



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 Caba</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 Jiménez-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>	

<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>	

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>	
<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 Planificación Territorial como puntal para la transición, más que a la nueva normalidad, a la buena normalidad

Juan Carlos Sandoval<sup>1</sup>

No podemos abstraernos de la realidad, pues ella enmarca la reflexión actual. Vivimos múltiples crisis: una crisis sanitaria global, una crisis económica con un grave déficit fiscal interno, y una crisis ética. Esta última, con seguridad, detonante de la anterior y probablemente también de la primera. Esta conjunción hace que enfrentemos, como sociedad, un futuro con mucha mayor incertidumbre; consecuentemente, la planificación, en sentido amplio, se hace más necesaria y pertinente, y, en ella, incorporar la dimensión territorial resulta fundamental.

...los resultados de más de 40 años de historia de la planificación en América Latina y la debilidad que, actualmente, muestra el Estado frente al mercado, se traducen en un aumento de los desequilibrios territoriales, iniquidades sociales y deterioro ambiental [...] La formulación de políticas sectoriales y *la aplicación de modalidades de planificación en las que no se tiene en cuenta al territorio, no han logrado atenuar las disparidades [...] ocasionadas por la lógica concentradora del mercado. Es por eso que, desde inicios del siglo XXI, la esperanza está puesta en el Ordenamiento Territorial*, como técnica de planificación que permita abordar la naturaleza del territorio, lo que exige coordinación y coherencia en el accionar de las diferentes instituciones con competencia en el tema y en la formulación y ejecución de las políticas públicas para racionalizar el proceso de decisiones en el corto, mediano y largo plazo. (Gudiño, 2015:13; el resaltado es mío).

---

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

La COVID-19 ha hecho patente la profunda e inaceptable inequidad del hábitat; se ha evidenciado la precariedad en la escala territorial, en la urbana y en la doméstica. Estas desigualdades sociales siempre han estado presentes, pero hoy la pandemia nos permite ver, cual radiografía, cómo se traducen en desigualdades sanitarias que influyen directamente en la salud y el bienestar de la población, así como en la enfermedad y la muerte. Por otro lado, también ha significado un llamado de atención sobre cómo hemos tratado a la naturaleza, básicamente a través de una relación basada en la sobreexplotación de recursos y el irrespeto a las otras especies. Bajo ningún punto de vista esto debería ser considerado “normalidad”.

Hoy estamos obligados a repensar nuestras prácticas, nuestros hábitos, nuestro desarrollo. Se ha de transitar hacia la construcción de un hábitat más saludable y resiliente, que facilite el cuidado y la protección de la vida. El reto está en pasar de la retórica del Estado a la práctica estructural en el territorio. Para ello, el nivel subnacional de gobierno resulta fundamental, pues son, especialmente los municipios, los principales protagonistas para gestionar las transformaciones del hábitat local, y para esta transformación cuentan con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) como importantes instrumentos previstos en la ley.

La dimensión territorial se ha incorporado a los procesos de planificación, concebida como una política de Estado en buena parte de América Latina. El objetivo, según Gudiño, es la transición de un ordenamiento sectorizado y centralizado en el Estado a un ordenamiento coordinado y concertado con los actores del territorio, aunque liderado por el Estado (2015:14). El Ordenamiento Territorial (OT) pretende superar la visión sectorial y fragmentada del territorio para concebirlo como sistema. En nuestro país, los PDOT son los instrumentos para el OT; no obstante, hasta el momento, poco han aportado en ordenar los territorios, pues el cumplimiento de la formulación de estos planes se ha centrado básicamente en presentar los programas y proyectos a ejecutar con el objetivo de recibir los respectivos recursos desde el Estado central. Entre los principales problemas referidos al OT en nuestro medio, podríamos citar la desarticulación vertical entre los diferentes niveles de gobierno, la desarticulación horizontal entre gobiernos del mismo nivel y la desarticulación entre las escalas temporales, de corto, mediano y largo plazo, entre los Planes de



Desarrollo, el OT, y los períodos políticos de gobierno local para gestionarlos. Además de ello, generalmente, en lo referente al OT los planes no son vinculantes, por lo que se convierten en documentos de poca utilidad y aplicación.

