



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: 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>	

## URBANISMO DE PROYECTOS O ¿LA CIUDAD SIN PROYECTO?

<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>	

# Quito circular: de la pospandemia a la prosperidad sostenible

Elizabeth Cabezas Guerrero<sup>1</sup>

En enero del 2020, cuando el mundo todavía no avizoraba la magnitud del impacto que alcanzaría el COVID-19, presenté en la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica de Economía Circular. Este artículo me da la oportunidad de explicar las motivaciones y razones para afirmar que el escenario de pospandemia es una oportunidad para repensar estructuralmente el actual modelo de economía lineal e implementar aceleradamente un modelo de economía circular en el país y en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). A partir de un breve diagnóstico, procuraré establecer los vínculos del proyecto de ley con las realidades de la ciudad, las problemáticas previsibles que se presentarán y las soluciones estructurales que el proyecto ofrece.

Quito recibió el siglo XXI con talante de metrópolis; la ciudad se proyectaba sobre la base de planes de ordenamiento con visiones modernas y metas audaces. Ejercí la Concejalía de la ciudad entre 2009 y 2013, y contribuí al diseño y ejecución de proyectos que incorporaban, ya entonces, una sólida visión de ciudad sostenible.

Según los datos del Instituto Metropolitano de Planificación Urbana (IMPU, 2018) en la publicación “Visión de Quito 2040 y su Nuevo Modelo de Ciudad”, la población de la ciudad pasará de 2 654 773 en 2020 a 3 026 280 en 2030, y alcanzará los 3 439 166 en 2040. Este plan contiene cinco ejes que se sustentan en los siguientes conceptos y lineamientos: 1)

---

<sup>1</sup> Economista con Diplomado en Banca y Finanzas. Ex Presidenta de la Asamblea Nacional. Asambleísta por Pichincha. Presidenta de ParlAméricas. Correo electrónico: elizabeth.cabezas@asambleanacional.gob.ec

sostenibilidad y desarrollo sostenible; 2) resiliencia con enfoque urbano y territorial; 3) calidad de vida; 4) valores del quiteño; 5) Planificación Integral (IMPU, 2018: 35).

En cuanto a los indicadores socioeconómicos de la ciudad, señala: la pobreza por ingresos es de un 7,98%, y la pobreza extrema alcanza el 2,36%. El 55,3% de la población económicamente activa culminó el bachillerato, y apenas el 21,6%, la educación superior. El 13,8% de los jóvenes entre 15 y 17 años ya se ha incorporado al mercado laboral; la mitad de las mujeres entre los 15 y 29 años son madres (IMPU 2018: 36). En la ciudad se evidencia una alta concentración productiva cuya economía se basa en actividades profesionales, técnicas, manufactura, comercio, transporte y construcción. Entre 2007 y 2015, la participación de la administración pública creció significativamente, al 15,17% del VAB del cantón (IMPU 2018: 260).

En este documento, como eje transversal en las metas para el DMQ se enfatiza la responsabilidad ambiental basada en algunos principios de la economía circular. Según el Sistema de Indicadores Distritales, Quito genera más de 2 mil toneladas de residuos sólidos urbanos, que mensualmente ingresan al relleno sanitario, hoy al borde del colapso. En 2016, la tasa de recuperación de materiales reciclables era de cerca del 48%, y de compostables, menos del 1%. Las proyecciones para 2025 son de 60% de reciclables y 40% de orgánicos, y para el 2040, de un 80% en reciclables y entre 60% y 80% en orgánicos. De continuar con el modelo actual, ni siquiera dentro de 20 años aspiraríamos a tener una gestión eficiente de residuos.

## Los impactos de la pandemia

Los efectos de la pandemia se suman a los impactos de la crisis económica que afecta a todo el Ecuador y que presenta características particulares para el DMQ. La recesión afecta a toda la estructura de producción, en particular a los estratos más vulnerables, y modifica la estructura productiva del distrito. Por otra parte, el confinamiento ha generado nuevos escenarios y dinámicas en lo laboral, comercial y productivo, que se deben tomar en cuenta para una estrategia de recuperación.



En junio de 2020, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó un alarmante informe de impacto para la región. Se prevé la recesión más grande de la historia contemporánea con un decrecimiento promedio del -5,3% del PIB. El desplome económico afectará el comercio en un -15%, a turismo y remesas en un -20%; el desempleo aumentará con efectos en la pobreza y la desigualdad. Se agudizarán las brechas estructurales y las carencias del sistema de salud y del sistema productivo. Los presupuestos públicos se reorientarán y requerirán financiamiento externo a bajos costos, al tiempo que se debilitará el multilateralismo y la cooperación internacional (CEPAL, 2020).

Este informe también señala, como claves para enfrentar los efectos de la pandemia y el deterioro de las economías nacionales, una urgente transformación que apunte a recuperar economías resilientes, inclusivas y sostenibles fortaleciendo los siguientes ámbitos: 1) transición energética; 2) conectividad digital y movilidad pública eléctrica; 3) integración regional productiva; 4) economía del cuidado; 5) agroecología y agroforestería; 6) soluciones basadas en la naturaleza.

Aunque a la fecha no se cuenta todavía con cifras claras del impacto específico del COVID-19 en el DMQ, podemos adelantar algunas premisas evidentes:

- Recortes presupuestarios que afectarán de manera diferenciada a la capital, que concentra empleo en el sector público; en consecuencia, las reducciones de plazas de empleo y salarios modificarían el perfil laboral y comercial.
- La baja en los precios del petróleo afectarán la liquidez interna y el consumo, lo que impactará en el comercio y los servicios financieros (ambos rubros importantes en la economía del DMQ).
- La agudización de brechas en lo rural provocará un aumento en la migración interna a varias ciudades, especialmente a Quito.

