



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

edi
PUCE

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

QUITO:

REALIDADES, DESAFÍOS Y ALTERNATIVAS

Augusto Barrera Guarderas, Javier González Comín,
Pablo Velasco Oña, María Caridad Santelices Enríquez,
Cristina Gomezjurado Jaramillo, Lucía Ruiz Pozo, Carlos Páez Pérez,
Diego Enríquez Pabón, Carolina Zambrano Barrangán,
Francisco Xavier Hurtado Caicedo, Sybel Martínez Reinoso



QUITO:

**REALIDADES,
DESAFÍOS Y
ALTERNATIVAS**

QUITO:

REALIDADES, DESAFÍOS Y ALTERNATIVAS

Autoras y autores

Augusto Barrera Guarderas - Javier González Comín - Pablo Velasco Oña - María Caridad Santelices Enríquez - Cristina Gomezjurado Jaramillo - Lucía Ruiz Pozo - Carlos Páez Pérez - Diego Enríquez Pabón - Carolina Zambrano Barrangán - Francisco Xavier Hurtado Caicedo - Sybel Martínez Reinoso

Primera edición, agosto 2022
Quito-Ecuador

Coordinación: Gustavo Endara

Corrección de estilo: Andrea Carrillo Andrade

Coordinación editorial: Augusto Barrera Guarderas y Johanna Villavicencio Ordóñez

Diseño y diagramación: Akroty estudio-creativo

ISBN FES-ILDIS: 978-9978-94-241-3

ISBN PUCE: 978-9978-77-634-6

© **Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador FES-ILDIS**

Av. República 500 y Martín Carrión,
Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador
Telf.: (593) 2 2562-103
Casilla: 17-03-367
www.ecuador.fes.de
E-mail: info@fes-ecuador.org

f Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador FES-ILDIS

t @FesILDIS

@ @fes_ildis

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Av. 12 de Octubre y Roca, Quito-Ecuador
Telf.: (593) 2 2991700 ext. 2066
www.puce.edu.ec
E-mail: cetcis@puce.edu.ec

f PUCE_Ecuador

t @PUCE_Ecuador

@ puce_ecuador

Los contenidos de esta publicación se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

El uso comercial y la reimpresión de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) están prohibidos sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung ni las de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

contenido

Presentación 9

Introducción 13

Capítulo 1

ELEMENTOS PARA UNA AGENDA URBANA PROGRESISTA EN LAS CIUDADES DE ECUADOR

Augusto Barrera Guarderas y Javier González Comín

- Introducción: cuatro cuestiones fundamentales 19
- Los modelos de desarrollo urbano ¿hacia dónde apuntamos? 21
- Modelo territorial: ¿cómo producir ciudades sostenibles? 32
- Economía y base material: ¿cómo redistribuir los beneficios del desarrollo urbano? 39
- Políticas sociales y buen vivir: ¿cómo nos cuidamos colectivamente? 45
- Las capacidades públicas: ¿para qué sirve la política pública? 51
- Conclusiones: tareas urgentes para una agenda urbana progresista 55
- Bibliografía 57



Capítulo 2

EL PODER EN LA CIUDAD. ÉLITES URBANAS, CRISIS Y TRAYECTORIAS ELECTORALES 67

Pablo Velasco Oña

- Introducción 67
- Un recuento de los partidos y los protagonistas políticos locales desde el retorno a la democracia 68
- Los clivajes políticos en la ciudad 75
- Discusión y conclusiones 100
- Bibliografía 103

Capítulo 3

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ASOCIATIVIDAD EN QUITO 109

María Caridad Santelices Enríquez

- Tipos y formas de participación 109
- Antecedentes y contexto de la participación ciudadana en Quito 113
- Presupuestos participativos (PP) 122
- Conclusiones y recomendaciones 135
- Bibliografía 137

Capítulo 4

MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL: ¿CÓMO REVERTIR LA EXPANSIÓN Y SEGREGACIÓN? 141

Cristina Gomezjurado Jaramillo

- Algunos conceptos fundamentales 141

• Breve historia de la urbanización de Quito	145
• Los principales desequilibrios territoriales de Quito	149
• Políticas públicas para un nuevo modelo territorial	157
• Conclusiones	164
• Bibliografía	167

Capítulo 5

LA NECESIDAD DE REPENSAR LA VIVIENDA EN QUITO

Lucía Ruíz Pozo

• Introducción	171
• Modelos de desarrollo y políticas de vivienda social en Ecuador	173
• Marco normativo y vivienda adecuada	180
• La Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV) en Quito	185
• Intervenciones a través de la Empresa Pública Municipal de Hábitat y Vivienda en Quito	188
• Esquemas de financiamiento de la vivienda de interés social	190
• Repensar el acceso a vivienda en Quito	196
• Bibliografía	201

Capítulo 6

LA MOVILIDAD URBANA EN QUITO: UNA APUESTA POR LO COLECTIVO Y LA MULTIMODALIDAD

Carlos Páez Pérez

• La movilidad y el desarrollo urbano	206
• El arreglo institucional para el manejo de la movilidad en Quito	215

• Bases del nuevo modelo de movilidad	217
• Los desafíos para Quito	224
• Bibliografía	229

Capítulo 7

ACCIÓN FRENTE A LA EMERGENCIA AMBIENTAL Y CLIMÁTICA DE QUITO 231

Diego Enríquez Pabón y Carolina Zambrano Barragán

• Introducción	231
• Quito: un territorio biodiverso en emergencia	233
• El estado de los recursos naturales	235
• El cambio climático: un problema global con impacto local	239
• Reflexiones finales	251
• Bibliografía	254

Capítulo 8

UNA APROXIMACIÓN SOCIAL A LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO 257

Francisco Xavier Hurtado Caicedo

• Introducción	257
• Un breve contexto social de la ciudad	259
• El brote de COVID-19 en Ecuador y su gestión neoliberal	264
• La evolución de la COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito	270
• La COVID-19 recorre las desigualdades sociales de la ciudad	285
• ¿Qué desafíos tiene la ciudad en el escenario de una nueva emergencia?	291
• Bibliografía	294

Capítulo 9

EL DERECHO A LA CIUDAD: UNA NUEVA AGENDA URBANA Y HUMANA

299

Sybel Martínez Reinoso

- El derecho a la ciudad en Ecuador 301
- Quito, perspectivas pospandémicas para construir una ciudad más inclusiva y justa 304
- El derecho a la ciudad desde una perspectiva de género 308
- Sistema Distrital de Cuidados 311
- Violencia 312
- Movilidad y espacio público 313
- Mendicidad y género 313
- Participación política 314
- Una ciudad construida desde la estatura de las niñas, niños y adolescentes 316
- Un hábitat de derechos humanos: desde el paradigma de los cuidados hasta un gran pacto ecosocial y económico 320
- Una agenda urbana y humana anclada al Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito 324
- Bibliografía 328

Capítulo 10

QUITO: LINEAMIENTOS PARA UNA CIUDAD JUSTA, PRÓSPERA Y SOSTENIBLE

333

Augusto Barrera Guarderas

- El carácter multidimensional de la crisis de Quito 334
- Recuperar la polis 336
- Una capitalidad democrática con identidad 338

- Un programa basado en la vida, los bienes comunes y el derecho a la ciudad 339
- No solo un cambio de gobierno, sino un cambio de régimen 375
- Bibliografía 377

Biografía de autoras y autores 384



Presentación

- Quito, ciudad posible

Los efectos del cambio climático son cada vez más visibles y sentidos y el planeta atraviesa por una era urbana acelerada, en la que la población de las ciudades a nivel global se incrementa constantemente. Con ello, crecen también múltiples desafíos, entre otros, reducir la contaminación ambiental, reformular sistemas de movilidad orientados al automóvil privado, garantizar sistemas de gobernanza urbana que promuevan la inclusión y gestionar riesgos y emergencias cada vez más complejos. La resolución de estos retos requerirá de esfuerzos colectivos, democráticos y enfocados en los derechos humanos.

Si bien ello comprende una tarea compleja y pendiente, a la que parecería que no se le presta suficiente atención –especialmente en un contexto pospandémico–, existen un sinnúmero de alternativas y pro-

puestas para mejorar la calidad de vida de las personas, así como la forma de relacionarnos con la naturaleza y el sector rural. La presente publicación recoge dichas ideas enfocándose en garantizar la dignidad y la justicia social en tales vínculos. Se enmarcan en el eje conductor del libro: transformar los modelos de desarrollo urbano imperantes hacia unos donde prime la redistribución, el desarrollo endógeno y el sentido comunitario.

Este libro llega en un momento muy pertinente, pues da la impresión de que la ciudad ha tomado, desde hace varios años, un giro hacia la incertidumbre, así como la falta de imaginación para pensar soluciones y un mejor futuro. Se percibe un aire de desazón en una urbe que aparentemente se ha deslindado de un rumbo que reconozca su diversidad cultural, social y ambiental. Parecería que la ciudad no le pertenece a la gente, sino a grandes inmobiliarias que asfixian cada vez más el territorio urbano.

La pandemia, como lo especifica uno de los artículos de esta publicación, golpeó considerablemente a la ciudad y al país, principalmente en lo social, pero también en lo económico y político. Preocupa que, debido a una polarización extrema, en varios sectores, las respuestas a sus desafíos hayan sido antidemocráticas, racistas y egoístas.

Al bordear su área urbana los 3 millones de habitantes, sabemos lo mucho que hay que transformar, particularmente en materia ambiental: la ciudad tiene índices muy bajos de reciclaje y reaprovechamiento de residuos y continúa apostando por modelos caducos y peligrosos de gestión de residuos. La calidad de aire se ve mermada por la, cada vez mayor, cantidad de automóviles y un transporte público deficiente, lo que la ha convertido prácticamente en una ciudad inmóvil.

En ese sentido, y en medio de esta extenuante complejidad, nos complace presentar *Quito: realidades, desafíos y alternativas*. Este documento propone un diagnóstico para analizar a fondo las causas de los problemas de la urbe, los desafíos que conllevan y las soluciones viables para enfrentarlos, desde ópticas democráticas y ciudadanas.

Si bien se presenta a las puertas de las elecciones locales de febrero de 2023, sus contenidos han sido diseñados para pensar más allá de la coyuntura electoral y soñar con una ciudad donde la empatía y el entendimiento mutuo sean posibles.

Como estos capítulos lo destacarán, Quito está llena de soluciones enmarcadas en su rica diversidad. Por ejemplo, actualmente, hay una campaña de recolección de firmas para convertir a Quito en un territorio libre de minería, reconociendo que el agua, el aire y los servicios ambientales del Chocó Andino –la reserva de la biósfera que cubre el 85 % del territorio del Distrito Metropolitano– es simplemente invaluable.

De esta manera, la curación de la presente publicación ha tomado en cuenta un amplio abanico de soluciones y propuestas. Desde esa perspectiva, los aportes de las autoras y los autores abren la discusión para resolver los retos de gobernabilidad a través de una participación ciudadana activa, empática, asociativa y que promueva políticas justas y modelos inclusivos. Incluye alternativas para enfrentar la crisis ambiental, así como apuestas por una movilidad urbana integral, colectiva y multimodal. La gama de temas abordados engloba también la necesidad de repensar el modelo de desarrollo territorial y vivienda para contener la expansión de la mancha urbana y ofrecer alternativas que reviertan las segregaciones e injusticias del modelo actual.

A ya seis años de los intercambios y planteamientos de fondo realizados en Quito para todo el mundo en el marco de la Nueva Agenda Urbana durante la conferencia Habitat III, urge que estas discusiones no queden en el vacío o, peor aún, en el olvido. En dicha conferencia se planteó un futuro más humano y ciudadano para nuestras urbes. Esperamos que la presente publicación aporte a que tales discusiones se centren en garantizar el derecho a la ciudad, es decir, el derecho a vivir en una ciudad donde primen la dignidad, la solidaridad y la justicia.

Desde la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador, como organización de origen alemán con amplia presencia internacional y comprometida con los valores de la democracia y justicia social, en nuestro

aporte a transformaciones locales justas en lo ecológico y en lo social, la presente publicación contribuirá con planteamientos programáticos progresistas. Así, se incluyen hojas de ruta que posibiliten una ciudad donde la justicia social y la dignidad sean innegociables.

Desde esa perspectiva, *Quito: realidades, desafíos y alternativas* es una respuesta conjunta para construir caminos colectivos, solidarios y transformadores hacia una ciudad posible: donde podamos desarrollar plenamente nuestras capacidades, relacionarnos respetuosamente y ejerzamos nuestros derechos con responsabilidad y compromiso.

Agradecemos a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), a Augusto Barrera Guarderas y Johanna Villavicencio Ordóñez, quienes coordinaron la publicación, así como a las autoras y autores. Invitamos a que su lectura, reflexión, difusión y discusión posibilite una transformación ciudadana empoderadora, pensando y actuando colectivamente.

Constantín Groll

Representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung
(FES) en Ecuador
Director del ILDIS

Gustavo Endara

Coordinador de proyectos
FES-ILDIS Ecuador



Introducción

Durante el último trimestre de 2021 y como producto de la cooperación entre la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador y el Centro para la Transferencia de Conocimiento e Innovación Social (CETCIS-PUCE), se llevó adelante el curso **Quito, realidades y desafíos. Una aproximación desde la política pública**. En medio de una aguda crisis política e institucional de la ciudad, el programa tenía por objeto examinar algunas problemáticas que enfrenta Quito para fortalecer las capacidades de análisis de actores de la sociedad, funcionarios y académicos para formular política pública en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Fue grato contar con una amplia y variada participación, que dejó en los organizadores el convencimiento de ampliar el esfuerzo y concretarlo en la publicación que hoy está en sus manos.

Las ciudades son a la vez producto y condición de la sociedad que las habita, las sufre, las produce y transforma de manera incesante. En

este punto es determinante la calidad de la intervención social y humana, a través de la política, la economía, la cultura y el conocimiento. Por ello, resulta fundamental tratar los problemas públicos con evidencias, argumentos y razones que alimenten el debate social y cimienten una esfera pública deliberante.

El libro está estructurado en diez capítulos que recogen las sesiones impartidas por los docentes del curso e incorpora otras temáticas. Si bien cada capítulo es una unidad en sí mismo, y puede ser leído así, se ha intentado conservar la coherencia, complementariedad y unidad conceptual de los enfoques. En cada tema, se parte de un diagnóstico de la realidad, se pasa a la definición de un horizonte programático y, finalmente, se formulan recomendaciones, medidas y programas que abonen en la formulación de política pública.

En el primer capítulo, “Apuntes para una agenda urbana progresista en las ciudades de Ecuador”, escrito por Augusto Barrera G. y Javier González Comín, se propone una reflexión sobre los principales debates programáticos que atraviesa la gestión de las agendas urbanas. Se abordan los distintos enfoques de desarrollo local y urbano, los modelos territoriales, económicos y sociales que estructuran las relaciones de una ciudad y las formas de gobernanza.

Pablo Velasco-Oña, con su texto “El poder en la ciudad. Élite urbanas, crisis y trayectorias electorales”, reconstruye los paisajes políticos de Quito durante los últimos procesos electorales. Además, explica cómo las estructuras políticas conectan con las heterogéneas estructuras socioeconómicas locales durante cada elección.

Caridad Santelices escribe “Participación ciudadana y asociatividad en Quito”. Analiza los marcos jurídicos e institucionales sobre la participación, los presupuestos participativos y el gobierno abierto. Problematisa sobre la eficacia de estos espacios para profundizar la democracia y lograr la legitimidad de la gestión durante las últimas administraciones.

Cristina Gomezjurado sostiene, en su capítulo “Modelo de desarrollo territorial: ¿cómo revertir la expansión y segregación?”, que el modelo urbano de Quito, como resultado de las fuerzas del capital y la débil política urbanística, presenta importantes desequilibrios: la expansión de la mancha urbana, el mal uso del suelo vacante y la segregación socio espacial. Este patrón profundiza las inequidades, afecta la calidad de vida de las personas y atenta contra los recursos naturales. A partir de este diagnóstico formula algunas políticas públicas para un nuevo modelo territorial.

Lucía Ruiz aborda “La necesidad de repensar la vivienda en Quito”. A partir de un análisis de los límites de las políticas de vivienda basadas en los sistemas de subsidio a la demanda, alerta sobre la necesidad de producir innovaciones para garantizar que sectores populares accedan a la vivienda adecuada y, de esa manera, atender el déficit cuantitativo y cualitativo. Sostiene que el giro fundamental es dejar de pensar en la vivienda como un producto-mercancía y, por el contrario, concebirla como un proceso de construcción de ciudad que pasa por viabilizar el cumplimiento de los Derechos en la Ciudad, entre ellos la vivienda. Formula varias propuestas pensadas tanto en los entornos urbanos consolidados como en los nuevos desarrollos públicos, privados o autogestionarios.

El capítulo “La movilidad urbana en Quito: una apuesta por lo colectivo y la multimodalidad”, escrito por Carlos Páez Pérez, examina dicha problemática desde la perspectiva de la movilidad sostenible; vale decir, desde la prioridad del acceso de las personas (no de los vehículos) a sus sitios de destino; así como las implicaciones sociales, económicas y ambientales que conlleva la satisfacción de esta necesidad. El texto presenta un diagnóstico de la movilidad en Quito; aborda las bases conceptuales de la propuesta del nuevo modelo de movilidad y, finalmente, identifica algunos desafíos que tiene la ciudad para resolver este tema en el presente y proyectarla a futuro.

Diego Enríquez y Carolina Zambrano Barragán presentan “Acción frente a la emergencia ambiental y climática de Quito”. Los autores llaman

la atención sobre la brecha entre el diseño y la realidad de las políticas para enfrentar los desafíos complejos ambientales y climáticos que vive la ciudad. Señalan que Quito se caracteriza por una mala calidad de los recursos naturales (como el agua, aire y suelo), un desordenado y poco tecnificado manejo de los residuos sólidos, una pérdida constante de ecosistemas y biodiversidad y una creciente vulnerabilidad socioambiental a desastres naturales. Por ello, hacen un llamado urgente a incorporar y recuperar políticas integrales frente a los desafíos climáticos y ambientales.

El equipo editorial consideró que debían tratarse los efectos de la pandemia por COVID-19 y sus implicaciones; por ello, se invitó a Francisco Xavier Hurtado Caicedo, miembro del Observatorio Social del Ecuador, quien presenta “Una aproximación social a la pandemia de COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito”. Hurtado sostiene que pese a que el relato neoliberal ha tratado de posicionar a este virus como un destino inevitable, no se trata de un hecho natural ni divino. Todo lo contrario: sucedió como consecuencia de la intensificación de las actividades de la especie humana; expresó y amplificó las desigualdades y carencias de los sectores más vulnerables. El capítulo revisa el comportamiento del virus en las parroquias, describe la deficiente gestión contra la COVID-19 y señala los desafíos y prioridades que deben ser enfrentados.

Sybel Martínez también fue convocada a participar con su texto “El derecho a la ciudad: una nueva agenda urbana y humana”. Además de precisar los alcances del derecho a la ciudad, la autora enfatiza en que se debe incluir el análisis de todas las identidades que sufren discriminación y violación de sus derechos humanos. Incorpora la noción de *identidades cruzadas*, como una combinación de identidades sociales –que incluyen raza, condición social y económica, etnicidad, religión, orientación sexual, capacidad física, edad y género, entre otros–. Propone un verdadero Sistema Distrital de Cuidados, a fin de brindar igualdad de oportunidades a las mujeres a través de la ampliación y mejoramiento de más y mejores servicios de cuidado dentro y fuera del hogar; reducir su tiempo total de trabajo; redistribuir el trabajo del

cuidado no remunerado entre la sociedad, el mercado laboral y las instituciones de gobierno; y contar con mecanismos para su valoración y reconocimiento.

El capítulo final, “Quito: lineamientos para una ciudad justa, próspera y sostenible”, escrito por Augusto Barrera G., recoge algunas propuestas formuladas a lo largo esta publicación. Asimismo, incorpora otros elementos y los organiza bajo forma de lineamientos y programas para enfrentar la gestión de Quito en las condiciones actuales. Se propone un proyecto de transformación urbana y social fundado en valores como la prioridad de la vida, la protección de los bienes comunes, el feminismo, el ambientalismo, el derecho a la ciudad y el urbanismo social. A partir de ello, se ofrecen diez lineamientos básicos y alrededor de cincuenta programas y acciones de política pública para el DMQ que permitan aterrizar la reflexión.

A lo largo del libro se reafirma la intención de nutrir un debate sustantivo, informado, renovado y basado en evidencias que converja en un proyecto de ciudad que permita vislumbrar horizontes y convocar a la energía social para su materialización. Confiamos en que se convierta en un instrumento útil para la actual ciudad, en el proceso electoral y en la administración que de él derive.

Agradecemos el esfuerzo de las y los autores que generosamente hacen parte de la publicación, al apoyo de FES-ILDIS y especialmente de Gustavo Endara para la realización del curso y la materialización de esta publicación, así como a Javier González y Vicky Rivas que acompañaron desde CETCIS-PUCE. Johanna Villavicencio fue muy importante en la conceptualización, cuidado y ajustes del tratamiento de datos, gráficos y cuadros. Andrea Carrillo Andrade participó en la revisión de textos y Akroty estudio-creativo en el diseño y diagramación de esta obra.

Augusto Barrera G.
3 de agosto de 2022



ELEMENTOS PARA UNA AGENDA URBANA PROGRESISTA EN LAS CIUDADES DE ECUADOR¹

*Augusto Barrera Guarderas
Javier González Comín*

- **Introducción:
cuatro cuestiones fundamentales**

Dada su condición de espacio complejo que condensa y contiene la vida social, la noción de ciudad contiene múltiples sentidos. La ciudad es una obra en cambio permanente, un constructo humano y colectivo, un producto social e intergeneracional dinámico que expresa correlaciones de poder, intereses y formas de organización que adopta la sociedad. Es a partir de esta mirada que resulta necesario iniciar esta reflexión proponiendo algunas preguntas: ¿para qué y para quién se gobierna una ciudad? ¿Puede modificarse la vida de las personas por cierto tipo de las políticas urbanas? ¿Qué modelos de ciudad están en disputa ahora?

¹ Texto escrito para el libro: *Quito, realidades, desafíos y alternativas*. Recoge trabajos de docencia e investigación que han realizado los autores sobre políticas urbanas.

Este apartado pretende aportar algunos elementos en torno a estas interrogantes para quienes, desde la academia, el activismo social o la política pública participan en el análisis y la gestión de las ciudades. Se proponen algunas ideas fuerza sobre los horizontes, contenidos y lineamientos que deben ser tomados en cuenta en una agenda urbana progresista.

Este capítulo se organiza en cinco partes. En primer lugar, se propone una reflexión sobre los modelos de desarrollo local y urbano; en un segundo momento, abordamos los modelos territoriales desde un enfoque de desarrollo sostenible. Posteriormente, nos aproximamos a los modelos económicos y sociales que estructuran las relaciones sociales de una ciudad. A continuación, discutimos las formas de gobernanza a través de las capacidades públicas, el buen gobierno y las prácticas de innovación social. Se cierra requiriendo la tarea de disputar, diseñar e implementar las agendas urbanas locales desde un enfoque progresista.

Hay cuatro cuestiones de concepto que atraviesan la reflexión sobre el quehacer en las ciudades, cuya enunciación resulta necesaria:

- a) **El espacio como producto social.** La vida social no ocurre en el vacío sino en espacios concretos que determinan y, a la vez, son resultantes de las dinámicas sociales. Por lo tanto, no hay hecho social que no tenga implicación espacial y no hay intervención espacial que no tenga efectos sociales. En consecuencia, el desarrollo urbano debe contemplar un enfoque integral y relacional que dé cuenta de las geometrías variables de la economía actual.
- b) **El papel del Estado en la coproducción del espacio (la ciudad).** Aunque existen muchos actores implicados en la producción social de la ciudad, el Estado cumple un rol fundamental como vector (regulador, promotor, inversor) determinante en la producción urbana. Se entiende al Estado más allá de lo estrictamente municipal y alude más bien al modelo de gobernanza multinivel, las capacidades públicas, el grado de autonomía de los intereses dominantes, etc.

- c) **La necesaria multiescalaridad.** Gran parte de la literatura producida sobre agendas urbanas se enfoca en la escala metropolitana. Esta reflexión considera la multiescalaridad, es decir la importancia desde las grandes regiones urbanas hasta escalas micro locales y barriales, donde juega un rol fundamental la vida cotidiana de las personas.
- d) **La cuestión programática.** Como todo significativo en disputa, la definición de “progresismo” resulta debatible y sus linderos pueden ser difusos y conflictivos. Esto demanda un tratamiento prolijo y profundo de contenidos (llevar el debate a lo concreto) para evitar el “gatopardismo” o la inocuidad programática. Este pequeño documento pretende mostrar un marco de referencia de aspectos programáticos para una agenda urbana con enfoque progresista.

● Los modelos de desarrollo urbano ¿hacia dónde apuntamos?

Todo desarrollo local alude a un proceso de cambio socioeconómico, político y cultural de carácter sostenido²; es un proceso que, además, se encuentra territorialmente localizado, y cuya finalidad última es el progreso de la región local, de la comunidad regional o local y, por supuesto, de cada persona que pertenece a ella (Arocena, 1995; Boisier, 1992, 1998). Ahora bien, para que el desarrollo local sea realidad, es necesario tener presentes las condiciones regionales, nacionales y globales. De hecho, la situación global influye de manera creciente y decisiva en las posibilidades del desarrollo local, más allá de sus propias decisiones (Barrera *et al.*, 2000).

Es imprescindible delimitar, acotar y caracterizar lo local. El recorte espacial define un territorio específico, único e irrepetible con una población que produce y consume, y que adopta una particular forma de

2 Proponemos un diálogo entre los enfoques de desarrollo local y el desarrollo urbano, como forma específica de configuración de los territorios.

organización social y política. Una localidad (un cantón, una ciudad, una parroquia) es un bien complejo de consumo colectivo, heterogéneo, compuesto, producto y escenario de las interacciones, que tiene un tejido de economías de aglomeración y, a la vez, un ámbito de reproducción. Esto significa que, a diferencia de una empresa o de un individuo, la localidad no tiene una racionalidad económica única a menos que esta sea construida socialmente, lo cual genera la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión local del territorio (Coraggio, 2004; Cuervo, 1996), con un enfoque integral (Arocena, 1995) y sostenible (Noguera Tur, 2016).

La problemática del desarrollo local debe articular necesariamente programa y sujeto. Algunas investigaciones que han cubierto ciclos históricos relativamente amplios dan cuenta de la importancia que tienen en el desarrollo factores como la matriz de poder social, el sistema de actores (Arocena, 1995) y la cultura política e institucional de la sociedad local (Boisier, 1998). Para Boisier (1998), la naturaleza de las relaciones sociales debe comprenderse de forma integral desde sus atributos sociales, económicos, políticos y culturales. Sin embargo, las posibilidades de despliegue del desarrollo local están subsumidas por las decisiones desde las instituciones públicas y gubernamentales.

En relación con estos factores, Arocena (1995) plantea que un modelo de desarrollo local está asociado a “tres variables principales”:

- **El modo de desarrollo:** “las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado a lo largo de las últimas décadas” (Arocena, 1995). Las dimensiones principales del análisis son el grado de integralidad del proceso de desarrollo y la capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas.
- **El sistema de actores:** “la totalidad de los agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada” (Arocena, 1995). Estos pueden tener un anclaje local o global. Pero no solamente se trata de identificar los roles, sino las “formas de

articulación” entre dichos agentes, lo que está vinculado a un determinado “sistema de relaciones de poder”.

- **La identidad local:** que debe hacer hincapié en “las formas en que se ha ido constituyendo la identidad local en un territorio determinado, a lo largo de un proceso histórico” (Arocena, 1995). Se trata de partir del supuesto de que “el desarrollo es también un proceso cultural que debe tener en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y de los grupos” (Arocena, 1995).

En el contexto actual de crisis climática, es necesario repensar los modos de desarrollo. En 1972, el Club de Roma ya advirtió de los límites del crecimiento (Meadows *et al.*, 1972) y la urgencia de evitar riesgos ecológicos si no se coordinaban todos los factores de crecimiento de las ciudades, con el objetivo de no romper el equilibrio y, así, buscar una proporcionalidad sostenible, evitando el uso excesivo de suelo. Paradójicamente, el informe actualizado de 2004 (Leavy y Scrinzi, 2016) pronosticó un fatal desenlace para 2020. Un aspecto particularmente grave es la expansión urbana, convertida en motor fundamental dentro del sistema político-económico capitalista (Harvey, 2014); sin embargo, numerosos estudiosos demuestran que se trata de un proceso insostenible, tanto por razones ambientales como por su ineficiencia en mejorar el acceso y la conectividad de la ciudadanía (ONU-Habitat, 2017).

Luces y sombras de las agendas urbanas

Desde la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2018) se plantean 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que, junto con la Nueva Agenda Urbana (NAU) (ONU-Habitat, 2017), proponen un conjunto de ejes y líneas de acción que sitúan en el centro de la discusión la noción de sostenibilidad ambiental, económica, social y espacial. En este sentido, las agendas locales deben incorporar estos elementos programáticos cuya columna vertebral sea la sostenibilidad en pos de un desarrollo local sostenible.

Más allá de sus contradicciones y limitaciones, la conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, Habitat III, celebrada en Quito en 2016, generó las bases de la Nueva Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2017). Esta agenda de carácter global incorpora elementos del derecho a la ciudad en el desarrollo de contenidos sustantivos, tales como la función social y ambiental de la ciudad, inclusión social, recuperación de lo público, regulación y planificación.

La NAU sitúa en el centro programático el derecho a la ciudad y la sostenibilidad (ONU-Habitat, 2020); la noción de desarrollo sostenible transversaliza todos los debates y contenidos de la NAU, en línea con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2018), frente a los desafíos de la crisis climática. En cambio, la NAU es deficiente en otros aspectos. Sin embargo, como todo documento sujeto a los consensos de los Estados nacionales, es mucho más declarativa que práctica. Los aspectos de implementación y sus elementos evaluativos son débiles. Tampoco explicita la generación de un mecanismo de movilización de recursos para enfrentar la realidad de la provisión de bienes y servicios en las ciudades. Evidentemente, la NAU requiere concretarse en agendas regionales, nacionales y locales.

La agenda urbana europea (así como las agendas nacionales de los países que integran la Unión Europea) propone un enfoque integrado y transversal relacionado con el desarrollo sostenible, ya que “las entidades europeas se dan cuenta de que el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente deben ir de la mano” (Queirós, 2013). De este modo, los gobiernos locales adoptan un enfoque de desarrollo urbano integrado, con respecto a la planificación y gestión urbana³; consideran a las ciudades como polos de crecimiento y desarrollo para el conjunto de su región, de acuerdo con “una estrategia integrada más amplia, con la finalidad clara de crear

3 Por ejemplo, el enfoque de los “marcos operativos para el diseño e implementación de proyectos de desarrollo urbano diferenciados de las tradicionales «maneras de hacer» de la administración”, como el desarrollo urbano sostenible integrado (DUSI) (Medina y García, 2018).

una respuesta coherente a los problemas de la zona afectada (barrio marginal, distrito, ciudad, área metropolitana, etc.)” (Hurtado, 2021).

En el caso de Ecuador, pese al debilitamiento de las estructuras político-administrativas y del propio rol del Estado, finalmente, fue formulada la Agenda para el Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 (AHSE) (MIDUVI, 2020). Este documento subraya la necesidad de construir condiciones para tratar cuatro ejes, como se muestra en la Tabla N.º 1:

Tabla N.º 1

EJES Y CONDICIONES DE LA AHSE 2036

EJES	CONDICIONES
Equidad	Acceso equitativo al suelo, equipamientos, bienes y servicios (infraestructura, sistemas de movilidad, de comunicaciones, esparcimiento). Vivienda adecuada y estrategias para la reducción del déficit y diversificación de la oferta y que favorezca las actuales y nuevas necesidades de los usuarios. Espacios urbanos que garanticen el acceso en condiciones de igualdad y diversidad. Edificaciones que implementan normas de accesibilidad universal. Políticas de desarrollo económico urbano que promueven las particulares condiciones de las urbes.
Productividad	Apoyo a políticas de desarrollo económico basadas en la vocación de su territorio. Economía sostenible y oferta de empleo adecuado, sin ningún tipo de discriminación. Planificación de un desarrollo sostenido mediante un sistema de capacitación permanente que responda a sus necesidades. Vínculos urbano-rurales y encadenamientos productivos. Infraestructura para el empleo estratégicamente localizada. Redes productivas, asociatividad, emprendimientos e innovación.
Gobernabilidad	Planificación, gestión y financiamiento técnico del desarrollo urbano. Estructura institucional fuerte con funcionarios técnicamente capacitados.



EJES	CONDICIONES
	Gestión transparente e inclusiva. Instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación. Tejido social en convivencia pacífica. Ciudadanía empoderada. Participación y corresponsabilidad ciudadana en las decisiones públicas.
Sostenibilidad ambiental	Enfrentamiento del cambio climático desde la mitigación y adaptación. Uso racional del suelo y los recursos. Ecosistemas, sistemas hídricos, hábitat y biodiversidad protegidos. Sistemas naturales incorporados en el desarrollo urbano. Modelo de ciudades compactas que frenan la expansión no planificada. Revertir los procesos de asentamientos informales y evitar la ocupación irregular. Fomento de sistemas de movilidad urbana sostenible.

Fuente: Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 (MIDUVI, 2020).

Es evidente que las agendas urbanas globales y nacionales definen lineamientos programáticos de carácter general. Efectivamente, los marcos de la NAU y de la AHSE 2036 son excesivamente genéricos y poco concretos en la definición de instrumentos de formulación e implementación de políticas públicas. No obstante, brindan un espacio para el debate y la demanda social.

El debate sobre los modelos de desarrollo urbano⁴

Es indispensable comprender a las agendas –específicamente a la NAU y la AHSE– como campos de disputa entre distintas visiones de la sociedad. En lo que sigue se exponen tres corrientes predominantes del desarrollo urbano, inscritas e inspiradas en los debates más globales sobre desarrollo. Se trata del enfoque neoliberal, el contractualista y el que hemos denominado enfoque redistributivo-endógeno. La Tabla N.º 2 presenta una síntesis:

⁴ Esta reflexión se basa y actualiza la formulada por Barrera y Unda (1999).

Tabla N.º 2

MODELOS DE DESARROLLO URBANO

ENFOQUE	MODELO TERRITORIAL	MODELO DE ACTIVACIÓN ECONÓMICA	MODELO DE POLÍTICA SOCIAL	MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA	MODELO DEMOCRÁTICO Y CULTURAL
Liberal-aperturista	Expansión urbana. Desregulación suelo.	Competitividad. Localidad atractor. Infraestructura productiva. Énfasis demanda externa. Desregulación ambiental.	Focalizada filantrópica. Proyectos impacto mediático.	Gerencial eficientista. Privatización/ concesión prestación servicios.	Democracia procedimental. Ciudadanización liberal. <i>City marketing.</i>
Contractualista-Estado de bienestar	Regulación del suelo. Modelo compacto.	Competitividad sistémica. Encadenamientos productivos. Demanda interna/externa.	Asume servicios sociales por deficiencia o competencias complementarias. Énfasis en la prestación del servicio.	Eficiente. Regulador. Promotor. Asociación público-privada.	Cultura cívica homogeneizadora. Algunos procesos de participación.
Redistributivo-desarrollo endógeno Derecho a la ciudad y bien común	Regulación del suelo y captación de plusvalía. Proyectos de vivienda de interés social (VIS) y vivienda pública.	Producción y consumo endógeno. Economía popular y solidaria. Empleo más que inversión.	Articulación territorial de la política social. Sinergia local. Construcción de sujetos de derechos.	Gestión del desarrollo. Experimentalismo institucional. Asociación público-comunitaria.	Identidad local participativa. Inclusión de las migraciones. Identidades diversas.

Fuente: Augusto Barrera (2020).

El **enfoque liberal aperturista** ha hegemonizado las prácticas del desarrollo urbano y local en las últimas tres décadas. Esta visión sostiene que hay que adecuar las ciudades para que sean competitivas, atraigan capital y generen condiciones para la inversión extranjera, incluso a costa del análisis de costo-beneficio y sus efectos negativos en términos sociales, ambientales y urbanos. Desde esta perspectiva, mientras menor sea el nivel de regulación e intervención pública –en este caso municipal–, más libremente actuará “la mano invisible del mercado”, localizará las inversiones donde existan más estímulos, menos regulaciones. En este enfoque, la inversión pública valoriza, sigue y complementa la inversión privada que actúa como ordenador del desarrollo. Se trata de regímenes que no regulan el suelo, o lo hacen débilmente, y no establecen políticas tributarias ni de protección ambiental significativa.

La política social –si es que así puede llamarse– que acompaña este enfoque está caracterizada por la focalización y la filantropía. Resulta mucho más “rentable políticamente” regalar unos dispositivos electrónicos que asegurar el derecho a la educación; o mostrar las bondades de programas de “apoyo infantil” con impactos marginales, mientras la inmensa mayoría de familias vive el drama del cuidado infantil. Su modelo de gestión está complementado por una visión minimalista y privatizadora de lo público. Más que modernizar o cualificar lo público y sus instituciones, esta perspectiva tiende a la concesión o privatización de la provisión de bienes y servicios básicos, con escasas capacidades de regulación y control. Todo esto va acompañado de un fuerte posicionamiento externo (*city marketing*) que dejan a un lado elementos de construcción de cultura cívica e identidad local.

La segunda corriente, denominada “**contractualista**”, es tributaria del Estado de bienestar y de los enfoques de desarrollo neokeynesianos⁵. Esta visión se caracteriza por respetar y estimular la iniciativa privada,

5 En alusión a John Maynard Keynes (1883-1946), economista británico.

considerando indispensable regularla y promoverla a través de un cierto nivel de intervención estatal que reproduzca el *statu quo*. La idea es que la decisión de localización de las iniciativas económicas (inversión) no operan como proceso individual en territorios abstractos; por el contrario, requiere un contexto territorial sistémico, que incluye desde la calidad de las infraestructuras hasta el nivel de seguridad ciudadana y la cultura laboral. Todas ellas pertenecen a un ámbito público que debe ejercer esas funciones. El desarrollo urbano, desde esta perspectiva, está ligado a la noción de progreso de la ciudad y de cada persona que pertenece a ella (Arocena, 1995; Boisier, 1992, 1998).

En otra orilla del espectro programático, se sitúa un amplio cauce de propuestas de un **enfoque redistributivo** –con muchos matices y énfasis distintos–. Destacan la importancia de la construcción de capacidades endógenas en las ciudades, la asunción del derecho a la ciudad como eje vertebrador y, más recientemente, la noción de los comunes urbanos. Los aportes de Blanco, Gomà y Subirats (2018), como parte de una amplia y rica reflexión y práctica política en Barcelona y Catalunya, proponen la necesidad de articular una agenda de políticas municipales orientadas al derecho a la ciudad con la producción de comunes urbanos y el ejercicio del derecho a la vivienda.

La noción de lo común pretende romper la dicotomía clásica público/institucional versus privado/mercantil (Bollier, 2016), recuperando las ideas enunciadas por Polanyi (2012), quien responsabilizaba al binarismo mercado-Estado como causante de la erosión de las bases cooperativas de la sociedad. Como señalan Laval y Dardot (2015), la política del común se define como “la articulación de democracia activa, generación cooperativa de valor, y apropiación comunitaria de servicios públicos (...) la construcción del común implica erigir un espacio de creación/disidencia, de autonomía creativa, orientada a satisfacer necesidades y autotutelar derechos”.

