



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>	

Dos casos de ciudades intermedias

Institucionalidad para la respuesta a la pandemia en Cuenca

Pablo Osorio Guerrero¹

El primer caso de COVID-19 se registró en Ecuador el 29 de febrero de 2020. A inicios de septiembre de 2020, el país ha sobrepasado los 100 mil casos confirmados con pruebas de laboratorio PCR (prueba de proteína C reactiva en la sangre). Los casos reales deben ser mucho más numerosos si se toma en cuenta que este virus presenta una gran cantidad de pacientes asintomáticos. Cuenca, con una población aproximada de 630 mil habitantes, tiene más de 5 mil casos confirmados a inicios de septiembre de 2020, una tasa de 79 casos cada 10 mil habitantes.

Estos datos van acompañados de una crisis social y económica que ha quebrado cualquier estabilidad. Nuestra forma de vida ha sufrido tensiones a límites que desconocíamos. Nuestros planes y expectativas de futuro se han modificado drásticamente a partir de la irrupción del virus, y estos impactos se aprecian en todos los niveles, del individual al planetario. En este marco, ¿cómo encaramos esta crisis con las instituciones que tenemos?

El presente artículo aborda una de las respuestas institucionales que tuvo la crisis del COVID-19 en Cuenca, describe brevemente el proceso que siguió en términos de convocatoria, formas de tomar acuerdos e impactos alcanzados.

En momentos de gran desconcierto, es bienvenida una voz clara de liderazgo que marque un camino. Aunque no sepamos si es la ruta óptima, al menos permite aglutinar fuerzas e imponerse al desorden que se cierne sobre la sociedad. Luego de casi dos siglos como república, viviendo entre volcanes, habríamos esperado que el Ecuador dispusiera de mecanismos para hacer frente a crisis complejas. La pandemia evidenció que el Servicio

¹ Cooperación Técnica Alemana – GIZ

Nacional de Gestión de Riesgos no pudo marcar un rumbo, no tenía diseñados escenarios y, al inicio de la pandemia, se limitó a hacer la vocería de los pocos e imprecisos datos de contagio.

El vacío de liderazgo se sintió también a nivel global. Al ser una pandemia, con obvias implicaciones planetarias, habríamos esperado mayor liderazgo de parte de la Organización Mundial de la Salud. No ocurrió, y el nivel de incertidumbre se extendió en el mundo como una cascada. Con este vacío de liderazgo, la atención se centró en las autoridades locales. En Cuenca, además de la respuesta al interior de la corporación municipal, surgió un modelo de acuerdo interinstitucional que tuvo resultados interesantes y es la razón de este artículo.

Me refiero a lo institucional desde la perspectiva de North (1990) y Knight (1992), es decir, una serie de normas, reglas y hábitos, explícitos o implícitos, que estructuran las interacciones sociales de una forma particular y definen cómo se organiza una sociedad. La perspectiva institucional nos permite superar la explicación de que la sociedad es una suma de elecciones individuales y asumir que existen incentivos que nos impulsan a alcanzar acuerdos para hacer frente a nuestros desafíos como sociedad.

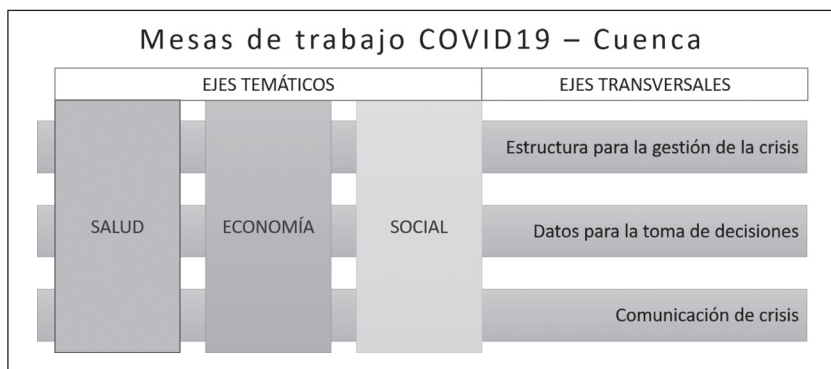
Uno de estos acuerdos se está desarrollando desde el año 2019 en Cuenca gracias a una vinculación entre la Municipalidad de Cuenca, la Universidad de Cuenca y las Cámaras de la Producción alrededor de una idea: Cuenca había perdido la visión de futuro y a la gestión pública la consumía el inmediatismo. Las organizaciones públicas se habían vuelto reactivas a las quejas en redes sociales o programas de noticias, pues carecían de una visión de largo plazo y una planificación para acercarse a ella. Este acuerdo interinstitucional recibe el nombre de Comité Consultivo Cuenca 2070 y se plantea desarrollar tres proyectos: 1) un plan estratégico de largo plazo para Cuenca con una expectativa temporal de 50 años; 2) un plan de inversiones para Cuenca con el propósito de generar empleo de calidad, y 3) un observatorio que difunda y genere discusión sobre los indicadores de desarrollo de Cuenca y su región. Estas propuestas avanzaron en su consolidación, vinculando a otras instituciones y evaluando consultoras para la facilitación de estos procesos, hasta que llegó la pandemia.

