta tarea, pues su objetivo es mejorar la calidad de vida de la población y elevar el rendimiento de la inversión social (Báez, De Sutter, Isch *et al.*, 1999: 18). Entre los principios que la RUA puede aportar podemos citar:

- Ser una actuación concertada con la población con visión de mediano y largo plazo.
- Enfoque multidisciplinar: social, económico, ambiental, urbanístico.
- El ámbito de actuación debe necesariamente excluir la individualidad y superar el mínimo geográfico –manzana o su equivalente (Narváez, 2006: 116).
- El nivel de ocupación de las áreas comprometidas debe corresponder al de consolidado<sup>7</sup> o cercano –sobre el 75%– (Narváez, 2006: 64). Consideramos que podría intervenir incluso en áreas que superen el 50%.
- Priorizar el uso residencial y asegurar la permanencia de la población residente.

---

<sup>7</sup> El nivel de ocupación se puede entender como la relación entre el área posible de edificación de un sector (COS) y lo verdaderamente edificado en él, medido en porcentaje.

- Actuación simultánea sobre los elementos físicos, sociales y económicos.
- Proponer un equilibrio entre el área libre y el área edificada, abordando adecuadamente el problema de la sobreocupación.
- Desarrollar equipamientos priorizados por la población.
- Añadimos, aunque no como principio de la rehabilitación, la renovación de vivienda que permita densidades mayores cuando sea necesario.

Hoy tenemos más clara la importancia de la calidad del espacio que habitamos. Las políticas públicas deberían centrarse también en la habitabilidad; se debe poner en valor el diseño y la calidad de los espacios habitados. Para ello la voluntad política, aunque necesaria, resulta insuficiente; pues, a diferencia de la habilitación del suelo, la rehabilitación requiere del involucramiento de los residentes, de un proyecto consensuado y de una visión común. La rehabilitación del hábitat se podría convertir en una política pública que permita mejorar de manera progresiva pero sostenida nuestros barrios y nuestras viviendas mientras se dinamiza la economía y se genera empleo, y que, a la vez, fortalezca el enraizamiento social y la solidaridad entre vecinos.

## Bibliografía

- Adler, V y F. Vera (ed.) (2018). *Vivienda ¿qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/vivienda-que-viene-de-pensar-la-unidad-construir-la-ciudad> [Visitado el 16 julio de 2020].
- Báez, E., P. De Sutter, A. Isch, F. Naranjo y A. Ribadeneira (ed.) (1999). “Proyecto San Marcos –La chilena– eje calle Chile. Convenio Universidad Central del Ecuador Universidad Libre de Bruselas”. Quito. Terminaciones gráficas.
- Bouillon, C. (ed.) (2012). *Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.  
Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Un-espacio-para-el-desarrollo-Los-mercados-de-vivien->

- da-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf [Visitado el 16 julio de 2020].
- Castro, M. E. (1999). *Habitabilidad, medio ambiente y ciudad*. II Congreso Latinoamericano: “El habitar. Una orientación para la investigación proyectual”. México: Universidad Autónoma Metropolitana
- Narváez, A. (s/f). *La rehabilitación urbana y arquitectónica, resúmenes de módulos*. Quito: Universidad Central del Ecuador, Instituto de posgrado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
- Subsecretaría De Hábitat y Asentamientos Humanos – SHAH, MIDU-VI (2015). “Informe Nacional Del Ecuador / tercera conferencia de las naciones unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible hábitat III”. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-Ecuador-spanish.pdf> [Visitado el 24 julio de 2020].
- Veenhoven, R. (2000). “The Four Qualities of Life”. En *Journal of Happiness Studies*, Vol. 1.