Junto a la noción de los comunes urbanos es fundamental abordar el derecho a la ciudad. De acuerdo con el sociólogo urbano Robert Park, “si la ciudad es el mundo que el hombre creó, es el mundo en el que

está condenado a vivir en lo sucesivo (...) al hacer la ciudad el hombre se ha rehecho a sí mismo” (Harvey, 2012). Por lo tanto, el derecho a la ciudad es “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas. Todo el mundo debería tener los mismos derechos para construir los diferentes tipos de ciudades que queremos” (Harvey, 2012); así, el derecho a la ciudad también es el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto (Harvey, 2012; Mathivet, 2009).

La Carta Mundial por el derecho a la ciudad (Foro Social Mundial, 2012) considera ciudadanos(as) a todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades; son titulares de un conjunto de derechos civiles, como al suelo seguro, a la vivienda digna, a los servicios básicos, a la participación plena en las decisiones de gestión de su ciudad, a la identidad, al disfrute del espacio público y a la centralidad, entre otros. En resumen, la Carta basa su propuesta en tres ejes fundamentales:

- **Ejercicio pleno de la ciudadanía:** ejercicio de todos los derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat.
- **Gestión democrática de la ciudad:** a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales.
- **Función social de la propiedad y de la ciudad:** predomina el bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

La idea de “ciudad justa e inclusiva” tiene varias implicaciones: a) el ejercicio de derechos básicos civiles, sociales y políticos para todos los residentes de la ciudad, sin ninguna forma de distingo y discriminación; b) la existencia de condiciones para que cada residente pueda

desarrollar su proyecto de vida, con oportunidades y sin restricciones; c) la existencia de una forma de gobierno que, además de los mecanismos de democracia representativa, contemple formas de participación social, cívica y política que construyan una comunidad; d) el desarrollo de políticas activas que enfrenten los mecanismos de exclusión y segregación⁶.

Como se abordará a lo largo del texto, este enfoque no desdeña la inversión privada, pero prioriza claramente la generación de empleo de calidad, la estimulación económica con base local y la generación de circuitos productivos. Esta visión plantea un tipo de gobierno que impulsa y promueve el desarrollo local como un proceso de construcción colectiva, participativo y que fortalece el tejido social. Desde el punto de vista territorial, se plantea la regulación y control del suelo junto a mecanismos de redistribución de los beneficios del desarrollo urbano (plusvalía), en busca de un desarrollo local sostenible de los territorios y sus localidades (Noguera Tur, 2016).

En la realidad, es muy difícil encontrar modelos puros y las gestiones concretas suelen compartir atributos de las corrientes descritas, aunque sí un hilo conductor. En correspondencia con el enfoque propuesto a lo largo del documento, y a partir de los desafíos de las ciudades ecuatorianas, parece necesario establecer algunos elementos que pueden convertirse en una hoja de ruta para la definición de un modelo de desarrollo que garantice la gestión democrática local. Consideramos que sus ejes programáticos deben incorporar los siguientes elementos sustantivos de política pública (Gráfico N.º 1).

6 La perspectiva de “ciudad justa” (Fainstein, 2013) busca criterios y valores que sirvan de guía al planeamiento y a sus intervenciones para que estas contribuyan a desarrollar una ciudad más justa socialmente, recogiendo las aportaciones de Sen (1999) y Nussbaum (2000) en relación con las capacidades que deben ser garantizadas necesariamente (Martí *et al.*, 2016).

Gráfico N.º 1

ELEMENTOS SUSTANTIVOS DE UNA AGENDA URBANA DESDE LA VISIÓN DE BIEN COMÚN



Fuente: Elaboración propia.

● Modelo territorial: ¿cómo producir ciudades sostenibles?

De acuerdo con ONU-Habitat (2020), se espera que en 2050 más del 70 % de la población mundial viva en áreas urbanas, configurando una sociedad fundamentalmente urbana. El crecimiento urbano, sostenido e ilimitado, presenta uno de los grandes desafíos del siglo XXI:

¿cómo producir un desarrollo urbano sostenible? Si bien la expansión de la marcha urbana es fundamental para el sistema capitalistas (Harvey, 2014), se trata de un proceso insostenible, tanto por razones ambientales como por la eficiencia de los gobiernos locales en mejorar el acceso y la conectividad de la ciudadanía (ONU-Habitat, 2017).

En América Latina, la expansión urbana se traduce en la generación de ingentes bolsas de pobreza urbana y un desarrollo a menudo informal. El resultado son asentamientos periurbanos y viviendas inaccesibles en el núcleo urbano (Ziccardi, 2008). En otros casos, las áreas suburbanas pueden estar fuera de su alcance o sin opciones de transporte seguro. El desarrollo informal genera que muchas personas queden fuera de los censos o de los esfuerzos de planificación, lo que las aleja aún más de los procesos de gobernanza, aumenta la vulnerabilidad económica y ambiental, y reduce la calidad de vida urbana (Arfvidsson *et al.*, 2017).

Las ciudades de América Latina, y específicamente de Ecuador, presentan numerosos y complejos problemas socioespaciales, dada la evolución histórica de construcción y producción del tejido urbano. Esto se vuelve más evidente teniendo en cuenta el modelo de urbanización neoliberal que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas en las tres últimas décadas (Janoschka, 2002; Pradilla, 2014). No todas las ciudades están en el mismo estado de evolución, pero la tendencia apunta en esta dirección. De alguna manera, los aspectos más complejos y urgentes de abordar serían los siguientes:

- a) La incontrollable expansión de la mancha urbana que prácticamente triplica el crecimiento poblacional durante las últimas tres décadas, generando un gran impacto ambiental y traslada los costos de la expansión a toda la sociedad.
- b) La dispersión del tejido urbano, su escasa compactación, baja densidad y discontinuidad como patrón de asentamiento urbano.
- c) La profundización de la segregación socio-residencial, agudizada por las formas de producción del espacio a través de la urbaniza-

ción en suburbios ricos de los estratos altos frente a la ocupación “informal” de sectores populares; estas tendencias amenazan con el fin de la ciudad⁷.

- d) La ausencia de estándares y previsiones sobre los atributos básicos de la urbanización actual y futura: incluye la ausencia de red vial, la falta de soporte, la inexistencia de espacio público y las pésimas condiciones de la infraestructura urbana.

Las características y funciones en la red urbana, su patrón histórico espacial y las propias condicionantes del modelo de desarrollo hacen de cada ciudad una configuración única e irrepetible. De hecho, la propia dimensión de los problemas señalados tiene magnitudes muy diversas. Hay que resaltar que muchos de estos aspectos se incuban y generan precisamente cuando las ciudades intermedias sientan o no las bases de su desarrollo urbano futuro.

En el caso ecuatoriano, podemos establecer algunos casos arquetípicos. Las ciudades del callejón interandino se han visto desbordadas en su matriz de asentamiento colonial, el damero histórico que se configuró siglos atrás fue sobrepasado en pisos ecológicos y extensiones insospechadas. El caso de la ciudad costeña, que ha funcionado como centro comercial y logístico de la agricultura, no tuvo esa configuración inicial y crece en un modelo de expansión difuso. La ciudad amazónica ha crecido en las últimas tres décadas y está soportando una enorme presión urbana derivada de sus funciones de centralidad en los procesos extractivistas (petrolero, minero y agrícola). En cada uno de estos “tipos” de ciudad ecuatoriana deben plantearse decisiones y objetivos respecto de las posibilidades de incorporación de suelo urbano, manteniendo criterios de continuidad, compacidad y densidad adecuados.

7 Las clases medias y los sectores populares con una capacidad de consumo digna son la base para la existencia de la ciudad compacta y consolidada. Esta es la economía política de la ciudad (Conversación con María Buhigas).

El debate sobre qué modelo de ciudad queremos debe situarse, en primer término, sobre la noción de sostenibilidad (social, ambiental y espacial) en la configuración y ordenamiento urbano y territorial (Pau-ta Calle, 2014). Junto con la sostenibilidad, esta cuestión debe ubicarse en un marco de derechos: el derecho a la ciudad y los bienes comunes. ¿Cómo abordar los contenidos programáticos de una agenda urbana que plantee otro modelo de ciudad y haga posible el ejercicio cotidiano del derecho a la ciudad?

Recuperando los ejes programáticos que se plantean tanto en la NAU como en la AHSE 2036, el actual desarrollo urbano de las ciudades ecuatorianas es insostenible en lo social, en lo ambiental y, consecuentemente, en lo espacial. Por lo tanto, enfocamos el debate sobre el modelo de ciudad partiendo de la evidencia empírica, la múltiple crisis actual y los desafíos socioambientales del siglo XXI.

La expresión urbana y territorial del modelo neoliberal y extractivista predominante ha dejado un legado de ciudades insostenibles y con graves problemas de injusticia espacial que deben y pueden revertirse. Frente a la fragmentación social, debemos aspirar a ciudades que mantengan cierta unidad y continuidad funcional; regiones, ciudades y pueblos con un ambiente sustentable, saludable y potenciador de la vida, que privilegien el transporte público y la provisión de áreas públicas (aceras, parques, plazas), así como de equipamientos urbanos y sociales que soporten una calidad de vida urbana adecuada.

Para esto, consideramos que una agenda urbana progresista debe incorporar elementos que apunten hacia otro modelo urbano:

- **Compactación:** frente a un modelo expansivo, descontrolado e insostenible, se trata de desarrollar un modelo de compactación, re-vitalización y regeneración de la ciudad construida (Rueda, 2010). Es urgente parar la urbanización descontrolada y dispersa y consolidar un modelo de compactación y densificación, a través de una enérgica moratoria a la expansión desordenada de la mancha urbana.

- **Revitalización:** frente a un modelo de urbanización y periurbanización expansiva, es indispensable una intensa intervención urbana que permita la revitalización del hipercentro construido. Obviamente, esto requiere de un esfuerzo de consolidación de nuevas centralidades urbanas, con nuevos equipamientos públicos y privados que fortalezcan el tejido social.
- **Sostenibilidad:** frente a un modelo insostenible, es urgente disponer de un ambiente natural, social y material para el presente y futuro de sus habitantes, que se base en el manejo adecuado de la naturaleza y sus recursos, mediante la articulación de un conjunto de ecosistemas urbanos que deben ser tratados de forma integral, hacia la construcción de un urbanismo sostenible, democrático y del bien común (Rueda, 2010).
- **Justicia espacial:** frente a los índices de segregación y fragmentación social, es fundamental combatir las dinámicas de segregación socioespacial y residencial, las inequidades de género, la privatización del espacio público y los modelos de consumo energético, en pos de construir una agenda contrasegregadora y que fortalezca la justicia social y espacial (Blanco *et al.*, 2018).

En este marco de orientaciones generales sobre un nuevo modelo territorial, se señalan unas breves notas sobre tres aspectos centrales, que suelen ser olvidados o desplazados: el papel del barrio como unidad de planificación y gestión, las interrelaciones urbano-rurales y la movilidad orientada al territorio.

La revitalización de los barrios

La planificación y gestión urbana han mantenido como lógica predominante el *top-down*, de arriba hacia abajo, desde la ciudad al barrio. El confinamiento y las restricciones de desplazamiento durante la pandemia de COVID-19 han revalorizado la dimensión de proximidad y muestran necesario instituir una nueva racionalidad dialógica y bidireccional que valoricen el barrio y el espacio de proximidad. El barrio

debe volver a estar en el centro de la planificación de la ciudad, se señala ahora.

La propuesta del barrio en el centro del debate como unidad espacial clave de la gestión implica algunos elementos programáticos en la agenda pública:

- **Calidad de la infraestructura de proximidad:** el mejoramiento de las obras barriales, la iluminación, el servicio de transporte, la seguridad, la calidad de las áreas verdes, la ampliación de uso de las infraestructuras deportivas, educativas y culturales que son públicas.
- **Planes de intervención micro local:** desarrollo de planes de intervención a mediana y pequeña escala que abonen a un sentido de justicia espacial, dotando de equipamientos de calidad a las zonas más carenciadas y generando nuevas centralidades para lograr una ciudad policéntrica, equitativa e inclusiva.
- **Cocreación de políticas urbanas:** la democratización del derecho a la ciudad pasa por un proceso participativo en la formulación de políticas urbanas desde los barrios.
- **Justicia espacial:** para revertir la gran asimetría en los niveles de inversión pública en las zonas urbanas más vulnerables. Sería útil un índice de inversión pública territorializada como medida de orientación de los recursos.

Hay que pagar una deuda histórica, que es el acceso efectivo a la vivienda, garantizando unos mínimos estándares de calidad y confort; servicios básicos de agua, luz, alcantarillado e internet; una infraestructura básica, segura e inclusiva como uno de los componentes centrales del derecho a la ciudad.

A su vez, debe fomentarse la promoción de vivienda pública y de interés social en el hipercentro de las ciudades. Esto permite revertir el patrón de urbanización actual, basado en la especulación del suelo, y redensificar zonas urbanas consolidadas pero subutilizadas. Por esto,

una medida concreta e interesante sería adquirir un banco de suelo y de edificaciones públicas subutilizadas para destinarlas a programas de vivienda.

Interfase urbano rural y conformación de regiones

El intento de explicación fragmentada de las dinámicas urbanas y rurales resulta erróneo e insuficiente dada la creciente interdependencia y complejidad funcional de los territorios (hinterland incluidos). Los centros urbanos, especialmente medianos y grandes, inducen significativos impactos ambientales fuera de las áreas construidas y de los límites urbanos y metropolitanos. Los ecosistemas alrededor de una ciudad grande son, generalmente, transformados por la demanda de recursos y la generación de desechos urbanos o cumplen funciones de subsistemas logísticos o industriales o de nuevas agroindustrias rurales. La mayoría de los flujos rurales-urbanos de personas, artículos y desperdicios son más intensos y variados entre las áreas construidas de las ciudades y las periurbanas que las rodean, lo que obliga a construir políticas específicas (Tacoli, 1998).

El intercambio de mercancías entre áreas urbanas y rurales es un elemento esencial. Las más recientes políticas espaciales consideran las interacciones de mercado como un factor crucial en el desarrollo de las áreas rurales. Desde este punto de vista, las inversiones estatales en infraestructura pueden compensar las imperfecciones del mercado, que son la raíz de las disparidades regionales.

Es preciso impulsar enfoques de planificación territorial integrales, que consideren la relación con el medio rural, el control del crecimiento urbano, el rol de las ciudades pequeñas en el desarrollo rural, así como los impactos de la modernización de las áreas urbanas.

La articulación entre territorio y movilidad

Una grave problemática que presentan tanto las ciudades del país –grandes como como las intermedias– tiene que ver con la movilidad.

Inseguridad, baja accesibilidad, nula sostenibilidad son algunas características de los modos de transporte. Por esto, planteamos la necesidad urgente de desarrollar sistemas integrados de transporte público, planificados en el marco del modelo territorial para optimizar los desplazamientos de la población, organizar las rutas y circuitos, fortalecer el uso del transporte público y reducir el uso del vehículo privado.

Durante la pandemia de COVID-19, el uso de la bicicleta y otros medios alternativos de movilización se multiplicaron y las autoridades se vieron obligadas a ampliar la red de ciclovías urbanas en varias ciudades del país. Hay una ventana de oportunidad para modernizar y optimizar los sistemas de movilidad y transporte, acorde a las necesidades y desafíos actuales.

En los últimos años se ha formulado el concepto de Desarrollo orientado al transporte (DOT)⁸ que contempla la integración de los diferentes modos de transporte público, la integración de la política de transporte con otras políticas relativas al ordenamiento territorial y la gestión de la ciudad y la integración espacial basada en la aplicación de estrategias eficientes de uso del suelo, entre otros aspectos relevantes (Quintero, 2019).

- **Economía y base material:
¿cómo redistribuir los beneficios del desarrollo urbano?**

El desafío central de la economía local es asegurar el desarrollo sostenido y sostenible. Debe integrar e incrementar las capacidades productivas de la población, procurar la diversificación de los sectores

8 Un DOT normalmente tiene como elemento que define la estructura del barrio una estación de autobús, *bus rapid transit* (BTR), o metro, que está rodeada de un desarrollo compacto y de alta densidad, y con buena infraestructura peatonal y ciclista. Pueden construirse alrededor de nuevas estaciones de transporte público, pero también se pueden dar con cambios graduales en zonas donde este ya exista (Quintero, 2019).

económicos, el empleo como indicador principal y la redistribución del ingreso y la riqueza.

Los impactos de la globalización sobre las ciudades han sido muy heterogéneos, generando su reposicionamiento permanente de las grandes ciudades (Sassen, 2007). En el caso más específico de América Latina, se observa un conjunto de efectos de diversa magnitud y naturaleza: procesos de reforzamiento de la concentración económica en los grandes núcleos urbanos preexistentes; escasas experiencias de desarrollo industrial, artesanal o turístico apoyados en empresas locales, capaces de dinamizar centros urbanos intermedios y menores; crecimiento desequilibrado en regiones receptoras de plantas descentralizadas o fragmentadas, sobre la base intervenciones extractivas y subcontratación precaria; los procesos de desarrollo regional asociados a la agroindustria, cuyo eje es la transformación del espacio rural y las consecuencias variables sobre el espacio urbano; y la decadencia de regiones y ciudades fuertemente asociadas a modelos de desarrollo tradicionales (Camagni, 2005; Bervejillo, 1995).

Este abanico de procesos refleja cómo en nuestras ciudades no siempre se revaloriza el territorio en un contexto de globalización por incremento de la competitividad local, el establecimiento de infraestructura tecnológica o las mejoras productivas. Más bien, en muchas ciudades, los efectos son de reprimitización, reforzamiento de estructuras tradicionales y una aguda segmentación del territorio. Autores como Pradilla (1996, 1997) o Hiernaux (1997) ven en la globalización impactos nocivos sobre los territorios, particularmente las tendencias a la fragmentación social, al incremento de las disparidades sociales (dualidad), cuando no la virtual marginación de amplios territorios de cualquier beneficio del fenómeno de globalización.

Las desigualdades urbanas y territoriales responden a un determinado modo de desarrollo desigual, en que los recursos se distribuyen y redistribuyen en el territorio, en el espacio y tiempo, a través de un desarrollo desigual (Smith, 2010):

Las desigualdades entre regiones tienden a incrementarse por la segmentación, fragmentación y especialización de la producción, ya que ello implica formas de organización muy diferenciadas (Hiernaux, 1997).

De hecho, estas desigualdades geográficas son fundamentales para la propia reproducción del modelo de desarrollo económico y social capitalista (Harvey, 2014).

En el caso ecuatoriano, algunos estudios que aún mantienen vigencia (Schuldt, 1992; Acosta, 2001; Barrera *et al.*, 2000) han explicado las dimensiones espaciales de la heterogeneidad estructural del país. Como consecuencia de una particular configuración histórica y geográfica, se ha producido una:

escisión de carácter estructural que ha dado como la existencia de por lo menos cinco segmentos productivos: Segmento Petrolero (SP), Urbano Moderno (SUM), Rural Moderno (SRM), Urbano Tradicional (SUT) y Rural Tradicional (SRT); con distintas capacidades de generación de pleno y abismales diferencias tecnológicas (expresadas en los coeficientes capital/trabajo y producto/capital, entre otros) y, en consecuencia, por sus variados niveles de productividad e ingreso (absolutos, por trabajador y marginales) (Schuldt, 1992: 18).

La heterogeneidad estructural tiene, por supuesto, una expresión espacial. La ubicación diferenciada de las regiones en la dinámica de los flujos económicos, financieros, tecnológicos, etc. provoca diversos niveles de desarrollo de las capacidades productivas locales. Los sostenidos procesos de descapitalización, los decrecientes niveles de inversión pública y privada y la ausencia de mecanismos de transferencia tecnológica, entre otros, tienen un efecto acumulativo que conduce a una decreciente capacidad local y provocan una condición de periferia estructural y “ciudades perdedoras”. Estas consideraciones son determinantes a la hora de pensar, desde lo global, la economía de

las ciudades y de su desarrollo local (Coraggio, 2001; Polèse, 2001; Sassen, 2009).

Las relaciones desiguales entre sectores y territorios se explican a través de un conjunto de flujos negativos: de la agricultura (particularmente de la destinada al mercado interno y al autoconsumo) a la industria y al sector financiero; del campo a la ciudad; de las periferias al centro, por los mecanismos de un intercambio desigual; de la deuda externa y las privatizaciones en sus varias versiones, últimamente a través de los paraísos fiscales y las empresas *off shore*. A esto se añade, en las últimas décadas, lógicas especulativas (inmobiliaria, turística, lúdica, comercial, etc.) (Encinas *et al.*, 2019; Fernández *et al.*, 2020; López Casado, 2020; Parnreiter, 2015).

Los esfuerzos sostenidos que se impulsen localmente y a los cuales dedicaremos los próximos acápite, deben estar acompañados siempre de una mirada global y contextual que permita entender los efectos específicos en cada ciudad o localidad de las políticas nacionales y de los efectos de la economía globalizada. Sin una mirada global del rol de la ciudad/región en la dinámica económica y política nacional y global, los esfuerzos serán insuficientes.

Con esta necesaria consideración, a continuación, se reseñan tres líneas programáticas desplegadas en varias experiencias en América Latina relacionadas con la reactivación económica local, el rol de la inversión pública y la economía popular y solidaria; se los considera elementos que permiten el impulso de una economía de base local, productiva, sostenible y orientada en la generación de empleo.

Reactivación del desarrollo económico local

La reactivación económica y productiva local en las ciudades latinoamericanas en un contexto de crisis poscovid debe poner en el centro la generación de empleo y el desarrollo de mecanismos de protección social; por ejemplo, la recuperación del debate sobre la renta básica (Albuja Echeverría, 2021). La reactivación productiva no puede

entenderse solamente como el camino para recuperar rápidamente las tasas de ganancia del capital, por encima de las condiciones de empleo digno de las personas. Por ello, se plantea una serie de líneas de acción:

- Gestación y modernización de PYMES mediante acciones expresas: incubadoras, identificación de proyectos, búsqueda de inversores, servicios de apoyo y líneas de crédito especial, entre otros.
- Establecimiento de sistemas formalizados para los trabajadores informales; especialmente para el tratamiento del comercio, a través de la regularización y legalización, normatividad del uso del espacio público y articulaciones público-privadas con unidades económicas de mediana escala.
- Calificación de recursos humanos locales. Fortalecimiento de la educación formal y no formal, para mejorar destrezas y condiciones de inserción en el mercado laboral desde múltiples disciplinas de interés social, como oficios, ingenierías, artes y artesanías, etc.
- Apoyo del autoempleo en micro iniciativas familiares. Desarrollo de programas de microcréditos, capacitación y apoyo en la comercialización; debe aprovechar experiencias en artesanías, comercio y servicios, y fortalecer la participación de mujeres y la posibilidad de encadenar con políticas sociales. Por ejemplo, programas de renta mínima, programa bolsa-escuela.

Intervenciones públicas a gran y mediana escala

La inversión pública es un factor decisivo en la dinamización de la economía de las ciudades y es, por esa misma razón, un instrumento de política urbana y económica. Hay al menos tres ámbitos de intervención:

- **Vivienda como activador de la economía local:** las políticas de vivienda pueden articularse en torno a tres grandes ejes: 1) for-

malización y regularización de la tenencia del suelo urbano; 2) construcción de vivienda nueva; y 3) rehabilitación y mejoramiento habitacional. El derecho a la vivienda es una necesidad para la protección individual y comunitaria y lo seguirá siendo para sobrevivir al impacto de la crisis económica como consecuencia de la pandemia (Di Virgilio y Ortiz, 2020; Tapia Gómez, 2020).

- **Equipamiento urbano y mejoramiento vecinal:** junto con los proyectos urbanos y las políticas de vivienda como activador de la economía local, planteamos la recuperación de equipamientos e infraestructuras de proximidad en los barrios más vulnerables (espacios públicos, parques, centros comunales, mobiliario urbano, alumbrado, etc.).
- **Grandes proyectos urbanos (GPU):** son proyectos movilizadores, multiplicadores de la accesibilidad y generadores de centralidades; por ello, deben considerar nuevas áreas de desarrollo urbano, elementos físicos y simbólicos de identidad, espacios públicos y equipamientos como factores de redistribución social y creación de empleos, entre otros, en el sentido de redefinir la noción de *just city* (Jajamovich, 2019; Paquette Vassalli, 2020).

No cualquier GPU debe ser impulsado; algunos criterios para analizar y precisar su materialización han sido propuestos por Borja y Castells (1997), entre ellos: formar parte de un proyecto de ciudad; mixtura, polifuncionalidad o polivalencia de los grandes proyectos urbanos (generación de espacios públicos, desarrollo urbano de entornos, impactos sobre el empleo); integración y transformación del tejido urbano, convirtiéndose en elemento constituyente del contenido material de mayor inclusión y cohesión social.

Impulso a la economía popular y solidaria

Es necesario repensar y rearticular la matriz productiva local, buscando su democratización y su vinculación con el tejido social. Frente a las lógicas extractivistas del capitalismo global, se propone la idea una economía popular y solidaria entendida como

el conjunto de recursos y actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo realizadas por los trabajadores, el Estado u organizaciones privadas, regulado por una concreción ética de los principios de reproducción de la unidad doméstica, redistribución, reciprocidad y comercio justo, por sobre el individualismo y particularismo utilitarista, el principio de mercado, la competencia destructiva y la búsqueda de la máxima ventaja individual (Coraggio, 2009).

Aunque esta definición de Coraggio puede mostrarse demasiado amplia, se trata de formas de organización productiva que en el ámbito de la vida urbana permite el desarrollo de múltiples iniciativas: cajas de ahorro, cooperativas de producción o servicios, redes de comercio solidario o de trueque, agricultura urbana y sistemas de comercialización justa, etc. Para su impulso es fundamental el establecimiento de condiciones mínimas a través de políticas de promoción, crédito y, principalmente, de incidencia en el mercado (política de compras públicas).

El reto pasa, por tanto, por construir economías urbanas del bien común, innovadoras y conectadas a la inversión pública, sólidamente urdidas en la proximidad. Y, sobre esas bases, abrirse a la economía global productiva, creativa y del conocimiento. Un aspecto medular tiene que ver con la política tributaria y su necesaria progresividad, para combatir la reproducción social de desigualdades y vulnerabilidades. América Latina es una de las regiones con más baja presión fiscal y, dentro de ella, la participación de los impuestos locales es irrelevante (Pírez, 2013; Segura, 2014).

- **Políticas sociales y buen vivir:
¿cómo nos cuidamos colectivamente?**

El desafío central en la política social local es mejorar las condiciones de vida de la población, asegurar el acceso a los bienes públicos de la ciudad y ampliar las oportunidades para que las personas ejerzan en libertad, su proyecto de vida.

La pandemia de COVID-19 evidenció con todo su rigor la persistencia de las desigualdades. Varias investigaciones han mostrado que los efectos de morbilidad y mortalidad de la COVID-19 se asociaban a un conjunto de determinantes socioeconómicos. Una primera dimensión estuvo vinculada al estado de hacinamiento y la calidad de la vivienda (Ortega Díaz *et al.*, 2021). Una segunda dimensión se refiere al factor de acceso al trabajo, pues “las personas que no pueden trabajar o que han perdido su empleo e ingresos debido al COVID-19 son cada vez más vulnerables al virus y sus consecuencias” (HIC, 2020). Hay una tercera dimensión, relativa a la preexistencia de patologías y acceso a los servicios de salud. El colapso de los sistemas públicos de salud y protección social a causa de los recortes presupuestarios (incluso durante la pandemia) ha generado un efecto dominó sobre la virtual parálisis de la capacidad de tratar otras patologías en el sistema de salud público, afectando a la población más vulnerable y profundizando la brecha social (Ssestongo, 2021).

Podría afirmarse que, a esas desigualdades históricas y estructurales, se han añadido otras derivadas del confinamiento (en el contexto de la pandemia), del rezago educativo y de la calidad del empleo. De hecho, las condiciones del confinamiento son totalmente diferentes entre quienes viven en una vivienda adecuada, buena conectividad e ingresos económicos estables, frente a otro hogar con condiciones de hacinamiento, cuyo ingreso depende del trabajo cotidiano en la economía informal y no tienen acceso a servicios básicos. En este sentido, las personas “que viven en condiciones de vivienda y hábitat inadecuadas se encuentran entre los más vulnerables a la aparición de vectores de enfermedades” (HIC, 2020).

Esto evidencia que la “relación entre las configuraciones espaciales de hábitat urbano y la salud pública es fundamental para comprender la evolución de las ciudades” (Barrera *et al.*, 2021) e, históricamente, la ciencia de la geografía de la salud ha descrito estos procesos epidemiológicos con una mayor intensidad en las ciudades por factores, entre otros, de aglomeración (Pickenhayn, 2006). Tal como explica Di Virgilio (2020),

las medidas pusieron al descubierto las vulnerabilidades asociadas al hábitat. En una región en donde, según datos de Cepal (2018), el 21 % de la población urbana de la región vive en asentamientos precarios, la capacidad de realizar de modo efectivo el distanciamiento social y disponer de la infraestructura de higiene necesaria se torna especialmente difícil.

Como señala Blanco *et al.* (2018), la cartografía urbana de las injusticias sociales se expresa en tres dimensiones: persisten desigualdades clásicas de renta, educativas y de salud; emergen en los barrios nuevas vulnerabilidades derivadas de cambios en la estructura socioeconómica (procesos de acogida frágiles, soledad y exclusión relacional, precariedad vital y laboral); y se cristalizan los impactos de la crisis gestionada bajo políticas de austeridad (emergencia habitacional, pobreza energética, segregación urbana). Estos patrones espaciales se reflejan en ciudades de todos los continentes. Ejemplos de América Latina son Quito (Barrera *et al.*, 2021), Buenos Aires (Buzai, 2020), Medellín (Cuartas *et al.*, 2020) y México D. F. (Suárez Lastra *et al.*, 2020).

Frente a ello, es fundamental situar con claridad las prioridades de la agenda urbana y convertir a la ciudad en el espacio básico de reconstrucción de derechos sociales, desde una exigencia de innovación, más allá de los parámetros clásicos del Estado de bienestar:

- Forjar una sólida red de servicios de proximidad y explorar el avance hacia rentas garantizadas (Van Parijs y Vanderborght, 2017).
- Fortalecer el desarrollo y progresividad de los derechos sociales y al acceso universal de educación y salud de calidad. Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y los actores de la agenda urbana no pueden permanecer impasibles o ser cómplices de los recortes sociales.
- Afrontar y revertir la inequidad territorial. Autores como Finot (2005) sugieren implementar dos sistemas subsidiarios: uno

“territorial”, dirigido a compensar disparidades territoriales en términos de recursos naturales y físicos, que fortalezca las provincias y cantones; otro “social”, orientado a reducir desigualdades sociales. Esto es particularmente importante si se aspira a concretar una política de acceso universal a derechos básicos: cobertura de agua, luz, internet y alcantarillado, y garantizar canasta básica para incidir en la reducción de la desnutrición infantil.

- Recuperar y fortalecer los servicios sociales y fomentar políticas de prevención y de proximidad, que fortalezcan la autonomía personal y las redes comunitarias, con capacidad de impulsar lógicas de empoderamiento y participación e inclusión social.

En esta línea, debe articularse un tejido de redes comunitarias de cooperación, solidaridad y fraternidad, en y desde los territorios, que recuperen los servicios de apoyo y proximidad que fueron desarrollados y lamentablemente abandonados. Esta red debe acompañar y fortalecer actividades de capacitación productiva, de apoyo a los niños y adultos mayores, de acceso a internet y bibliotecas, etc. Si aspiramos a revertir las profundas desigualdades y vulnerabilidades sociales que devastan la ciudad, es necesario plantear un plan de choque que corrija las condiciones inequitativas de desarrollo urbano y social.

Pensar la ciudad desde las mujeres, las y los niños, los adultos mayores

Las ciudades no son iguales para las mujeres y los hombres ni para la diversidad de identidades e interseccionalidades. Es necesario entender a la urbe desde esta multiplicidad y tenerlo en cuenta en todos los ámbitos de la planificación, la participación y la gestión, para que la ciudad se convierta en un lugar de convivencia, que permita el disfrute de los espacios públicos, el derecho a transitarla libre de las violencias que sufren especialmente las mujeres.

Pensar una ciudad desde el feminismo significa enfrentar los desafíos urbanos considerando las dimensiones de la vida cotidiana de sus ha-

bitantes: el acoso, la responsabilidad de los cuidados, la seguridad, etc. (Rainero *et al.*, 2006). ¿Cómo plantear la idea de ciudad, su planificación y gestión desde una perspectiva de género? Se trata de tener en cuenta la diversidad de los espacios urbanos para hacer posible el derecho a la ciudad, vale decir “pensar el espacio urbano para todas y para todos (...) desde la diferencia, pero no desde la desigualdad” (Muxí *et al.*, 2011).

Una ciudad que integre y permita el desarrollo de los niños y niñas, adolescentes y jóvenes a través de políticas públicas (Clemente y Roffler, 2019) será aquella que se ponga a la altura de sus expectativas. Se trata de una ciudad que facilite su movilidad con autonomía y seguridad, teniendo en cuenta que los espacios donde transita se encuentran dentro de su proximidad: la escuela, el parque, el centro deportivo, los espacios culturales. Se busca contar con sitios que permitan el crecimiento con las mejores condiciones para su desarrollo intelectual, social, cultural, deportivo. Así, aprenderán a vivir en espacios de encuentro, de intercambio, de aprendizaje, de alegría y de solidaridad.

Integralidad y territorialidad de las políticas sociales en lo local

Las personas viven en barrios y comunidades concretas en las que desarrollan su vida, satisfacen gran parte de sus necesidades y construyen sus relaciones. Por ello, el enfoque local de la política social admite una serie de atributos como la integralidad, la sinergia y la territorialidad. Recuperamos la reflexión de Coraggio (1998a, 1999) sobre cómo desde un gobierno municipal o provincial se puede mejorar la gestión de las políticas sociales, incluso sin tener la titularidad de la prestación:

- Establecer una visión integral de la política social. Se trata de identificar una cadena causal que identifique los factores estructurales, sus procesos y mediaciones que provocan formas y niveles de pobreza diferenciados en los sectores.

- Relacionar las condiciones de producción de una sociedad local con las de reproducción. En este sentido, todo proceso de dinamización de la economía local, construyendo los mecanismos de captación del excedente y de reinversión (sea por vía de salario directo o indirecto), tendrá implicaciones en la calidad de vida de la población.
- Impulsar una distribución paritaria de los cuidados, tejer políticas de inclusión social urbana y articular vías de acogida y convivencia intercultural. Se trata de generar una fuerte dimensión urbana de bienestar.
- Ejercer el papel redistribuidor del gobierno local, a través del cumplimiento cabal de sus competencias de provisión de servicios básicos, pero también de algunas acciones fundamentales, como una reforma tributaria progresiva, el establecimiento de subsidios cruzados y el énfasis en la protección social.
- Construir redes de prestadores de servicios y de programas y proyectos sociales, en el propósito de ordenar los esfuerzos y conseguir sinergia. Esto podría incluir la definición de una normatividad específica que, amparada en los marcos nacionales, adecue los mecanismos de control y regulación en la prestación de servicios (sistemas de referencia y contrarreferencia, auditorías y evaluaciones).
- Establecer sistemas de información locales, que aseguran la oportunidad de la información, integridad, territorialización y multisectorialidad.
- Capacitar al personal que presta servicios, incluidos los mecanismos de seguimiento, evaluación y emulación.
- Implementar procesos de control social, que atraviesan tanto la auditoría de la prestación de servicios, como la participación en la ejecución y evaluación de programas sociales (Barrera, Unda, 1999).

- **Las capacidades públicas:
¿para qué sirve la política pública?**

Fortalecer las políticas públicas urbanas

América Latina y el Caribe han mostrado una historia de fragmentación institucional, que ha provocado áreas grises de responsabilidad en la gestión de las competencias, facultades y funciones, además de una débil capacidad estatal (Rey, 2016). Esta condición, que es compleja en tiempos de normalidad, ha resultado mucho más grave durante la crisis de la pandemia.

La estructura gubernamental puede responder a modelos centralizados o descentralizados y esto ha supuesto la adopción de respuestas distintas para enfrentar la pandemia en el contexto latinoamericano (Lustig y Mariscal, 2020). Países federales como México y Brasil otorgan una mayor autonomía a sus estados y municipios, mientras que países unitarios, como Chile, Perú, Ecuador o Colombia, presentan gobiernos regionales y locales con grados variables de poder y competencias. En ambos casos, la pandemia generó una disputa entre los distintos niveles de gobierno. En Brasil, ante la negligencia del gobierno federal, los alcaldes y gobernadores aplicaron medidas de prevención y aislamiento social, generando un enfrentamiento judicial. En Chile, las comunas manejaron primero las medidas de aislamiento social y obligaron al gobierno central a extenderlas a escala nacional.

Varios países han establecido mecanismos de coordinación a través de comités o coordinaciones que lograron ciertos niveles de cooperación, articulación y sinergia. En otros, la tónica ha sido más bien la desarticulación y la virtual ignoración de las iniciativas de otros niveles. Se abre un debate sobre los modos de gestión pública de las pandemias y el rol de la administración pública en el contexto latinoamericano (Roth, 2021). Cabe resaltar algunas experiencias

de articulaciones metropolitanas o de grandes aglomeraciones⁹ por las lógicas correlaciones funcionales y el efecto de contagio en los territorios. Asimismo, resulta valioso destacar las experiencias de articulación entre ciudades y comunidades científicas y redes de movimientos sociales, incluso por encima del multilateralismo tradicional.

En cualquier caso, estas condiciones son producto de una administración pública robusta, comprometida y valorada socialmente. Implica el desarrollo de una efectiva capacidad institucional, entendida como “la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oszlak, 2014).

Sujetos, potencialidad e innovación

La gestión de una ciudad no es la escritura en una página en blanco. La ciudad como obra, producto y constructo intergeneracional refleja un complejo, denso y diverso entramado de intereses y de formas de organización socioespacial. Por ello, resulta fundamental abordar la siguiente cuestión: ¿para quién se gobierna la ciudad? Varias son las posibles respuestas: para facilitar la acumulación de grandes intereses inmobiliarios o comerciales o para atender las necesidades de seguridad, cuidado y hábitat digno para mujeres, niños y adolescentes; para consolidar un modelo de movilidad basado en el auto privado (así solo el 25 % lo posea) o para ejercer el derecho de movilidad de las grandes mayorías a través de sistemas dignos y eficientes de transporte público; para impulsar medidas que faciliten la inversión-ganancia o para ampliar empleo de calidad. Muchas de estas dicotomías, cargadas de un alto sentido político, hacen parte de las decisiones cotidianas del gobierno de la ciudad.

9 Berlín, Viena y Buenos Aires, entre otros casos.

Por ello, el desafío central en lo político es potenciar los procesos de democratización que ofrece lo local y desarrollar formas y mecanismos que perduren en el tiempo, a la vez que fortalecer las capacidades públicas en un sentido amplio. De cara a la sociedad, el desafío mayor es potenciar la construcción de la ciudadanía, fortalecer el tejido social, la identidad y el sentido de pertenencia.

La disputa del proyecto de ciudad y de su identidad no ocurre en el vacío; tiene una economía política concreta: unos actores, unos intereses y unos recursos de poder distribuidos desigualmente (Subirats *et al.*, 2012). Además, esta disputa se resuelve sobre todo en el espacio público de las urbes, en la decisión de cómo usarlos y cómo gestionarlos (Castro-Coma y Martí-Costa, 2016; Harvey, 2008).

Para comprender esta disputa entre los actores sociales, resulta muy útil recurrir al concepto de “régimen urbano”, formulado por Stone (1993). Lo entiende como los arreglos informales por los cuales los organismos públicos y los intereses privados funcionan conjuntamente, a fin de ser capaces de tomar decisiones de gobierno y llevarlas a cabo. La noción de régimen urbano resulta útil para explicar el poder en la ciudad.