Centrándonos en el Ordenamiento Territorial, consideramos algunos retos específicos: uno de los más importantes es superar la visión fragmentada entre campo y ciudad. Históricamente, el espacio rural ha sido concebido como un espacio servidor y, la ciudad, como el espacio a ser servido. Es precisamente la escala territorial, superior a la urbana, la llamada a revertir esta concepción y mirar el territorio como un verdadero sistema. Es desde la escala territorial, y no desde la urbana, que se han de determinar las áreas y los niveles de protección de espacios naturales, agroproductivos, conectores ecológicos, la preservación de sistemas de espacios fluviales. Así como, también, la determinación de los sistemas urbanos, y de los criterios para su desarrollo y crecimiento privilegiando lo continuo y lo compacto para minimizar el consumo del suelo urbano; además de proyectar las infraestructuras y redes de conexión territorial que impulsen el crecimiento económico, pero sobre todo que incidan en la construcción de equidad.

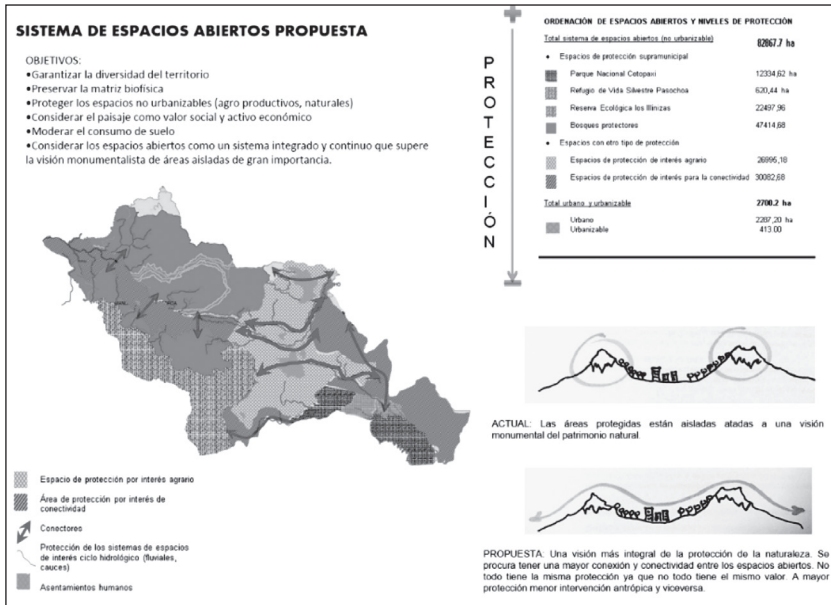
Como ejemplo de un esfuerzo por ordenar el territorio desde la escala territorial, en el PDyOT<sup>2</sup> del cantón Mejía del año 2012 se incorpora un sistema adicional al propuesto por las guías elaboradas por el gobierno: el Sistema de Espacios Abiertos<sup>3</sup>. Como se aprecia en la imagen, este sistema pretende estructurar el territorio; para ello, el OT clasifica el suelo, prioriza y protege los espacios naturales e importantes para la seguridad alimentaria, añade espacios de protección para la conectividad de los espacios naturales, y define los límites urbanos y sus crecimientos. En la práctica, además de las importantes áreas protegidas a nivel nacional, el plan incorporaba cerca de 57 000 ha adicionales con algún nivel de protección, ya fuera por su productividad, sus paisajes, flujos o conectividad. La intención era proteger la naturaleza sin que esto significara impedir actividades antrópicas.

---

<sup>2</sup> En este caso, el plan se descompuso en dos: Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial; aunque articulados, claramente diferenciados.

<sup>3</sup> El Plan de Ordenamiento Territorial contaba con tres sistemas: espacios abiertos; asentamientos humanos; movilidad, energía y conectividad. Tomando como referencia metodológica el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010).

Figura 1: Propuesta para el Sistema de Espacios Abiertos en el OT del GAD Mejía



Fuente: Elaboración propia para el PDOT de Mejía, 2012.