En el marco de la pandemia, los esfuerzos de planificación de largo plazo resultan vanos, pero un espacio interinstitucional resulta relevante

para convocar esfuerzos de distinto tipo. En un principio, se requerían ideas para enfrentar una crisis sin antecedentes conocidos; sin embargo, no era un camino sencillo. ¿Cómo se organizarían los temas? ¿Quiénes serían convocados? ¿Cómo se facilitarían estos espacios?

La organización temática surgió al revisar la propuesta de la organización internacional Nuclear Threat Initiative (NTI). Esta organización publicó una página (www.covid-local.org) para ayudar a gobiernos locales a organizar sus objetivos y acciones frente a la crisis. Fue de las primeras páginas que ofrecían esta estructura y permitió organizar el trabajo de convocatoria. Con base en este esquema, se convocaron seis mesas de trabajo: tres ejes temáticos y tres ejes transversales (Gráfico 1).

Gráfico 1: Esquema de organización de mesas de trabajo en respuesta al COVID-19 en Cuenca



Fuente: Elaboración propia.

Cada mesa se conformó por recomendaciones de actores con la intención de generar ideas que pudieran ser implementadas en Cuenca para hacerle frente a la pandemia. Las mesas no se encargaron del desarrollo de las propuestas. Como resultado de este esfuerzo, se recopiló más de 100 propuestas que, con ayuda del equipo de la Municipalidad de Cuenca, se organizaron en torno a los siete objetivos expresados a continuación:

- Establecer una estructura local para la atención de la emergencia
- Entender la propagación del virus en la localidad en tiempo real

- Ralentizar y reducir la transmisión del virus
- Enfocar la protección a grupos de alta vulnerabilidad al virus
- Reforzar y expandir el sistema de salud para sostener sus operaciones, y evitar una alta mortalidad
- Intensificar la comunicación sobre el riesgo y el compromiso de la comunidad
- Mitigar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia

Las 154 acciones que componen estos objetivos se presupuestaron en 88,5 millones de dólares de inversión. Particularmente el tercer objetivo, ralentizar y reducir la transmisión del virus, representa las $\frac{3}{4}$ partes del presupuesto, ya que en él se incluye la provisión de servicios básicos y servicios en general, inclusive mantener en funcionamiento el sistema de agua potable, de recolección de desechos sólidos, conectividad (telefonía, internet), transporte público y varios trámites administrativos municipales.

Tabla 1: Resumen de cantidad de acciones, montos y porcentaje por eje de actuación como respuesta al COVID-19 en Cuenca

Ejes	Cantidad de acciones	Montos (\$)	Porcentajes
1. Activar un COE y establecer toda una estructura local para la gestión de emergencia	9	328.040,00	0,4%
2. Entender la propagación del virus en la localidad en tiempo real	15	5.460.001,70	6,2%
3. Ralentizar y reducir la transmisión	33	69.825.672,49	78,9%
4. Enfocar protección en grupos de alta vulnerabilidad al virus	15	8.777.663,52	9,9%
5. Reforzar y expandir el sistema de salud para sostener sus operaciones y evitar la mortalidad	21	1.383.925,00	1,6%
6. Intensificar la comunicación sobre el riesgo y el compromiso de la comunidad	21	1.131.500,00	1,3%
7. Mitigar las consecuencias económicas y sociales	40	1.640.360,73	1,9%
Total	154	88.547.163,44	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en Matriz resumen desarrollada por GADM Cuenca.