Para conseguir algunos de los puntos planteados, es imprescindible la participación de la ciudadanía. Nunca se parte de cero; por más carencias que esta tenga una localidad o sector de la ciudad se pueden identificar recursos y potencialidades sociales a ser puestas en juego para lograr los cambios. Varios enfoques sobre desarrollo local y sostenible coinciden en señalar que las posibilidades de desarrollo local dependen más de actitudes colectivas y de la conducción social que de los recursos propiamente dichos, desde un enfoque de desarrollo sostenible (Carpi, 2008).

El término *recurso* puede ser entendido en dos acepciones: por una parte, como un conjunto de elementos y medios tangibles (infraestructura, financiamiento). Por otra parte, como recursos intangibles, como elementos o medios que son productos del aprendizaje social,

tales como el conocimiento, la experiencia, la organización, los vínculos sociales existentes, la cultura compartida, etc. Discutir sobre política pública, actores y toma de decisiones, sin hablar de los recursos carece de sentido analítico (Dente y Subirats, 2014); a su vez, cuando pensamos en recursos, nos referimos a aquellos elementos que constituyen las potencialidades del desarrollo local. Por potencialidad, se entiende la capacidad de generar procesos nuevos, de actuar de modo creativo, modificándose y modificando su realidad. La potencialidad tiene implícito un sujeto: donde no hay sujeto, no puede existir potencia.

La evidencia empírica aprehendida a través de las experiencias en políticas públicas demuestra que no habrá espacio para transformar las realidades actuales si no media un cambio de las mentalidades individuales y colectivas. Retomando una expresión de Boisier (1998), podríamos hablar de un “trípode de oro” para el desarrollo local. Este consiste en la presencia de conocimiento, consenso social y poder político colectivo:

- **Conocimiento:** proceso de reflexión que permite entender la realidad, por qué y cómo funciona de esa manera y, por lo tanto, ser capaces de transformarla.
- **Consenso social:** el consenso completo es imposible. Se trataría de conseguir objetivos comunes compartidos por la mayoría de habitantes.
- **Poder político colectivo:** capacidad, fuerza de la trama social local para direccionar, incluso más de la institucionalidad, el desarrollo local (Boisier, 1998).

A partir de estos tres elementos, cabe preguntarse sobre los sujetos de la política pública y sobre las prácticas de participación en la gestión y toma de decisiones en la ciudad. La capacidad transformadora de una ciudad parte de la calidad democrática de los instrumentos de participación local. El trabajo de Blanco y Ballester (2011) señala que este poder transformador depende de: a) la existencia de un liderazgo político fuerte y la asunción transversal de la participación; b) los márgenes

de decisión de la ciudadanía; c) la visibilidad y el conocimiento de los espacios participativos por parte de la población; d) la evidencia de impactos sobre las decisiones públicas; y e) el cambio en las actitudes políticas de los actores involucrados.

En un contexto altamente cambiante y dinámico como el actual, un modo de sobrevivir exitosamente y aumentar el poder de resiliencia es potenciando la capacidad creativa y de innovación social en contextos de incertidumbre.

En los últimos años se ha destacado la innovación social como la elaboración de nuevas ideas, prácticas, procesos y productos que “simultáneamente satisfacen necesidades sociales y crean nuevas relaciones o colaboraciones sociales. En otras palabras, se trata de innovaciones que no solo son positivas para la sociedad, sino que también refuerzan la capacidad de acción social” (Martínez *et al.*, 2019, Hernández-Ascanio *et al.*, 2016).

Desde un enfoque institucional-territorial, comprendemos la innovación social como “prácticas y procesos a través de los que las comunidades excluidas responden a necesidades básicas y, transformando las relaciones de poder, conquistan capacidades que les otorgan mayor autonomía” (Moulaert *et al.*, 2010). La noción de innovación social parte, por lo tanto, de un enfoque prospectivo que requiere necesariamente de un acto de creatividad, en el sentido de que crear el mejor futuro viable implica la generación de algo nuevo y valioso y también de encontrar las maneras más diversas y adecuadas de hacerlo.

● Conclusiones: tareas urgentes para una agenda urbana progresista

Los elementos descritos a través de modelos y aproximaciones teóricas (modelo de desarrollo urbano y territorial; modelo económico y social; modelo de gobernanza democrática e innovación social) nos permiten comprender la compleja y urgente tarea de gestionar nuestras ciudades y territorios. Volvamos a plantear algunas cuestiones: ¿para qué se

gobierna una ciudad? ¿Para quién se gobierna? ¿Quién gobierna? ¿Con base en qué contenidos?

Las ciudades son los lugares de una nueva centralidad política que, frente a los Estados-nación y las grandes corporaciones transnacionales, deben ser capaces de dar respuesta a los desafíos civilizatorios. Por lo tanto, el rol de las ciudades como actor colectivo es, más que nunca, fundamental para la supervivencia de la democracia¹⁰.

El análisis sobre los impactos derivados de la crisis de la COVID-19 ha abierto una reflexión sobre las dificultades de los municipios y demás actores en la gestión de los nuevos retos y desafíos en torno a la capacidad de resiliencia de las ciudades, las prácticas sociales de innovación social, y la capacidad de encontrar soluciones para afrontar rápidamente cuestiones urgentes. Todo esto sirve para situar el debate en la correlación de poderes locales y territoriales (el régimen urbano) y su influencia sobre los gobiernos, modelos, funcionamientos y roles de las ciudades. Las disputas políticas atraviesan la discusión programática de los contenidos de las agendas locales.

El proceso de construcción colectiva de nuestras ciudades debe alinearse con los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030 y la agenda urbana nacional, a partir de la noción de sostenibilidad que debe ser disputada para producir territorios más justos, equitativos, igualitarios y sostenibles. Los objetivos de cualquier plan de gobierno local deben contener, más allá de sus diferencias, un programa de mínimos basado en la protección y el cumplimiento de los derechos humanos (de la ciudad y de la naturaleza), la sostenibilidad integral y el cuidado de los bienes comunes. La profundización o, por el contrario, el debilitamiento de un enfoque de ciudad como macro bien público común, está en manos de los actores políticos y sociales concretos de cada ciudad y cantón y su discusión debería ser el verdadero contenido de los procesos electorales que se avecinan.

10 El *National Urban Policy Programme* (OECD/ONU-Habitat, 2018) es un ejemplo de esto, como parte de una iniciativa de ONU-Habitat, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Cities Alliance, destinada a promover políticas urbanas nacionales para coordinar y articular el desarrollo sostenible a escala de país.

Bibliografía

- Acosta, A. (2001). *Breve historia económica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional.
- Albuja Echeverría, W. S. (2021). Evaluación ex ante de la renta básica en Ecuador: Efectos en pobreza y desigualdad. *El trimestre económico*, 88 (351), 807-830. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i351.1142>
- Arfvidsson, H., Simon, D., Oloko, M., y Moodley, N. (2017). Engaging with and measuring informality in the proposed Urban Sustainable Development Goal. *African Geographical Review*, 36(1), 100-114.
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Nueva Sociedad.
- Barrera, A., Unda M., (1999). *Desarrollo local. Algunas aristas conceptuales y metodológicas*. Centro de Investigaciones CIUDAD, Red CANTAR-Servicio de Cooperación Alemana DED.
- Barrera, A., Bonilla, A., Espinosa, S., González, J., Santelices, C., y Villavicencio, J. (2021). Índice de vulnerabilidad y trayectorias espaciales del COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 12(1), 51-76. <https://doi.org/10.5209/geop.70908>
- Barrera, A., Rodríguez, L., y Gallegos, F. (2000). *Ecuador, un modelo para (des)armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Abya-Yala.
- Bervejillo, F. (1995). Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial. *ILPES*, 44.
- Blanco, I., y Ballester, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 117-144. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i5.448>
- Blanco, I., Gomà, R., y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 14-28.

- Boisier, S. (1992). *El difícil arte de hacer región*. Serie Investigación.
- _____ (1998). Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. *EURE* (Santiago), 24(72), 53-69. <https://doi.org/10.4067/S0250-71611998007200003>
- Bollier, D. (2016). *Pensar desde los comunes. Una breve introducción*. Traficantes de Sueños.
- Borja, J., y Castells, M. (1997). *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, 243, 29.
- Buzai, G. (2020). De Wuhan a Luján. Evolución espacial del COVID-19. *Revista Posición*, 3. <https://www.researchgate.net/publication/340716256>
- Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Antoni Bosch.
- Carpí, J. A. T. (2008). El desarrollo local sostenible en clave estratégica. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 61, 30.
- Castro-Coma, M. y M., y Martí-Costa, M. (2016). Comunes urbanos: De la gestión colectiva al derecho a la ciudad. *Revista EURE*, 42, 131-153.
- Clemente, A. R., y Roffler, É. (2019). Poblaciones vulnerables en las ciudades contemporáneas. *Cuestión Urbana*, 6. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/5316>
- Coraggio, J. L. (2013). "La construcción de Otra Economía como acción política". En *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 15-40. Quito.
- _____ (2004). *La gente o el capital: Desarrollo local y economía del trabajo*. Centro de Investigaciones CIUDAD, FES-ILDIS, Abya Yala.
- _____ (2001). La economía de las ciudades en su contexto. En *La ciudad construida: Urbanismo en América Latina* (pp. 113-178). FLACSO-Ecuador: Junta de Andalucía.

- Coraggio, J. L. (1999). ¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal? *Nueva Sociedad*, 164.
- _____. (1998a). *Economía popular urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Instituto del Conrubano. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____. (1998b). La agenda del desarrollo local. *Revista Ciudad Alternativa*, 13. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4737>
- Cuartas, E., Arango-Londoño, D., Guzmán-Escarria, G., Muñoz, E., Caicedo, D., Ortega, D., Fandiño-Losada, A., Mena, J., Torres, M., Barrera, L., y Méndez, F. (2020). Análisis espaciotemporal del SARS-COV-2 en Cali, Colombia. *Revista Salud Pública*, 22(2), 1-6.
- Cuervo, L. M. (1996). Ciudad y complejidad: La magnitud del reto. En *Pensar la ciudad*. Tercer mundo editores.
- Dente, B., y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Grupo Planeta (GBS).
- Di Virgilio, M. M. (2020). "Las políticas de mejoramiento de barrios y su relación con las ciudades". En *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis*. CLACSO.
- Di Virgilio, M. M., y Ortiz, C. (2020). Laboratorios de Vivienda (LAVs): Asentamientos precarios y vivienda social: Impactos del COVID-19 y respuestas. *Working paper*.
- Encinas, F., Truffello, R., Aguirre, C., Hidalgo, R., Encinas, F., Truffello, R., Aguirre, C., y Hidalgo, R. (2019). Especulación, renta de suelo y ciudad neoliberal. O por qué con el libre mercado no basta. *ARQ (Santiago)*, 102, 120-133. <https://doi.org/10.4067/S0717-69962019000200120>
- Fainstein, S. S. (2013). Planificación, Justicia y Ciudad. *Urban*, 06, 7-20.
- Fernández, G. M. Q., Nina, V. D. A., Villa, M. V. V., y Flores, R. V. (2020). Comercio informal en ciudades intermedias del Ecuador: Efectos socioeconómicos y tributarios. *Revista de ciencias sociales*, 26(3), 207-230.

- Finot, I. (2005). Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 18, 11.
- Foro Social Mundial (2012). Carta Mundial por el derecho a la ciudad. *Revista paz y conflictos*, 5.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. IAEN.
- ____ (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso.
- ____ (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53, 17.
- Hernández-Ascanio, J.; Tirado-Valencia, P.; Ariza-Montes, A. (2016). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 88: 164-199.
- HIC (2020). COVID-19: Necesitamos un Hábitat de Derechos Humanos. *Habitat International Coalition*. <https://www.hic-net.org/es/covid-19-necesitamos-un-habitat-de-derechos-humanos/>
- Hiernaux, D. (1997). Espacio-temporalidad y las regiones. *Revista Ciudades*, 34.
- Hurtado, S. de G. (2021). La Europeización de la política urbana en España en el periodo 2014-2020: Análisis de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 134, 1-99. <https://doi.org/10.20868/ciur.2021.134.4579>
- Jajamovich, G. (2019). Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: Una revisión a partir del concepto de just city. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(2), 394-407. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.72090>
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: Fragmentación y privatización. *EURE (Santiago)*, 28(85), 11-20. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>
- Laval, C., y Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa.

- Leavy, S., y Scrinzi, L. (2016). Sustentabilidad global: Comentarios de dos modelos de desarrollo en 1970, 2000 y 2015. *Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias - UNR*, 27, 037-046.
- Lefebvre, H. (1970). *La revolución urbana*. Alianza Editorial.
- López Casado, D. (2020). *La informalidad como nexo: Producción social del hábitat en ciudades latinoamericanas frente a parcelaciones ilegales en España*. <https://idus.us.es/handle/11441/104302>
- Lustig, N., y Mariscal, J. (2020). Latinoamérica en el centro de la pandemia: Las respuestas durante la primera fase. *Pensamiento iberoamericano*, 9 (Tercera Época), 51-63.
- Martí, M., Blanco, I., Subirats, J., y Parès, M. (2016). "¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso". En *Participación, políticas públicas y territorio: Aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Ediciones UNGS.
- Martínez, R., Cruz, H., Blanco, I., y Salazar, Y. (2019). La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología*, 77(2), e126-e126. <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022>
- Mathivet, C. (2009). *El derecho a la ciudad: Claves para entender la propuesta de crear "Otra ciudad posible"*. <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., y Behrens, W. (1972). *Los límites del crecimiento: Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad*.
- Medina, M. G., y García, M. Á. H. (2018). Procesos de agenda y políticas de desarrollo urbano: Centrando la cuestión. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 6-13.
- MIDUVI (2020). *Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036*. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador.

- Moulaert, F., Swyngedouw, E., Martinelli, F., y Gonzalez, S. (2010). *Can Neighbourhoods Save the City?: Community Development and Social Innovation*. Routledge.
- Muxí, Z., Casanovas, R., Ciocoletto, A., Fonseca, M., y Gutiérrez Valdivia, B. (2011). ¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo? *Universidad de Alicante. Centro de Estudios sobre la Mujer*. <https://doi.org/10.14198/fem.2011.17.06>
- Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe* ((LC/G.2681-P/Rev.3)). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <https://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/es/consulta/registro.do?control=ES-MA-AEC20190011211>
- Noguera Tur, J. (2016). *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: Una perspectiva multidisciplinar*. Universitat de València.
- Nussbaum, M. (2000). Women's Capabilities and Social Justice. *Journal of Human Development*, 1(2), 219-247. <https://doi.org/10.1080/713678045>
- OECD/ONU-Habitat (2018). *Global State of National Urban Policy*. OECD Publishing, Paris/UN-Habitat. <https://www.oecd.org/gov/national-urban-policies.htm>
- ONU-Habitat (2020). *La Nueva Agenda Urbana Ilustrada*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat).
- ____ (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Naciones Unidas.
- Ortega Díaz, A., Armenta Menchaca, C., García López, H., y García Viera, J. (2021). Índice de vulnerabilidad en la infraestructura de la vivienda ante el COVID-19 en México. *Cepal. Notas de población*, 47(111).
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista del Banco de la Provincia de Buenos Aires*, 5.
- Paquette Vassalli, C. (2020). Regeneración urbana: Un panorama latinoamericano. *Revista INVI*, 35(100), 38-61. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000300038>

- Parnreiter, C. (2015). Las ciudades latinoamericanas en la economía mundial: la geografía de centralidad económica y sus transformaciones recientes. *Economía UNAM*, 12(35), 3-22. <https://doi.org/10.1016/j.eunam.2015.09.001>
- Park, R. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Ediciones del Serbal.
- Pauta Calle, F. (2014). La sostenibilidad en la construcción desde las perspectivas de la ordenación territorial y urbanística en Ecuador. Estoa. *Revista de la Facultad de arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 3, 55-69.
- Pickenhayn, J. (2006). Estudio sobre ancianidad: Valioso aporte sobre geografía de la salud en Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, 15(1), 175-177.
- Pírez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10(22), 45-67.
- Polanyi, K. (2012). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Polèse, M. (2001). Cómo las ciudades producen riqueza en la nueva economía de la información: Desafíos para la administración urbana en los países en desarrollo. *EURE (Santiago)*, 27(81). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008100001>
- Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 37-60. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>
- _____. (1997). Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: Reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana. *EURE (Santiago)*, 22.
- _____. (1996). Teoría territorial: Entre totalización y fragmentación. *Revista Ciudades*, 29.
- Queirós, M. (2013). Desarrollo urbano sostenible en la agenda de cohesión territorial europea: Política de Ciudades Polis XXI, Portugal. *Perspectiva Geográfica*, 18, 303-324.

- Quintero-González, J. R. (2019). Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS). Una prospectiva para Colombia. *Bitácora Urbano Territorial* 29, 3 <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.65979>.
- Rainero, L., Pérez, S., y Rodigou, M. (2006). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. CISCsA, UNIFEM, AECI.
- Rey, M. (2016). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estabilidad (artículos). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8599>
- Roth, A.-N. (2021). La gestión de las pandemias: Del régimen eclesiástico a la Nueva Gestión Pública. *Mundos Plurales*, 7. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17127>
- Rueda, S. (2010). *El urbanismo ecológico*. Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona.
- Sassen, S. (2009). Cities Today: A New Frontier for Major Developments. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 626(1), 53-71. <https://doi.org/10.1177/0002716209343561>
- _____. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: Ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *EURE (Santiago)*, 33(100), 9-34. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000300002>
- Schuldt, J. (1992). *Hacia una política no-ortodoxa de estabilización para Ecuador*. Quito: CAAP. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/9137>
- Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales: Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. *Working Paper Series*. <https://doi.org/10.17169/refubium-25281>
- Sen, A. (1999). "Commodities and Capabilities". En *OUP Catalogue*. Oxford University Press. <https://ideas.repec.org/b/oxp/obooks/9780195650389.html>

- Smith, N. (2010). *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*. University of Georgia Press.
- Ssestongo, P. (2021). Asociación entre la Enfermedad Cardiovascular y otras 10 Comorbilidades Preexistentes y la Mortalidad por COVID-19: Revisión Sistemática y Metanálisis. *SIIC Salud*. <https://www.siicsalud.com/dato/resiiccompleto.php/164456>
- Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-28. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x>
- Suárez Lastra, M., González, C. V., Pérez, M. C. G., Guzmán, L. E. S., Rivera, N. R., Alcántara-Ayala, I., Cervantes, M. L., Tapia, A. R. R., Alardín, W. L., Pérez, H. B., Gutiérrez, M. del C. J., López, O. A. B., Orozco, O. O., Higuera, A. P., y Garnica-Peña, R. J. (2020). Índice de vulnerabilidad ante el COVID-19 en México. *Investigaciones Geográficas*, 0(0), Article 0. <https://doi.org/10.14350/rig.60140>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, S. A.
- Tacoli, C. (1998). Rural-urban interactions: a guide to the literature. *Environment and Urbanization*, 10(1):147-166. doi:10.1177/095624789801000105
- Tapia Gómez, M. (2020). Derecho a la vivienda y coronavirus. *Crítica urbana*, 12, 3.
- Van Parijs, P., y Vanderborght, Y. (2017). *Ingreso básico. Grano de sal*. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:198451>
- Ziccardi, A. (2008). "Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI". En *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*.



EL PODER EN LA CIUDAD. ÉLITES URBANAS, CRISIS Y TRAYECTORIAS ELECTORALES

Pablo Velasco Oña

● Introducción

Quito es el principal nodo económico de la Sierra y la capital administrativa del país, por lo que representa un espacio de alto interés para la consolidación de figuras políticas o para la contestación del poder político nacional. Mientras personajes como Sixto Durán-Ballén y Jamil Mahuad fueron electos presidentes después de dejar su cargo de burgomaestres capitalinos, otros como Paco Moncayo y Mauricio Rodas llegaron al poder local en un escenario de contestación a las grandes fuerzas políticas nacionales de sus contextos: Democracia Popular y Alianza PAIS, respectivamente.

La capital cuenta con la particularidad de tener candidaturas altamente volátiles. Solamente dos alcaldes han logrado la reelección entre 1980 y 2021, mientras que, en regla general, cada elección de Quito enfrenta imágenes políticas nuevas y partidos políticos débiles. Incluso Moncayo y Mahuad, los dos alcaldes que lograron la reelección, perdieron su apoyo polí-

tico en el mediano plazo. Esta inestabilidad contrasta con la fuerte estratificación socioeconómica y territorial de la ciudad, que ha logrado consolidarse durante las últimas décadas (Martí-Costa *et al.*, 2016: 48) y que, a priori, representaría terreno fértil para la permanencia de luchas políticas basadas en diferencias de clase.

Para entender esta aparente contradicción de volatilidad electoral en una ciudad de alto interés político y de fuerte estratificación, este capítulo reconstruye los paisajes políticos de la ciudad en el largo plazo y explica cómo conectan las estructuras políticas con las heterogéneas estructuras socioeconómicas locales durante cada elección. Los métodos de recolección de información corresponden a un diseño mixto que combina el seguimiento de noticias en prensa, las entrevistas semiestructuradas a exalcaldes o colaboradores cercanos, el análisis de encuestas electorales locales y el estudio socioespacial de los resultados a nivel parroquial para cada elección a la alcaldía.¹

● Un recuento de los partidos y los protagonistas políticos locales desde el retorno a la democracia

Durante las negociaciones del retorno a la democracia de 1979, dos partidos nacientes cobraron protagonismo: la Democracia Popular (DP) y la Izquierda Democrática (ID) (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2001). Fue el primero de estos partidos, en alianza con la Concentración de Fuerzas Populares, el que llegó al poder nacional. Después de la muerte del entonces presidente Jaime Roldós, Osvaldo Hurtado retomó el poder ejecutivo entre 1981 y 1984. En Quito, la DP logró aprovechar estos años para consolidar su estructura y llegar a la alcaldía en 1988 con su candidato Rodrigo Paz. Paralelamente, este partido experimentó un reposicionamiento ideológico hacia la centro-derecha debido

1 La información utilizada para este capítulo se recolectó inicialmente para un documento de tesis de maestría en Sociología política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). La versión ampliada de este estudio se encuentra disponible en el repositorio institucional de esta universidad.

tanto a la caída del muro de Berlín y la consolidación de la hegemonía neoliberal global, como a una creciente cercanía con sectores empresariales locales (Freidenberg y Pachano, 2016; Freidenberg y Alcántara Sáez, 2001). La DP continuaría en el poder local durante la siguiente década con Jamil Mahuad como alcalde, quien fue electo en 1992 y reelecto en 1996.

Durante estos años, la gestión local de las administraciones municipales estaba asentada sobre un sistema clientelar articulado en las organizaciones de los barrios populares de la ciudad (Torres-Dávila, 2018) y sobre una relación de mutuo fortalecimiento con otros sectores de poder político y económico. Un caso representativo del poder de gestión de la DP se produjo en 1996, poco antes de las elecciones locales: choferes profesionales y empresarios de transporte empezaron fuertes protestas contra la construcción de líneas del Trolebús dado que esta obra afectaba directamente sus intereses corporativos (Chauvín, 2007). Las protestas, denominadas por la prensa local como el “Buserato”, duraron cinco días. Los transportistas dejaron de trabajar, cerraron las calles del centro histórico y los puentes del centro-sur de la ciudad, y participaron en desmanes contra las fuerzas del orden.

Para resolver el conflicto que había escalado en magnitud, Mahuad se vio presionado a negociar con actores políticos nacionales con el fin contar con el apoyo de las fuerzas policiales. Adicionalmente, logró el sostén unánime de los medios de comunicación locales y llegó a cooptar un sector de nuevos empresarios de transporte para enfrentarlos con los movilizados al interior de su organización (Chauvín, 2007). En definitiva, a pesar del volumen de los episodios de conflicto, estos constituyeron un momento de reivindicación de la legitimidad de la alcaldía de Mahuad y de la estabilidad política del partido en el territorio quiteño. Ese mismo año, Mahuad fue reelecto en su cargo con el 59 % de los votos válidos.

Esta aparente hegemonía local de la DP tuvo un revés a partir de la llegada de Mahuad a la presidencia de la República en 1998. La grave crisis económica de 1999 y olas migratorias masivas de ecuatorianos

se tradujeron en un rechazo general de su gestión y de su partido. El derrocamiento de Mahuad en 2000 se daría apenas 4 meses antes de las nuevas elecciones locales, en las cuales la DP presentaría como candidato al alcalde encargado, Roque Sevilla, con una pobrísima votación. Durante estos años, el general retirado Paco Moncayo, quien era conocido por su participación en la Guerra del Cenepa, fue reclutado por la Izquierda Democrática para postularse como congresista nacional. Moncayo ganó popularidad como opositor público de la alianza entre la DP y el partido social cristiano (PSC) en el Congreso, y por la remoción de su cargo a raíz de esta oposición (Moncayo, comunicación personal, 2 de marzo 2021). Frente a la crisis de la DP originada a nivel nacional, la ID propuso la candidatura de la alcaldía de Quito a Moncayo y el General ganó holgadamente frente a Sevilla.

En ese entonces, contrariamente a lo que ocurría en Quito, la ID perdía popularidad a nivel nacional, pues el expresidente Borja logró el tercer y cuarto lugar en las elecciones presidenciales de 1998 y 2002, respectivamente. Como en otros países de América Latina (Roberts, 2013), la moderación ideológica de la Izquierda Democrática fue castigada electoralmente en favor de nuevas propuestas progresistas. En Ecuador, era Pachakutik el movimiento que ganaba potencia y el que logró vencer en la carrera presidencial de 2002 en alianza con el comandante Lucio Gutiérrez, quien también se dio a conocer como opositor de Mahuad.

Después de llegar al poder, Gutiérrez tuvo un viraje ideológico. Esto empujó al partido indigenista a separarse de su administración y produjo que varios de los intelectuales quiteños que hacían parte de esta plataforma prefirieran concentrarse en las disputas por el poder local. En 2002, durante elecciones locales intermedias, Pachakutik se afianzó como la segunda mayor fuerza política en Quito después de la ID. En 2004, Moncayo se enfrentaría por la alcaldía con el exalcalde de la DP, Rodrigo Paz, escenario frente al cual la ID y Pachakutik acordaron mantener una alianza electoral que garantizó la reelección del alcalde y la obtención de la mayoría en el Concejo Municipal.

Si bien esta alianza logró sin problemas ganar la alcaldía y reiteró la resistencia electoral que tenían los políticos de la DP, los sectores sociales que llegaron al poder local eran altamente heterogéneos y, en lugar de consolidar una fuerza política unificada, la alianza ID-Pachakutik representó un espacio de pugna y reestructuración. Por una parte, el partido Pachakutik experimentaba una metamorfosis nacional. Después del giro ideológico de Gutiérrez, las bases y los líderes del partido decidieron delimitar más su organización y su discurso hacia el conflicto étnico. Los sectores intelectuales urbanos que hacían parte del movimiento se verían relegados a espacios secundarios (Barrera, comunicación personal, 19 de febrero 2021). Por otra parte, las figuras carismáticas de la Izquierda Democrática, como Paco Moncayo y Antonio Ricaurte, perdieron confianza en la potencia de su coalición y comenzaron a preparar candidaturas independientes en nuevas plataformas políticas. Esta fragmentación interna llegó a su punto álgido con la irrupción y el éxito electoral de Rafael Correa y el proyecto de la Revolución Ciudadana (RC), el cual fue apoyado por varios de los intelectuales quiteños anteriormente en Pachakutik y por algunas facciones provinciales de la ID.

La elección de 2009 ya no enfrentó a sectores de izquierda contra la DP, sino que fue protagonizada por dos políticos que habían participado en la misma alianza ID-Pachakutik: Augusto Barrera y Antonio Ricaurte. Mientras Barrera estaba ahora sostenido por la potencia nacional de la RC, Ricaurte aparecía como el heredero de la administración de Moncayo. La alcaldía fue eventualmente tomada por Alianza PAIS, al igual que la presidencia y una mayoría absoluta de curules en la Asamblea Nacional. Sin embargo, esta fuerza política no carecía de contradicciones internas y también se constituiría en un espacio de pugna política entre diferentes sectores. Así, mientras la alcaldía representaba un espacio fundamental de poder para redes políticas serranas, intelectuales y cercanas a Barrera, en el partido coexistían intereses contrapuestos de otros personajes costeños y serranos que buscaban un espacio protagónico en el ejecutivo o el legislativo.

A lo largo de la alcaldía de Barrera y el segundo mandato presidencial de Correa, las tensiones resultaron en la expulsión y el resentimiento de varios sectores cercanos ideológicamente a la RC, como grupos ambientalistas (Erazo, 14 de abril 2014), sectores feministas (Constante, 11 de octubre 2013), sectores organizados del indigenismo y la educación (*El Comercio*, 6 de mayo 2012), entre otros aliados políticos identificados a la izquierda en ese entonces –como el partido Ruptura de los 25 y la red de Gustavo Larrea–. A nivel local, la administración procuró aumentar la cohesión política de la red alrededor de la alcaldía para consolidar su capacidad de negociación con otros sectores poderosos al interior de Alianza PAIS (AP), como las redes afines al correísmo y aquellas cercanas al entonces prefecto de Pichincha, Gustavo Baroja (Barrera, comunicación personal, 19 de febrero 2021).

Tabla N.º 1

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES LOCALES QUITEÑAS

AÑO	CANDIDATO GANADOR	%	PRINCIPAL CONTENDOR	%
1988	Rodrigo Paz Democracia Popular	-	Fabián Alarcón Partido Demócrata	-
1992	Jamil Mahuad Democracia Popular	50.1	Fabián Alarcón Frente Radical Alfarista	37
1996	Jamil Mahuad Democracia Popular	59	Federico Pérez Frente Radical Alfarista -PLRE	29
2000	Paco Moncayo Izquierda Democrática	59.72	Roque Sevilla Democracia Popular	24.25
2004	Paco Moncayo Izquierda Democrática	55.05	Rodrigo Paz Mov. Quito en Acción -Part. Soc. Fren. Amp.	26.46



AÑO	CANDIDATO GANADOR	%	PRINCIPAL CONTENDOR	%
2009	Augusto Barrera Alianza PAIS	43.14	Antonio Ricaurte VIVE-Municipalismo	27.02
2014	Mauricio Rodas SUMA-VIVE	58.55	Augusto Barrera Alianza PAIS	39.8
2019	Jorge Yunda	21.39	Luisa Maldonado Compromiso Social	18.42

Fuente: CNE (s/f).
Elaboración propia.

Para entonces, la máquina política de AP se había consolidado tanto en la cúpula como en las bases. Hacia arriba, los espacios de poder eran disputados por personas en cargos administrativos locales o nacionales que gozaban de la confianza de los líderes al interior del partido. Hacia abajo, la máquina logró anclarse a variadas dirigencias barriales a través de Quito (Rodas, comunicación personal, 15 de marzo 2021). Empero, debido a la relativa distancia de AP con las élites económicas tradicionales y al declive de la capacidad de influencia de los movimientos barriales quiteños (Torres-Dávila, 2018), la potencia de esta máquina política estuvo lejos de equipararse a aquella de la Democracia Popular de la década de 1990.

Durante este periodo, la derecha serrana había perdido espacios protagónicos de representación en casi todo el territorio. Las elecciones nacionales de 2013 reiteraban la inmensa popularidad de Rafael Correa y la dificultad de disputa contra la aparentemente hegemónica Alianza PAIS. Por esto, las elecciones locales de 2014 representaron un espacio fundamental de rearticulación, reunión y pugna de la oposición contra las administraciones locales oficialistas. En Quito, después de una serie de negociaciones para encontrar candidato a la alcaldía, fue el joven político Mauricio Rodas quien decidió encabezar una candidatura que tenía poca confianza en lograr la victoria frente a una alta intención

de voto inicial del alcalde saliente (Rodas, comunicación personal, 15 de marzo 2021). No obstante, después de un proceso de reunión de amplios sectores sociales y gracias a una potente y bien articulada campaña electoral, Rodas fue electo alcalde de la ciudad.

La administración de Rodas fue inclusive menos exitosa que sus antecesoras en términos de fortalecimiento político de su plataforma. Durante sus cinco años de mandato, sufrió críticas por denuncias de corrupción de asesores cercanos (*El Universo*, 2 de mayo 2018) y el manejo inadecuado de servicios sólidos (Moncayo Vives, 2021). Como resultado, su imagen personal perdió popularidad y su partido SUMA se debilitó tanto que, en las elecciones locales de 2019, no llegó a presentar una lista propia de concejales o candidato a la alcaldía como representante del oficialismo local.

A nivel nacional, coincidió con la implosión de AP después de la llegada de Lenín Moreno a la presidencia, su enfrentamiento con Rafael Correa y su eventual giro ideológico. Esta reñida pugna al interior de AP tuvo fuertes repercusiones electorales. El correísmo terminó expulsado de su antiguo partido y encontró dificultades para crear uno propio o lograr una alianza con uno existente. Asimismo, Alianza PAIS bajo el mando de Moreno perdió legitimidad y apoyo electoral. En Quito, el correísmo logró presentar una aspirante para la alcaldía de 2019 solo días antes del cierre de las inscripciones, mientras que el morenismo no tuvo candidato. Así, las contestadas administraciones de Rodas y Moreno y la dificultosa rearticulación del correísmo crearon un vacío de poder local que incitaría la participación de varias candidaturas y una alta fragmentación.

Las elecciones de 2019 enfrentaron un histórico número de dieciocho candidatos a la alcaldía, entre los cuales destacaba el exalcalde Moncayo como favorito de todas las encuestas. Para sorpresa de todos, inclusive del mismo competidor (Baquero, comunicación personal, 8 de marzo 2021), en la noche del 24 de marzo de 2019, se anunció que el ganador de la contienda era el radiodifusor Jorge Yunda con un modesto casi 22 % de los votos válidos. Llegó sin un partido político propio o

consolidado y con una máquina electoral de baja cohesión interna. A nivel de concejalías, el correísmo se ratificó como principal plataforma política local, obteniendo 9 de los 21 espacios. Yunda, habiendo logrado solo 3 curules en el Concejo Metropolitano, se encontraba en una disyuntiva: para gobernar tendría que pactar con el sector correísta o formar una coalición con élites políticas y económicas heterogéneas de la ciudad. Yunda decidió probar suerte con la segunda opción.

La administración de Yunda logró un pico de popularidad en septiembre de 2019, llegando a ser evaluado como uno de los mejores alcaldes en América Latina por la ciudadanía (*El Telégrafo*, 4 de abril 2020). No obstante, una serie de conflictos internos, la oposición de sectores económicos y mediáticos representativos y la denuncia de escándalos de corrupción de su administración provocaron un declive de su popularidad (*Expreso*, 15 de enero 2021). Frente a este escenario, fueron los mismos concejales con los que se había aliado al inicio de su administración aquellos que lucharon para despojarlo del cargo a través del voto mayoritario en el Concejo Metropolitano (*Primicias*, 27 de mayo 2021). A esta oposición, se sumó el gobierno recién posicionado de Guillermo Lasso. Después de una serie de litigios, Yunda enfrentó su salida definitiva en septiembre de 2021 y el cargo de burgomaestre pasó a manos del entonces vicealcalde, Santiago Guarderas, quien mantendría el poder hasta el fin del periodo en 2023.

● Los clivajes políticos en la ciudad

En esta sección, se delimita la observación a las últimas tres contiendas electorales por el poder de la alcaldía (2009, 2014 y 2019) con la finalidad de entender a detalle cómo conecta la acción de los protagonistas políticos con sus electores. Este periodo es también sugestivo para entender las interconexiones del poder político local con las disputas nacionales, pues coincide con el acenso y la implosión del partido Alianza PAIS. Si bien esta organización obtuvo resultados electorales favorables en las elecciones nacionales desde la llegada de Rafael Correa en 2006 hasta la elección de Lenín Moreno en 2017, los apoyos logrados a nivel

local fueron más bien fluctuantes y los bastiones que les otorgaban la victoria fueron móviles (Viteri Cevallos, 2019). Se argumenta que la ciudad de Quito representa un caso de estudio adecuado para entender esta interacción política a doble nivel.

Para el análisis, se retoman las herramientas de la teoría del clivaje político. Concretamente, en esta sección, se entiende al clivaje político desde su concepción estricta, es decir, como la conjunción de elementos estructurales, actitudinales y organizativos (Bartolini y Mair, 2007; Deegan-Krause, 2009). Esta teoría exige revisar divisiones objetivas entre grupos sociales (clase, etnia, género...), diferencias discursivas o valóricas y las características de organización y despliegue de las organizaciones políticas durante la campaña. Las divisiones sociales serían concebidas como conflictos latentes que pueden ser o no activados durante las elecciones a través de discursos o de repertorios de acción electoral² para alinear grupos votantes (Desrumaux y Lefebvre, 2016).

Es necesario hacer una pequeña mención a los estudios disponibles sobre clivajes para el caso ecuatoriano. Varios trabajos han hecho referencia a las formas y los resultados de contiendas electorales en Ecuador, aunque la gran mayoría ha sido abordada a escala nacional (Freidenberg, 2004; García, 2012; Ortiz Crespo y Burbano de Lara, 2017; Polga-Hecimovich, 2014; Viteri Cevallos, 2019). Entre estos estudios, se han señalado fracturas según regiones, identidades étnicas y por afinidades personalistas. Ahora bien, son muy contados aquellos textos que revisan consistencias en las contiendas de Quito (Unda, 2019; Welp *et al.*, 2018), por lo que se conoce poco de las constantes en el funcionamiento de su lucha electoral. Este capítulo busca responder a ese vacío analítico revisando qué clivajes importan en la ciudad y cómo ha operado la actividad política de los actores más relevantes según su organización, discursos y apoyos electorales logrados.

2 El repertorio de acción electoral es concebido como formas distintivas de hacer campaña de los diferentes grupos políticos.

La organización de actores y máquinas políticas

Para entender los clivajes políticos quiteños, comenzaremos analizando el accionar de los protagonistas dentro de los partidos políticos y durante la construcción de candidaturas. Durante las elecciones locales, los procesos de selección de candidaturas y la concreción de alianzas son fundamentales para comprender las formas y los desenlaces de la contienda. En esta sección, se revisan las fracturas organizativas desde una doble perspectiva. Al interior de las organizaciones, se observa el grado de cohesión de la estructura política; al exterior, se estudia la fragmentación entre candidaturas y los conflictos que explican los alineamientos de estos actores.

Las elecciones locales de 2009 se produjeron en el auge electoral de Alianza PAIS. Después de su llegada en 2006, Rafael Correa había ganado popularidad que se había cristalizado en la victoria de tres elecciones: un referéndum aprobatorio para una nueva Constitución 2007, la consolidación de una mayoría en la Asamblea Constituyente de ese año (79 curules de 130), y la victoria en el referéndum constituyente de 2008. Durante este periodo, la estructura de partidos nacional tuvo una reconfiguración radical, pues partidos como Sociedad Patriótica (PSP) e Izquierda Democrática (ID) se vieron desplazados por la nueva izquierda de Alianza PAIS, perdieron influencia electoral y varios de sus líderes saltaron a esta nueva plataforma política.

A nivel local, se produjo una reestructuración previa a las elecciones de 2009. Estas elecciones locales de 2009 tendrían dos particularidades: coincidirían por única vez con la elección de candidatos nacionales a la presidencia y la Asamblea, y serían los primeros comicios en los cuales AP presentaría candidatos propios para las alcaldías. Por esto, Moncayo, quien había tenido dos administraciones locales con alta aprobación³, terminaría declinando una apuesta por la reelección. En

3 Según la encuesta privada de Santiago Pérez del 23 de agosto de 2008, 63.26 % de los quiteños consideraban la gestión de Moncayo buena o muy buena.

lugar de esto, configuró una plataforma política propia con colaboradores cercanos y élites históricas de la ID para presentarse como candidato a la Asamblea Nacional por la provincia de Pichincha. Mientras este proceso se llevaba a cabo, otros personajes de la ID, como el entonces prefecto Gustavo Baroja, prefirieron abandonar esta plataforma y acercarse a la naciente Alianza PAIS.

