



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>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: 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. 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 Lloré</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 urbana en tiempos de la COVID-19	361
<i>Ramiro Villamagua Vergara</i>	

Crisis y adaptación ciudadana hacia un modelo de gestión digital en época de COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito

Mateo Valarezo Bravo¹

Introducción

La crisis sanitaria surgida por la propagación del coronavirus o COVID-19 supuso una serie de restricciones sociales para contener el incremento de infectados a nivel mundial. No obstante, el Ecuador experimentó los efectos de la pandemia del COVID-19, desde inicios del año 2020, en términos de crisis sanitaria y económica entre los principales ámbitos. Por esta razón, en el mes de marzo se impuso el confinamiento social para evitar el incremento vertiginoso de contagiados y el colapso del sistema sanitario, lo que no impidió la configuración de un nuevo escenario político entre aceptación y rechazo popular hacia las autoridades locales.

En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), era visible un panorama de aceptación y confianza en la población hacia el Alcalde Jorge Yunda mientras, en Guayaquil, se observaba un descenso en el apoyo popular hacia la Alcaldesa Cinthia Viteri; pues este área metropolitana fue considerada como el centro de la pandemia en el Ecuador (Zibell, 2020) debido al número de contagiados y muertos en el primer mes de confinamiento. Durante 90 días aproximadamente, se impusieron medidas de confinamiento para evitar la crisis sanitaria; sin embargo, las repercusiones socioeconómicas han sido catastróficas, debido a la paralización de las actividades de consumo y producción, lo que originó un desplome económico en la gran mayoría de los sectores productivos. Por esta razón, empresarios y

¹ Arquitecto, Máster en investigación en estudios urbanos por FLACSO Ecuador. Correo electrónico: mateosebastianvb@hotmail.com

trabajadores a nivel nacional exigieron la flexibilización de las medidas de confinamiento para implementar estrategias de reactivación económica.

Los primeros meses posteriores al confinamiento significaron el recrudecimiento de la crisis sanitaria a nivel nacional; los contagios incrementaron aceleradamente en otros cantones y provincias de todo el país. En Quito, por ejemplo, los meses de junio y julio concentraron los días más críticos en términos de contagios y muertes (*El Universo*, 2020). La magnitud de la crisis sanitaria y el deplorable manejo de lo público por parte del Gobierno Nacional, especialmente desde el paro nacional en octubre del 2019, motivaron que el Poder Ejecutivo delegara las responsabilidades del manejo de la crisis a los gobiernos locales.

A partir de ese momento, la responsabilidad de definir el nivel de alerta con respecto a la pandemia recayó en los gobiernos cantonales, que tomaron la semaforización para definir la cantidad de restricciones sociales (Jumbo, 2020). Este proceso involucró un alto costo político para alcaldes y prefectos, especialmente en las áreas metropolitanas, debido a las complejidades territoriales.

La ineficiente adaptación de los gobiernos locales a un modelo digital de gestión territorial y dotación de servicios durante la pandemia se debe, en gran parte, a la convencionalidad de los procesos públicos en municipios y prefecturas, y a la poca agilidad para reformar normativas con las que hacer frente a la emergencia sanitaria. Además, es evidente que las empresas privadas de servicios y comercialización de bienes tampoco han logrado adoptar eficientemente un modelo digital para disminuir el contacto físico.

Baja adaptación del modelo de gestión pública del DMQ a las plataformas digitales de servicios ciudadanos en época de emergencia sanitaria

Las ciudades metropolitanas del Ecuador experimentaron el mayor impacto de la pandemia de COVID-19 en términos económicos y sociales, lo que puso en duda la eficacia de los modelos vigentes de gestión pública para enfrentar la emergencia sanitaria y social. Como antecedente, se conoce que

el Quito metropolitano experimentó su mayor expansión territorial a partir de la década de los ochenta, y, con esto, surgieron nuevas disparidades territoriales relacionadas a la segregación social y la desigualdad en el acceso a los servicios públicos (Carrión y Erazo, 2020). Esto corroboró que el modelo metropolitano de gestión ha sido insuficiente para atender las demandas sociales en zonas periurbanas y rurales, y que ha priorizado el desarrollo de obras y servicios en el área urbana, y en la macrocentralidad metropolitana.