Si eliminamos del cálculo el presupuesto que se refiere al ejercicio municipal para el manejo de la crisis, el monto alcanza los 21 millones de dólares, de los cuales el mayor porcentaje (40%) se encuentra en el punto 4: Enfocar la protección a grupos de alta vulnerabilidad al virus, principalmente por la recomendación de compras de *kits* básicos de protección sanitaria para la población más vulnerable (Tabla 2).

Tabla 2: Resumen de cantidad de acciones, montos y porcentaje por eje de actuación como respuesta al COVID-19 en Cuenca, excluyendo el presupuesto municipal de servicios públicos

Ejes	Cantidad de acciones	Montos (\$)	Porcentajes
1. Activar un COE y establecer toda una estructura local para la gestión de emergencia	9	328.040,00	1,6%
2. Entender la propagación del virus en la localidad en tiempo real	15	5.460.001,70	25,9%
3. Ralentizar y reducir la transmisión	11	2.356.346,00	11,2%
4. Enfocar protección en grupos de alta vulnerabilidad al virus	15	8.777.663,52	41,6%
5. Reforzar y expandir el sistema de salud para sostener sus operaciones y evitar la mortalidad	21	1.383.925,00	6,6%
6. Intensificar la comunicación sobre el riesgo y el compromiso de la comunidad	21	1.131.500,00	6,4%
7. Mitigar las consecuencias económicas y sociales	40	1.640.360,73	7,8%
Total	132	21.077.836,95	100,0%

Elaboración propia con base en Matriz resumen desarrollada por GADM Cuenca.

A partir de esta estructura de actividades, surge el cuestionamiento sobre su implementación. La Municipalidad de Cuenca no tiene los recursos disponibles para implementar toda esta estructura de actividades. Ha priorizado algunas actividades de competencia municipal que podrían desarrollarse a partir del presupuesto municipal. Paralelamente se han profundizado algunas de las propuestas con apoyo de los actores vinculados a cada una de las mesas. De esta forma, la mesa económica se enfocó en la construcción de un fideicomiso que permitiera a las empresas la compra de pruebas PCR

para el diagnóstico de sus trabajadores, con la intención de que pudieran retomar las actividades productivas. La mesa social priorizó el desarrollo de un plan de seguridad y soberanía alimentaria que terminó en una definición detallada de actividades con responsables y compromisos para la generación de alimentos locales, su distribución e incremento de ingresos de las familias que se dedican a la agricultura. Por último, la mesa de datos ha generado una propuesta de seguimiento y vigilancia que hasta ahora ha ayudado a tomar las decisiones del COE Cantonal.

En resumen, haber contado con una estructura multiactor le permitió a Cuenca generar propuestas para enfrentar la crisis en poco tiempo. La participación se desarrolló con una actitud muy proactiva que facilitó los acuerdos en distintos ámbitos de gestión de la crisis. Es importante subrayar que Cuenca tiene organizaciones que funcionan bien, pero que fue necesaria una estructura supraorganizacional que marcara las reglas de interacción y permitiera crear un espacio de aporte e interacción.

No se debe subvalorar la importancia de contar con una estructura metodológica para el desarrollo de las mesas, lograda con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana – GIZ y docentes de la Universidad de Cuenca, que permitió mantener claridad sobre los roles y alcances de cada espacio.

Los siguientes pasos para Cuenca estarán enfocados en la apertura paulatina de la vida social y económica. En este marco, es importante, mientras se generan estas estrategias, mantener el cuidado y la prioridad por la vida, esto es: medir constantemente la evolución de la tasa de infección, hacer seguimiento a los infectados, continuar con la investigación para comprender el comportamiento del virus en nuestra localidad, continuar formando y capacitando al personal de salud y con el enfoque en apoyar a la población más vulnerable.

Bibliografía

- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.