La cohesión alrededor de Moncayo no era completa, pues su nuevo movimiento, el Municipalismo, según el mismo exalcalde, comenzó con alrededor de 140 personas, pero solamente mantuvo el apoyo de 30 (Moncayo, comunicación personal, 2 de marzo 2021). Asimismo, Antonio Ricaurte, entonces concejero provincial para Pichincha de la ID, también decidió fundar un movimiento propio llamado VIVE, desde el cual prepararía su candidatura a la alcaldía y pactaría con la plataforma de Moncayo. Todas estas salidas debilitaron profundamente al partido político saliente; no obstante, las redes que quedaron en la ID decidieron presentar una candidata propia a la alcaldía, María Yolanda Torres, y una lista de concejales durante esta elección.

En contraste, Alianza PAIS encontró formas de mediar sus tensiones internas a través de un proceso de primarias internas. Se concertó que este permitiría el voto del público general sin restricciones y se acordó que Rafael Correa buscaría no influenciar dicha votación en favor de algún candidato (*El Universo*, 23 de enero 2009). Dos precandidatos a la alcaldía tomaron protagonismo al interior del partido: Galo Chiriboga y Augusto Barrera. Sería este último el vencedor de estos comicios internos. En este escenario, la fragmentación externa tuvo estas características:

Tabla N.º 2

FRAGMENTACIÓN DEL ESCENARIO POLÍTICO LOCAL DE 2009

CANDIDATURAS A LA ALCALDÍA 2009		PARTIDOS SEGÚN CONCEJALES 2009	
N.º de candidatos	14	N.º de partidos inscritos	21
Ind. de concentración	0.69	N.º efectivo de partidos según curules logradas	2.53
Desviación estándar parroq.	0.03		

Fuente: CNE (s/f).
Elaboración propia.

Para las candidaturas a la alcaldía, se toman dos datos como indicadores de fragmentación: el número de candidatos inscritos para cada contienda y el índice de concentración de los votos⁴ (Ocaña y Oñate, 1999). Además, se muestra la desviación estándar de este último índice para las parroquias. Para los partidos políticos, por su parte, se calcula la fragmentación a través del número de partidos que participaron con lista de concejales y el número efectivo de partidos según los escaños obtenidos⁵.

El escenario político tuvo catorce candidatos a la alcaldía, aunque dos principales acapararon el 69 % de los votos: Augusto Barrera y Antonio Ricaurte. Mientras Barrera fue sostenido por la plataforma en auge de Alianza PAIS, Ricaurte fue apoyado por una alianza entre los

4 La concentración electoral es la suma de los votos válidos de los dos principales candidatos en relación al total.

5 El número efectivo de partidos (NEP) se calcula tomando en cuenta los escaños logrados por cada partido a través de la fórmula:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

movimientos VIVE y Municipalismo, encarnando el legado del alcalde saliente. Ya que estas elecciones coincidieron con las nacionales, Barrera fue acompañado por la candidatura presidencial de Correa y Ricaurte, por Moncayo, promocionando su candidatura como asambleísta provincial.

Las elecciones seccionales de 2014 fueron distintas. Esta vez no coincidían con la campaña nacional y Alianza PAIS se había convertido en el nuevo *establishment* local que tenía que defender la alcaldía. Existía cierta confianza en el oficialismo, debido a la amplia victoria de Rafael Correa en 2013, quien fue reelecto con el 58 % de los votos válidos frente a un 23 % para su nuevo opositor, Guillermo Lasso. Asimismo, AP logró consolidar una mayoría absoluta de 100 curules sobre 137 en la Asamblea Nacional, lo que la convertía indiscutiblemente en la primera fuerza política del país. A nivel local, el escenario político era alentador: las primeras encuestas de Perfiles de Opinión, publicadas a finales de octubre de 2013, señalaban una intención de voto de 47 % para Augusto Barrera contra un 9 % para Mauricio Rodas (Confirmado.net, 25 de octubre 2013).

No obstante, esta confianza del oficialismo ocultó algunas debilidades de su candidatura que no fueron entendidas sino hasta después de los resultados. Al interior del partido, jugó en contra el hermetismo de la selección de candidaturas y las tensiones entre bandos que buscaban consolidar su influencia en el partido. En lugar de representar una propuesta progresista amplia, los candidatos fueron selectos dentro de los límites de las redes de AP y pocos canales permitían la inserción de nuevos grupos. Al exterior de la organización, además, los actores quiteños opositores de la Revolución Ciudadana comenzaron un proceso de coalición para, con una sola candidatura potente, hacer frente al intento de reelección de Barrera.

Respecto a la cohesión interna de AP, el proceso de 2014 no tuvo elecciones primarias como aquellas de 2009, sino que las listas fueron conformadas a partir de procesos de negociación entre sectores de poder nacional y provincial al interior del partido y fueron ratificadas sin

observaciones por la dirección nacional de esta organización (Ponce, comunicación personal, 18 de febrero 2021). Esto produjo un cierto efecto de expulsión de otros sectores sociales, pues la gran parte de candidaturas correspondía a militantes del partido y a otros tipos de personas de confianza de élites del partido. De esta manera, se excluyeron tanto algunas bases organizadas (Paucar, comunicación personal, 8 de marzo 2021) como organizaciones progresistas externas al partido.

Adicionalmente, la cohesión al interior de AP se encontraba afectada debido a una serie de fracturas que se produjeron entre 2009 y 2014. A un lado del tablero, debido a medidas tomadas desde el ejecutivo, Correa afrontó conflictos con sectores feministas, ecologistas, indígenas y de maestros (como la CONAIE y el FUT). La crisis vino por el abandono del proyecto Yasuní ITT, la regulación y categorización de las universidades ecuatorianas y la interrupción de la tradición de concesiones corporativas a sectores organizados como el movimiento indígena. Adicionalmente, la plataforma política de Alianza PAIS conllevaba sus propias contradicciones. Durante estos años, el grupo de Ruptura de los 25, el cual había apoyado la candidatura local de Barrera en 2009, se distanció de AP por diferencias con el gobierno nacional. Dentro del partido también existían intereses contrapuestos de otros actores políticos que, buscando mayor protagonismo en el ámbito nacional, se beneficiarían del desplome de las redes políticas articuladas alrededor de la alcaldía de Quito. Se puede mencionar tanto redes políticas de la Costa cercanas al entonces vicepresidente Jorge Glas, como las de la Sierra –el partido Avanza del antiguo prefecto de Pichincha y aliado coyuntural de Correa, Ramiro González.

Al otro lado del tablero, dos personajes se encontraban construyendo activamente una candidatura conjunta de oposición: Antonio Ricaurte y Mauricio Rodas. Mientras Ricaurte había mantenido una posición antagónica a Barrera durante toda su administración (Betancourt, 2018: 63), Rodas se había dado a conocer como nueva figura política durante las elecciones nacionales de 2013, en donde logró un cuarto lugar con 3.9% de los votos válidos. En esta alianza de sus partidos SUMA y VIVE fue-

ron sumando el apoyo de otros personajes políticos locales, como César Montúfar, Rodrigo y Esteban Paz, y la directiva provincial del partido CREO (Rodas, comunicación personal, 15 de marzo 2021). Finalmente, fue Rodas quien encabezó la candidatura local en esta amplia coalición. Por todo esto, el escenario se encontraba poco fragmentado al exterior:

La fragmentación se redujo significativamente entre las dos contiendas

Tabla N.º 3

FRAGMENTACIÓN DEL ESCENARIO POLÍTICO LOCAL EN 2014

CANDIDATURAS A LA ALCALDÍA 2014		PARTIDOS SEGÚN CONCEJALES 2014	
N.º de candidatos	6	N.º de partidos inscritos	11
Ind. de concentración	0.96	N.º efectivo de partidos según curules logradas	2.14
Desviación estándar parroq.	0.02		

Fuente: CNE (s/f).
Elaboración propia.

estudiadas y, en esta ocasión, solamente seis candidatos se postularon para disputar la alcaldía de Quito. Los dos protagonistas concentraron el 96 % de los votos válidos y su desviación estándar fue muy pequeña. Es decir, esto fue muy similar en todas las parroquias. La fractura principal que dividía a estas candidaturas a nivel organizativo era el correísmo contra el anticorreísmo, pues la alcaldía se presentaba como un espacio fundamental para consolidar poder al interior de AP o para contestar la aparente hegemonía política nacional de Correa.

Las elecciones de 2019 fueron diferentes a las anteriores debido a administraciones contestadas tanto a nivel nacional como local. Desde la llegada de Lenin Moreno a la presidencia, Alianza PAIS comenzó un

proceso de implosión por el creciente antagonismo entre el entonces presidente y las redes leales a Rafael Correa. Mientras Moreno carecía de apoyo popular y redes políticas que puedan disputar la alcaldía, el correísmo tenía problemas para encontrar una nueva plataforma y consolidar con tiempo una candidatura propia. A la escala de Quito, la administración de Mauricio Rodas había también perdido apoyo y decidió no postularse a la reelección ni auspiciar una candidatura nueva. Estos dos vacíos de poder relativos produjeron la aparición de varios nuevos actores que veían oportunidad para arrebatar el poder local.

Cuatro contendores lograron protagonismo en esta contienda. En primer lugar, el personaje favorito de las encuestas hasta el final de la campaña fue el exalcalde Paco Moncayo, quien había aceptado la candidatura de una extraña coalición entre los partidos Izquierda Democrática y Democracia Sí, los cuales apoyaban su candidatura a la alcaldía, pero, debido a una negociación infructífera, lanzaron listas propias de candidatos a la concejalía. El segundo favorito, aunque bastante detrás en las encuestas, fue Jorge Yunda, radiodifusor y asambleísta provincial electo por Alianza PAIS. Yunda se separó de Moreno y Correa y, basado en su popularidad personal, preparó una candidatura local independiente con el recién creado y poco representativo Movimiento Unión Ecuatoriana.

Una tercera candidatura apareció desde las redes correístas que lograron pactar a último momento con el partido nacional Compromiso Social y presentaron candidatos propios. Fue la concejala saliente Luisa Maldonado quien logró el auspicio de esta plataforma política y quien gozaría del apoyo de Correa durante la campaña. Una cuarta candidatura fue liderada por César Montúfar, profesor universitario y político opositor del correísmo de largo aliento. Si bien, en un principio, había logrado pactar con el partido CREO, esta alianza no se concretó y se postuló por su propio partido Concertación. A diferencia de las dos primeras candidaturas que se mostraban más consensuales, estas últimas sí buscarían posicionarse frente a la fractura correísmo-anticorreísmo para llamar al voto de los quiteños. La fragmentación de esta contienda

fue mucho mayor que las anteriores:

Tabla N.º 4

FRAGMENTACIÓN DEL ESCENARIO POLÍTICO LOCAL DE 2019

CANDIDATURAS A LA ALCALDÍA 2019		PARTIDOS SEGÚN CONCEJALES 2019	
N.º de candidatos	18	N.º de partidos inscritos	21
Ind. de concentración	0.398	N.º efectivo de partidos según curules logradas	3.71
Desviación estándar parroq.	0.09		

Fuente: CNE (s/f).
Elaboración propia.

Dieciocho candidaturas a la alcaldía de Quito se postularon este año y veintiún partidos presentaron candidatos a la concejalía. La votación de los dos principales candidatos –Yunda y Maldonado– solamente llegó al 39.8 % de votos válidos, mientras fue el 74.5 % cuando se adiciona la votación de Moncayo y Montúfar. La desviación estándar de estos votos fue relativamente alta, sugiriendo que los votos no tuvieron alta heterogeneidad entre territorios. A nivel organizativo, importó –aunque menos que antes– la fractura correísmo-anticorreísmo, pero también se establecieron candidaturas alrededor de los dos personajes populares.

Antes de continuar, es necesario observar la capacidad de permanencia de los partidos y las máquinas políticas dentro de escena. La Tabla N.º 5 resume la participación de partidos y movimientos en las elecciones locales quiteñas. Como es observable, solo uno de ellos, movimiento VIVE, ha logrado sobrevivir durante las tres elecciones, aunque ya no

de forma protagónica en 2019. Para el resto de casos, en regla general, los partidos tienen una participación inconsistente y las alianzas aparecen como una respuesta común para compensar las debilidades de las plataformas.

Tabla N.º 5

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESCENARIO LOCAL

PARTIDO	2009	2014	2019
Alianza PAIS	Participó	Participó	-
Compromiso Social	-	-	Participó
VIVE	A ⁶ + Municipalismo	A + SUMA	A + ID (solo concejales)
SUMA	-	A + VIVE	-
Municipalismo	A + VIVE	-	-
Izquierda Democrática	A + Concertación Social	-	A + VIVE + Democracia Sí
Unión Ecuatoriana	-	-	Participó
Concertación	Participó	-	Participó

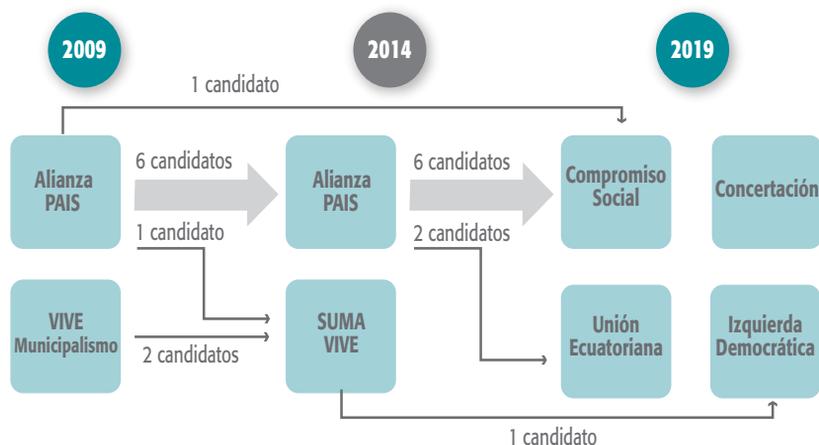
Fuente: CNE (s/f).
Elaboración propia.

6 En la Tabla N.º 5, la A + significa "participó en alianza con", mientras - significa que no participó en las elecciones locales.

Ahora bien, no solamente es necesario observar los partidos, sino sobre todo las redes de personas que se encuentran insertas en ellos. En este caso, se analiza la máquina política, entendida como la estructura de candidatos principales y alternos para cargos de representación local, sean estos concejalías, alcaldía y prefectura. El Gráfico N.º 1 presenta la permanencia de los candidatos sobre las plataformas políticas. Existe una red medianamente consolidada correspondiente al proyecto político correísta que permaneció a pesar del fin de la presidencia de Correa en 2017 y de su salida del país en 2018.

Gráfico N.º 1

TRANSFERENCIA DE CANDIDATOS ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS EN QUITO



Fuente: CNE (s/f).
Elaboración propia.

Hay que matizar esta relativa permanencia en la red de la RC porque no es tan grande, aunque contraste con la débil transferencia entre los

otros partidos. En efecto, sumando candidatos a la concejalía titulares y suplentes a la alcaldía y a la prefectura, en 2009 existían 26 candidaturas locales posibles; en 2014 y 2019, fueron 44. Una transferencia de 6 o 7 candidatos entre 44 posibles sigue siendo modesta. En contraste, las otras plataformas políticas cuentan con una transferencia prácticamente nula de candidatos, por lo que se puede argumentar que sus máquinas son de baja cohesión y son armadas en cada elección.

Los discursos y las estrategias de campaña

En esta segunda sección, se revisan las formas que tomaron las campañas a través de la observación de *issues* (o problemáticas) y de repertorios de acción electoral de las candidaturas. Los primeros son entendidos como temas de controversia y oposición que se resaltan para aumentar sus apoyos políticos, mientras los repertorios corresponden a las formas de activación en campaña de los candidatos y sus colaboradores. Como se analizará, durante las contiendas locales, fracturas clásicas de la escala nacional como la oposición izquierda-derecha se desdibujan para dar lugar a otros elementos discursivos y performativos. Se resaltan los elementos distintivos activados de manera sistemática por los principales candidatos.

Ya que las elecciones locales de 2009 coincidían con la campaña de instancias nacionales, los principales candidatos unieron sus estrategias con aquellas correspondientes a otras escalas. La forma distintiva de las candidaturas se produjo a raíz de la táctica de *endosar votos* de figuras con una popularidad más consolidada. Concretamente, la campaña de Barrera buscaba apoyarse de la potencia del correísmo, mientras Ricaurte era sostenido por el alcalde saliente, Paco Moncayo. Esta forma de campaña incluyó spots publicitarios conjuntos, hojas volantes que señalaban la cercanía es estos personajes, visitas a barrios y votos en caravana el día del sufragio (*La Hora*, 27 de abril 2009). En este sentido, los actores planteaban la campaña como una oposición entre el correísmo y el moncayismo.

Además, dos elementos secundarios permitieron crear cierto espacio de diferenciación y disputa: las propuestas de transporte para Quito y el señalamiento de irregularidades en el municipio. Por una parte, si bien ambos candidatos reconocían que el sistema integrado de transporte público quiteño estaba a su límite, los macroproyectos planteados para solucionar esto eran distintos. Mientras Ricaurte proponía la creación de un Tren Ligerero sobre tierra, Barrera ideaba la construcción de un Metro bajo tierra que conecte el norte con el sur de la ciudad. Por otra parte, durante la campaña, se popularizó un informe de contraloría que señalaba posibles irregularidades en el contrato de concesión del aeropuerto de Quito (*El Universo*, 10 de enero 2009), y esto fue utilizado para criticar de manera indirecta la administración saliente.

Más allá de estos elementos de oposición, resultaba complejo diferenciar las formas de las candidaturas. No solamente los candidatos coincidían en priorizar propuestas para resolver los problemas de seguridad y tráfico (*Contacto Directo*, 9 de enero 2009), sino que también los repertorios de campaña eran muy cercanos. Por ejemplo, los dos protagonistas hicieron visitas puerta-a-puerta en barrios, participaron en caravanas motorizadas y sus cierres de campaña consistieron en caminatas a través de Quito, la concentración de militantes y la presentación de los candidatos y de artistas invitados en una tarima. En este sentido, ya que la forma de trabajar políticamente durante la campaña era muy similar, las imágenes personales y las marcas de partido cobraron el valor central como factor de distinción.

Las elecciones de 2014 ya no coincidieron con instancias nacionales, sino que llegaban después de un año de la reelección de Rafael Correa, quien había logrado su mejor resultado hasta el momento con 57.17 % de los votos válidos. Durante la carrera presidencial de 2013, Mauricio Rodas, un nuevo joven contendor quiteño, entró en escena y utilizaría este primer posicionamiento como base para su candidatura a la alcaldía. Rodas comenzó su campaña en octubre de 2013 con visitas puerta-a-puerta y caminatas de jornadas enteras por los barrios de Quito (Rodas, comunicación personal, 15 de marzo 2021). Lejos de tomar una posición abiertamente confrontativa contra la administra-

ción de Barrera o de Correa, procuró construir una campaña fresca, innovadora y cercana a la emotividad de la gente. Así, en lugar de argumentar que la administración municipal era mala, adoptó el spot “Sí podemos vivir mejor”, apropiándose indirectamente de la propaganda sobre el buen vivir del gobierno nacional.

Barrera también basó su campaña en caminatas por los barrios, pero comenzó formalmente tres meses después que Rodas. El martes 7 de enero, al iniciar legalmente la campaña, Barrera tomó licencia sin sueldo de su cargo como burgomaestre para dedicar el 100 % de su tiempo al recorrido de los barrios quiteños. Los repertorios de Barrera de 2014 fueron muy cercanos a aquellos desplegados en su primera elección: visitas puerta-a-puerta y mostrar cercanía con la imagen de Correa y el proyecto de la Revolución Ciudadana. Ya que optaba a reelección, su estrategia discursiva central giraba alrededor de la reivindicación de su obra en el municipio que era bien calificada por la ciudadanía.

En esta campaña, Rodas resaltó dos grandes elementos de crítica al *establishment* local de Barrera que produjeron una clara diferenciación entre las candidaturas y le otorgarían ventaja discursiva. Un primer *issue* giró en torno a la lucha de lo nuevo contra lo antiguo. Rodas se presentaba como un candidato joven, preparado e independiente, y fundamentaba su crítica a Barrera en su larga trayectoria política (Zeas, 15 de febrero 2014). El repertorio específico sobre esta fractura se produjo en las redes sociales Facebook y Twitter, en las cuales Rodas tuvo una actividad mucho mayor que su adversario. En Facebook, por ejemplo, durante la campaña, Barrera realizó 110 publicaciones que lograron 35 377 me gusta y 3 810 compartidos, mientras Rodas publicó 158 veces y recibió 271 989 me gusta y 18 428 compartidos (Mera, 2015). La diferencia de las interacciones recibidas en las páginas logró una relación de aproximadamente diez a uno a favor de Rodas.

Un segundo *issue* de diferenciación relevante en la contienda tuvo que ver con los impuestos municipales. La campaña de Rodas hizo mucho énfasis en el endurecimiento de reglas, la creación de multas y

la imposición de impuestos que se habían producido durante la administración de Barrera. Desde el oficialismo, poco se logró para contener este discurso y, en una etapa final de la contienda, el municipio dejó de cobrar peajes al interior de la ciudad y se comprometió a devolver algunas multas exageradas (*El Comercio*, 13 de febrero 2014), lo que produjo la legitimación del discurso de Rodas. Frente a la activación sistemática de estos *issues*, la campaña de Barrera decidió responder enfatizando en la popularidad de Correa como líder del proyecto político y en la reivindicación del trabajo realizado desde la alcaldía. Estos esfuerzos resultaron insuficientes para detener la tendencia de intención de voto que terminó dando un giro en su contra.

La campaña de 2019 enfrentó múltiples estrategias para ganar votos. Los favoritos por las encuestas, Moncayo y Yunda, compartieron la intención de despegarse de la interacción con otros candidatos. Estos dos personajes no participaron en ningún debate público y no utilizaron sus apariciones en prensa para responder a las críticas. Otro aspecto que compartieron fue el alto personalismo de sus estrategias, pues su votación no se sostenía en la confianza por un partido político consolidado, sino por el liderazgo que ellos buscaban encarnar. Así, Moncayo hacía referencia sistemáticamente al pasado, proponía el retorno a la ciudad ordenada que logró bajo su gestión y argumentaba que su decisión de volver al ruedo político respondía a un llamado ético por el bien de la ciudad. Sus formas de campaña eran bastante tradicionales, pues mantenía los mítines con simpatizantes políticos, las caravanas y las visitas a los barrios.

Yunda, en contraste, resaltaba sus cualidades en la campaña. Su consigna era “un hombre del pueblo al poder” (Baquero, comunicación personal, 8 de marzo 2021), la cual era construida a partir de la participación protagónica de Yunda en sus conciertos de música popular, sus torneos de ecuvóley y visitas a barrios. La divergencia de la estrategia de Yunda respecto a la de Moncayo consistió en su carácter plebeyo. Así, mientras Moncayo buscaba legitimarse como una élite educada y capaz a partir de su experiencia previa como alcalde, Yunda procuraba resaltar sus cualidades artísticas, deportivas y empresariales

manteniendo una horizontalidad con su público. Para esto, hacía constante alusión a su origen humilde y a su sentido del gusto –musical, gastronómico, humorístico– cercano a aquel de los sectores populares urbanos de Quito.

Maldonado y Montúfar, en cambio, se esforzaban por aprovechar todo tipo de espacios para dar a conocer sus candidaturas y sus propuestas. Una de las estrategias compartidas de estos actores inicialmente secundarios fue activar críticas contra la popular figura de Moncayo. Así, durante los debates resaltaban constantemente su ausencia y aprovechaban entrevistas para lanzar críticas contra su imagen política y su antigua administración. En su Twitter, Maldonado lo llamaba “un neoliberal aliado a Moreno y a Rodas”, por ejemplo; Montúfar reactivó el cuestionamiento sobre el sobreprecio de la construcción del aeropuerto⁷. En este sentido, la popularidad del exalcalde se veía afectada por los ataques de estos personajes, quienes aprovechaban estos espacios para darse a conocer mejor. Yunda no entró en esta dinámica de conflicto.

Sin embargo, más allá de este punto común, las campañas de Maldonado y Montúfar eran contrarias en discurso. Una primera fractura entre estas opciones era el correísmo. Maldonado era la candidata que representaba la continuación del proyecto debilitado de la Revolución Ciudadana y, permanentemente, recordaba las obras que se habían hecho para mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. De alguna manera, el centro de su propuesta era responder a esa nostalgia y prometer el regreso a ese pasado añorado por algunos. Montúfar tenía una posición radicalmente distinta respecto a esto: él resaltaba su trabajo como opositor del correísmo, como denunciante personal de casos de corrupción y una de sus propuestas era el fin de ese legado. Argumentaba que haría reformas institucionales y normativas para ser más eficiente con los recursos públicos y terminar con los

7 Este cuestionamiento había sido utilizado como herramienta de deslegitimación en 2009 también por la campaña de Alianza PAIS.

casos de corrupción (*Notimundo*, 12 de marzo 2019). En este sentido, el anticorreísmo de Montúfar estaba acompañado de un discurso de honestidad y de manejo sensible de los recursos públicos.

Una segunda diferencia, que también resuena con aquella de los primeros dos candidatos discutidos, consistió en el carácter elitista o plebeyo de su campaña. Maldonado, como dirigente barrial del sur, enfocaba su campaña en los sectores populares urbanos y resaltaba su origen popular. Montúfar, por el contrario, lograba cimentar sus apoyos en sectores medios o medios-altos de la ciudad, y destacaba su amplia preparación académica para legitimarse como posible buen líder y gestor público. En este sentido, fueron tres *issues* aquellos que organizaron 2019. En primer lugar, se contrapuso el estilo de élite educada de Moncayo y Montúfar contra el estilo de liderazgo plebeyo de Maldonado y Yunda. En segundo lugar, existió una división entre Maldonado y Moncayo que prometían recuperar un pasado mejor frente a Yunda y Montúfar, que encarnaban una posibilidad de cambio. Finalmente, el correísmo-anticorreísmo fue un discurso que ordenó el accionar de Maldonado y Montúfar, aunque esto estuvo virtualmente ausente en las campañas de Yunda y Moncayo.

La cristalización electoral de las identidades políticas y las jerarquías sociales

Una vez analizados los aspectos organizativos y discursivos que dividieron los contextos electorales quiteños, es necesario entender qué traducciones tuvieron estos sobre los alineamientos de votantes durante cada elección. Para dar cuenta de esto, se estudian dos encuestas postelectorales (2009 y 2014) y una preelectoral (2019), y se revisan los resultados oficiales de las votaciones a nivel parroquial⁸. A grandes

8 Los resultados de las encuestas son ponderados a posteriori según la proporción real de los votos válidos de los candidatos a la alcaldía. Así, se procura corregir los márgenes de error de la encuesta para que los cruces de variables reflejen de la manera más precisa posible las proporciones reales de los votantes.

rasgos, existen dos categorías de clivajes que se activan sobre el tiempo: el correísmo y la clase. A continuación, se discuten estas divisiones, sus extensiones analíticas y sus posibles explicaciones.

El primer clivaje que organizó las elecciones fue el correísmo, entendido como una identidad política independiente de otras formas de división y que se articula en apoyo a un líder carismático. En las encuestas, esta variable mantiene significancia estadística medida a través de indicadores y es transversal a otras variables, como la clase, algo que ya sugería el trabajo de García (2012) al estudiar los alineamientos a nivel nacional. En otras palabras, el correísmo no funciona como clivaje de clase, sino que divide todas las capas sociales de manera más o menos homogénea, siendo un clivaje basado en una imagen personalista. Se puede argumentar que es un tipo de representación enmarcada en un *círculo pueblo* (Zarembek *et al.*, 2017), es decir, una forma de conexión directa de votantes con el candidato principal del proyecto político.

Tabla N.º 6

VOTOS TOTALES PONDERADOS POR CANDIDATOS A LA ALCALDÍA DE 2009 SEGÚN CORREÍSMO (VOTO PRESIDENCIAL)

VOTO PRESIDENCIAL	POR BARRERA	POR RICAURTE	POR OTRO	NB
Por Correa	59.34 %	23.91 %	11.14 %	5.62 %
Por otro	7.89 %	19.80 %	61.38 %	10.92 %
NB	11.85 %	39.67 %	0 %	48.48 %
Promedio ponderado	38.31 %	23.99 %	26.49 %	11.21 %

Fuente: Encuesta de Santiago Pérez del 6 de junio de 2009. Elaboración propia.

El correísmo se estudia en esta sección a partir de dos preguntas. Para el caso de 2009 y 2019, se cruza la intención de voto presidencial con aquella a nivel local. Concretamente, se retoman las preguntas sobre por quién votó o por quién votaría para candidato presidencial y a la alcaldía. Debido a la ausencia de esta pregunta en 2014, se utiliza la de la satisfacción de la gestión de Correa en la presidencia y se la cruza con la información de por quién votó para candidato a la alcaldía.

La Tabla N.º 6 permite observar una concentración de votantes correístas por la candidatura de Augusto Barrera y una dispersión por las demás. Se podría pensar que la identidad política de la Revolución Ciudadana permitió, durante esa elección, alinear votantes también con la propuesta local, mientras la candidatura de Ricaurte no fue exitosa en inhibir el peso del correísmo o acaparar adecuadamente los sectores opositores, quienes prefirieron a otros candidatos a la alcaldía.

Tabla N.º 7

VOTOS TOTALES PONDERADOS POR CANDIDATOS A LA ALCALDÍA DE 2014 SEGÚN CORREÍSMO (GESTIÓN PRESIDENCIAL)

GESTIÓN DE CORREA	POR BARRERA	POR RODAS	POR OTRO	NB
Muy buena	52.93 %	35.32 %	5.06 %	6.68 %
Buena	35.99 %	53.41 %	2.33 %	8.27 %
Mala	2.45 %	86.14 %	4.11 %	7.31 %
Muy mala	0 %	100 %	0 %	0 %
Promedio ponderado	35.14 %	54.13 %	3.22 %	7.50 %

Fuente: Encuesta de Santiago Pérez del 28 de febrero de 2014. Elaboración propia.

La Tabla N.º 7 presenta un escenario político distinto en el caso de las elecciones de 2014, pues el candidato Mauricio Rodas sí fue capaz de inhibir la afinidad correísta y logró un buen resultado en el grupo de aquellos que consideraban muy buena la gestión del entonces presidente. Más importante todavía, Rodas fue capaz de triunfar entre aquellos que consideraban la gestión de Correa buena, y tuvo una victoria contundente en las esferas anticorreístas.

Finalmente, la Tabla N.º 8 permite entender el peso del correísmo en el apoyo de ciertas candidaturas en 2019. El caso más representativo es el de Luisa Maldonado, quien parece haber gozado casi exclusivamente el apoyo correísta, pues su intención de voto es sumamente modesta en otras esferas sociales. Un caso opuesto es el de César Montúfar, quien tiene un rechazo marcado en el sector correísta, pero logra cierto apoyo en las otras esferas. Yunda, por su parte, logró afianzarse en sectores no correístas. En el caso de Moncayo, las diferencias fueron menos marcadas.

Tabla N.º 8

VOTOS TOTALES PONDERADOS POR CANDIDATOS A LA ALCALDÍA DE 2019 SEGÚN CORREÍSMO (VOTO PRESIDENCIAL HIPOTÉTICO)

VOTO PRESIDENCIAL	POR YUNDA	POR MALDONADO	POR MONCAYO	POR MONTÚFAR	POR OTRO	NB
Por Correa	13.96 %	45.26 %	16.32 %	5.05 %	9.72 %	9.69 %
Por otro	26.52 %	3.86 %	15.39 %	14.86 %	27.35 %	12.03 %
NB	21.07 %	3.25 %	10.01 %	9.53 %	19.57 %	36.56 %
Promedio ponderado	22.05 %	15.19 %	14.66 %	11.17 %	21.05 %	15.88 %

Fuente: Encuesta de Santiago Pérez del 18 de marzo de 2019.
Elaboración propia.

Ahora bien, el voto en la ciudad también está organizado por un clivaje de clase, entendido como el conjunto de jerarquías socioeconómicas que crean élites y grupos periféricos. En esta sección, se retoman dos indicadores para dar cuenta de estas jerarquías. Se observan las diferencias por nivel educativo en las encuestas y, a nivel territorial, se analizan los resultados a escala parroquial con el indicador socioeconómico del texto de Barrera *et al.* (2022).

Tabla N.º 9

VOTOS TOTALES PONDERADOS POR CANDIDATOS A LA ALCALDÍA DE 2019 SEGÚN NIVEL EDUCATIVO

NIVEL EDUCATIVO	POR YUNDA	POR MALDONADO	POR MONCAYO	POR MONTÚFAR	POR OTRO	NB
Básica o menor	15.57 %	14.03 %	26.56 %	0 %	4.22 %	39.63 %
Secundaria o técnica	27.38 %	15.34 %	12.45 %	5.14 %	25.96 %	13.72 %
Universitaria	15.74 %	15.31 %	14.49 %	23.92 %	18.54 %	12.01 %
Promedio ponderado	22.05 %	15.19 %	14.66 %	11.17 %	21.05 %	15.88 %

Fuente: Encuesta de Santiago Pérez del 18 de marzo de 2019. Elaboración propia.

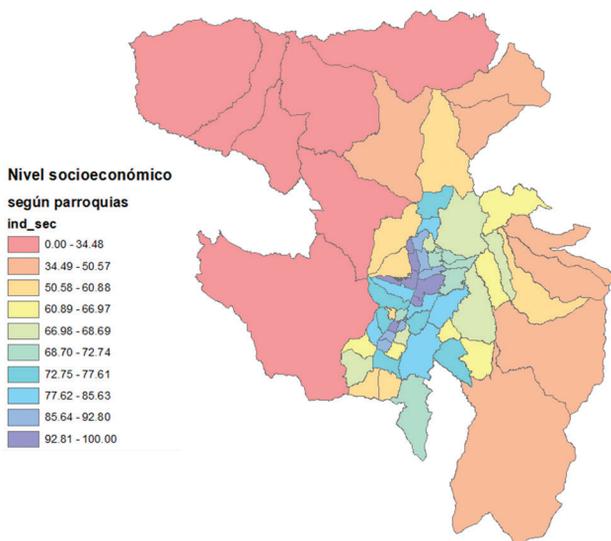
Cabe resaltar que el clivaje de clase no es estadísticamente significativo en las encuestas de 2009 y 2014. Es decir, en estos episodios, estas diferencias no parecen haber sido activadas con fuerza, por lo que no se las incluye en esta sección. Sin embargo, las elecciones de 2019 sí tuvieron una activación de estas estratificaciones. La Tabla N.º 9 presenta las proporciones de voto según nivel educativo para las últimas elecciones. En este caso, es más acentuado el rechazo de Montúfar en sectores bajos, teniendo un 0 % de intención de voto en personas con educación básica. Maldonado experimenta una inhibición de las diferencias, pues es apoyada en una medida similar por estas diferentes

capas, al igual que Moncayo. Yunda es apoyado con mayor potencia por los sectores intermedios.

A nivel territorial, Quito tiene una alta estratificación socioeconómica que se traduce en la existencia de un hipercentro y una multiplicidad de periferias. El Gráfico N.º 2 presenta la distribución espacial del índice socioeconómico construido a partir de variables de pobreza, desigualdad e ingresos disponibles en el censo de población y otras encuestas del INEC⁹. A nivel urbano, existen periferias al norte y al sur de la ciudad; y a nivel rural, clústeres de parroquias con una calidad de vida muy inferior a aquellas cercanas al hipercentro.

Gráfico N.º 2

DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL ÍNDICE DE NIVEL SOCIOECONÓMICO



Fuente: CNE (s/f).
Elaboración propia.

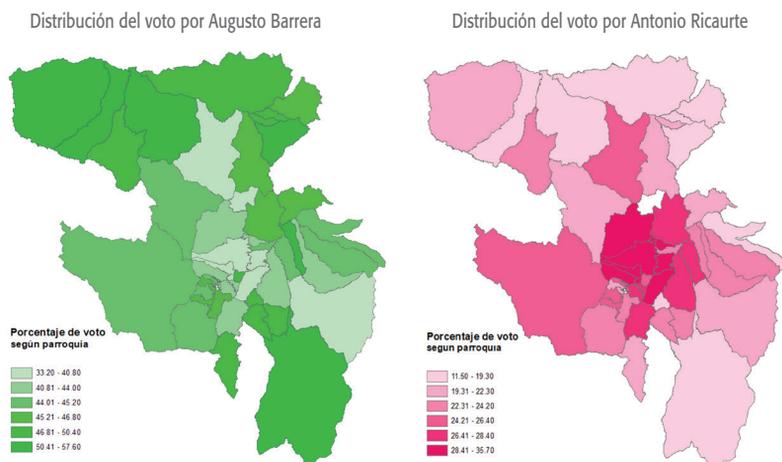
9 La construcción se especifica en los anexos del documento de tesis del repositorio de FLACSO.

En las elecciones de 2009 y 2014 podemos notar patrones de distribución territorial distintos para los candidatos. Barrera logró consolidar la fortaleza de su votación en las periferias rurales que cuentan con bajas condiciones de vida, pero son poco numerosas en población. En cambio, Ricaurte y Rodas se afianzaron alrededor del hipercentro urbano, donde se acaparan los valores más altos del indicador socioeconómico.

La elección de 2019 es un tanto diferente. Moncayo, de una manera muy similar a Barrera, logró consolidar su voto más fuerte en las periferias rurales del norte y el este de Quito. Asimismo, la votación de Montúfar se asemejó con aquella de Ricaurte y Rodas, pues logró sus mejores resultados en el hipercentro de la ciudad. La particularidad de esta elección fue el anclaje de las candidaturas de Yunda y Maldonado en los sectores periféricos urbanos, el sur de Quito y las parroquias urbanizadas del norte. Estas parroquias son altamente pobladas y fueron activadas por la acción estratégica y sistemática de estos actores con discursos plebeyos.

Gráfico N.º 3

MAPAS DE DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL VOTO DE 2009

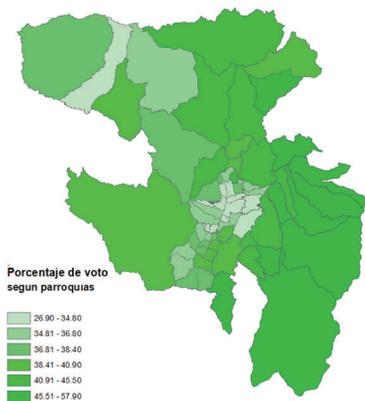


Fuente: CNE (s/f). Elaboración propia.

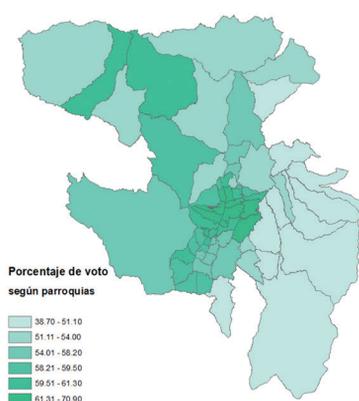
Gráfico N.º 4

MAPAS DE DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL VOTO DE 2014

Distribución del voto por Augusto Barrera



Distribución del voto por Mauricio Rodas

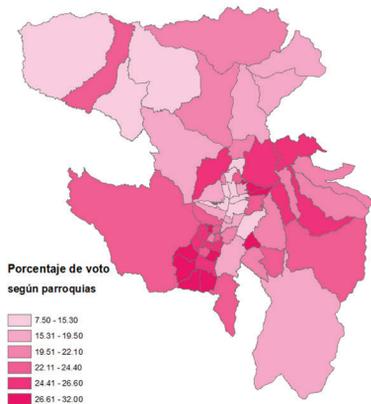


Fuente: CNE (s/f). Elaboración propia.