No obstante, los efectos sociales de la pandemia de COVID-19 revirtieron la dinámica metropolitana de productividad debido a dos factores:

- 1) La desconcentración funcional de la macrocentralidad metropolitana debida a la paralización de las actividades productivas principales, como el comercio, los servicios, el sector financiero, el alojamiento temporal, entre otros. A causa, además, del cierre de empresas y pequeños negocios, que conllevó el desplome de gran parte de la economía doméstica del DMQ, dependiente del mercado laboral concentrado en la macrocentralidad.

- 2) El desarrollo de las microcentralidades periurbanas como nuevos centros productivos y de abastecimiento sectorial; esto conllevó el incremento del consumo de bienes y servicios al interior de las parroquias periurbanas. Las medidas de confinamiento y la priorización del teletrabajo modificaron la dinámica poblacional del DMQ, limitando el desplazamiento hacia los centros de abastecimiento más cercanos o por medio del *delivery* (Carvajal, 2020).

Por otra parte, se debe recalcar el contexto nacional que acompañó al hecho de que los gobiernos locales se convirtieran en los responsables del manejo de la pandemia a nivel local. Previamente, se activó el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia (COE-N), como organismo central a cargo de las medidas de confinamiento. De esta manera, el COE-N adquirió la competencia para deliberar el libre funcionamiento de toda actividad social y productiva. No obstante, dentro de las cabezas de este organismo, se demarcan altos niveles de politización, autoritarismo y represión, relacionados directamente con los intereses del Poder Ejecutivo.

Se decretó un estado de excepción desde el inicio de la pandemia, en marzo (*El Comercio*, 2020), para justificar todo tipo de acciones autoritarias del COE-N sin consenso de la opinión ciudadana ni de otros poderes del Estado ecuatoriano.

Como resultado, se observaron distintos niveles de fragmentación política entre los diferentes gobiernos locales y el Gobierno Nacional, debido al autoritarismo característico del COE-N y frente a la capacidad de los gobiernos locales para proponer otro tipo de medidas para enfrentar la crisis sanitaria y social.

Claramente, se conformaron agrupaciones de municipalidades y provincias para exigir cambios en las medidas definidas por el COE-N. Un primer grupo de municipalidades se pronunció en la Sierra Norte para impedir que estas localidades se convirtieran en el centro de la pandemia y poder controlar el número de contagios. Parte de las medidas propuestas por este bloque se relaciona con la imposición de ley seca, toque de queda diferenciado durante los fines de semana y suspensión de eventos públicos para evitar las aglomeraciones (*El Universo*, 2020).

Un segundo bloque se evidenció en la Costa Sur, donde se agruparon municipalidades que experimentaron la mayor cantidad de muertes y contagios desde inicios de la pandemia en el mes de marzo. Este bloque ha propuesto constantemente la flexibilización de las restricciones para reactivar la economía, argumentando haber superado los picos de contagios y muertes (García, 2020).

La responsabilidad del manejo de la pandemia recayó en los gobiernos locales, y con esto se acrecentó una deuda con la población en cuanto a contener los efectos de la crisis sanitaria y garantizar el acceso libre a servicios sociales. ¿Cómo podría el Municipio del DMQ brindar servicios ciudadanos evitando la aglomeración y el crecimiento de la tasa de contagio? Una respuesta clara fue la medida tomada por el DMQ que buscaba la suspensión del trabajo presencial y su reemplazo por el teletrabajo, y la activación de servicios ciudadanos en plataformas digitales.

No obstante, garantizar el acceso libre a los servicios ciudadanos por medio de plataformas digitales ha sido una tarea difícil de desarrollar por parte del Municipio del DMQ. Evidentemente, se ha observado que los mecanismos electrónicos de cobros y la gestión de trámites y reclamos no tienen la

misma eficiencia que en modalidad presencial. Esto se debe a los bajos niveles de inversión e innovación en nuevas tecnologías digitales para la gestión territorial por parte del Estado y las empresas privadas. En su mayoría, los trámites ciudadanos y las gestiones laborales, civiles e inmobiliarias fueron suspendidas o disminuyeron en su nivel de atención. La falta de arquitecturas digitales para minimizar el contacto humano, albergar la información municipal y procesar trámites ciudadanos evidencia la baja adaptación del Municipio del DMQ al modelo digital de gestión (Paakat, 2011).