## Volver al futuro

Como en la famosa película de los ochenta, la pospandemia nos traslada mentalmente al futuro para tomar una decisión trascendental en el presente: ¿cambiamos el modelo o insistimos en los errores? Está claro para la humanidad que el ritmo desenfrenado de explotación, consumo y deshecho está pasando factura a la pervivencia de la humanidad; el COVID-19 no es más que una expresión de la crisis ambiental, socioeconómica y humana a la que hemos llegado por un modelo insostenible de economía lineal que se deriva de las lógicas posindustriales y que se grafica de la siguiente manera:

Figura 1: Economía lineal



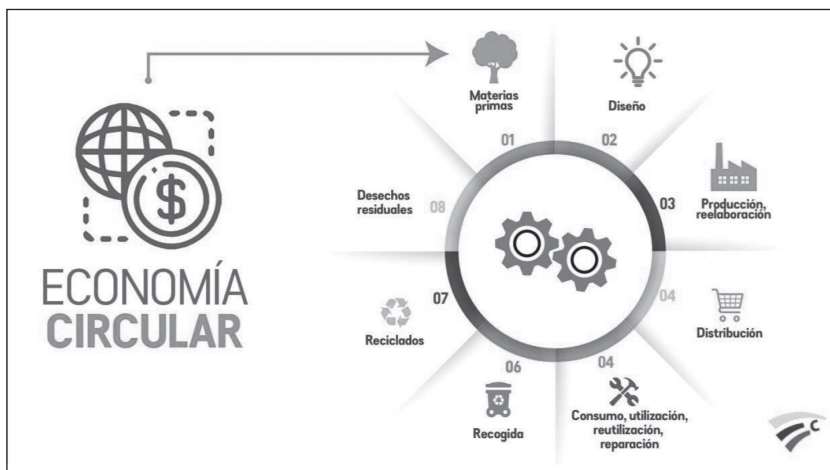
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador.

La lógica de que más consumo significa más desarrollo, que deviene de la economía lineal, deriva en un proceso de deterioro acelerado del medioambiente, sobreexplotación de recursos, excesiva producción y mala gestión de residuos. Por otro lado, como modelo que pone el consumo individual por sobre el progreso colectivo, afecta el tejido social y debilita el sentido de corresponsabilidad de las comunidades en las dimensiones ambiental, sanitaria, urbanística, cultural y productiva.

El modelo multidimensional de economía circular es muy apropiado para diseñar un Quito de la pospandemia, ya que articula a todos los sectores de la producción: ecodiseño, gestión inclusiva de residuos, reinserción de materiales en la economía, consumo responsable, educación y cultura ciudadana, servicios, financiamiento, poderes locales; entre otros sectores que se integran en un nuevo modelo y nos invitan a repensar soluciones a

los problemas estructurales que evidenció la pandemia, y a crear condiciones mucho más efectivas para enfrentar los riesgos y fortalecer la resiliencia de la ciudad.

Figura 2: Economía circular



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador.

Retomando lo señalado en el documento DMQ 2040 y en las propuestas de la CEPAL, vemos la pospandemia como una oportunidad para asumir otros modelos de producción y economía. Este tiempo exige priorizar el bienestar humano por sobre el frío crecimiento de las cifras, y trasladar las prioridades del desarrollo a una prosperidad colectiva y sostenible. Las siguientes son, en síntesis, las principales ventajas que la economía circular aportará a Quito en el escenario pospandemia:

- Promueve una mejora sustancial de la calidad de vida en las ciudades con mejores condiciones sanitarias y reduce los factores de vulnerabilidad ante amenazas epidémicas.
- Mejora el nivel de ingresos al generar oportunidades de inversión, negocios y emprendimiento, que diversifican las fuentes de empleo en muy diversos segmentos de la economía.

- Fortalece el tejido social y promueve actitudes comunitarias corresponsables, proactivas y solidarias, que mejoran las capacidades de enfrentar amenazas y la resiliencia.
- Crea condiciones para la innovación en todo el ciclo productivo, desde el ecodiseño, la planificación de la producción, hasta la reutilización en bienes y servicios muy variados.
- Aprovecha una fuerte tendencia a nivel global en nuevos escenarios de inversión pública y privada, nacional e internacional.

## Conclusión

La pandemia no es la causa de la crisis global y local, es el resultado colateral de un sistema económico agotado en el que cualquier amenaza puede tomar dimensiones globales. Es necesario ubicar el análisis en las fallas sistémicas más allá de la actual coyuntura sanitaria y dar el salto a cambios integrales. Si bien la economía circular no es la solución a todos los problemas, considero que es un sólido punto de partida para alcanzar las expectativas de ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes. Quito tiene características naturales, geográficas, demográficas y culturales que son propicias para aplicar con éxito este modelo para una recuperación exitosa.

## Bibliografía

- CEPAL, Observatorio de impactos del COVID-19 en Latinoamérica y el Caribe (2020).
- Instituto Metropolitano de Planificación Urbana (IMPU) (2018). “Visión de Quito 2040 y su Nuevo Modelo de Ciudad”.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2020). Sistema de Indicadores Distritales. <http://sid.quito.gob.ec/SID.Front/Indicadores>