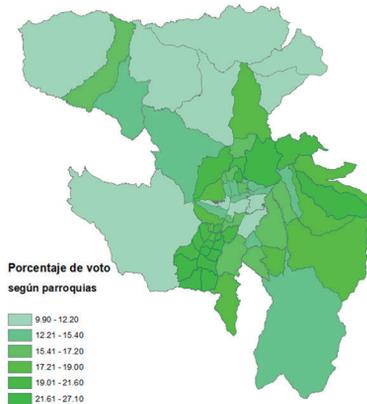
Gráfico N.º 5

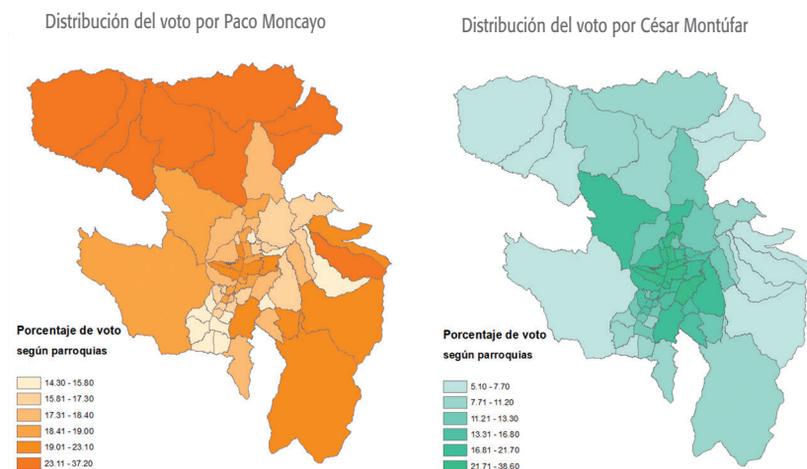
MAPAS DE DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL VOTO DE 2019

Distribución del voto por Jorge Yunda



Distribución del voto por Luisa Maldonado





Fuente: CNE (s/f). Elaboración propia.

● Discusión y conclusiones

A lo largo de este texto, se procuró entender los detalles de la llegada y la caída de las fuerzas políticas quiteñas. Esta sección consolida los elementos esenciales de las discusiones planteadas y propone alternativas para la formación de una esfera política autónoma y popular en la ciudad. Se matiza la premisa de una maldición ineludible de inestabilidad local y, en su lugar, se sugiere un análisis complejo de los desafíos y de las oportunidades de consolidación de los partidos y candidatos locales. Además, se discuten algunos desafíos prácticos para la construcción de una propuesta política antihegemónica.

Una característica esencial de la política local quiteña es su interconexión con las dinámicas contenciosas nacionales. La articulación o la confrontación con estructuras nacionales no es una tarea simple de lograr, pues en la ciudad entran en juego toda suerte de intereses y ambiciones políticas que pueden beneficiarse de la caída de las figuras locales nacientes. Así, las elecciones 2009 fueron influenciadas por los

deseos de consolidación del correísmo; aquella de 2014 fue dominada por el sentimiento anticorreísta de líderes opositores que lograron coordinar una fuerte candidatura, y la destitución de Jorge Yunda fue acelerada por la llegada del gobierno de Lasso.

La relativa estabilidad de la DP y de las administraciones de Moncayo pueden ser interpretadas a partir de su éxito en establecer una esfera local propia con plataformas medianamente consolidadas y autónomas en relación al conflicto nacional. Si bien su labor conectaba inevitablemente con la política nacional (caso del Buserato o la oposición de Moncayo frente a la DP nacional), estos actores se beneficiaron de la alta inestabilidad política nacional y de la debilidad relativa de sus adversarios locales. Sin embargo, ambas propuestas tuvieron su declive debido a la influencia de la esfera nacional en la contienda local: en el caso de la DP, la crisis económica bajo el mandato presidencial de Mahuad minó la popularidad del partido y, en el caso de Moncayo, la potencia electoral del correísmo eclipsó su popularidad.

En este sentido, los entrelazamientos de la política nacional y local tienen que ser entendidos en dos niveles: entre aliados y adversarios políticos, y entre candidatos y electores. Las pugnas y negociaciones entre actores políticos exigen al poder local contar con amplios recursos con el fin de negociar con aliados poderosos o de enfrentar amenazas robustas. Asimismo, lo que acontece en el escenario nacional puede afectar directamente las intenciones de voto para la alcaldía y, en muchos casos, estas problemáticas se sobreponen a lo que acontece en lo local. Por ejemplo, la imagen de Correa logró eclipsar en diferentes momentos la popularidad de las administraciones bien calificadas de Moncayo y de Barrera, impidiendo una consolidación de proyectos personalistas alrededor de sus figuras capaces de sostenerse sobre el tiempo.

Ahora bien, en referencia a las condiciones propias de la pugna local, hay cuatro elementos. El primero corresponde a las persistentes y consolidadas desigualdades sociales que se anclan a jerarquías espaciales en Quito. Las periferias al norte y al sur pueden, en determinados

casos, ser activadas en favor de propuestas plebeyas o populares, mientras el hipercentro y los valles mantienen, en general, un apoyo a las propuestas al centro y la derecha del espectro político. Un segundo elemento corresponde a la desarticulación de movimientos sociales –como el movimiento barrial– y a la debilidad de los partidos locales. Resulta necesario construir espacios de organización propios que ayuden al moldeo de identidades políticas, a la definición de demandas y la formación de liderazgos locales. Electoralmente, es crucial combinar estrategias comunicacionales alrededor de líderes carismáticos y con una conexión con lo popular, junto con diversas plataformas locales de fortalecimiento de los vínculos sociales.

Los últimos dos elementos que se tratan aquí no fueron explorados a lo largo del capítulo, pero son fundamentos para las alternativas de construcción política. El tercer elemento corresponde a la articulación de los poderes locales de Pichincha y, en general, de la región Sierra en función de la calidad de Distrito Metropolitano de Quito, que otorga al municipio un rol articulador central con otros gobiernos locales aledaños. Esto puede contribuir a la constitución de una esfera política autónoma. Finalmente, el último elemento a ser destacado es la existencia de poderes concurrentes al gobierno local: específicamente las élites económicas. La ausencia de una potencia política capaz de establecer proyectos de planificación urbana contribuye a la dominación de las lógicas de mercado que consolidan la exclusión y las desigualdades. Las luchas antihegemónicas tienen que concebirse, por esto, en función a sus fines sociales y como proyectos sostenibles al largo plazo, y deberían evitar la desarticulación política y los personalismos puros.

Bibliografía

- Barrera, A., Cabrera-Barona, P., y Velasco-Oña, P. (2022). Derechos, calidad de vida y división social del espacio en el Distrito Metropolitano de Quito. *EURE*, 48(144). <https://doi.org/10.7764/eure.48.144.05>
- Bartolini, S., y Mair, P. (2007). *Identity, competition and electoral availability: the stabilisation of European electorates 1885-1985*. ECPR Press.
- Betancourt, E. (2018). *Medición de la calidad de la democracia en Quito (tesis de maestría)*. FLACSO Ecuador.
- Chauvín, J. P. (2007). *Conflicto y gobierno local. El caso del transporte urbano en Quito*. Abya Ayala.
- CNE (s/f). Resultados electorales. https://app03.cne.gob.ec/EstadisticaCNE/Ambito/Resultados/Resultado_Electoral.aspx
- Contacto Directo (2009). Antonio Ricaurte y Augusto Barrera en entrevista con Carlos Vera. 9 de enero de 2009. <https://www.youtube.com/watch?v=rev-IPpvzowyt=12s>
- Deegan-Krause, K. (2009). New Dimensions of Political Cleavage. En *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199270125.003.0028>
- Desrumaux, C., y Lefebvre, R. (2016). Pour une sociologie des répertoires (Tactions électorales). *Politix*, 113(1), 5–16. <https://doi.org/10.3917/pox.113.0007>
- Freidenberg, F. (2004). Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage étnico. En *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, F., y Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*.

- Freidenberg, F., y Alcántara Sáez, M. (2001). *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador, (1978-2000)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- García, J. (2012). *¿Voto de clase en los nuevos populismos? Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador*. Universidad de Salamanca.
- INEC (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Martí-Costa, M., Durán, G., y Marulanda, A. (2016). Entre la movilidad social y el desplazamiento: Una aproximación cuantitativa a la gentrificación en Quito. *Revista INVI*, 31(88), 131–160. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582016000300005>
- Mera, M. (2015). *Análisis del ciberactivismo político de las campañas electorales de Augusto Barrera y Mauricio Rodas para alcalde de Quito en la red social Facebook (tesis de licenciatura)*. Universidad Central del Ecuador.
- Moncayo Vives, G. (2021). Legitimidad del ejercicio versus la de origen: análisis del primer año de gestión de las últimas tres alcaldías capitalinas. *Estudios de La Gestión. Revista Internacional de Administración*, 163–185. <https://doi.org/10.32719/25506641.2021.10.8>
- Ocaña, F. A., y Oñate, P. (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Reis*, (86), 223. <https://doi.org/10.2307/40184151>
- Ortiz Crespo, S., y Burbano de Lara, A. (2017). *Comicios en Ecuador: victoria electoral de Alianza PAIS, disputa hegemónica en ciernes*. FES-ILDIS.
- Polga-Hecimovich, J. (2014). Overcoming the Regional Cleavage? Political Party Nationalization in Ecuador since the Return to Democracy. *América Latina Hoy*, 67, 91–118. <https://doi.org/10.14201/alh20146791118>

- Roberts, K. M. (2013). Market Reform, Programmatic (De)alignment, and Party System Stability in Latin America. *Comparative Political Studies*, 46(11), 1422–1452. <https://doi.org/10.1177/0010414012453449>
- Torres-Dávila, V. (2018). *Hegemonías y subalternidades en el Distrito Metropolitano de Quito*.
- Unda, M. (2019). Quito en elecciones. El sello social del voto. *Sociología y Política Hoy*, 1. <https://gk.city/2019/04/01/mapa-resultados-elecciones-quito/>
- Viteri Cevallos, A. (2019). *Dimensiones territoriales del voto en Ecuador. Las elecciones presidenciales en el periodo 2006-2017*. FLACSO Ecuador.
- Welp, Y., Freidenberg, F., y Capra, P. (2018). Nuevos medios, vieja política en las elecciones ecuatorianas de 2014. *Revista Mexicana de Sociología*, 80(4).
- Zarembeg, G., Guarneros-Meza, V., y Lavalle, A. G. (2017). *Intermediation and representation in Latin America. Actors and roles beyond elections*. Springer. <http://www.springer.com/series/14462>

PRENSA

- Alcalde Rodas rinde hoy versión en caso de corrupción en Municipio de Quito. (2 de mayo 2018), *El Universo*.
- Alcaldía suspende peajes y baja multa a 10 días de los comicios. (13 de febrero 2014), *El Comercio*.
- Augusto Barrera lidera la intención del voto con el 47%, según Perfiles de Opinión. (25 de octubre de 2013), *Confirmado.net*.
- Barrera y Ricaurte soñaron con la Alcaldía. (27 de abril de 2009), *La Hora*.

Campaña en Pichincha tuvo poco debate en la comunidad. (25 de enero de 2009), *El Universo*.

Constante, S. (11 de octubre 2013). Correa presiona al legislativo para que no legalice el aborto. *El País*.

Erazo, P. (14 de abril 2014). "Yasunidos", los jóvenes que desafían a Correa en la polémica por Yasuní. *BBC News*.

Jorge Yunda se ubica entre los 10 mejores alcaldes de América con el 89% de aprobación. (4 de abril 2020), *El Telégrafo*.

Jorge Yunda tiene la aceptación más baja, según la encuestadora Market. (15 de enero 2021), *Expreso*.

La Conaie se fracciona frente al Gobierno. (6 de mayo 2012), *El Comercio*.

La corrupción ha reducido el presupuesto capitalino, según César Montúfar. (12 de marzo de 2019), *Notimundo*.

La procuraduría cuestiona a Quiport por el uso de informe. (10 de enero de 2009), *El Universo*.

Sin consensos: el juego político antecede a la elección de la Vicealcaldesa de Quito. (27 de mayo 2021), *Primicias*.

Zeas, S. 6 conceptos del duelo Rodas-Barrera. (15 de febrero 2014), *El Comercio*.

ENTREVISTAS

Baquero, A. (2021, marzo 8). Comunicación personal [Entrevista en línea].

Barrera, A. (2021, febrero 19). Comunicación personal [Entrevista en línea].

Moncayo, P. (2021, marzo 2). Comunicación personal [Entrevista en línea].

Paucar, B. (2021, marzo 8). Comunicación personal [Entrevista en línea].

Ponce, X. (2021, febrero 18). Comunicación personal [Entrevista en línea].

Rodas, M. (2021, marzo 15). Comunicación personal [Entrevista en línea].



PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ASOCIATIVIDAD EN QUITO

María Caridad Santelices Enríquez

La esfera local se ha catalogado como un espacio privilegiado para las lógicas democráticas debido a la proximidad entre las autoridades y la ciudadanía. La legitimidad que sostiene las decisiones de políticas públicas se encuentra más viva en las formas de democracia directa, debido al principio de “proximidad”. De aquí que, la descentralización propone a los gobiernos locales como una escala menor que se acerca más al diálogo, la interacción directa y la realidad cotidiana de la ciudadanía, permitiendo el desarrollo más fluido de instrumentos participativos (Dahl, 2004; Font *et al.*, 2012; Barrera, 2004; Ziccardi, 2020).

● Tipos y formas de participación

Se distinguen cuatro formas de participación de acuerdo con Nuria Cunill (1991, 1996) y Esperanza González (1995). Dos de ellas operarían “en la esfera privada”: la participación comunitaria y la participación social. Mientras que las otras dos se desarrollarían “en el ámbito de lo público”: la participación política y la participación ciudadana (González, 1995: 18-19). Vale mencionar que, al momento en que la población gestiona

y ejecuta las acciones de participación estas no pueden ser encasilladas en un solo tipo.

Dentro de la *participación comunitaria* se enmarcan todas las “acciones ejecutadas colectivamente por la ciudadanía en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana” (Graterol, 2010), con o sin apoyo del Estado. Un claro ejemplo de estas actividades asistenciales son las mingas comunitarias, realizadas mayoritariamente por las comunas y en los barrios menos atendidos de Quito. Otro ejemplo son los Comités barriales pro mejoras, como organismos que se han encargado de articular los procesos organizativos al interior de los barrios en busca de progreso en cuanto a servicios básicos, como agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, adoquinado, aceras, bordillos y la legalización de barrios de acuerdo con las condiciones del sector.

La *participación social* deviene del “proceso de agrupamiento de las personas individuales en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses” (Correa de Andreis y Vega, 2016). Estas buscan su fortalecimiento en la asociación para tener mayor representatividad en la formulación de políticas públicas mediante los instrumentos de participación señalados más adelante.

La *participación política* se define como “la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos [...] para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política” (Unda y Aguinaga, 2000). Su contexto es la relación entre Estado y sociedad civil, para incidir en los asuntos públicos.

Finalmente, la *participación ciudadana* agrupa toda “intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular” (Divulgación dinámica, 2017). Esta relación entre cada individuo y el Estado pone en juego el carácter público de la actividad estatal.

Tabla N.º 1

TIPOS DE PARTICIPACIÓN

Comunitaria	Acciones realizadas por la gente para actuar sobre asuntos y cuestiones que tienen que ver con su cotidianidad, como las mingas comunitarias y otros.
Social	Acciones colectivas de las organizaciones formales y movimientos sociales: huelgas, levantamientos y marchas, entre otros, con miras a lograr mayor justicia social.
Ciudadana	Acciones de la ciudadanía en relación con el poder político, respecto de las políticas públicas, planes y presupuestos.
Política	Poder popular, acciones de la ciudadanía frente a las elecciones, para elegir a las autoridades o para ser electos o electas como tal.

Fuente: Cunill (1996) y Ziccardi (2020).

A diferencia de las otras formas, la participación ciudadana establece la intervención de la ciudadanía en las actividades públicas representando intereses particulares. El barrio, la comuna, y la parroquia, entre otras subdivisiones municipales es donde cada individuo percibe directamente el acceso a los bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía; esto define su calidad de vida en la ciudad en tanto las condiciones diferenciales. Por ello, la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en el ámbito local (Ziccardi, 2020), haciendo uso de distintas instancias de participación. Esperanza González (1995) señala siete: la información, la consulta, la iniciativa, la fiscalización o control social, la concertación, la decisión y la gestión.

Sin embargo, los tipos y mecanismos deben ser entendidos desde los contenidos sociales para percibir el fondo de la participación, así como “las formas en que se ha ido constituyendo la identidad local en un

territorio determinado, a lo largo de un proceso histórico” (Barrera y Unda, 2000). Tomasetta (1975) señala una distinción siguiendo el análisis de comportamiento en función de los modos de adaptación de los grados de solidaridad, de los tipos de participación, de los tipos de acción y de los efectos sobre el sistema. Su relación permite ubicar tres tipos de comportamientos: identificación, apatía y alienación (Barrera y Unda, 2000).

Tabla N.º 2

FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN: UNA TIPOLOGÍA

ETAPAS	PARTICIPACIÓN DE BASE ASOCIATIVA		PARTICIPACIÓN MIXTA	PARTICIPACIÓN DE BASE PERSONAL	
	De carácter sectorial	De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
Participación en diagnóstico y formación de la agenda	Fóruns y mesas sectoriales de entidades.	Consejos consultivos de entidades a escala de barrio o distrito.	Planes estratégicos. Procesos participativos temáticos.	Fóruns temáticos. Círculos de estudio. Conferencia de consenso.	Asambleas. Audiencias. Teledemocracia local.
Participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades.	Consejos municipales de barrio o distrito con presencia asociativa. Planes integrales.	Consejos territoriales mixtos. Jurados ciudadanos mixtos.	Presupuesto participativo. Jurados ciudadanos. Paneles ciudadanos. Encuestas deliberativas.	Referéndum. Consultas populares. Teledemocracia local.
Participación en la gestión	Gestión asociativa de servicios municipales.	Gestión asociativa de centros cívicos y de barrio.	Gestión compartida de servicios, entidades y voluntariado.	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales.	Coproducción personalizada de servicios.

Fuente: Adaptado de Font *et al.* (2012).

Los procesos participativos –como la planificación estratégica, los jurados ciudadanos y los presupuestos participativos– son mecanismos que consiguen una representatividad media o desigual. Tienen un método de autoselección de quienes participan por su interés o su implicación en los temas que se tratan. No obstante, estos permiten y estimulan la participación de la ciudadanía no organizada. En contraste, las herramientas de representatividad afectan a los mecanismos de base asociativa (Font *et al.*, 2012).

● Antecedentes y contexto de la participación ciudadana en Quito

En cuanto a la competencia de participación ciudadana, a finales de la década de 1990, se creó el Sistema de Gestión Participativa (SGP) para el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Fue producto de la consulta urbana de Quito, a cargo del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU) y del Centro de Investigaciones CIUDAD. El SGP se instaura en la Ordenanza N.º 046, sancionada en 1997, y la Ordenanza de Concejo, “De sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad”, con el propósito de institucionalizar la participación ciudadana de forma permanente en la gestión municipal.

Se destaca la creación de varias instancias de participación para afianzar el diálogo entre el gobierno local y la ciudadanía en cuatro niveles territoriales: a) los cabildos zonales y sociales como instancias de participación en cada zona metropolitana; b) las asambleas parroquiales con el mayor número de organizaciones sociales; c) las juntas parroquiales de elección popular y; d) los cabildos barriales y municipales para la participación barrial de las áreas urbanas, suburbanas y las comunas (Chela, 2014; Barrera, 2004).

En 2006, la Ordenanza N.º 046 es reemplazada por la N.º 0187 del “Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social” (SGP-RC). Esta normativa reestablece el modelo participativo como un conjunto de instancias, procedimientos, instrumentos

operativos y mecanismos para impulsar la participación ciudadana y la implementación de un subsistema de rendición de cuentas para facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía. En las instancias territoriales participativas se mantienen los cabildos zonales y las asambleas parroquiales y se aumentan los cabildos sectoriales. Estos últimos se conforman por delegaciones de los comités barriales, comunas, organizaciones de mujeres, niñas, niños, jóvenes y de personas de los grupos minoritarios de cada sector de las administraciones zonales (AZ). Asimismo, se conforman los Comités de Gestión Participativa y el Consejo Ciudadano del Plan Estratégico.

La voluntad política es un factor fundamental para la implementación de una política pública. La llegada de Augusto Barrera a la alcaldía marcó varios hitos relevantes para el reordenamiento y reestructuración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ); entre ellos está el fortalecimiento de los procesos participativos, logrando finalmente materializar la política de presupuestos participativos (PP). Su implementación lo consolidó como el principal mecanismo de participación ciudadana de la ciudad (Chela, 2014).

En 2016 se da inicio al proceso de reforma a la Ordenanza Metropolitana N.º 0187 que reunió en una serie de diálogos a autoridades municipales, organizaciones de la sociedad civil y líderes barriales para abordar conceptos, mecanismos y la normativa vigente sobre el tema de participación ciudadana en Quito. En este espacio surgió la necesidad de actualización de dicha ordenanza para introducir dispositivos que permitieran una mayor inclusión de los actores sociales.

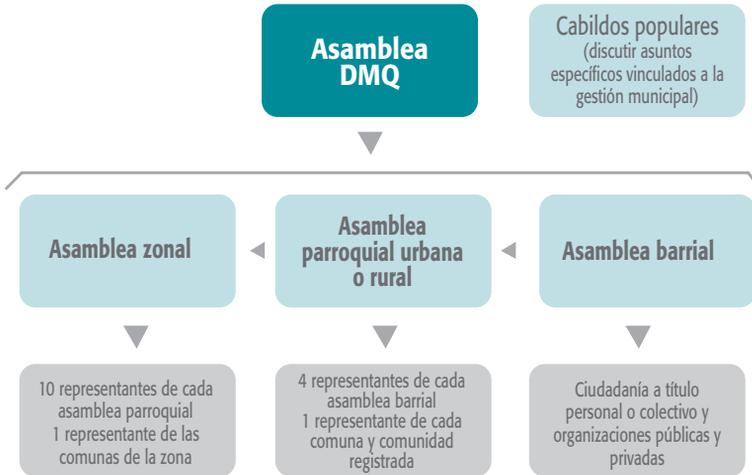
Se llevó a cabo un total de 22 talleres en las nueve AZ [...]. Se tomó en cuenta a las zonas urbanas y rurales de Quito y participaron alrededor de 174 barrios, más de 20 parroquias, 20 comunas y 16 sectores representativos de la ciudadanía (SGCTP, 2015: 22).

Los resultados obtenidos de estos talleres muestran que el 34.8 % de los participantes consideran que la participación ciudadana en el MDMQ es débil. Destacan factores como la desconfianza en los procesos de participación o la falta de capacitación hacia los ciudadanos sobre la Ordenanza. Asimismo, el 18.8 % manifiesta que existen problemas de representatividad con la dirigencia barrial y considera que es importante que se renueve cumplido su ciclo de función. Otro punto a destacar es que el 11.7 % da cuenta de que, a pesar del aumento de presupuesto, el monto asignado en los PP es muy limitado. Además, un 8 % de participantes indica que existe desconfianza en las autoridades locales por el incumplimiento a los ofrecimientos y un 4 % sostiene que los conocimientos se concentran en los líderes y dirigentes y no son socializados en los barrios (SGCTP, 2015).

En este contexto, en marzo de 2016, se da paso a la revocatoria de la Ordenanza N.º 0187 y el Concejo Metropolitano de Quito sancionó la Ordenanza Metropolitana N.º 102 que busca promover y regular el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social (SMPCCS) del MDMQ, aprobada por unanimidad (SGCTP, 2015: 25). De esta manera, la Ordenanza puede constituir un elemento para otorgar más operatividad a estos espacios de participación, por ejemplo, a través de la conformación de la Asamblea de Quito, asambleas barriales, parroquiales y zonales.

Gráfico N.º 1

ASAMBLEA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



Fuente: Elaboración propia.

La Asamblea del DMQ se conforma de la siguiente manera:

- a) Alcalde/sa
- b) 2 delegados del Consejo Metropolitano
- c) 7 delegados de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) parroquiales
- d) 1 representante de las cámaras de producción
- e) 1 representante de las organizaciones de trabajadores
- f) 1 delegado del Consejo Metropolitano de Protección de Derechos
- g) 10 delegados por cada asamblea zonal
- h) 1 delegado del Consejo Metropolitano de Planificación
- i) 2 delegados de las universidades domiciliadas en Quito
- j) 2 delegados de los colegios profesionales

La inversión presupuestaria en participación ciudadana sigue siendo significativamente baja para la importancia que debería tener en la construcción equitativa de la ciudad. Según el informe de ejecución presupuestaria de 2019 del municipio, en participación ciudadana se ejecutaron USD 23.5 millones, que representan el 1.97 % del presupuesto general.

Tabla N.º 3

INVERSIÓN PRESUPUESTARIA EN 2019 (USD)

PROGRAMA	PRESUPUESTO CODIFICADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	% FRENTE AL PRESUPUESTO GENERAL EJECUTADO
Gestión comunitaria	1 366 100.00	1 338 019.19	0.11
Participación ciudadana	38 228 274.36	22 252 123.09	1.86
TOTAL	39 594 374.36	23 590 142.28	1.97

Fuente: Quito Cómo Vamos (2020).

El estudio realizado por la organización “Quito Cómo Vamos” sobre la implementación de los mecanismos e instancias de participación implementados en la ciudad en 2019 y 2020 muestran importantes datos, como la reducción de mecanismos implementados en 2020. De los 18 mecanismos e instancias establecidos en la Ordenanza N.º 102, en 2019 se ejecutaron 12; y, en 2020, únicamente la mitad: 9 mecanismos.

Hasta 2020 se implementaron 9 de los 18 mecanismos de participación ciudadana y control social contemplados: consejos consultivos, silla vacía y asambleas (ya sean barriales, parroquiales, zonales y la Asamblea de la ciudad). De los mecanismos de control social, única-

mente se tiene registro de los instrumentos de rendición de cuentas en la silla vacía, mientras la plataforma de gobierno abierto (GA) muestra que en 2019 existieron 10 solicitudes (9 aprobadas y 1 negada). Por su parte, el Concejo Abierto señala 43 solicitudes, 32 aprobadas; es decir, 32 ciudadanos fueron acreditados para participar del proceso de tratamiento de las ordenanzas.

De acuerdo con las circunscripciones territoriales de Quito, la actual ordenanza distingue cuatro *asambleas*, señaladas en el Gráfico N.º 1, que se reconocen como espacios de deliberación pública. Tienen como objetivo incidir en la gestión de lo público, en las decisiones que afecten a su barrio y en la prestación de servicios o necesidades de su comunidad. En 2019 se tiene registro de la implementación de cada una, pero en 2020 no se encuentra información sobre la implementación de las asambleas zonales.

El *Consejo Metropolitano de Planificación* es la instancia encargada de participar en la formulación de planes de desarrollo y políticas locales y sectoriales, en coordinación y articulación con todas las instancias de participación ciudadana del DMQ. Sin embargo, en 2019 y 2020 no se tiene un registro de que este haya sido implementado.

Los *consejos consultivos*, implementados en los dos años, son definidos como instancias de apoyo, consulta y asesoramiento a la administración municipal en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública temática o intersectorial conforme a los ejes establecidos en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT); se constituyen en las secretarías del MDMQ.

Las *audiencias públicas* son un mecanismo a través del cual quienes integran el Concejo Metropolitano –el alcalde, las secretarías o administradores zonales–, por iniciativa propia o por pedido de la ciudadanía, las organizaciones sociales, colectivos o sectores sociales, convocan con el objetivo de atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Aunque no se tiene información sobre su implementación en ninguno de los

dos años. En 2021 sí fue implementada por un grupo de ciudadanos para denunciar ante el Concejo Metropolitano los casos de corrupción suscitados de parte del exalcalde, Jorge Yunda, quien posteriormente fue removido gracias al uso de esta instancia de participación.

Sobre las consultas previa, prelegislativa y ambiental no existe información de su implementación en 2019 ni 2020. Estos mecanismos de participación ciudadana buscan concretar acuerdos entre municipio y titulares de derechos colectivos, respecto a las medidas legislativas, administrativas, planes o proyectos que les afecten, vulneren o limiten directamente sus derechos colectivos y que se realicen en sus territorios ancestrales. Esto indica que estos mecanismos podrían tener algún problema para ser utilizados, como falta de información hacia la ciudadanía o una complicada gestión. Por ejemplo, se podría implementar una consulta ambiental por la amenaza de una crisis debida a la falta de capacidad en el relleno sanitario de El Inga, pero ningún colectivo ha hecho uso de esta instancia hasta el momento.

Tampoco hay registro de la ejecución de los cabildos populares. Estos, en 2019 y 2020, servían para discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal mediante sesiones públicas abiertas. También pudieron ser implementados –como las audiencias públicas– para denunciar y gestionar los casos de corrupción cometidos en la anterior administración.

El mecanismo de silla vacía tiene como propósito que la ciudadanía participe en los debates del pleno, de sus comisiones e incida en las decisiones. Este fue utilizado por primera vez en 2016 por Marcelo Espinel para tratar la ordenanza de gobierno abierto. Hasta mayo de 2021 se han registrado 94 pedidos para hacer uso de la silla vacía en Quito, de las cuales 70 han sido aprobadas. En 2019, por ejemplo, el Movimiento Animalista del Ecuador lo utilizó para participar en la reforma de una ordenanza relacionada al cuidado animal y varias de sus propuestas fueron incorporadas (Quito Cómo Vamos, 2021c).

Los observatorios son grupos conformados dentro del DMQ de carácter temporal, técnico, autónomo e interdisciplinario que tienen como finalidad elaborar diagnósticos y criterios técnicos para impulsar, evaluar, monitorear, vigilar y fiscalizar el cumplimiento de las políticas públicas. Estos fueron implementados tanto en 2019 como en 2020.

La rendición de cuentas ha sido implementada como un proceso anual mediante el cual funcionarios informan sobre su gestión a la ciudadanía en función a los resultados esperados y obtenidos. Es el espacio para transparentar la información publicada, los recursos públicos invertidos y los métodos utilizados en la gestión.

El mecanismo de las mesas de trabajo se gestiona para tratar de manera permanente o temporal temas de interés específico de la colectividad. Pueden participar en calidad de informantes calificados a funcionarios municipales, representantes de organizaciones sociales o ciudadanas, expertos u otros miembros de la comunidad. Por ejemplo, en 2019, fue implementado sobre la ordenanza de Ecoeficiencia.

En cuanto al acceso a la información y gobierno y democracia digital –que busca impulsar la transparencia con el acceso público a la información municipal de manera clara, precisa y oportuna mediante mecanismos y espacios generados por el MDMQ–, no se tienen datos de implementación en 2020. La creación del portal de gobierno abierto contenía información bastante completa sobre el DMQ y la administración, como un sistema de información georreferenciada, inversión presupuestaria y desarrollo de los presupuestos participativos, entre otras. Sin embargo, desde el inicio de la alcaldía de Yunda, el portal se fue desactualizando hasta quedar prácticamente obsoleto. Actualmente, no se puede ingresar al portal; al parecer, ha sido dado de baja.

Por su parte, el mecanismo de veedurías ciudadanas cuenta con un registro desde la entidad de Quito Honesto a partir de 2016. En la Tabla N.º 4 se muestran los casos de implementación en 2019 y 2020.

Tabla N.º 4

MECANISMO DE VEEDURÍAS CIUDADANAS EN QUITO

DESCRIPCIÓN	IMPLEMENTACIÓN 2019	IMPLEMENTACIÓN 2020
Constituyen mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social de la gestión pública de las personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos, con el objeto de monitorear previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público.	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilar y dar seguimiento a la ordenanza del Plan Especial del sector La Floresta. - Vigilar los procesos de adjudicación, regularización y creación de nuevos puestos, llevados a cabo por la Empresa Pública Mercado Mayorista del DMQ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilar el desarrollo de las acciones de control necesarias para obtener un diagnóstico actualizado y una evaluación de impacto de los Guagua centros. - Determinar la estructuración del modelo tarifario incluidos los costos operacionales y la tarifa técnica referencial para el sistema de transporte público de pasajeros del DMQ.

Fuente: Quito Cómo Vamos (2021b).

Finalmente, el MDMQ ha implementado la política de presupuestos participativos desde 2010 como buena práctica en su gestión. Busca propiciar un involucramiento de la ciudadanía más activa en la toma de decisiones de los asuntos de interés colectivo, en sus parroquias y, en concreto, en sus barrios para solventar sus necesidades y generar mejores condiciones de vida para la población. El desafío de esta política es mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la incidencia de la participación ciudadana en la planificación. A continuación, se tratará este tema para comprender los aspectos principales sobre su implementación.

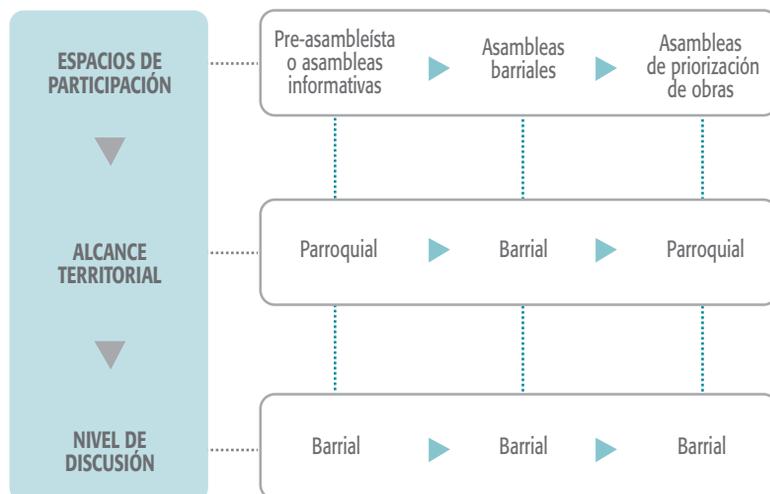
● Presupuestos participativos (PP)

Luego de un periodo devenido desde el gobierno de Augusto Barrera que propició una suerte de reestructuración y rediseño institucional al interior de la administración, se fomentó la estabilidad de reglas y de funcionarios. De este modo, se generó un alto grado de cumplimiento de los compromisos; entre ellos, la implementación efectiva de los PP.

En 2015, uno de los temas más abordados en los debates fueron los PP. Se catalogó como uno de los más utilizados porque ha generado resultados exitosos, debido a su apropiación y la priorización y ejecución no solo de obras, sino de programas sociales, en construcción de capital social. En este sentido, fue recurrente el manifiesto del aumento del presupuesto por lo menos al 50 % y la definición del porcentaje de asignación para obra social y desarrollo productivo. Además, se planteó la necesidad de una mayor presencia institucional en el territorio, específicamente en los barrios, mediante más espacios de participación, capacitación y escuelas de formación ciudadana (SGCTP, 2015). A partir de estas reuniones, se concretó que cada año la comunidad decidiera sobre al menos el 60 % del presupuesto zonal de inversión; que se trata del destinado tanto a la ejecución de obra pública como a programas y proyectos sociales (MDMQ, 2019a).

La administración de la política de los PP se divide en tres niveles jerárquicos. Primero, está la Alcaldía como guía principal de los procesos de participación ciudadana del MDMQ. Segundo, como ente rector de esta política está la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (SCTP). Esta establece los lineamientos generales y las etapas del ciclo de la política. Se vincula con la Secretaría General de Planificación (SGP) para que la información pueda ser cargada y difundida mediante la plataforma Quito Decide. Y, en tercer lugar, se encuentran las AZ que, por medio de las Coordinaciones de Gestión Participativa, se encargan de operativizar los proyectos de PP (Chela, 2014).

Gráfico N.º 2

**ESPACIOS, ALCANCES Y NIVELES DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA DEL PP**


Fuente: Chela (2014).

La designación por parroquia debe realizarse tomando en cuenta población, densidad poblacional y necesidades básicas insatisfechas (NBI) (SGCTP, 2018). Los puntajes adjudicados a la priorización de obras, programas y proyectos se basan en los criterios detallados en las Tablas N.º 5 y 6; estos han tenido una pequeña variación porcentual en comparación con la administración de Barrera: población, pobreza y densidad demográfica. Las obras que alcanzaron puntajes importantes, pero no los suficientes para ser ejecutados ese año, se tienen presentes para el siguiente año de gestión de la política de los PP.

El criterio que más peso tiene es el de número de habitantes por parroquia, de manera que se pueda distribuir un mayor número de obras a las parroquias con más habitantes. Asimismo, se destina un 30 %

de la priorización de obras a las parroquias que presenten una mayor concentración poblacional. Se reconoce el mismo porcentaje a las parroquias que tengan condiciones de vida más limitadas, con el objetivo de equiparar el acceso a las necesidades básicas.

Tabla N.º 5

CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

CRITERIO DE IGUALDAD: POBLACIÓN		
DEFINICIÓN	INDICADOR	PESO
Conjunto de habitantes de un lugar.	Número de habitantes.	40 %
CRITERIO DE EQUIDAD: POBREZA		
DEFINICIÓN	INDICADOR	PESO
Se reconoce la heterogeneidad en las condiciones de vida en el DMQ. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población de la zona o barrio.	Porcentaje de hogares con NBI.	30 %
CRITERIO DE GESTIÓN: DENSIDAD DEMOGRÁFICA		
DEFINICIÓN	INDICADOR	PESO
Densidad y cantidad poblacional en relación con la distribución espacial.	Densidad poblacional	30 %

Fuente: Información extraída de la SGCTP (2018).

Los criterios de priorización de obras, proyectos y programas se puntúan de acuerdo con parámetros valorados sobre quince puntos. Las parroquias que alcancen un número igual o más cercano a ese número son las que pasan a ser seleccionadas para realizarse en el siguiente año de gestión. Estos criterios se alinean con los supuestos mencionados en la Tabla N.º 6 de manera más específica, para conocer aspectos

de equidad en cuanto a los beneficios a personas vulnerables o barrios menos atendidos.

Tabla N.º 6

CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE OBRA PÚBLICA, PROYECTOS Y PROGRAMAS SOCIALES

CRITERIO	PARÁMETROS	VALOR SOBRE 15
Consta corresponsabilidad o gestión compartida	Tiene.	3
	No tiene.	2
Acuerdo entre barrios o sectores	Existe.	1
	No existe.	2
Intervención municipal	No ha recibido obra pública, programas o proyectos sociales municipales en los últimos 2 años.	3
	No ha recibido obra pública, programas o proyectos sociales municipales en el último año.	2
	Ha recibido obra pública, programas o proyectos sociales municipales en el último año.	1
Número de sectores beneficiados	Beneficia a 5 o más sectores o barrios.	3
	Beneficia de 2 a 4 sectores o barrios.	2
	Beneficia a un solo sector o barrio.	1
Equidad e igualdad	Beneficia directamente a grupos de atención prioritaria (adulto mayor, niños, niñas y adolescentes, mujer embarazada, persona con discapacidad, situación en movilidad humana, defensores animales y de la naturaleza).	4
	No beneficia directamente a grupos de atención prioritaria.	1

Fuente: SGCTP (2018).