Este enfoque propuesto, de manera muy esquemática, pretende poner en valor el Ordenamiento Territorial como instrumento para enfrentar los procesos de planificación de los territorios. Sin embargo, en un buen número de planes revisados, el territorio ha sido considerado como mero soporte de las actividades a ser ordenadas. Como señala Corboz, el territorio no es una superficie neutra y pasiva; debe dejar de ser concebido como un objeto y ser considerado sujeto (1994: 16). Como tal, se debería hacer el esfuerzo para comprenderlo, entender sus propias lógicas, captar su identidad para poder luego proyectarlo.

Sin pretender idealizar los planes como instrumentos para incidir en la transformación de nuestro hábitat, estos se convertirán en herramientas de cambio positivo cuando, en las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, la participación ciudadana pase de la participación al involucramiento, y de

la individualidad a la cohesión social. El reto está en construir una sociedad con capacidad de organización y acción colectiva, capaz de consensuar con los otros actores y definir el rumbo de la construcción de su territorio.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) están desarrollando la actualización de sus PDOT, cuyas aprobaciones estarían aplazadas hasta diciembre de 2020 y cuyo proceso se vería alterado por la pandemia. En el marco de la emergencia sanitaria COVID-19, la Secretaría de Planificación informó que, conjuntamente con los gobiernos locales, se buscará reorientar los planes:

Estamos redirigiendo los PDOT hacia la emergencia sanitaria y luego los vamos a ir reestructurando hacia el desarrollo económico y sostenible del país. Deberán impulsar la productividad en los territorios, la agricultura, el sector empresarial y el desarrollo de las capacidades productivas, a fin de que resulte en emprendimientos, sobre todo, en el sector rural. Una vez que pase la emergencia sanitaria concentraremos todos nuestros esfuerzos en el sector económico (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2020)

Más allá de la coyuntura generada por la COVID-19, los procesos de planificación y los derechos consagrados en la Constitución como la construcción del hábitat seguro y saludable, incluyendo la vivienda digna y adecuada, deben ser considerados como un sector emergente. La pandemia nos recuerda que las mejoras de las condiciones del hábitat inciden en la mejora de la calidad de vida de la población, pueden contribuir a salvar vidas, impactan en la lucha contra la pobreza y contra el cambio climático. La COVID-19 debe ser útil para profundas reflexiones sobre nuestras prácticas; en lo referente a la planificación territorial, puede servir para atender a la inmediatez de la emergencia o, por el contrario, para hacer los cambios y ajustes en la construcción de un hábitat más equitativo, más atento a la diversidad biológica, más racional en cuanto a la distribución y consumo de bienes y servicios, más eficiente en la movilidad, y con una concepción de la vivienda que supere las lógicas del mercado para priorizar sobre todo su calidad y accesibilidad.

En definitiva, si hemos de transitar una nueva normalidad, la ética debe guiar el camino centrada en el cuidado de la vida en un sentido amplio. Para ello, como dice Houtart:

...debemos reencontrar algunos valores fundamentales del pensamiento precapitalista, [...] perspectiva que se encuentra también en los pueblos amazónicos. La cultura tradicional se organizó alrededor de dos ejes. *La simbiosis con la naturaleza y la solidaridad humana*. La primera permite una crítica de fondo del hecho de considerar la naturaleza como objeto de explotación, y la segunda una crítica del individualismo, fruto de un liberalismo exclusivo (2010: 78-79; el resaltado es mío).

Estos dos valores deben trazar el rumbo, más que a la nueva normalidad, a la buena normalidad, y, en este transitar, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial deberían hacer lo propio en cada uno de sus territorios.

## Bibliografía

- Corboz, A. (1994). "Aptitudes territoriales, logiques concurrentes et implications politiques du projet d'urbanisme". *Reading and Design of the Physical Environment 3*: 16-19.
- GAD Cantón Mejía (2013). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*.
- Gudiño, M. E. (2015). "El Ordenamiento Territorial como política de Estado". *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36.
- Houtart, F. (2010). *El camino a la utopía desde un mundo de incertidumbre*. Venezuela: Ruth casa editorial.
- Secretaría Técnica de Planificación: "Fortalecemos la presencia en el territorio, a fin de palpar la realidad de los ecuatorianos" (2020). Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/secretaria-tecnica-de-planificacion-fortalecemos-la-presencia-en-el-territorio-a-fin-de-palpar-la-realidad-de-los-ecuatorianos/> [Visitado el 19 de agosto de 2020].