Por otra parte, otros sectores que brindan servicios han demostrado altos niveles de adaptación a las plataformas digitales durante la pandemia. En primer lugar, el sector financiero, que realiza grandes inversiones de capital para desarrollar mecanismos remotos de pagos de servicios y cobros; esta capacidad se ha venido desarrollando desde hace varios años atrás. Esta predisposición para atender a distancia ha generado confianza en los ciudadanos. Adicionalmente, se evidencia un sector no tradicional en la oferta de servicios, pero con un rol primordial a nivel mundial. Este sector corresponde a las aplicaciones móviles que brindan servicios de *delivery*, mensajería y transporte; como son Glovo, Uber, Rappi, entre otros (Rincón, 2020).

A manera de conclusión

Las ciudades ecuatorianas, particularmente el Distrito Metropolitano de Quito, evidencian bajos niveles de adaptación a los modelos innovadores de gestión territorial que buscan enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19. Principalmente, esto se debe a las dificultades para reformar las leyes y normativas de gestión territorial, y a los bajos niveles de inversión pública y privada en tecnologías de la información para desarrollar plataformas digitales que disminuyan el contacto físico y la aglomeración.

La agrupación en bloques por parte de las municipalidades debido a los efectos y disparidades que provocó la pandemia ha significado un escenario de fragmentación territorial, lo que ha modificado la agenda de decisiones políticas de los gobiernos locales según las circunstancias y realidades de cada región. Además, se ha evidenciado una clara disputa entre

los gobiernos locales y el Gobierno Nacional por la asignación de recursos presupuestarios desde el Ministerio de Finanzas.

Las aplicaciones móviles que brindan servicios aparentan ser una medida rápida a manera de parche para evitar el impacto social de la pandemia gracias a la flexibilidad laboral que presentan y a la competencia desigual con las instituciones tradicionales que brindan servicios similares de manera formal. Mientras las cooperativas de transporte y empresas de mensajería se sujetan a la normativa nacional y municipal, las aplicaciones móviles pueden incorporar nuevos trabajadores en cuestión de horas. Esto, sin duda, aumenta los márgenes de ganancia y fortalece la calidad del servicio en interfaces más agradables al consumidor.

Bibliografía

Carvajal, A. (1 de Abril, 2020). “Las aglomeraciones persisten en 12 puntos de Quito”. *El Comercio*.

Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/aglomeraciones-quito-covid-coronavirus-emergencia.html>

Carrión, F. y J. Erazo (2012). “La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias”. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*.

El Comercio (14 de Agosto, 2020). “Lenín Moreno amplía estado de excepción en Ecuador por COVID-19”. *El Comercio*.

Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/presidente-moreno-excepcion-pandemia.html>

El Universo (24 de Julio, 2020). “Alcaldes de siete cantones de Pichincha piden al COE Nacional que se amplíe el toque de queda y aplique la ley seca”. *El Universo*. Recuperado de:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/07/24/nota/7917903/mayoria-alcaldes-cantones-pichincha-piden-coe-nacional-se-amplie>

— (5 de Agosto, 2020). “Julio es el mes de mayores muertes en Pichincha por la presencia de COVID-19”. Recuperado de:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/04/nota/7930707/muertes-julio-covid-19-pichincha-quito>.

García, A. (2 de Julio, 2020). “Cinco cantones de Guayas están en semáforo verde”. *El Comercio*.

Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/cantones-guayas-semaforo-verde-covid19.html>

Jumbo, B. (28 de Abril, 2020). “Cuáles son los argumentos jurídicos que tiene el presidente Lenín Moreno para delegar la emergencia a los municipios”. *El Comercio*. Recuperado de:

<https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-argumentos-moreno-municipios-coronavirus.html>

Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad (1 de Septiembre, 2011) “La Brecha Digital”. Universidad de Guadalajara. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=499051807009>

Rincón, B. (3 de Agosto, 2020). “Aumenta un 200% el uso de apps durante el verano debido a la pandemia”. *El Economista*. Recuperado de:

<https://www.economista.es/tecnologia/noticias/10703746/08/20/Aumenta-un-200-el-uso-de-apps-durante-el-verano-debido-a-la-pandemia.html>

Zibell, M. (1 de abril, 2020). “Coronavirus en Ecuador: el drama de Guayaquil, que tiene más muertos por COVID-19 que países enteros y lucha a contrarreloj para darles un entierro digno”. *BBC Mundo*. Recuperado de:

<http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52116100>