El SMPCCS crea el sistema de asambleas ciudadanas y lo interrelaciona con el PP para fortalecer los mecanismos de participación directa y los espacios de encuentro, planificación, deliberación, concertación y toma de decisiones. El ejercicio de la planificación participativa se ejecuta a través de las siguientes instancias: 1) Asamblea barrial; 2) Asamblea parroquial (urbana o rural); 3) Asamblea zonal y; 4) Asamblea del MDMQ. Se enfoca en tratar de solventar la crisis de representatividad y legitimidad de dirigentes barriales y, sobre todo, de la ejecución de las obras solicitadas por la ciudadanía, mediante la articulación de los tipos de asambleas ciudadanas siguiendo las fases detalladas en la Tabla N.º 7 (Quito, 2016).

Cada año se realizan Asambleas parroquiales de PP en las 65 parroquias del DMQ. Para ello, se estableció que las actas de Asamblea y de priorización de obras, programas o proyectos sociales sean publicadas en la página web de Gobierno Abierto de Quito, en el portal de “Quito Decide”, específicamente. Elena Guerrero comenta que, “en las Asambleas parroquiales, a partir del diagnóstico del barrio y del reconocimiento de las principales demandas, se identifica la priorización de PP a nivel parroquial, para entrar en el proceso de estudios de prefactibilidad técnica, económica y jurídica”¹.

Tabla N.º 7

FASES DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

FASE	DESCRIPCIÓN	FECHA
Ingreso de solicitudes	La ciudadanía en general, las asambleas barriales u otras organizaciones podrán ingresar la propuesta en la AZ respectiva para discutirla en la asamblea.	02 de enero - 31 de marzo
Estudios de prefactibilidad	El comité técnico será el responsable de coordinar el análisis de prefactibilidad económica, técnica y jurídica del proyecto de los PP puestos en consideración.	01 de abril - 30 de junio



1 Entrevista a Elena Guerrero, exsecretaria del Consejo Consultivo del MDMQ. Quito, 2020.

FASE	DESCRIPCIÓN	FECHA
Reuniones informativas	Previo a las asambleas, las AZ convocarán a la ciudadanía a una reunión para presentar el informe de prefactibilidad y la información necesaria.	01 de julio - 31 de julio
Asamblea de Presupuestos Participativos (APP)	En las APP, las personas representantes de las asambleas parroquiales de los PP y de las comunas o comunidades priorizarán las obras a realizarse y se establecerán los convenios de gestión compartida/ corresponsabilidad.	01 de agosto - 15 de septiembre
Resultados	Anuncio de resultados de los proyectos a realizarse en el año siguiente.	16 de septiembre - 30 de diciembre

Fuente: Quito Decide (2021).

Para la fase de estudios y de ejecución de las obras, programas o proyectos sociales, se conforman comités ciudadanos de seguimiento integrados por cinco personas en cada una de las 65 asambleas parroquiales de los PP. Se reúnen cuatrimestralmente para evaluar los avances, realizar aportes y, de manera corresponsable, apoyar a la municipalidad a mantener informado al resto de ciudadanía sobre los procesos de ejecución de los PP.

Los proyectos se dividen en trece categorías, ahora incluida la categoría para iniciativas respecto al manejo de la COVID-19. La categoría de participación ciudadana se subdivide en varios segmentos de construcción de infraestructura. Cabe señalar que, en la ordenanza N.º 187 anterior, únicamente se establecía la realización de obras referentes a solventar problemas de necesidades básicas, tales como agua, alcantarillado, vías, parques y alumbrado público.

Tabla N.º 8

CATEGORÍAS DE PROYECTOS DE LOS PP EN EL MDMQ

NÚMERO	CATEGORÍA
0	COVID-19
1	Seguridad
2	Ambiente
3	Cultura
4	Salud
5	Inclusión social
6	Educación
7	Movilidad
8	Desarrollo productivo
9.0	Competitividad
9.1	Transparencia
9.2	Territorio y hábitat
9.3	Participación ciudadana

Fuente: Quito Decide (2020).

Con el objetivo de actualizar esta política, se han implementado ciertos ajustes que permiten visualizar el proceso de los PP, así como el monto presupuestario, la georreferenciación de las obras y su postulación. Este proceso de virtualización se realizó en colaboración con el Ayuntamiento de Madrid, que compartió su plataforma Decide Madrid en el marco del modelo de gestión de gobierno abierto; se creó la página Quito Decide, donde se añadió una pestaña para los presupuestos participativos donde se cargan los documentos correspondientes al proceso de la política. Esta plataforma se forma como

un espacio digital de participación ciudadana de manera que la ciudadanía pueda proponer ideas, informarse y acceder a más mecanismos participativos (Decide Madrid, 2019). Dentro de la plataforma Quito Decide se encuentran los portales de ideas ciudadanas, votaciones, colaboración normativa, Casas Somos, voluntariado y presupuestos participativos. No obstante, se ha visto una discontinuidad en el correcto manejo de este portal: en la actualidad, la información contenida se encuentra desactualizada e incompleta. Esto también deviene en un debilitamiento de las redes sociales y su poder de acción frente a los problemas de interés colectivo.

Gobierno abierto

La velocidad e intensidad de los cambios sociales y la ampliación de los horizontes de la globalización y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) abren nuevas vías de incidencia para la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, actores privados y organismos internacionales (Babino, 2017). El crecimiento de las demandas sociales hacia el Estado y la exigencia de su debido cumplimiento y actuación han dado pie para que la apertura del gobierno se constituya como un paradigma a nivel mundial.

La institucionalización de esta idea debe implicar la garantía de una adecuada implementación. Esto incluye los recursos suficientes y los mecanismos de control social, que permitan su sostenibilidad; se requiere instaurar una normativa, ya sea nacional o local. Su implementación requiere de buenas prácticas, un liderazgo proactivo y un intenso trabajo al interno de los gobiernos (Rodrigues, 2018b; Trigo y Álvarez, 2017; Subirats, 2017). Sin embargo, el rol de los funcionarios también es primordial para fomentar una cultura de gobierno abierto que permita generar las condiciones de institucionalidad y voluntad política necesarias para que la fórmula funcione (intraemprededurismo).

En el caso del MDMQ, se han realizado avances importantes en materia legislativa:

Las estrategias de gobierno abierto implementadas en el MDMQ, la exposición detallada de logros alcanzados por el MDMQ, la entrega de Ordenanzas Metropolitanas: N.º 101 que Regula la Gestión de la Información en el MDMQ; N.º 102 Sistema de Participación Ciudadana; y, N.º 184 de Gobierno Abierto y la coordinación con la Dirección de Transparencia de la Presidencia de la República como parte del grupo de autoridades y funcionarios que participaron en el planteamiento de los compromisos del Plan Nacional de Gobierno Abierto.²

Desde 2014, el MDMQ ha llevado a cabo acciones enmarcadas en este modelo de gestión, como la adopción de la Resolución N.º A17 para la creación de políticas de gobierno abierto en el mismo año. En 2015 se planteó como un objetivo del PMDOT la creación de un portal de GA como mecanismo de transparencia, rendición de cuentas, información social y trámites ciudadanos. Un año más tarde, Quito se adhirió a la Carta Internacional de Datos Abiertos y sancionó la Ordenanza N.º 101 que regula la gestión de información en el MDMQ y la Ordenanza Metropolitana N.º 102 que crea el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social. En 2017 se promulgó la Ordenanza N.º 184 de gobierno abierto. En 2018 se logró instalar el Consejo Consultivo de Gobierno Abierto. Finalmente, lanzó su Primer Plan de Acción de GA en 2019.

El Concejo Consultivo de GA, liderado por la Secretaría General del MDMQ, puso en marcha el proceso de cocreación del Primer Plan de Acción de GA de Quito, de acuerdo con las propuestas de las y los consejeros consultivos y con la validación técnica de los funcionarios de distintas áreas del municipio. Este Plan cuenta con diez compromisos que promueven el trabajo conjunto entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y representantes del sector productivo junto a diferentes entidades municipales.

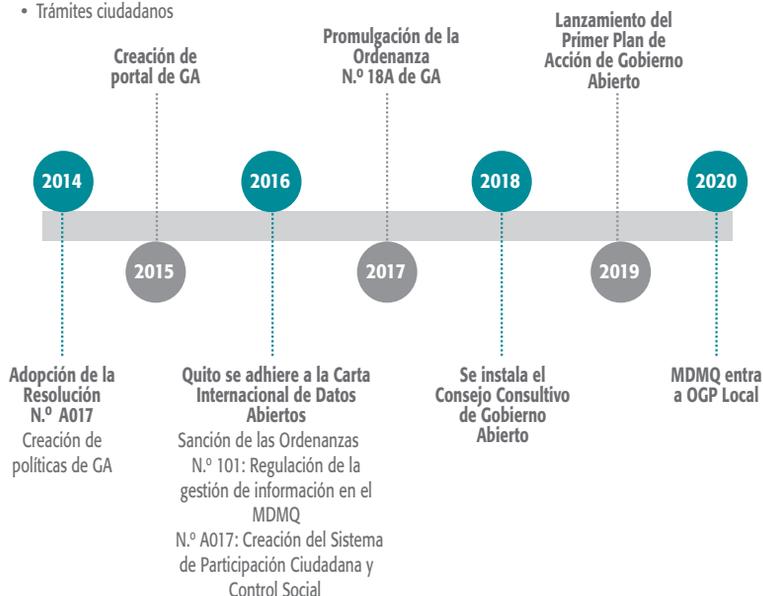
2 Entrevista a Elena Guerrero, exsecretaria del Consejo Consultivo del MDMQ. Quito, 2020.

El 20 de octubre de 2020, Quito logró ser parte de OGP (Open Government Partnership) local, respondiendo a los esfuerzos realizados desde 2014 en la ciudad. El trabajo multisectorial conjunto fue el impulsor de que otras circunscripciones del país pudieran acoger el modelo de GA. En consecuencia, el GAD de Santo Domingo de los Tsáchilas también fue seleccionado para ser miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en la misma fecha. De un grupo de 112 solicitudes fueron admitidos 55 nuevos gobiernos locales para unirse a OGP local, provenientes de 32 países (Ciudadanía y Desarrollo, 2020).

Gráfico N.º 3

LÍNEA DE TIEMPO DE IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL MDMQ

- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Información social
- Trámites ciudadanos



Fuente: Planificación (2019), MDMQ (2019b). Elaboración propia.

Asociatividad

En el caso de Quito, la migración del campo a la ciudad por la búsqueda de mejores condiciones de vida ocasionó un crecimiento desmedido que fue ocupando las periferias de la ciudad por asentamientos informales. En consecuencia, durante las últimas cinco décadas se tejió un intenso proceso de conformación de la organización barrial, en los ámbitos social y territorial, en busca de la reivindicación de los derechos a la ciudad y a la vivienda. Un estudio elaborado por CIUDAD demuestra que entre 1970 y 1978 surgieron sobre todo las cooperativas de vivienda, las cuales representan el 21 % del total de organizaciones legalizadas. En la década siguiente, se formaron mayoritariamente comités promejoras o comités barriales que concentran el 71 % de las organizaciones de este tipo (Barrera, 2004).

La población de Quito lleva consigo una larga tradición de asociatividad, donde la ciudadanía ha adquirido compromisos sociales en pro de la satisfacción de las necesidades colectivas. Así, se conformaron agrupaciones como cooperativas de vivienda, ligas deportivas barriales, grupos juveniles y otras que dan cuenta de un tejido social vivo.

A partir de entonces son visibles varias tendencias: la proliferación de nuevas organizaciones, particularmente de mujeres (ligadas a proyectos productivos y prestación de servicios) y de jóvenes (dedicadas a la cultura y arte); la fragmentación de la organización y la profundización de las formas clientelares; la “formalización” de varios asentamientos legales e ilegales que trasmutan de cooperativas de vivienda a “barrios estabilizados” (Barrera, 2004).

Sin embargo, se puede observar que en las sociedades contemporáneas existe una falta de integración y cohesión social, lo cual tiende al debilitamiento de dicho tejido. Los factores políticos y las brechas sociales en determinados sectores o actores profundizan esta situación. A pesar de que las organizaciones y redes de la sociedad civil se han visto debilitadas, tienen una historia e iniciativas que buscan promoverlas.

Asimismo, tienen experiencia que se traduce en una gran capacidad de creatividad e innovación.

Las críticas a los procesos de participación social institucionalizada son su direccionamiento y burocratización. Los problemas de integración social, de gobernabilidad democrática de la institucionalidad pública han generado que algunas de las formas de organización y expresión hayan sido controladas, censuradas y hasta criminalizadas. También, se evidencia una pérdida de vínculos y relaciones comunitarias, barriales, parroquiales; hay un débil apoyo para las iniciativas de organización de la sociedad; asimismo, se experimenta una poca valoración del papel de la ciudadanía en el sostenimiento y fortalecimiento de las políticas públicas, la gestión institucional y de su participación en la toma de decisiones; planificación centralizada, tecnocrática y burocratizada, entre otras (PMDOT, 2015).

De acuerdo con el portal de Gobierno Abierto de Quito, hasta 2020, se han registrado 1 458 asambleas barriales. Conocoto es la parroquia que más organizaciones registra (6.79 %), seguida de Guamaní y La Ecuatoriana (5.97 %), Chillogallo (4.66 %), Calderón (4.53 %) y Amagüaña (4.25 %). En este contexto, durante 2020 se organizaron 147 asambleas barriales en la ciudad, 65 asambleas parroquiales, 8 asambleas zonales y 1 asamblea del distrito (MDMQ, 2020). Además, el número de organizaciones barriales y comités promejuoras en proceso de registro ante el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) sumó 412 organizaciones (Quito Cómo Vamos, 2019).

Si bien estos datos evidencian un aumento en el número de organizaciones registradas ante las entidades oficiales, aún es un reto dimensionar si estos números corresponden a un incremento de la participación ciudadana. En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la normativa, la ciudad ha retrocedido en su implementación. Mientras que en 2019 se tenía registro del cumplimiento de 12 de los 18 mecanismos, para 2020 se tiene registro de la implementación de 9. Para 2020, se dejó de contar con información sobre las asambleas zonales, de las mesas de trabajo y de las iniciativas

de acceso a la información, gobierno y democracia digital (Quito Cómo Vamos, 2021a).

Los niveles de participación por parte de la comunidad siguen siendo muy bajos. En 2020, la encuesta de percepción de la participación ciudadana en Quito muestra que solo el 12.8 % de la población participó en grupos, comités u organizaciones sociales. En 2021 se observa un leve incremento, que llega al 13.6 %. De este porcentaje, la mayor participación se encuentra en los comités barriales, donde la Administración Zonal Tumbaco concentra el mayor número, con un 66.7 %.

Tabla N.º 9

NIVELES DE PARTICIPACIÓN POR ADMINISTRACIÓN ZONAL

	QUITO	CALDERÓN	ELOY ALFARO	EUGENIO ESPEJO	LOS CHILLOS	LA DELICIA	MANUELA SÁENZ	QUITUMBE	TUMBACO
Liga deportiva barrial	39.1 %	25 %	36.4 %	34.6 %	33.3 %	46.8 %	37.5 %	37.5 %	66.7 %
Grupos, clubes o asociaciones culturales	27.9 %	50 %	27.3 %	20.9 %	33.3 %	20.6 %	37.5 %	28.1 %	33.3 %
Organizaciones religiosas que realizan acciones comunitarias	11.5 %	8.3 %	9.1 %	9.9 %	-	17.5 %	25 %	12.5 %	-
Organizaciones o grupos de defensa y protección del medio ambiente o de los animales	7.6 %	-	12.1 %	9.9 %	-	7.2 %	-	9.4 %	-
Asociaciones voluntarias, de caridad o de beneficencia	7.1 %	-	9.1 %	19.8 %	-	1.8 %	-	6.3 %	-



	QUITO	CALDERÓN	ELOY ALFARO	EUGENIO ESPEJO	LOS CHILLOS	LA DELICIA	MANUELA SÁENZ	QUITUMBE	TUMBACO
Grupos religiosos	7.1 %	-	9.1 %	19.8 %	-	1.8 %	-	6.3 %	-
No sabe/no responde	0.7 %	-	-	-	-	1.7 %	-	3.1 %	-

Fuente: Quito Cómo Vamos (2021).

● Conclusiones y recomendaciones

La participación ciudadana en Quito se ha visto debilitada en estos últimos años: hay una baja participación en los mecanismos de participación ciudadana y control social. Existe información sobre qué mecanismos de participación ciudadana se han implementado o cuántas organizaciones se han registrado para participar, pero estos datos no ofrecen un panorama claro de los verdaderos niveles de participación. En primer lugar, una de las hipótesis que se plantea frente a la falta de participación es que el nivel desconocimiento sobre el acceso a los mecanismos e instancias sigue siendo muy alto. En otros términos, el recurso de nodalidad del gobierno, es decir, los instrumentos de información, comunicación, socialización y capacitación cuentan con una baja capacidad de gestión y ejecución. En segundo lugar, la baja capacidad de los recursos de presupuesto, organización y autoridad –entendida como la normativa y regulación– ha sido una limitante para una correcta implementación de los mecanismos tanto para la ejecución de políticas, como para la promoción de la participación de la ciudadanía. Según el informe de ejecución presupuestaria de 2019 del municipio, en participación ciudadana se ejecutaron USD 23.5 millones que representan solamente el 1.97 % del presupuesto general.

En tercer lugar, se muestran problemas de institucionalidad y modelo de gestión del gobierno, lo cual incide en las metodologías de cómo se gestionan los mecanismos de participación ciudadana. Es necesario tomar en cuenta y repensar la cultura organizacional del gobierno a la

hora de establecer los modos de gestión pública e innovación. Si bien plantean ideas de soluciones, muchas veces estas no pueden trasladarse al contexto de la ciudad. Tal es el caso de la implementación del gobierno abierto que, como un eje rector de la gestión, dista mucho de volverse realidad en Quito, debido a la falta de seguimiento, socialización, capacitación (tanto a la ciudadanía como al sector privado, academia y a los mismos funcionarios), corrupción y falta de presupuesto y organización suficiente para la ejecución de políticas.

En cuarto lugar, en cuanto a las organizaciones y redes sociales, no han mostrado un funcionamiento idóneo: aún la participación es moderada y entre las instituciones también existen intermitencias. La información en materia de organizaciones sociales no cumple con los parámetros de oportunidad, pertinencia y confiabilidad, debido a la carencia de parámetros técnicos de publicación y actualización. Esto ha repercutido en que el tejido asociativo se haya debilitado en la actualidad, debido también a las disidencias políticas y las brechas sociales.

En quinto lugar, los mecanismos y el cumplimiento de la participación deben estar más vinculadas a las especificidades territoriales. Se debe valorar al territorio como una construcción humana, política, económica y cultural que busca resocialización de la política y configuración de un espacio público deliberativo en la producción de lo social.

Finalmente, existen problemáticas sociales que se han dejado de lado al momento de formular políticas o desarrollar programas y proyectos, como el reconocimiento de las diversidades. La inclusión de grupos y colectivos queda por fuera de la gestión, debilitando así su participación y apropiación de los temas de interés común. Permanece el reto del gobierno de abrir espacios legítimos para el involucramiento de diversos sectores en la resolución de los complejos problemas públicos (Guardamagna, 2022).

Se debería proponer un proceso de evaluación de los instrumentos participativos, que opten por esquemas de cogestión incorporando nuevos actores en el abordaje de las políticas públicas donde la ciudadanía tenga una participación real.

Bibliografía

- Babino, Luis (2017). Gobierno abierto: moda u oportunidad. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (Ed.), 1, 299-314. Santiago de Chile: Cepal. <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.
- Barrera, Augusto (2004). "Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del DMQ". En *El rostro urbano de América Latina*, 33-57. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Chela, Mirian (2014). La compleja democratización de la Gestión Pública: El caso del presupuesto participativo de la Administración Zonal Calderón, Quito. *Instituto de Altos Estudios Nacionales*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ciudadanía y Desarrollo (2020). El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se une a la Alianza Global para promover el gobierno abierto. *Ciudadanía y Desarrollo*. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/2020/10/20/el-municipio-del-distrito-metropolitano-de-quito-se-une-una-alianza-global-para-promover-el-gobierno-abierto/>
- Correa de Andreis, A. y Vega, J. (2016). *Sociología desde el caribe colombiano*. Universidad del Norte.
- Cunill, Nuria (1996). "La participación ciudadana". En *Participación ciudadana*. México: CESEM-Fundación Ebert.
- ____ (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Dahl, Robert (2004). La democracia. *Post Data 10* (edición 2004); 11-55.
- Divulgación dinámica (2017). La Participación Ciudadana: Definición y Tipos de Participación. *Divulgación dinámica*. <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>

- Font, J., Blanco, I., Gom., R. y Jarque, M. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Manuel Canto (Ed.). Grupo edit, 56-104. <http://www.eap.df.gob.mx/BBAP/4-Participación Ciudadana.pdf>.
- González R., Esperanza (1995). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali: Foro Nacional por Colombia.
- Graterol, Gloria (2010). *Educación para la ciudadanía. La educación comunitaria y la participación ciudadana: debates actuales de la transformación social en Iberoamérica*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Guardamagna, M. (2022). Cambia todo cambia... El desafío de innovar desde la gestión participativa de las políticas públicas. *Estudios de Derecho*, 79 (173), 170-190. Doi:10.17533/udea.esde.v79n173a07
- MDMQ (2019a). "Quito Decide". Presupuestos Participativos. <http://www.decide.quito.gob.ec/budgets>.
- _____ (2019b). Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto MDMQ. Quito, Ecuador.
- Quito Cómo Vamos (2021a). Encuesta de percepción ciudadana. *Quito Cómo Vamos*. <https://quitocomovamos.org/publicaciones/#percepcion>
- _____ (2021b). Informe de calidad de vida. *Quito Cómo Vamos*. <https://quitocomovamos.org/publicaciones/#calidad-vida>
- _____ (2021c). Quién se sienta en la silla vacía de Quito. *Quito Cómo Vamos*. <https://quitocomovamos.org/quien-se-sienta-en-la-silla-vacia-de-quito/>
- Rodriguez, C. (2018). *La influencia del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo: análisis del caso de Pasto, Colombia (1995-2016)*. FLACSO Ecuador.

Secretaría General de Planificación (2019). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.

____ (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.

SGCTP (2018). *Instructivo de Presupuestos Participativos 2017-2018*. Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación. Distrito Metropolitano de Quito. <http://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-coordinacion-territorial-y-participacion>.

____ (2015). Pensamiento estratégico sobre la participación ciudadana. Quito: Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del MDMQ. <https://www.oidp.net/docs/repo/doc126.pdf>.

Subirats, Joan (2017). Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas. En *Desde el gobierno abierto al Estado en América Latina y el Caribe*. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales (Ed.), 191-205. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.

Tomasetta, Leonardo (1975). *Participación y autogestión*. Buenos Aires; Amorrortu editores.

Trigo, M. y Álvarez, V. (2017). El tránsito del gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales (Ed.). Santiago de Chile: Cepal. <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.

Unda, M. y Aguinaga, M. (2000). Como rayo en el cielo sereno: reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador. *Ensayos Forhum* 16.

Ziccardi, A. (2020). "Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana". En *Ciudades Latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local*, editado por María Mercedes Di Virgilio, 369-88. Buenos Aires: CLACSO.



MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL: ¿CÓMO REVERTIR LA EXPANSIÓN Y SEGREGACIÓN?

Cristina Gomezjurado Jaramillo

- Algunos conceptos fundamentales

El recurso suelo

El suelo es el soporte físico de todas las actividades humanas. Por definición, es un recurso finito e irreproducible que es demandado en los procesos urbanos y para actividades agrícolas e industriales. Las dinámicas urbanas demandan suelo con servicios y sistemas públicos de soporte para las actividades residenciales y comerciales; en cambio, la producción demanda suelo para actividades agrícolas, ganaderas e industriales, así como equipamientos y servicios complementarios. La permanente demanda por suelo “servido”¹ –que permita el desa-

¹ El suelo urbano, o el suelo servido, se refiere al que cuenta con los sistemas públicos de soporte que permiten el adecuado funcionamiento de los asentamientos humanos. Entonces, para que el suelo pueda considerarse urbano, tiene que haber pasado por algún proceso de transformación que comúnmente es largo y costoso para la administración pública.

rollo de las actividades urbanas y productivas— empuja las fronteras agrícolas y naturales.

En términos económicos, el suelo es un bien irreproducible, que no tiene un costo de producción que determine un precio mínimo. Por lo tanto, su precio es eminentemente especulativo, es decir, depende de lo que se pueda hacer en él y de la demanda que exista para estas actividades. Por ello, la demanda de suelo no es directa sino derivada del uso que se le pueda dar (Morales Schechinger, 2007). En este sentido, el valor del suelo se ve afectado por varios factores, como si la normativa permite construir en él, su localización, disponibilidad y cercanía a “amenidades” que se consideren deseables para el desarrollo de una actividad. Por ejemplo, disponibilidad de servicios básicos, acceso a medios de transporte, cercanía a servicios de salud, cultura, comercios o educación, cercanía a parques y naturaleza y, muchas veces, por preferencias de los demandantes del suelo basadas en aspiraciones (como son la exclusividad y la exclusión).

El rápido proceso de urbanización de las últimas décadas que ha caracterizado a América Latina y al mundo ha superado la capacidad de planificar, dotar al suelo de infraestructura y controlar el consumo del suelo rural y la expansión urbana. Esto ha generado que el suelo sea objeto de disputa entre las fuerzas del mercado: muchas familias, en especial las más vulnerables, no pueden ser parte del mercado formal para el acceso al suelo urbano. No obstante, hay quienes argumentan que las disputas sobre el suelo no se han originado con la rápida urbanización, sino que esta solo se ha visto exacerbada.

El modelo territorial como expresión de las desigualdades

La desigualdad ha sido, históricamente, una característica ineludible de América Latina, en donde las minorías concentran la mayor parte de la riqueza y las mayorías presentan índices de pobreza. Esta condición no se ha revertido ni siquiera en países donde la pobreza ha disminuido a nivel macroeconómico. La inequidad, endémica en la región,

encuentra su manifestación física en el espacio construido, es decir, en las ciudades.

Las ciudades son donde se exhiben las relaciones de poder de la sociedad. Las manifestaciones del poder y de la segregación socioeconómica se materializan en la forma de usar y ocupar el suelo y en la dotación de infraestructura en el espacio. Achig (1983) argumenta que, en Quito, así como sucede en otras ciudades de la región, las clases dominantes han “racionalizado” el espacio urbano de acuerdo con sus intereses de clase, a través del control de los gobiernos locales.

Así, el predominio de las lógicas capitalistas y de mercado de la producción del espacio urbano han dado como resultado modelos territoriales inequitativos. En ellos se evidencia la segregación socioespacial en el espacio residencial² y la distribución inequitativa de infraestructura, servicios básicos y sociales en el territorio, a los que ciertos grupos sociales acceden más fácilmente. En este escenario, la capacidad de acceder al suelo urbano es uno de los elementos que condicionan la desigualdad de las personas en el derecho a la ciudad (Bagnera, 2016); es decir, en su capacidad de ejercer y gozar de sus derechos ciudadanos, como el derecho a una vida digna y a la capacidad de las familias de desarrollar sus proyectos de vida.

El acceso al suelo con servicios y bien localizado ha estado determinado por las fuerzas del mercado y por la capacidad adquisitiva de las personas. Esto ha empujado a las personas en situación de pobreza a las periferias, a suelo sin servicios o en zonas de riesgo. De hecho, en la región, uno de los efectos más palpables de este fenómeno es

2 Sabatini (2006) argumenta sobre la segregación espacial; señala que es el nivel de concentración espacial de los grupos sociales y su homogeneidad social en un área urbana, usando factores económicos para sectorizar en la ciudad la provisión de servicios. La segregación residencial se refiere, entonces, a la localización diferenciada y separada en el espacio de clases sociales, así como a la proliferación de grandes espacios monofuncionales.

la proliferación de asentamientos informales³, es decir, la ocupación de suelo que aún no ha sido urbanizado y por fuera de los procesos de planificación. Así, la informalidad es el resultado de un fenómeno perverso: por un lado, para algunas familias es la única manera de acceder a suelo y, por otro, es una estrategia de maximización de la ganancia sobre el suelo:

Los propietarios e inversionistas acuden a esos mercados ofreciendo una mercancía de menor calidad para bajar costos y aumentar la tasa de ganancia. La reducción de calidad se logra al menos en cuatro sentidos: mala ubicación, sin servicios, riesgoso e inoportuno, es decir tarde para la familia que lo necesita (Morales Schechinger, 2007).

Expansión incontrolada de las ciudades de América Latina y el Caribe

El mundo cada vez está más urbanizado. Según datos de las Naciones Unidas (s/f), desde 2007, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y se espera que esta cantidad llegue al 60 % para 2030. La rápida expansión urbana que ha caracterizado a América Latina en las últimas 4 ó 5 décadas ha superado la capacidad de los gobiernos de planificar la ocupación del territorio; esto, a su vez, genera crecimiento urbano descontrolado, ineficiente y de baja densidad sobre las periferias. Dicho fenómeno tiene consecuencias como la degradación ambiental, debido a la disminución de ecosistemas sensibles, reservas naturales y suelos agrícolas, y aumento de la dependencia de medios de transporte motorizado privado y la contaminación de aire. Mientras que las ciudades compactas poseen una menor cantidad de suelo urbano ocioso, las ciudades difusas y con un crecimiento horizontal descontrolado se caracterizan por la baja densidad y, consecuentemente,

3 Los asentamientos informales han recibido diferentes nombres: favela, callampa, barriada, villa miseria, toma, tugurio, arrabal, chacarita, cantegril, urbanización pirata y colonia, entre otros. En Quito han sido conocidos como tugurios, barrios periféricos, barrios populares, invasiones y, más recientemente, asentamientos informales o irregulares. Son conjuntos de viviendas, al principio muy precarias, creadas al margen de las normativas municipales (Gómez Salazar y Cuví, 2016).

niveles más altos de segregación social. Este fenómeno causa que la ciudad pierda la mezcla de poblaciones y funciones y, de alguna manera, la capacidad de construir ciudadanía: “Los ciudadanos atomizados dejan de serlo, pues solo se es ciudadano en relación con los otros...” (Carrión *et al.*, 2016).

Esta rápida urbanización ha sido dominada por las fuerzas del mercado, guiada por lo que David Harvey (1989) denomina el “empresarialismo urbano”, que ha sido elitista y excluyente y donde las familias más pobres no acceden al mercado formal del suelo. Entonces, el acceso a la vivienda y a los beneficios que ofrecen las ciudades dependen de la capacidad de pago de las personas (Durán *et al.*, 2016).

● Breve historia de la urbanización de Quito

Quito, a partir de su fundación (española) en 1534, se ajustó al modelo común de las ciudades fundadas en América por los españoles: mantiene una forma organizacional de cuadrícula, que se modificó solamente para acomodarse a la topografía del lugar. Esta configuración permaneció hasta finales del siglo XIX (Vallejo, 2011).

Tabla N.º 1

HITOS DE LA URBANIZACIÓN DE QUITO

MOMENTO	HITOS IMPORTANTES
LA COLONIA 1534-inicios del siglo XX	<p>La organización y el funcionamiento urbanístico y social de la ciudad se sustentó en las prescripciones de la Ley de Indias y en ordenanzas específicas que modelaban la ciudad bajo la concepción de las ciudades españolas en América Latina, del salubrisimo-higienismo y el ornato (Vallejo, 2011).</p> <p>La ciudad se configura sobre la trama cuadrangular a partir de la plaza central. Este diseño, propio las colonias españolas, permitió que se sitúen en el centro de la ciudad tanto los centros administrativos y religiosos como las residencias de la clase dominante. Alejándose de la plaza central se encontraban las residencias de artesanos, conventos, etc.</p>



MOMENTO	HITOS IMPORTANTES
	<p>En la periferia se ubicaron las fincas, utilizadas para el esparcimiento de las familias acomodadas. Este sector, posteriormente, se mezclaría con la población mestiza e indígena dependiente de las clases acomodadas, esbozando un sistema de relación urbana supeditada a las clases dominantes mediante mecanismos de apropiación del suelo urbano de calidad, los cuales se vieron altamente condicionados por el despojo y el reparto heredados de un rango social colonial (Carrión y Erazo Espinosa, 2012).</p>
<p>LA PRIMERA EXPANSIÓN Inicios del siglo XX– década de 1960</p>	<p>En los primeros 30 años del siglo XX, la integración regional de la ciudad, resultado del funcionamiento del ferrocarril Quito-Riobamba-Durán y la crisis del modelo agroexportador, atrajo grandes flujos poblacionales campesinos a la capital (Vallejo, 2011).</p> <p>Este fenómeno impactó la estructura de la ciudad redefiniendo el espacio urbano que hasta ese entonces había sido homogéneo, a través de procesos de densificación, tugarización, hacinamiento e inquilinato. Carrión y Erazo Espinosa (2012: 506) lo definen como “la primera crisis urbana de tipo capitalista”: en 18 años (1904-1922) se cuadruplica el área de la ciudad y se impulsa la especulación con la tierra urbana.</p> <p>En este periodo se empezaron a establecer los sectores de altos ingresos al norte; al centro, los tugarizados; y al sur, los de bajos ingresos.</p> <p>La crisis descrita anteriormente dio paso a la formulación del Primer Plan Regulador de la Ciudad (1944), elaborado por el arquitecto uruguayo Jones Odriozola. Su propuesta incluyó la división de la ciudad en cuatro zonas, la fabril, en el sur; la mixta en la ciudad vieja; la mixta central entre la Alameda y El Ejido; y la zona residencial norte. El plan, entonces, fue la formalización de la lógica segregacionista señalada.</p> <p>En las siguientes décadas se fortaleció el modelo lineal con el que se consolidaron las zonas diferenciadas del norte, sur y centro, y el apareamiento de gérmenes de centralidad: al norte la Mariscal Sucre, al sur la Villa Flora y al centro el “centro urbano”.</p>



MOMENTO	HITOS IMPORTANTES
<p>MODERNIZACIÓN 1960-1990</p>	<p>A partir de la década de 1960, la economía del país se vio dinamizada por la reactivación del modelo agroexportador del banano y, más tarde, por el <i>boom</i> petrolero, en la década de 1970. Se promovió la forma irregular dispersa metropolitana de la ciudad que se creó a partir del establecimiento de nuevos suelos urbanos en los valles circundantes.</p> <p>La consolidación del crecimiento de la ciudad entre 1946 y 1971 fue acompañada con el desarrollo de equipamientos de uso colectivo —tales como parques, centros de salud, y colegios—. Esto propició, a su vez, el afianzamiento de nuevos barrios acomodados en el norte; barrios populares, industriales y programas masivos de vivienda, al sur; mientras que la zona del centro presentó un proceso de decrecimiento debido a que las élites quiteñas empezaron a trasladarse definitivamente al norte de la ciudad, abandonando sus residencias del centro histórico, las cuales empezaron a deteriorarse (Gordard y Vega, 1992).</p> <p>La Mariscal empieza a edificarse en altura, aparecen lotizaciones de multifamiliares (San Carlos al norte y Luluncoto al sur). En el sector norte, emergen barrios burgueses, como el Quito Tennis y la Avenida González Suárez con torres que superan los diez pisos; se construyen, además, ministerios y edificios para empresas públicas y se mejora el Aeropuerto Mariscal Sucre (Guerrero Miranda, 2011).</p> <p>Entre 1962 y 1980, el área urbana tuvo un crecimiento cercano al 500 % (Carrión y Erazo Espinosa, 2012); la densidad global de la ciudad bajó de 213 a 68 habitantes por hectárea, aparecieron los denominados “barrios periféricos”, como alternativas para los sectores de bajos ingresos y se produjo una relocalización de las actividades industriales, comerciales y administrativas. Las industrias, por ejemplo, se empezaron a localizar también en las periferias.</p> <p>Este periodo (primeros años de la década de 1970) vio el nacimiento de la industria de la construcción y de la figura del promotor inmobiliario, así como el de importantes capitales para el financiamiento del mutualismo, la banca privada y organismos estatales comprometidos con la construcción de viviendas, como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.</p>



MOMENTO	HITOS IMPORTANTES
	<p>En la formulación del Plan Director de 1973, se conceptualizó, por vez primera, a Quito como un área metropolitana.</p> <p>Más tarde, a partir de la década de 1980 inicia el proceso de crecimiento hacia la parroquia rural de Calderón, iniciado por el programa de vivienda del Banco de la Vivienda de Carapungo.</p>
<p>EXPANSIÓN METROPOLITANA 1990</p>	<p>A partir de la década de 1990, se construyen jardines y monumentos y otros equipamientos como el camal moderno, se delimita el Parque Metropolitano y se declara Zona de Protección a las laderas del Pichincha (Gómez Espinoza, 1995).</p> <p>Aparecen grandes centros comerciales, parques, edificios, zonas industriales ubicadas en distintos sectores de la ciudad, como la Av. Galo Plaza Lasso, Av. La Prensa y sector de Carcelén, al norte de Quito; y la Av. Maldonado, al sur.</p> <p>El crecimiento de la mancha urbana empieza a ocupar con más fuerza los valles orientales de Quito: Cumbayá y Los Chillos, principalmente, a partir de la ocupación de grandes predios, anteriormente productivos, por viviendas y desarrollos de baja densidad.</p> <p>Con estos desarrollos empieza la ocupación del suelo en parroquias rurales de manera incontrolada y especulativa. Es así como se han incorporado a la mancha urbana, de manera progresiva, pero inconexa y dispersa, los valles previamente agrícolas. Este fenómeno se vio apoyado por el desarrollo de grandes obras viales que permitieron la redefinición de la relación centro-periferia: vías hacia Cumbayá, Los Chillos, Pomasqui; anillos periféricos, (integrador de los valles y de circunvalación de la ciudad), de los "ejes viales" (longitudinales y transversales), de las "facilidades de tránsito" (túneles, pasos a nivel, etc.), y del equipamiento (terminal terrestre, parqueaderos, etc.).</p> <p>El desarrollo de Quito desde la década de 1990 hasta la actualidad presenta dos fenómenos complementarios. Por un lado, el vaciamiento poblacional en su parte central y, por otro, el desarrollo espacial, no solo longitudinal como en modelos de desarrollo anteriores hacia las periferias.</p>



MOMENTO	HITOS IMPORTANTES
	<p>En casos como Quito, han sido las zonas periurbanas donde se ha llevado una mayor transformación socioespacial y no solo de los sectores socioeconómicamente más vulnerables. La expansión hacia los valles, en especial las parroquias de Cumbayá y Tumbaco, iniciaron un proceso de urbanización dominado por la segregación socioespacial, caracterizada por el apareamiento de “urbanizaciones privadas que ofrecen la exclusividad de su equipamiento interno al contar con servicios, áreas verdes de acceso y uso exclusivo de los propietarios” (Altamirano Ulloa, 2021: 47).</p>

Fuente: Elaboración propia.

● Los principales desequilibrios territoriales de Quito

El modelo urbano de Quito, como resultado de las fuerzas del capital en el territorio y la débil política urbanística para hacerles frente, en la actualidad, presenta importantes desequilibrios. Este modelo profundiza las inequidades, afecta no solo a la calidad de vida de las personas –en especial de las familias más vulnerables–, sino que también atenta contra los recursos naturales de los que dependemos, la soberanía alimentaria y, en general, la sostenibilidad y el futuro de las siguientes generaciones. A continuación, se señalan sus principales desequilibrios.

Expansión de la mancha urbana

La expansión de la mancha urbana se da fuera de la planificación espacial⁴ y de la normativa urbana. Este fenómeno está muy alineado a las

4 Quito cuenta con una amplia tradición de planificación urbana. Los primeros planes urbanos se formularon a inicios de la década de 1940. Sin embargo, en lo referente a la expansión urbana, la planificación, lejos de anticiparse y conducir el crecimiento urbano, ha ido formalizando o acomodando “hechos consumados”.

lógicas del capital combinadas con la necesidad de acceso al hábitat de los segmentos poblacionales más vulnerables. Este proceso expansivo ha generado fenómenos como: discontinuidad territorial, debido al apareamiento de nuevas urbanizaciones cerradas en los valles, y que generan desplazamiento de la población originaria campesina; alto nivel de fraccionamiento del suelo; escaso nivel de consolidación, que no ha permitido la configuración de centralidades; falta de dotación de equipamientos, parques y áreas verdes, lo que además produce la necesidad de realizar grandes desplazamientos hacia la ciudad central; y oferta ilegal de suelo para urbanización en áreas no urbanizables, entre otros.

Pese a algunos intentos desde la planificación para detener el proceso de expansión de la mancha urbana de baja densidad, este fenómeno, lejos de revertirse, y como consecuencia de la búsqueda de maximización de las rentas sobre el suelo en las periferias, se ha visto acentuado. La mancha urbana en Quito se ha acrecentado muy por encima del crecimiento poblacional, desacreditando el “lugar común” sobre la necesidad de la ciudad de “espacio hacia donde crecer”. Esto evidencia la falta de políticas, procesos, reglas claras y control sobre el suelo y la urbanización.

Por un lado, la ausencia de políticas efectivas que permitan el acceso a la vivienda y al suelo por parte de los estratos más bajos genera que las familias recurran a los mercados informales del suelo periférico; este no cuenta con sistemas públicos de soporte⁵ y, en muchas ocasiones, se localiza en zonas de riesgo. Estos asentamientos terminan por regularizarse posteriormente y se incorporan al tejido urbano, pero tienen pocas posibilidades de consolidar sistemas públicos completos y adecuados. En la actualidad, uno de los procesos más agresivos de

5 Se entiende por sistemas públicos de soporte a las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son por lo menos: las redes viales y de transporte en todas sus modalidades; las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos; el espacio público; las áreas verdes; y los equipamientos sociales y de servicios.

ocupación y mercados informales del suelo está en el extremo norte de Calderón, donde se comercializa suelo de características rurales y sin acceso a servicios: son lotes tan pequeños como 200 m², con promesas de futuras regularizaciones. Fenómenos similares suceden en zonas como Conocoto Alto, Atucucho, barrios en Guamaní y otras zonas periféricas.

Por el otro lado, en el otro extremo de este espectro, los estratos más altos –buscando características como la cercanía a la naturaleza– ocupan el suelo rural a través de urbanizaciones cerradas “exclusivas” monofuncionales. Estas son legales debido a normativas que permiten lotes mínimos lo suficientemente generosos para este tipo de vivienda o que se legalizan a través de la figura de la propiedad horizontal, que fraccionan la propiedad, sin fraccionar el suelo. Estas “urbanizaciones”⁶ también ocupan suelo que no ha consolidado los sistemas públicos necesarios y disminuyen la capacidad agrícola de las áreas rurales. Las zonas que más presión reciben de este tipo de ocupación son las parroquias de Puenbo, Pifo, las faldas del Ilaló y Collaquí en Tumbaco.

Actualmente, el 10 % de Quito consiste de suelo urbano y el 35 % aproximadamente corresponde a suelo urbano en las parroquias rurales con los mayores índices de urbanización⁷. Cabe mencionar que la densidad del área urbana es baja: la densidad bruta de la mancha urbana a 2016 fue de 54.3 habitantes por hectárea, lo que implica que Quito es una ciudad con baja densidad. Por lo tanto, tiene una ocupación del suelo muy poco eficiente. Las parroquias que poseen mayor densidad son: Solanda (176.29 hab/ha), San Bartolo (171.65 hab/ha), Chimbacalle (144.01 hab/ha) y La Ecuatoriana (126.02 hab/ha). En contraste, las parroquias que destacan por la baja densidad poblacional son: Iñaquito (30 hab/ha), que alberga una gran cantidad de po-

6 Estos desarrollos reciben comúnmente el nombre de “urbanización”, sin embargo, si un suelo no se incorpora al tejido urbano público y no consolida sistemas públicos de soporte no debe considerarse, ni llamarse, como tal.

7 Se han considerado las parroquias de Cumbayá, Tumbaco, Puenbo, Calderón, Pomasquí, San Antonio de Pichincha, Nayón y Conocoto.

blación flotante (ciudadanos que no viven ahí, pero se movilizan hacia la zona por razones diversas); Cumbayá (25.78 hab/ha) y Tumbaco (26.27 hab/ha). Esto responde a que la aglomeración de habitantes en comunidades amuralladas (característica de estas zonas) es considerablemente reducida (Quito Cómo Vamos, 2021).

Suelo vacante y despoblamiento del valle alto⁸

En concordancia con el fenómeno de la expansión descontrolada de la mancha urbana y las bajas densidades poblacionales del suelo urbano, en las áreas urbanas del valle alto –que es la zona que concentra servicios públicos y equipamientos– se evidencia gran cantidad de suelo vacante. Suelo vacante se refiere a suelo no construido o subutilizado, es decir, suelo cuya construcción está muy por debajo de lo que la norma permite. Gran cantidad de este suelo se destina a estacionamientos, mecánicas o es simplemente suelo de especulación. En 2011 se estimó que dentro del límite urbano existían alrededor de 14 657.4 hectáreas de suelo vacante, de las cuales, 9 024.1 presentaban condiciones adecuadas para la construcción⁹ (Vargas, 2011). Esta situación, desde entonces, no ha variado significativamente.

Las áreas urbanas del “valle alto” han atravesado un proceso de vaciamiento. Este fenómeno estuvo por muchos años asociado al centro histórico, pero, en la actualidad, vemos grandes áreas del centro norte, por ejemplo, zonas como la Mariscal o el corredor a lo largo de las vías del trolebús sobre la Av. 10 de agosto, que han empezado a vaciarse de sus usos residenciales; en cambio, se reemplazan por comercios, bodegas y otros usos que no atraen a la residencia. En algunos casos más preocupantes, existen edificaciones que poco a poco han ido abandonándose.

8 Con “valle alto” o meseta central, nos referimos al área de la ciudad donde se localizan las parroquias urbanas en la meseta al este del volcán Pichincha, a una altura entre 3 000 y 2 600 msnm, aproximadamente.

9 De la cifra inicial se descartó el suelo con usos de equipamiento, protección ecológica, en situación de riesgo, y similares.

De acuerdo con las proyecciones realizadas sobre la base del último censo¹⁰, las mayores tasas de crecimiento poblacional se encuentran en las parroquias rurales¹¹: Calderón (6.58 %), San Antonio (5.60 %), Nayón (5.46 %), Conocoto (4.95 %), Cumbayá (4.55 %) y Pomasqui (3.98 %), mientras que la tasa de crecimiento poblacional de la zona urbana es de apenas el 1.4 %, lo que evidencia este vaciamiento del valle alto, en favor de las zonas rurales.

Concentración de servicios en el hipercentro

Una de las características más notables del modelo territorial de Quito es el desbalance o asimetría entre la oferta y distribución de servicios, equipamientos y actividades especializadas en la localización de la población y el crecimiento demográfico. En este modelo territorial se evidencia una alta concentración de servicios públicos y privados, equipamientos de gran escala y diversidad de usos múltiples en el denominado hipercentro¹². En este sector se encuentran instituciones públicas, así como sedes de grandes empresas, centros culturales, teatros, museos de gran escala, grandes parques urbanos, etc.

Se estima que el hipercentro del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) ocupa apenas cerca del 8 % del total del área urbana¹³ y esta zona concentra el 31 % (Comisión de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito, 2011) del total de los equipamientos de la ciudad. Además, reúne equipamientos de escalas metropolitanas, mientras

10 El último Censo de Población y Vivienda fue en 2010. El siguiente censo debía realizarse en 2020; sin embargo, por la pandemia de la COVID-19, este no se hizo.

11 Las parroquias rurales aquí mencionadas han tenido lógicas de crecimiento urbanas, pero mantienen su estatus de rural por sus orígenes, de los cuales se deriva, además, la existencia de gobiernos parroquiales rurales.

12 De acuerdo con el PMDOT 2012-2022, la delimitación estimada del hipercentro encierra el área que se extiende entre los ejes Tomás de Berlanga, al norte; Alonso de Angulo, al sur, América, Universidad y Mariscal Sucre, al oeste; y 6 de diciembre, Gran Colombia, Maldonado, al oriente; sin ser estricta, sino referencial.

13 Se estima que el hipercentro ocupa un área aproximada de 3 400 ha.

que hacia los extremos sur y norte del DMQ dichos equipamientos son únicamente de escalas menores. De igual forma, el hipercentro presenta la mayor concentración de actividades económicas, administrativas, políticas, culturales, educativas y, consecuentemente, fuentes de empleo. Se calcula que el hipercentro genera el 60 % del total de flujos de viajes que se realizan en Quito, especialmente desde las parroquias con mayor uso residencial: San Antonio y Calderón, hacia el sur a la parroquia de Guamaní y, hacia el este, hasta las parroquias Conocoto, Cumbayá, Nayón y Tumbaco (Comisión de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito, 2011).

Además, en el hipercentro se muestran los mayores valores inmobiliarios –valores de suelo y de productos inmobiliarios construidos de todo el distrito–, especialmente en la zona alrededor del parque La Carolina. Esto quiere decir que solo un segmento de la población puede acceder a vivir en el hipercentro o cerca a este, lo que evidencia inequidad en el acceso a estos beneficios y servicios que ofrece a ciudad.

Inequidad, segregación socioespacial y lógicas mercantilistas de la producción de la ciudad

Como se dijo anteriormente, la urbanización en Quito ha estado marcada por las lógicas del capital, implementadas por las clases dominantes. Lo hacen a través de la manipulación del cabildo municipal, encargado de legislar con miras a “racionalizar” el espacio urbano en función de sus intereses; han creado un modelo típico de crecimiento urbano basado en la libre acción del capital sobre el suelo urbano (Achig, 1983).

Ahora estamos asistiendo a la continuación y exacerbación del modelo capitalista sobre el suelo rural en los valles, donde la “ciudad” –o la periferia de la ciudad, para ser más precisos– se construye en términos de mercado, que se caracteriza, además, por mostrar fenómenos de “desposesión” de tierras rurales (Altamirano Ulloa, 2021). Es decir, la

población rural tradicional, muchas veces originaria de este territorio, es desplazada por las fuerzas del capital para dar lugar a las urbanizaciones cerradas creadas como una mal concebida respuesta a la inseguridad. Además, estas se acoplan a un modelo aspiracional de urbanización estadounidense basada en crecimiento horizontal.

Así, en los valles se identifica una dinámica de inversiones inmobiliarias. Esta opera a través de un mecanismo de *autosegregación*, donde la mayor parte del financiamiento destinado a la construcción de vías y servicios básicos se realiza en nuevos sectores acomodados que favorecen directamente a personas de estratos sociales altos. La industria inmobiliaria oferta vivienda en conjuntos y urbanizaciones cerradas, para familias de ingresos medios-altos. Esta preferencia, ya no solo de las élites sino de la población en general que aspira a vivir en lugares considerados exclusivos, aumenta la problemática de la segregación. Se evidencia con fuerza en el centro de Cumbayá, donde han empezado a aparecer proyectos inmobiliarios de varios pisos y de más alta densidad, cuyo “valor” comercial está en ofrecer equipamientos exclusivos a precios asequibles para las clases medias, por el tamaño y densidad de las viviendas, ya que, en términos absolutos, se demuestra un incremento en el valor del suelo.

Hay otro proceso igualmente pernicioso de la exacerbación del modelo capitalista en Quito: el inicio del proceso de “financiarización”¹⁴ de la oferta inmobiliaria. Lo hacen a través del desarrollo del suelo estratégico de altísima plusvalía¹⁵ por parte de contadas empresas inmobiliarias líderes en el mercado con la construcción de mega edificaciones financiadas por capitales internacionales. Se ofertan unidades de vivienda

14 Nos referimos al creciente papel que juegan los grandes intereses, agentes y mercados financieros internacionales en la economía local. Este término que describe al proceso económico que intenta reducir todo el valor intercambiado (tanto tangible como intangible, tanto promesas futuras como presentes, etc.) a un instrumento financiero. En este esquema, la vivienda es solo un título más dentro del sistema financiero internacional y no un bien que garantiza un derecho fundamental, satisfaciendo las necesidades locales.

15 Es decir, aquel de mayor demanda por parte de clases altas y, por tanto, de mayor incremento del valor. Específicamente, hablamos del suelo alrededor del parque La Carolina.

que carecen de demanda actualmente en el segmento para el que se destinan; por lo tanto, se intuye que serán herramientas para la especulación en el futuro, haciendo uso de normativas municipales laxas que se han acomodado a estos intereses privados. Estos proyectos se prevenden como líderes de innovación, como papeles financieros en mercados nacionales e internacionales a través de estrategias de garantía de rentabilidad a futuro o incluso garantía de precios de recompra.

Entonces, mientras unos sectores de la ciudad y de la ciudadanía acaparan y convierten en “exclusivos” los beneficios del desarrollo urbano, la mayoría de los quiteños no acceden a estos. Es más, la producción de infraestructura y equipamiento público se ha concentrado en zonas que ya cuentan con acceso al hábitat de calidad, dejando de lado las zonas más pobres, reflejando “las correlaciones sociales y políticas en la matriz del poder local, en las que las zonas rurales y periféricas tienen un menor peso relativo” (Barrera *et al.*, 2022). La calidad de vida de las parroquias rurales (en especial aquellas alejadas de las dinámicas urbanas) en lo que respecta a la calidad de hábitat y la vivienda muestra una brecha importante en comparación con las zonas urbanas:

Las parroquias urbanas cuentan con mayor cobertura de servicios, mejores condiciones de las viviendas y servicios avanzados, como internet. Las zonas rurales poseen las tasas más altas de propiedad de la vivienda, pero eso no se corresponde con la calidad de esta. Persisten en zonas rurales grandes déficits de servicios básicos y una gran brecha digital (Barrera *et al.*, 2022).

A escala urbana se identifica que las parroquias del hipercentro han consolidado servicios, equipamientos, infraestructura pública y vial. Mientras, en las parroquias más periféricas se evidencia, en algunos barrios, incluso ausencia de estructuras públicas básicas, como trazado vial, bordillos o veredas.

- **Políticas públicas para un nuevo modelo territorial**

El complejo escenario actual de la ciudad demanda estrategias que permitan plantear y concretar un nuevo paradigma de ciudad justa, equitativa y de derechos para todos sus habitantes. La materialización de este paradigma se plasma en el territorio y, más concretamente, en cómo se usa y ocupa el suelo urbano, por una parte, y cómo se conserva y optimizan los usos rurales en el suelo rural, por la otra. En este sentido, las políticas del planeamiento y la gestión territorial urbanística deben apuntar hacia un modelo de ciudad sostenible, compacta, de densidad adecuada, de escala humana e integrada.

Es necesario entender al urbanismo y a las formas de uso y ocupación del territorio como una herramienta de democracia, que produce materialidades para reducir la desigualdad, en lugar de poner la ciudad al servicio del mercado que, como ha sucedido históricamente, ha profundizado las inequidades. Concretamente, las políticas territoriales y urbanas en Quito deben apuntar, por un lado, a la contención de la mancha urbana y, por otro, al redesarrollo, repotenciación y mejoramiento de las áreas ya urbanizadas y servidas de la ciudad de manera diferenciada. No obstante, sobre todo deben apuntar hacia el control de la histórica especulación inmobiliaria sobre el suelo, hacia la redistribución de los beneficios del desarrollo urbano, a la justicia territorial y a la garantía del derecho a la ciudad, en especial de los más vulnerables.

Alcanzar estos objetivos requiere complejas herramientas y operaciones en el suelo, que garanticen un ejercicio justo de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano y que estén orientadas a concretar el modelo de centralidades. Esto hace necesario superar la planificación y gestión del predio a predio, desarrollando (o redesarrollando) pedazos de ciudad. La complejidad de estos planteamientos hace indispensable la intervención del poder público, a través de su órgano de gobierno a nivel local para alcanzar los objetivos de justicia social, equilibrio territorial y acceso a la vivienda digna.

A continuación, se plantean dos estrategias fundamentales y complementarias que permitirán avanzar hacia este cambio de paradigma de desarrollo urbano para Quito.

Fortalecimiento del sistema de centralidades

Frente al escenario de concentración y distribución inequitativa de los servicios, equipamientos, infraestructura y, en general, de sistemas públicos de soporte y calidad del hábitat, se vuelve necesaria la estrategia de plantear e implementar un sistema territorial policéntrico y jerarquizado de espacios homogéneos. Un “lugar central”¹⁶ es un espacio que concentra y centraliza actividades dirigidas a la población que está alrededor de él y ofrece servicios de determinada clase. Los “lugares centrales” de mayor jerarquía cumplen funciones y disponen de servicios y equipamientos que les faltan a centralidades menores, consolidando un sistema complementario. El desarrollo de un sistema de centralidades debe contribuir a balancear la distribución de equipamientos, fuentes de empleo y ubicación de la población en la ciudad, de tal forma que se reduzcan los flujos de bienes y personas y los costos de desplazamiento y ambientales. Es decir, es necesario generar espacios urbanos más densos y autosuficientes que reduzcan las necesidades de desplazamientos, principalmente motorizados (Cuenin y Silva, 2010).

Los primeros planteamientos, desde la planificación, sobre un sistema policéntrico para Quito se pueden ver en el Plan de Estructura Espacial Metropolitana de 1993. Una de sus propuestas era “estructurar una nueva estructura policéntrica que permita la desconcentración de funciones del espacio central hacia el resto de la ciudad y la región” (Vallejo, 2011: 49). A partir de entonces, este planteamiento ha ido madurando y apareciendo en los planes cantonales y otras políticas locales.

16 Este concepto de centralidades aparece sobre la base de la teoría de lugares centrales de Walter Christaller (1966).

Los instrumentos vigentes de planificación urbana y territorial del DMQ: el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento (PMDOT) y el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), aprobados en 2021, han plasmado con fuerza como política distrital el fortalecimiento de una ciudad y un distrito policéntrico. Estos documentos definen centralidades como núcleos urbanos multifuncionales, densos y diversos, donde se concentran gran variedad de actividades, servicios, personas y flujos socioeconómicos. Debido a su oferta de infraestructura y equipamientos, permiten el intercambio de productos, experiencias, conocimiento y cultura. El PUGS establece la normativa aplicable a todo el suelo del cantón; aterriza estas políticas en normativa aplicable a las centralidades existentes y futuras que el plan demarca en sus diferentes escalas: metropolitanas, zonales, sectoriales y nodos de centralidad. Además, estas se articulan a las estrategias de localización y distribución de los sistemas públicos de soporte: servicios básicos, equipamientos en sus diferentes escalas, sistema vías, y sistema de movilidad y conectividad.

Fortalecer una estructura policéntrica requiere una adecuada planificación urbana y el impulso de inversiones estratégicas públicas y privadas en áreas específicas de la ciudad; de esta forma, se desconcentran servicios públicos o dinamizan económica y laboralmente estas áreas. Sin embargo, el sistema de centralidades debe considerar, además de focalizar las inversiones en lugares estratégicos, la complementariedad con la búsqueda de la justicia espacial y la equidad. Su esfuerzo debe dirigirse también “sobre los territorios más desfavorecidos para garantizar unas condiciones mínimas y reducir las desigualdades socioeconómicas” (Gil Beuf, 2009).

Esto supone, además, conformar no una colección de centralidades, sino un sistema policéntrico como red, fomentando las relaciones de complementariedad entre centralidades con funciones distintas. No obstante, la estrategia no se debe convertir en un instrumento que profundice la inequidad territorial, sino que, al contrario, busque su reversión. La consecución de este sistema policéntrico es un reto importantísimo para la ciudad que requiere del fortalecimiento del rol municipal en el control y la gestión del suelo. Esto permitirá direccionar

el desarrollo urbano para que la oportunidad de residir cerca de las centralidades de servicios, equipamientos y fuentes de empleo no dependa exclusivamente de la capacidad económica de los ciudadanos.

La gestión de suelo

Se entiende por gestión de suelo a la aplicación de las herramientas legales y técnicas de las que dispone la administración pública para administrar el suelo de una jurisdicción. Dentro de estos instrumentos están herramientas que ya cuentan con una larga tradición en la ciudad, como las del planeamiento urbano a través de la asignación de norma predio a predio o instrumentos tributarios, como el impuesto a la propiedad del suelo –diseñado para el mantenimiento de los servicios de la ciudad y que, también, puede ser considerado una herramienta de gestión de suelo–. Es decir, la gestión del suelo son todas aquellas acciones que impliquen el control y orientación sobre la utilización y obligaciones sobre el suelo por parte de los ciudadanos y el Estado. Los instrumentos de gestión del suelo pueden convertirse, además, en un elemento fundamental para la financiación del desarrollo urbano (Donado, 2019).

La gestión efectiva del suelo está basada en 3 principios fundamentales:

- **La función pública del urbanismo**, donde todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público. Se ponderarán las necesidades de todas las personas, en especial de los más vulnerables.

La función social y ambiental de la propiedad, consagrada en la Constitución, que habilita la regulación de la propiedad, sin atentar contra ella, anteponiendo el interés general al particular a fin de garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable.

- **El reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano**, que garantiza el justo reparto entre los actores implicados en los procesos urbanísticos.

Como se mencionó anteriormente, el suelo no se produce y es finito; en el caso del suelo urbano, es un bien escaso e inelástico. En este sentido, su precio está dado principalmente por factores como su localización, por las condiciones de oferta y demanda del mercado –que a su vez depende de lo que se pueda hacer con él, que está definido mediante la normativa urbana–. En otras palabras, el valor del suelo depende de factores ajenos a las acciones del propietario y no es intrínseco al terreno, sino que depende en gran medida de las acciones colectivas y del desarrollo urbano en general.

Al incremento de la valorización del suelo por estas acciones públicas y colectivas, a través del desarrollo urbano en general, se lo denomina plusvalía o ganancias extraordinarias. Al no ser un producto del esfuerzo de su propietario, conceptualmente, deben ser recuperadas por la colectividad, a través del Estado para el beneficio común. La participación pública en la plusvalía es un mecanismo que permite la recuperación de una porción del incremento del valor del suelo atribuido al esfuerzo de la sociedad para el beneficio de la todos; entiende que el valor del suelo es producto de las acciones públicas, como cambios normativos e inversiones en infraestructura (Smolka, 2013). Sin embargo, esto no ha ocurrido históricamente y si bien se han desarrollado ciertas capacidades de planificación y control, sin la adecuada experticia técnica y voluntad política para gobernar el suelo y, por tanto, la ciudad, se ha dado continuidad a la larga trayectoria de desarrollo inmobiliario desordenado y especulativo. (Gomezjurado *et al.*, en imprenta).

En su informe del 7 de octubre de 1940, el exalcalde de Quito, Carlos Andrade Marín, alertaba que:

Los propietarios de terrenos trazaron calles, parcelaron y vendieron en lotes con grandes ganancias sin ningún plan, higiene y aseo. Al Concejo le tocó la tarea de pavimentar esas calles, poner aceras, canalizar y dotar de luz, agua, etc., es decir, de urbanizar lo que la iniciativa privada guiada por el negocio había querido transformar

a la ciudad. Esta ganancia debía venir de algún esfuerzo del propietario y no de esperar que la ciudad crezca para sacar ganancia, y luego utilizar al Municipio para que termine la obra que debe ser para todos y no solo para estos propietarios (Achig, 1983: 55).

Lejos de revertirse, esta dinámica sigue vigente.

La ausencia de políticas fuertes de redistribución de la renta urbana ha profundizado las brechas de financiamiento para servicios públicos y del acceso equitativo al hábitat de calidad. El suelo, entonces, es la moneda que tienen los gobiernos locales para el financiamiento de las ciudades. Su adecuada gestión permite generar recursos públicos para disminuir la dependencia de los municipios de las transferencias estatales y fortalecer su autonomía. Asimismo, permite generar recursos para la dotación de servicios públicos de soporte, mejoramiento del hábitat y la operación de las ciudades en general.

A partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) en 2016, los municipios de Ecuador cuentan con una base legal para la aplicación de instrumentos de gestión de suelo innovadores en el país por su impronta redistributiva y su aporte al desarrollo urbanístico. La LOOTUGS puso a disposición instrumentos para el reparto equitativo de cargas y beneficios; intervenir la morfología urbana y la estructura predial; regular el mercado del suelo; facilitar el financiamiento del desarrollo urbano; y para la gestión del suelo en asentamientos de hecho. La mayoría de estos instrumentos son nuevos para el DMQ (y para todo el país), aunque, notablemente la Concesión Onerosa de Derechos ya ha tenido una historia de aplicación en Quito¹⁷.

17 Desde 2012, el DMQ ha aplicado esta herramienta bajo distintos nombres: suelo creado y Concesión Onerosa de Derechos por Ecoeficiencia.

En este sentido, vale la pena destacar que en Quito la aplicación de instrumentos de gestión de suelo y captura de plusvalía inició desde antes de la aprobación de la LOOTUGS, amparadas en la función social y ambiental de la propiedad presentes en la Constitución. Estas experiencias sirvieron como inspiración para algunos instrumentos de esta ley. La dinámica general se basó en permitir el cambio de normativa urbana o aplicar normativa donde no existe a cambio de una contraprestación económica en favor de la ciudad. Los primeros modelos de cargas y beneficios se plasmaron en la Ordenanza 0352 de 2013, a través del Plan Especial Bicentenario y su propuesta de nuevo desarrollo urbano en el terreno del antiguo aeropuerto. Sin embargo, el sentido de la aplicación de estos instrumentos fue manipulado más adelante y estos ayudaron a la legitimización de prácticas que han facilitado la expansión urbana y el aumento del valor del suelo en favor de los grandes promotores inmobiliarios con capacidad de negociación política. Esto demuestra que la gestión de suelo requiere de los sentidos políticos adecuados en búsqueda del bien común.

En cumplimiento con la LOOTUGS, Quito en 2021 aprobó su Plan de Uso y Gestión de Suelo. Este instrumento busca corregir las tergiversaciones de los instrumentos de gestión de suelo mencionados, y plantea su efectiva utilización con objetivos ambiciosos de consolidar el sistema policéntrico de Quito; movilizar suelo vacante en el valle alto; frenar la expansión de la mancha urbana; repartir equitativamente las cargas y los beneficios en el desarrollo de grandes operaciones urbanas; frenar en alguna medida la especulación inmobiliaria; y facilitar el acceso a la vivienda; entre otros.

Sin embargo, la implementación de este plan y sus objetivos representan un reto inmenso para la ciudad. Cabe alertar que la aplicación de instrumentos de gestión de suelo no son una panacea. La experiencia de Quito con herramientas como la Concesión Onerosa de Derechos a través de la denominada “ecoeficiencia” y los Planes Urbanos Arquitectónicos, que tuvieron originalmente un fin redistributivo, en su aplicación bajo alcaldías pro-mercado, se vieron manipuladas para facilitar

la especulación inmobiliaria por parte de los grupos de poder de los beneficios del desarrollo urbano. Así, dejaron poco para la ciudad¹⁸.

Entonces, la gestión de suelo requiere que el gobierno local asuma de manera decidida política y técnicamente el rol que les corresponde de rectoría sobre el suelo. Debe marcar claramente las reglas del juego al sector privado y no, como históricamente ha sucedido, ir un paso atrás de las dinámicas mercantilistas de producción de la ciudad. La gestión de suelo ejercida efectivamente permitirá articular los procesos de planificación urbana y sus objetivos territoriales con el financiamiento del desarrollo urbano y la consolidación de los sistemas públicos de soporte que permiten garantizar la calidad del hábitat para todos. Es decir, los instrumentos técnicos requieren de la voluntad política para su ejecución y sentido de aplicación.

● Conclusiones

La ciudad es el bien público por antonomasia. Por tanto, es imperativo avanzar hacia el fortalecimiento del rol público del urbanismo. Es necesario pensar en una política urbana que sea justa para todos, donde el sector privado sea un agente de construcción de ciudad, guiado desde políticas públicas democráticas, justas, y participativas. La hegemonía de las fuerzas del mercado en la producción de la ciudad es insostenible, por lo que se debe pensar en el fortalecimiento de los roles municipales y la institucionalidad que permitan poner al bien común en el centro de la producción de la ciudad.

El suelo es donde se plasman las políticas y metas conjuntas para el desarrollo urbano sostenible, justo, democrático y equitativo. Una buena política de suelo y su eficiente implementación nos permite materializar las decisiones sobre servicios, vivienda inclusiva, ejercicios

18 Por un lado, la valoración de estándares de ecoeficiencia llevó a perder de vista objetivos más amplios, y, por otro, las contraprestaciones por los cambios de norma en proyectos urbanos arquitectónicos especiales se calcularon muy por debajo de lo que podría considerarse equitativo.

del derecho a la ciudad, movilidad sostenible, conservación ambiental, gestión de riesgos y desarrollo económico. Sin embargo, la instrumentalización de la gestión de suelo, plasmada en el PUGS 2021 y en el Régimen Administrativo del Suelo¹⁹, se vuelve cada vez más compleja con operaciones urbanas más grandes, que deben cumplir mayores exigencias y alcanzar acuerdos con los diferentes sectores de la sociedad. Manejar esta complejidad requerirá una institucionalidad más fuerte, transparencia, participación ciudadana y control social.

En este sentido, las siguientes son políticas prioritarias para Quito, para revertir (en alguna medida) los fenómenos de expansión urbana descontrolada, la inequidad territorial y la segregación:

- Establecer políticas y mecanismos claros para detener el crecimiento de la urbanización y ocupación del suelo rural. Esto implica hacer frente a dos fuerzas poderosas: los mercados informales del suelo (cuya demanda se encuentra en sectores que no pueden acceder a la vivienda) y el mercado de vivienda “exclusiva” para estratos altos en zonas ambientalmente sensibles. La incorporación de suelo rural al sistema urbano deberá hacerse en estricto cumplimiento de la LOOTUGS y la legislación local, mediante planes parciales que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios y el cumplimiento de los objetivos de la planificación
- Crear y asignar recursos al fondo municipal de vivienda que permita financiar programas de vivienda asequible para los sectores más vulnerables. Esto debe incluir programas de vivienda en arrendamiento y para la relocalización, y otros esquemas de acceso a la vivienda que no pueden ser satisfechos a través del mercado público o privado de la vivienda social.

19 A la fecha de redacción de este artículo, el Régimen Administrativo del Suelo aún no había sido aprobado por en el Concejo Metropolitano de Quito

- Identificar e implementar intervenciones prioritarias de sistemas públicos de soporte: equipamientos sociales, movilidad, espacios públicos, etc., así como promover la implantación de actividades económicas de distintos tipos y escalas, considerando aquellas de la economía social y solidaria y la desconcentración de servicios en el territorio para avanzar en la consolidación del sistema policéntrico.
- Garantizar la “recuperación” y redistribución justa de la renta urbana, mediante el diseño de instrumentos de gestión de suelo bajo este sentido político. Es fundamental, por ejemplo, desarrollar operaciones urbanas en las cercanías a las paradas del metro para garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios que se deriven de esta intervención. Garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano requiere del fortalecimiento institucional municipal en la gestión de suelo.

Bibliografía

- Achig, L. (1983). *El proceso urbano de Quito (ensayo de interpretación)*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Altamirano Ulloa, A. (2021). Segregación socio espacial en Cumbayá Distrito Metropolitano de Quito. *Revista PUCE*, 43-64.
- Bagnera, P. (2016). El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano. *Serie Estudios sobre la pobreza y las desigualdades N.º 5*.
- Barrera, A., Cabrera-Barona, P., y Velasco-Oña, P. (2022). Derechos, calidad de vida y división social del espacio en el Distrito Metropolitano de Quito. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 1-23.
- Carrión, F., Cohen, M., Boja, J., Corti, M., Gutman, M., Pirez, P., . . . Ziccardi, A. (2016). *Manifiesto de Quito*. Quito: Foro Hábitat 3 Alternativo.
- Carrión, F., y Erazo Espinosa, J. (2012). La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 503-522.
- Christaller, W. (1966). *Central Places y Southern Germany*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Comisión de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito (2011). "Diagnóstico Estratégico". En *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 202-2023*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Cuenin, F. y Silva, M. (2010). *Identificación y fortalecimiento de centralidades urbanas. El caso de Quito*. Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Donado, H. M. (2019). Instrumentos de gestión de suelo: una estrategia para financiar el desarrollo urbano. *WRI México*. <https://wrimexico.org/blog/instrumentos-de-gesti%C3%B3n-de-suelo-una-estrategia-para-financiar-el-desarrollo-urbano#:~:text=Cuando%20hablamos%20de%20gesti%C3%B3n%20del,usos%20y%20sus%20aprovechamientos%20urban%C3%ADsticos>.

- Durán, G., Martí, M. y Mérida, J. (2016). Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 56, 123-146.
- Gil Beuf, A. (2009). *Policentralidades urbanas: entre competitividad y equidad territorial- Reflexiones a partir del caso bogotano*. Universidad Externado de Colombia, Université Paris X e IFEA.
- Gómez Espinoza, N. G. (1995). *Pasado y Presente de la Ciudad de Quito*. Quito: EDIGUIAS C.
- Gómez Salazar, A., y Cuví, N. (2016). Asentamientos informales y medio ambiente en Quito. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 101-119.
- Gomezjurado, C., Salazar, F., Vizúete-Sandoval, D. (en imprenta). "¿Quién gobierna la ciudad? Decisiones sobre suelo y mercado inmobiliario en Quito". En *TRIALOG Journal - Issue Theme: Ecuador: Habitat III +*.
- Gordard, H., y Vega, J. (1992). "La distribución de la población urbana ecuatoriana y el crecimiento de la capital". En *Atlas infográfico de Quito*. Quito.
- Guerrero Miranda, P. (2011). *La gestión urbana en la parroquia metropolitana Calderón del Distrito Metropolitano de Quito: consideraciones urbanas hacia un modelo de ciudad deseable*. Quito: Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales FLACSO.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 3-17.
- Morales Schechinger, C. (2007). Algunas reflexiones sobre el mercado del suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy.
- Naciones Unidas (s/f). Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. *Naciones Unidas*. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>

- Quito Cómo Vamos (2021). *Información sobre demografía*. Quito.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Smolka, M. O. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Vallejo, R. (2011). "Momentos y paradigmas de la planificación de Quito". En *Quito: Escenarios de Innovación*: 31-61. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- Vargas, O. (2011). Levantamiento cuantitativo y cualitativo de terrenos vacantes en áreas urbanas y urbanizables del DMQ. Documento final. *Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda*.



LA NECESIDAD DE REPENSAR LA VIVIENDA EN QUITO

Lucía Ruiz Pozo

• Introducción

La falta de resolución a problemas apremiantes como el acceso a vivienda y el derecho a la ciudad han tomado mayor relevancia a partir de su vinculación con los compromisos y desafíos adquiridos por los Estados en las Agendas globales sobre el desarrollo urbano sostenible. Las cuestiones se van resolviendo (o no) en la medida que el Estado, la sociedad y la gente asumen la responsabilidad de enfrentarlos. Es evidente el posicionamiento del derecho a la ciudad como un macro bien común; es asumido políticamente por coaliciones globales, de la sociedad civil, de los gobiernos locales, de bloques y plataformas de actores sociales y políticos y, finalmente, se inserta en la Nueva Agenda Urbana (NAU), gracias a la abogacía de los movimientos progresistas globales y la Plataforma Global por el derecho a la ciudad (Ruiz, 2021). La NAU destaca que las ciudades deben cumplir su función social. Asimismo, busca la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida (Naciones Unidas, 2016: 5). El acceso desigual de la

población a una vivienda digna o a un espacio público adecuado ha sido explicado fundamentalmente por el precio del suelo como principal mecanismo de segregación residencial (Barrera *et al.*, 2020: 3).

En su trabajo *Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina*, Pedro Abramo (2013) señala lógicas de producción de vivienda en las sociedades modernas: la lógica del Estado (programas de provisión de suelo, vivienda o subsidios); la lógica del mercado, que utiliza el capital monetario de los individuos o grupos sociales; y, la “lógica de la necesidad, en la que el acceso a la tierra urbana se da por medio de la toma de tierras o por el fraccionamiento de un lote, compartido con amigos o familiares” (Abramo, 2013: 30). Esta última lógica es la que enfrentan los grandes sectores poblacionales que viven entre pobreza e indigencia.

Camilo Arriagada (2000: 25) destaca tres condiciones que afectan con severidad a los pobres de los grandes centros urbanos. Estas influyen, con especial fuerza, en su capital social y físico: i) la segregación y el mercado de suelo urbano; ii) la desigualdad de acceso a la infraestructura y equipamiento urbano (activos físicos públicos de la ciudad); y iii) la debilidad de las finanzas y capacidad de inversión de los municipios para integrar a los sectores de menores recursos a la ciudad.

El cómo se enfrentan estos problemas se remite a las grandes definiciones sobre el “rol del Estado” y sobre cómo se entiende la cuestión urbana. Los modelos de desarrollo van marcando las políticas públicas, los modelos coexisten hasta que se impone un modelo predominante. Si miramos la experiencia de Francia, se identifican cuatro referencias por el que transitan las políticas públicas: “el ‘referencial republicano o de equilibrio’ (1880-1940), el ‘referencial del Estado-Providencia o keynesiano-modernizador’ (1945-1973/79), el ‘referencial individualista de mercado’ (1980-2008) y el ‘referencial del desarrollo sustentable’ (2008 en adelante)” (Larrouqué, 2013: 6).

En las ciudades latinoamericanas, los procesos de urbanización acelerada implicaron fenómenos de segregación espacial y social. Las ciu-

dades se expandieron horizontalmente, las periferias se reprodujeron en condiciones de precariedad en contextos donde primaron los procesos de acumulación de capital antes que la calidad de vida, se tuguizaron los centros históricos y los barrios populares consolidados. Las ciudades capitales continúan atrayendo población por las expectativas de un mejor futuro; sin embargo, son manifiestas las condiciones de pobreza y desigualdad, las dificultades de acceso a suelo y servicios y la recurrente incapacidad de las administraciones para enfrentar los problemas de manera integral.

- **Modelos de desarrollo y políticas de vivienda social en Ecuador**

Ecuador refleja, respecto a América Latina, un desarrollo tardío tanto en términos del proceso de industrialización y urbanización, como de las políticas sociales y de desarrollo del Estado de bienestar. Es posible destacar momentos en el sistema de las políticas de hábitat y vivienda. Estos incluyen desde los sistemas aislados e inconexos –propiciados por el mundo municipal en la década de 1920–, cargado de asistencialismo y orientados a atender los problemas de enfermedades, hacinamiento y la falta de higiene, hasta la aplicación de los sistemas de seguridad social en la década de 1940, que permitieron impulsar los programas de vivienda para sectores de clase media en Quito, Guayaquil y Cuenca (Salazar *et al.*, 1989).

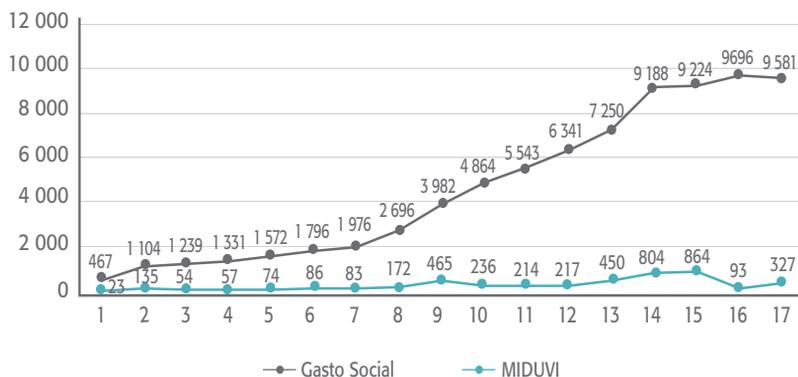
En las décadas de 1950 y 1960, se impulsan políticas de corte keynesiano, que crean institucionalidad estatal para impulsar la planificación. Se crea la Junta Nacional de Planificación (Junapla) en 1954, que hace eco de las ideas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). En el campo habitacional, se dan las reformas institucionales que permiten captar ahorros públicos, privados y de la seguridad social; se crea y fortalece el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV). Así, el Estado financia y construye vivienda. A partir de la explotación petrolera de la década de 1970 y bajo el régimen *Nacionalista Revolucionario*, se da mayor impulso al modelo de sustitución de im-

portaciones y de desarrollo hacia adentro. Se mantiene la propiedad estatal de los recursos petroleros y se generan las condiciones para el fomento de las políticas desarrollistas de promoción del bienestar general. Las políticas desarrollistas de la década de 1970 incluyeron el fomento industrial, electrificación, vialidad, políticas de educación y salud, proyectos de desarrollo rural integral, políticas que permitieron una ampliación de la clase media como beneficiaria de las acciones estatales (Ruiz, 2021).

Con el *boom* petrolero, se cuenta con ingentes recursos para el desarrollo social. La Junta Nacional de la Vivienda (JNV), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) serían pilares del sistema de acceso y crédito de vivienda para sectores de clases media y popular. También, es el *boom* del sistema cooperativo. Entre 1973 y 1980, a través de la JNV y el BEV se generaron 24 273 soluciones habitacionales, que eran insuficientes para cubrir el déficit acumulado (Ruiz, 2021).

En la década de 1980, con la crisis de la deuda externa en América Latina, se inicia el proceso de ajuste estructural y la arremetida de políticas neoliberales a lo largo del continente. En el escenario político, durante los gobiernos predominantemente de derecha y populistas, Roldós-Hurtado, Febres Cordero, Durán Ballén, Bucaram-Alarcón, Mahuad-Noboa, la vivienda continúa como parte de la política social de manera marginal y populista; prima un Estado facilitador. Entre 1980 y 2003, la oferta de vivienda nueva alcanzó 229 562 (en promedio por año 9 769 viviendas), mientras el requerimiento anual de nuevas viviendas era de 41 000. En 1998, se impulsa el sistema de incentivos a la vivienda (SIV), bajo el modelo ABC (ahorro, bono, crédito) bajo los auspicios y financiamiento del BID (Ruiz, 2021).

Gráfico N.º 1

ECUADOR, GASTO SOCIAL Y EN VIVIENDA. 2000-2016
 (millones de dólares)


Fuente: MCDS, 2017 en Ruiz (2021).

Un nuevo marco de políticas sociales se inicia con el giro postneoliberal desde 2007, que fue acompañado con recursos del *boom* petrolero que beneficia la economía ecuatoriana. A partir de 2007, una inversión social sin precedentes es operada en Ecuador, aunque se mantiene por debajo de otros países de América Latina. El gasto social en diez años casi se quintuplica: pasó de USD 1 976 millones en 2006 a USD 9 581 en 2016. El gasto en vivienda pasó de USD 83 millones a USD 327 millones, (con un pico alto en 2014 que llegó a los USD 864 millones) (Gráfico N.º 1). El promedio de viviendas alcanzó las 113 529 con Gutiérrez (es decir, 28 328 viviendas anuales) y las 287 219 viviendas (en promedio 31 913 anuales) con Correa (Ruiz, 2021).

El presupuesto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) tiene altibajos. Pasa de USD 172 millones en 2007 a USD 465 millones

en 2008 (Gráfico N.º 1); luego de este repunte sustancial, recae a menos de la mitad en 2010 (a USD 214 millones) y vuelve a recuperarse en 2013, con un tope no visto antes en 2013, de USD 864 millones. La caída de los precios del petróleo repercute seriamente en la inversión pública en general y en vivienda, en particular. Un nuevo repunte en 2016 se debe a la inversión que fue necesaria para enfrentar los efectos del terremoto de 2016 (USD 327 millones) y que fue solventada con la llegada de recursos externos de apoyo al desastre natural (el promedio de inversión entre 2008 y 2016 alcanza los USD 384 millones anuales) (Ruiz, 2021).

Los procesos de producción masiva de vivienda reflejan una importante ampliación de cobertura, pero también muestran los déficits en términos de construcción de ciudad y ciudadanía. En muchos casos, el aumento de los déficits, en términos de calidad, dejan mucho que desear respecto a los atributos que implica una vivienda adecuada.

Las políticas de vivienda en estas tres etapas –Estado de bienestar, neoliberal y postneoliberal– se superponen, no son modelos puros, se generan instrumentos híbridos. En el periodo neoliberal, siguen operando las instituciones estatales que surgieron al calor de las políticas del Estado de bienestar. En el periodo del giro progresista funcionan los sistemas de subsidio a la demanda generados en la fase neoliberal (modelo ABC). Se crea un marco legal e institucional amplio. Sin embargo, no se logran innovaciones alternativas para garantizar el acceso a sectores populares a la vivienda adecuada y digna.

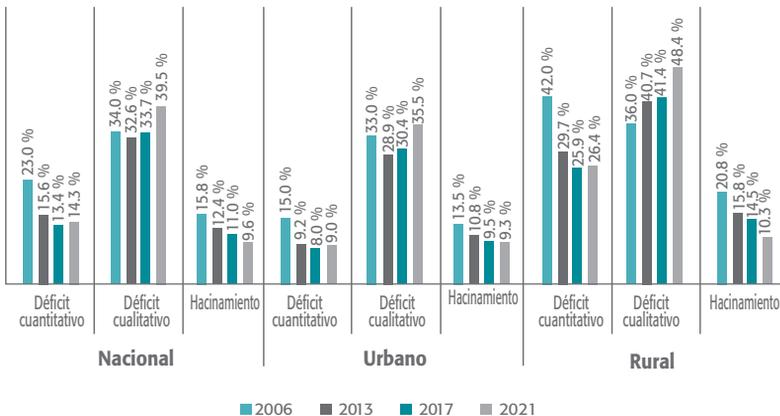
Las políticas públicas se han enfocado en atender el **déficit cuantitativo**, es decir, en generar vivienda nueva. Si se observa la evolución del déficit habitacional nacional entre 2006 y 2017 (Gráfico N.º 2) se destaca una reducción importante del déficit cuantitativo que pasa de 23 % a 13 %. Dicha reducción es más marcada a nivel rural, en donde pasa de 42 % a 25.9 %; una importante parte de la inversión pública se destinó a vivienda rural nueva en terreno propio, lo que explica esta reducción rural, aunque se mantiene alto. Mientras, a nivel urbano pasó de 15 % a 8 % entre 2006 y 2017 y subió a 9 % en 2021.

No se ha trabajado en mejoramiento; por lo tanto, persisten los índices de precariedad de la vivienda. Si se analiza el **déficit cualitativo** a nivel nacional, entre 2006 y 2017, este indicador se situaba alrededor del 33 % (es decir, un tercio de las viviendas requerían reparación). Hacia 2021, subió a 39.4 % (dos de cada cinco). A nivel rural, el déficit cualitativo es extremadamente crítico y muestra tendencia ascendente: pasa del 36 % en 2006, a 41.4 % en 2017 y a 48.4 % en 2021, lo que muestra el descuido al tema de mejoramiento habitacional (casi una de cada dos viviendas rurales necesita mejoramiento).

A nivel urbano, pasó de 33 % en 2006, a 30.4 % en 2017 y ascendió a 35.5 % en 2021. Dado que la población se concentra mayoritariamente en las ciudades, estas necesitan importantes recursos para resolver tanto el tema de déficit cuantitativo como cualitativo. Hacia 2021, todos los indicadores recaen, excepto hacinamiento, que actualmente se sitúa en 9.6 % a nivel nacional.

Gráfico N.º 2

ECUADOR, DÉFICIT CUALITATIVO Y CUANTITATIVO, NACIONAL, URBANO Y RURAL, 2006-2021



Fuente: Ruiz (2021) e INEC (2021).
Elaboración propia.

Los indicadores de déficit cualitativo y cuantitativo por quintiles son un claro reflejo de las estructuras de desigualdad prevalecientes en el país (ver Tabla N.º 1 y Gráfico N.º 3). La información de 2021 de INEC permite constatar esta realidad. A nivel nacional, el déficit cualitativo afecta al 39.5 % y el cuantitativo –es decir viviendas que necesitan ser reemplazadas– al 14.3 % de los hogares ecuatorianos (INEC, 2021)¹. Mientras el porcentaje de hogares en hacinamiento (más de tres personas por cuarto) en el quintil 1 es del 23.8 %, en el quintil 5 es de solo 1 %. El déficit cuantitativo es 7 veces mayor en el quintil 1 que en el 5 (27.8 % versus 4 %), es decir, casi un tercio de las viviendas del quintil más pobre deberían ser reemplazadas. En términos de déficit cualitativo –las viviendas que se deberían mejorar–, este afecta casi a la mitad de los hogares del quintil 1 (47.1 %) y algo más de la cuarta parte en el quintil 5 (26 %).

Tabla N.º 1

ECUADOR, DÉFICIT HABITACIONAL NACIONAL POR QUINTILES (2021)

INDICADORES NACIONALES 2021	QUINTILES DE INGRESO					NACIONAL
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Porcentaje de hogares que viven en hacinamiento	23.8 %	16.1 %	9.6 %	4.8 %	1.0 %	9.6 %
Déficit habitacional cualitativo	47.1 %	48.4 %	44.6 %	39.3 %	26.0 %	39.5 %

1 Déficit cualitativo de vivienda: Hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios; por lo tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven.

Déficit habitacional cuantitativo de la vivienda: Número de viviendas cuyas condiciones habitacionales se consideran irreuperables a partir de la combinación, materiales predominantes y su estado, expresado como porcentaje del total de viviendas.

Vivienda irreuperable: Unidad habitacional que necesita ser reemplazada por una nueva.

Hogar hacinado: Cada dormitorio con los que cuenta el hogar sirve, en promedio, a un número de miembros mayor a tres personas (INEC, 2021).

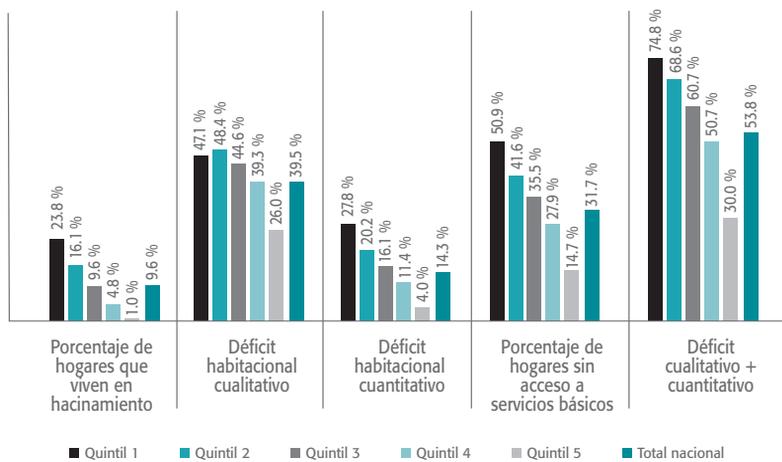
INDICADORES NACIONALES 2021	QUINTILES DE INGRESO					NACIONAL
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Déficit habitacional cuantitativo	27.8 %	20.2 %	16.1 %	11.4 %	4.0 %	14.3 %
Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos	49.1 %	58.4 %	64.5 %	72.1 %	85.3 %	68.3 %
Porcentaje de hogares sin acceso a servicios básicos	50.9 %	41.6 %	35.5 %	27.9 %	14.7 %	31.7 %
Déficit cualitativo + cuantitativo	74.8 %	68.6 %	60.7 %	50.7 %	30.0 %	53.8 %

Fuente: Ruiz (2021) e INEC (2021).
Elaboración propia.

En 2021, sumando déficit cualitativo (39.5 %) más déficit cuantitativo (14.3 %), se tiene un total de 53.8 % de hogares que necesitan atención, sobre todo en los quintiles más pobres. Estos son justamente a donde las políticas públicas deberían apuntar. El déficit habitacional (cualitativo más cuantitativo) afecta al 74.8 % de los hogares ubicados en el quintil 1 de ingresos; al 68.6 % del quintil 2 y al 60.7 % del quintil 3.

Gráfico N.º 3

ECUADOR, DÉFICIT HABITACIONAL NACIONAL POR QUINTILES (2021)



Fuente: INEC (2021).
Elaboración propia.

● Marco normativo y vivienda adecuada

El derecho a un nivel de vida adecuado, incluida la vivienda, es reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y, posteriormente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de 1966. Desde entonces, el enfoque basado en los derechos humanos ha ido ganando importancia en las políticas públicas. Sin embargo, en el mundo aún millones de personas viven en condiciones inadecuadas de vivienda.

La **vivienda adecuada** hace referencia a una serie de atributos vinculados al hábitat, el acceso a suelo y a los servicios básicos. Además, tiene que ver con la ubicación, la segregación o integración, con la

accesibilidad y asequibilidad económica, y también con la adecuación cultural. Estos atributos son:

- 1) **Seguridad de la tenencia:** Hace referencia a las condiciones que garanticen a sus ocupantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. El abordaje de los desalojos generó mucha controversia en los debates sobre la Nueva Agenda Urbana. En el caso de Ecuador, la relatora especial Raquel Rolnik elaboró recomendaciones sobre lo que estaba pasando en Guayaquil (desalojos en Monte Sinaí). Guayaquil en 2021 registró un déficit habitacional del 51.3 %, mientras en Quito es de 14.1 % (INEC, 2021).
- 2) **Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura:** Contempla la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía, calefacción y alumbrado, así como para la conservación de alimentos y eliminación de residuos. En el caso de Quito, ventajosamente, tiene altos niveles de cobertura, aunque puede haber dificultades sobre la frecuencia (cerca del 99 % en acceso a agua).
- 3) **Asequibilidad:** Hace referencia a que el costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos (se considera que una vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30 % de su ingreso a gastos asociados a la vivienda). En el caso de Ecuador, existe el subsidio habitacional bajo la modalidad de Ahorro-Bono-Crédito (ABC).
- 4) **Habitabilidad:** Tiene que ver con la seguridad física y un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- 5) **Accesibilidad:** Se refiere a que el diseño y materialidad de la vivienda deben considerar las necesidades específicas de los grupos

desfavorecidos y marginados, particularmente de personas con discapacidad.

- 6) **Ubicación:** Se considera que la localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas y guarderías, entre otros; e instalaciones sociales y estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas.
- 7) **Adecuación cultural:** Una vivienda es adecuada si su ubicación respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural.

La Constitución del Ecuador de 2008 reconoce el derecho a la vivienda **adecuada y digna** (Art. 30) y, en el Art. 31, se establece el **derecho al disfrute pleno de la ciudad**, la gestión democrática, la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Según el Art. 375, el Estado en todos sus niveles de gobierno garantizará estos derechos. Además, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro (Art. 376) (Asamblea Nacional, 2008).

En 2010, este derecho fue establecido también en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). En el Art. 4 se establece que son fines de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) la garantía de derechos y el ejercicio de varias funciones, entre ellas:

El desarrollo equitativo y solidario (...). La obtención de un hábitat seguro y saludable (...), la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias (...), el desarrollo planificado participativamente (...), la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes (Asamblea Nacional, 2010: Art. 4).

El Art. 147 del COOTAD, en concordancia con el Art. 375 de la Constitución, establece además que:

El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas. El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, un catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda, como información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad. Los planes y programas desarrollarán además proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar (Asamblea Nacional, 2010: Art. 147).

El marco normativo es bastante amplio; incluso se establece la función pública del urbanismo en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), aunque se emitió recién en 2016, luego de ocho años de la Constitución.

Según la LOOTUGS (Asamblea Nacional, 2016), la función pública del urbanismo determina que todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público. Se ponderarán las necesidades de la población para garantizar el derecho de la ciudadanía a una **vivienda adecuada y digna**, a un **hábitat seguro y saludable**, a un **espacio público de calidad** y al **disfrute del patrimonio natural y cultural**. Estos enunciados son fundamentales; además, la LOOTUGS reconoce como uno de sus principios el derecho a la ciudad. Es importante porque en cualquier situación de controver-

sia, se puede apelar a los principios que establece la ley, en este caso la norma orgánica de uso y gestión del suelo. La LOOTUGS también señala:

1. La obligación de realizar las obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y con las cargas urbanísticas correspondientes.
2. La obligación de destinar los predios al uso previsto en la ley o el planeamiento urbanístico.
3. El derecho de la sociedad a participar en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.
4. El control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo.
5. La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos.
6. Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural y a la seguridad de las personas (Asamblea Nacional, 2016).

Para 2022, todos los municipios deben contar con sus Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), tomando en cuenta las determinaciones de la LOOTUGS. Este también establece algunas determinaciones sobre el tema de vivienda. La reciente Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (Asamblea Nacional, 2022) contempla amplias definiciones para garantizar el derecho a una **vivienda adecuada**; esto incluye las orientadas para el apoyo a la producción social del hábitat y la inclusión de la economía popular y solidaria. Este nuevo marco es determinante para el desarrollo de políticas municipales de acceso a vivienda, suelo e infraestructura para el hábitat y el habitar en las ciudades. Actual-

mente, el Municipio de Quito se encuentra desarrollando la ordenanza de vivienda de interés social, acorde a las normativas vigentes.

- **La Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV) en Quito**

En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), según el censo 2010 existía un déficit cuantitativo de 13 667 viviendas (2.9 % del total), un déficit cualitativo de 68 876 (14.7 %) viviendas que necesitan mejoramiento y un total de 384 417 viviendas aceptables (82.3 %). Se destaca también que había 9 922 viviendas que no tenían agua de red pública, 17 686 no tenían alcantarillado y unas 2 009 no tenían luz. Además, en 2010 había 37 737 hogares hacinados (8.1 %) (INEC, 2010). Para 2021, según la ENEMDU (INEC, 2021), en Quito el nivel de hacinamiento fue de 3.9 %, el déficit cualitativo se ubicó en 11.5 % y el cuantitativo, 2.6 % (INEC, 2021). Si bien hay cierta mejoría en términos generales, aún persisten problemas que hay que resolver, sobre todo para las familias más pobres. Los planteamientos de la Política de Vivienda de Quito de 2011 siguen siendo pertinentes.

En 2011, el Municipio del DMQ emite la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV), impulsada por la Comisión Especial de Hábitat y Vivienda y la Secretaría de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda². Este documento (MDMQ, 2011) recoge los atributos de la *vivienda adecuada* y desarrolla algunos elementos fundamentales para su conducción: se subraya la importancia de promover la integralidad de la política, se enfoca en mejorar la calidad de vida de las personas

2 El proceso de construcción de la política local contó también con los aportes del Movimiento de los Sin Tierra (MST) de Brasil, experiencias de Colombia y Uruguay sobre el modelo de cooperativas, a través de intercambios, foros y seminarios. El documento de política reconoce la participación de actores en el proceso de elaboración de la PMHV; así, entre otros, se mencionan al Colegio de Arquitectos del Ecuador, la Asociación de Cooperativas Solidaridad, el Contrato Social por la Vivienda, la Cámara de Comercio de Quito, la Fundación CIUDAD, la Asociación de Viviendas Paseos del Pichincha, Inmocredit, APIVE, (Grupo Equinoccio), EDIFEX, Ferroinmobiliaria, Funhabit, Hábitat Ecuador, Unidad Ejecutora Bicentenario MDMQ (MDMQ, 2011).

y la relación con el medio ambiente, como dos ejes del desarrollo humano sostenible. Se incorpora el tema no solo de la integridad física de la vivienda, sino también los aspectos simbólicos, culturales y los imaginarios, tomando en cuenta las dimensiones económicas, sociales, ambientales, estéticas y culturales dentro de esa integralidad. Se incluyen los temas de desarrollo comunitario integral, que tiene que ver con aspectos organizativos, con la construcción de comunidad a través de procesos participativos y prácticas de transparencia, rendición de cuentas y modelos de gestión concertados. La gestión participativa valoriza los procesos autogestionarios.

La PMHV (MDMQ, 2011) destaca las modalidades de gestión para el acceso a la vivienda, que incluye tanto la producción privada individual como la inmobiliaria, la producción estatal municipal y la autogestionaria comunitaria. La capacidad de atención a los grupos de bajos ingresos es extremadamente limitada, por lo que plantea incentivar modelos que pueden coexistir. Se subrayan los temas de género, capacidades especiales, diversidad cultural, grupos etarios como relevantes, a fin de solventar la inequidad en el acceso a vivienda y hábitat adecuados. Además, se considera el tema ambiental, la utilización de materiales locales, movilidad e infraestructura para promover la sustentabilidad y sostenibilidad.

La PMHV establece, entre otros elementos, que el municipio es responsable de la generación de suelo municipal edificable, a través de la aplicación de los instrumentos de planificación urbanística; asimismo, es el encargado de mantener e incorporar reserva de suelo suficiente en áreas estratégicas y de desarrollo prioritario. Se establece la importancia de la gestión del suelo, intervenir en el mercado de tierras, fomentar la compactación urbana, evitar la expansión innecesaria de la ciudad y lograr la continuidad territorial. Específicamente, el municipio debe contribuir con reserva de suelo para vivienda de interés social, para relocalización y opciones de vivienda en alquiler. También, se destaca la definición de incentivos para la producción de vivienda de interés social y generar eficiencia en los procesos de tramitación (MDMQ, 2011).

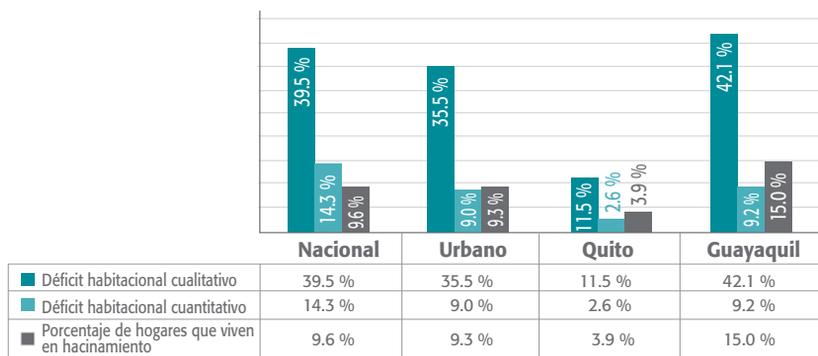
Quito, a través de la Política de Vivienda y Hábitat de 2011, suscribe la vivienda adecuada y asume como lineamientos de la política la Integralidad del hábitat (el desarrollo comunitario integral y la equidad del hábitat), la sustentabilidad ambiental, la gestión participativa y autogestionaria, la gestión municipal del suelo –que incluye la necesidad de promover la compactación urbana–, la continuidad territorial e incentivos a la producción de vivienda social. De esta manera, reconoce los modelos de gestión privada-individual, inmobiliaria, municipal, autogestionaria-comunitaria.

Este instrumento de política pública se construyó hace más de una década, con el objeto de hacer viable el marco establecido en la Constitución de 2008, en torno al derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Se resolvieron algunos temas con la ampliación de cobertura de algunos servicios, pero el déficit de vivienda y hábitat acumulados, más la demanda anual y la limitada respuesta con soluciones integrales en Quito, determina que la cuestión de la vivienda adecuada sea parte de la agenda local.

Las condiciones de acceso a la vivienda en Quito, según cifras ENEMDU (INEC, 2021), son de lejos mejores que en Guayaquil y que el promedio nacional total y nacional urbano (Gráfico N.º 4). Pero la ciudad capital alberga en 2021 a una población cantonal de 2 822 698 habitantes (754 342 hogares), siendo el déficit habitacional cuantitativo (viviendas que hay que reemplazar) equivalente al 2.6 %; es decir, se requiere intervenir con 19 464 nuevas viviendas y con el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (11.5 %) para 86 970 hogares.

Gráfico N.º 4

DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO Y CUANTITATIVO. NACIONAL, URBANO (QUITO Y GUAYAQUIL, 2021)



Fuente: INEC (2021).
Elaboración propia.

Como ocurre en gran parte de las ciudades capitales, la tasa de vivienda en arrendamiento es importante. En Quito, más de 200 mil hogares (cerca del 43 %) son arrendatarios (INEC, 2010). Como ciudad capital, con flujos permanentes de población migrante, aunque las tasas hayan bajado, cada año la ciudad crece en cerca de 46 200 habitantes, alrededor de 12 320 hogares.

- **Intervenciones a través de la Empresa Pública Municipal de Hábitat y Vivienda en Quito**

En Quito, el impulso al acceso a vivienda social se generó a través de la Empresa Pública Municipal de Hábitat y Vivienda (EPMHV). Esta emprendió varios proyectos desde 2010; uno de los emblemáticos es el Proyecto de Relocalización Mena II, ubicado en el sur de Quito, que consistió en la relocalización de 407 familias de 26 barrios afectados por los deslaves en la época invernal de 2010; la relocalización se realizó en un plazo récord de un año.

Otro caso es el de Bicentenario, un proyecto que se ha demorado muchos años. La etapa 1 se entregó en agosto de 2010 y la segunda, en febrero de 2017. En total, se entregaron 1 800 viviendas y aún están 246 sin entregar; estas siguen en un proceso complejo. Sucede igual con el proyecto Victoria del Sur, que ya se entregó la obra, pero no se ha logrado la venta y adjudicación de las viviendas.

En 10 años se generaron **3 273** viviendas a través de la EPMHV, un promedio de 327 viviendas por año (Tabla N.º 2). No obstante, en 2021, existe un déficit cualitativo acumulado para 87 mil hogares que necesitan mejorar su vivienda y un déficit cuantitativo de más de 19 mil hogares cuyas viviendas son irrecuperables. Cada año, hay más de 12 000 nuevos hogares, de los cuales cerca de 1 500 son pobres.

Tabla N.º 2

PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DE LA EPMHV DEL MDMQ (2010-2019)

N.º	PROYECTO	TIPO DE VIVIENDA	VIVIENDAS CONSTRUIDAS	INICIO DE ENTREGA DE VIVIENDAS****
1	Pueblo Blanco	Relocalización*	77	Diciembre 2010
2	La Mena	Relocalización*	407	Abril 2012
3	Carretas	Relocalización*	134	Agosto 2014
4	Bicentenario	Relocalización*	104	Enero 2016
		Vivienda de interés social de gestión municipal**	1 801	Agosto 2010, etapa I
		Vivienda de interés social de gestión privada (manzanas 7, 19, 12)	246	Febrero 2017, etapa II N/A



N.º	PROYECTO	TIPO DE VIVIENDA	VIVIENDAS CONSTRUIDAS	INICIO DE ENTREGA DE VIVIENDAS****
5	Victoria del Sur	Relocalización*	382	No se ha iniciado la entrega.
		Vivienda de interés social***	122	Entrega de obras 2018 a 2019
TOTAL			3 273	

Notas:

* Viviendas con bonos de reasentamiento otorgados por el MIDUVI, por convenio con el MDMQ.

** Viviendas con bonos BEV (otorgados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda) y bonos SIV (Sistema de Incentivos para la Vivienda, otorgados por el MIDUVI).

*** Proyecto aprobado por MIDUVI como vivienda de interés social; no tiene bonos asignados.

**** En todos los proyectos existen viviendas pendientes de entrega a la fecha.

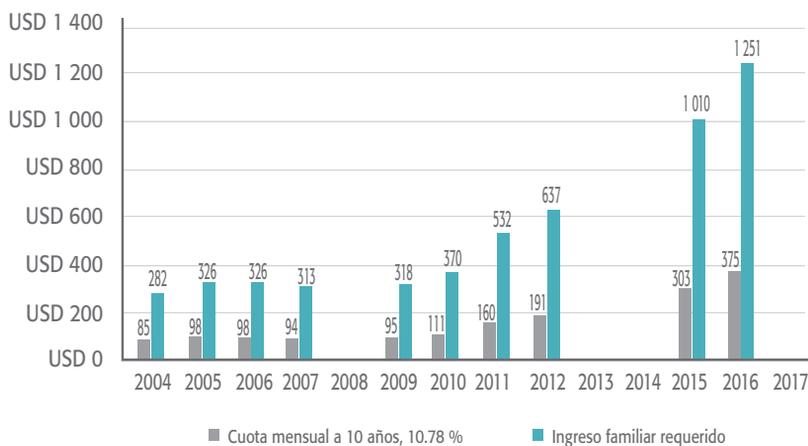
Fuente: EMPHV (2020).

Elaboración propia.

● Esquemas de financiamiento de la vivienda de interés social

Si se analiza el tema de asequibilidad –es decir, la posibilidad de que las familias puedan acceder a un crédito para vivienda, es muy difícil que los sectores de bajos ingresos lo puedan lograr. El análisis de Silvana Ruiz (2017) destaca que, si se considera una cuota mensual de un crédito a 10 años al 10 %, las familias necesitaban pagar en 2004 USD 85 y tener un ingreso equivalente al triple de USD 282; en 2011, el requerimiento mensual se duplica (USD 160 y el ingreso requerido de la familia sube a USD 532). Para 2016, la cuota equivale a USD 375 y el ingreso familiar debería ser de USD 1 251. Esto implica que las familias de los quintiles 1, 2 y hasta 3 no estarían en la posibilidad de acceder a una vivienda vía crédito sin poner en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas (Gráfico N.º 5).

Gráfico N.º 5

**CUOTA E INGRESO MENSUAL REQUERIDO PARA ACCESO
A CRÉDITO DE VIVIENDA SOCIAL (2004-2017)**


Fuente: Ruiz (2017).

a. Experiencias inspiradoras de financiamiento y acceso a vivienda 2001-2010

Una experiencia de financiamiento de vivienda para familias de bajos ingresos es el caso del Programa Paso a Paso (2001-2010): “Alianzas estratégicas para una vivienda digna”. Entre 2001 y 2010 se impulsaron **35** proyectos habitacionales, que generaron **1 428** soluciones habitacionales para familias de bajos ingresos en siete ciudades de Ecuador (Quito, Alausí, Cotacachi, Ibarra, Riobamba, Santo Domingo) (Ruiz y Sánchez, 2011: 45).

En el marco del Programa “Paso a Paso”, se logró movilizar USD 11.6 millones entre 2001 y 2010, de los cuales USD 3.1 millones corresponden al subsidio del MIDUVI; USD 4.7 millones, Crédito Paso a Paso; USD 2.1 millones a ahorro de las familias; USD 1.7 millones

a crédito de entidades financieras –entre las que cuentan la Cooperativa de la Cámara de Comercio de Quito (287 créditos), el Banco de Guayaquil (25), FondVida (32) EcoyArq (22)–, con valores promedio del crédito de USD 4 730 por unidad de vivienda (Ruiz y Sánchez, 2011: 37-39). El programa fue acompañado con un proceso de organización social, cursos y talleres de formación y un componente de incidencia en las políticas públicas con participación social; este apoyó al Colectivo Contrato Social por la Vivienda particularmente en el proceso de acciones hacia la Asamblea Constituyente, el Congreso (Asamblea Nacional), el MIDUVI, el Municipio de Quito.

En Quito se impulsaron 24 proyectos (1 197 viviendas, 83 % de viviendas del programa), en promedio, 120 soluciones habitacionales anuales durante 10 años. Entre ellos se cuentan los proyectos: San Juan Bosco, Equinoccio Azul, Nuevo Horizonte, Jardines de Marianitas (I y II), Balcón Andino, Balcones de Guamaní, Valle Sol (I y II), Portobonanza, La Valenciana (I, II y III), Ciudad Serrana, Alba Azul (I, II, III), Sierra Mirador, Alborada (I y II), Valle Hermoso, Bambú, Mirador del Paraíso, El Aromo. Estos programas lograron llegar a las familias de bajos ingresos, a través de un mecanismo de créditos sucesivos y producción progresiva de vivienda social (Ruiz y Sánchez, 2011).

Lo destacable del programa es que la mayoría de las beneficiarias eran mujeres (62 %), pertenecientes a grupos de familias pobres o muy pobres (ingresos cercanos o inferiores a la canasta básica). Muchas de ellas, trabajadoras del sector informal y servicio doméstico, pudieron acceder al sistema de microcréditos sucesivos y a vivienda progresiva (Ruiz y Sánchez, 2011: 45). Esto tuvo un impacto favorable en las familias no solo a nivel de la seguridad jurídica, de protección, sino en cuanto al proceso organizativo, la defensa de derechos y el empoderamiento como mujeres líderes del proceso.

Como se verá más adelante, en 2019 la posibilidad de acceso a vivienda adecuada vía crédito para los quintiles más bajos es prácticamente inaccesible. En promedio, se requeriría un ingreso de USD 1 700 para acceder a un crédito del orden de los USD 56 000.

b. Actual política nacional de subsidio a la tasa para VIS y VIP o financiarización

El Informe de la Relatora Especial sobre Vivienda Adecuada de Naciones Unidas (2017) destaca los cambios históricos operados sobre el disfrute del derecho a una vivienda adecuada como un marco apropiado de derechos humanos. Las legislaciones nacionales e internacionales son fundamentales, pero no son suficientes para lograr los procesos de transformación incluyente.

Existen serias repercusiones de la “financiarización de la vivienda” en los derechos humanos. Los cambios estructurales de los últimos años han dado lugar a que una enorme cantidad de capital mundial haya sido invertido en la vivienda, considerada como una mercancía y como garantía de los instrumentos financieros como medio de acumulación de riqueza. El informe también subraya el rol de la legislación nacional e internacional (Naciones Unidas, 2017).

En Ecuador se promueve el subsidio a la tasa de interés para Vivienda de Interés Social (VIS, viviendas de hasta 70 000) y Vivienda de Interés Público (VIP, viviendas entre 70 001 y 90 000). Las familias acceden a su primera vivienda a una tasa de 4.99 % y el Estado cubre la diferencia de la tasa del mercado (Hernández *et al.*, 2020).

Con base en el documento de Hernández *et al.* (2020), se puede establecer que de los 2 013 créditos (en total más de USD 113 millones entregados hasta noviembre de 2019), 1 826 créditos (90.7 %) eran viviendas de un costo de entre 40 001 y 70 000 (con un valor promedio del crédito de USD 58 368), y solo un 6.9 % (139 créditos) eran para viviendas, de un costo entre 22 681 y 40 000 (promedio del crédito alrededor de 27 595), en el segmento VIS. Por su parte, los créditos para vivienda de interés público (costo entre 70 001 y 90 000), fueron 43 (2.1 % del total), con un monto medio de crédito de USD 72 559. En síntesis, el subsidio a la tasa en este tramo de 2019 benefició a 2 013 familias que registraron un ingreso medio de USD 1 707 y que

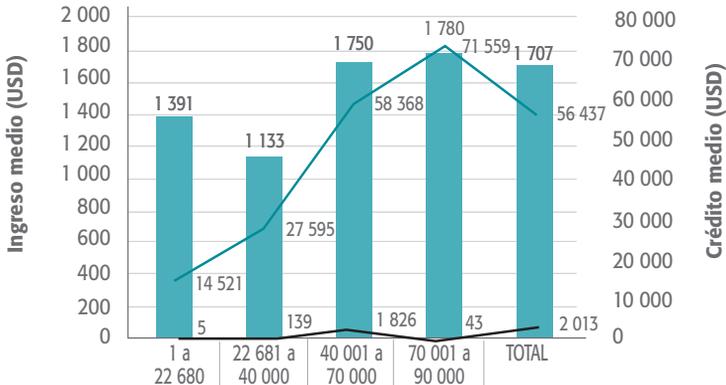
accedieron a créditos por un valor medio de USD 56 437³. No se tiene la información para Quito, pero el dato de Pichincha puede ser un referente: del total de créditos, el 25.2 % (esto es cerca de 500 créditos) están en Pichincha y el 26 % en Guayas (Hernández *et al.*, 2020).

Ahora bien, es reconocido que el subsidio a la tasa es regresivo, en el sentido en que a mayor valor de la casa, el Estado realiza una mayor erogación a la banca que otorga el crédito, vía el pago del diferencial entre la tasa de interés hipotecario referencial y la tasa preferencial de 4.99 % a favor de este segmento. Se requiere 5 % de entrada y el crédito va de mínimo 20 años y máximo, 25. Históricamente, el financiamiento de vivienda no llega a los más pobres, el mayor déficit es cualitativo antes que cuantitativo, pero el financiamiento se concentra en vivienda nueva, a la que acceden las familias que pueden conseguir un crédito (los más pobres no lo logran). La financiarización de la vivienda termina desnaturalizando el derecho a la vivienda, “desconecta cada vez más a la vivienda de su función social de provisión de un lugar para vivir en condiciones de seguridad y dignidad”, como lo indica la Relatora Especial de Vivienda Adecuada (Naciones Unidas, 2017).

3 El fideicomiso mercantil es administrado por la Corporación Financiera Nacional (CFN) y se constituyó el 26 de abril de 2019 para el financiamiento de proyectos VIS y VIP a una tasa subsidiada de 4.99 % en el marco del Proyecto Casa para Todos (Hernández *et al.*, 2020).

Gráfico N.º 6

CRÉDITOS VIS Y VIP DEL FIDEICOMISO CFN, INGRESO FAMILIAR Y CRÉDITO MEDIO (2019)



■ Ingreso medio (USD)	1 391	1 133	1 750	1 780	1 707
— Crédito medio (USD)	14 521	27 595	58 368	71 559	56 437
— Número de créditos	5	139	1 826	43	2 013

Fuente: Hernández *et al.* (2020).
Elaboración propia.

El actual Plan Nacional de Hábitat y Vivienda 2021-2025 ha enfatizado su interés en motivar las alianzas público-privadas y promover a Ecuador “como un destino de inversión inmobiliaria internacional, sobre todo para el segmento de vivienda de interés social (VIS)” (MIDUVI, 2021: 1). Sin embargo, el sector inmobiliario está interesado en aprovechar las ventajas sobre todo para el sector de VIP, con el riesgo de generar una burbuja inmobiliaria⁴. Según el nivel de ingreso mínimo para calificar

⁴ A nivel nacional, se cuenta con el fideicomiso administrado por la CFN de USD 1 350 millones. Entre las entidades participantes están Banco Pichincha, Banco del Pacífico, Mutualista Pichincha, Mutualista del Azuay (MIDUVI, 2021).

al crédito, estos se sitúan en los quintiles más altos. Esto evidencia la falta de políticas de acceso a los sectores de los quintiles más bajos⁵.

● Repensar el acceso a vivienda en Quito⁶

El giro fundamental que debe asumirse es dejar de pensar en la vivienda como un producto-mercancía. Es necesario concebirla como un proceso de construcción de ciudad que pasa por viabilizar tanto el cumplimiento de los derechos en la ciudad, entre ellos la vivienda, como el cumplimiento del derecho a la ciudad. Es sustancial reivindicar la vivienda como un bien social, garantizando el derecho humano a un lugar para vivir en condiciones de seguridad y dignidad.

El acceso no solo tiene que ver con el tema físico, pasa por tomar en cuenta los procesos organizativos, la planificación y la gestión de la ciudad; incluye temas tan importantes como el acceso al suelo y al financiamiento. A continuación, se presentan algunos planteamientos recomendables tanto en los entornos consolidados como en los nuevos desarrollos públicos, privados o autogestionarios.

En términos organizativos, planificación y asistencia técnica

- a) **En los espacios consolidados** se debe promover y fortalecer la organización, consolidar su autodeterminación y propiciar la resolución de conflictos. Trabajar en la rehabilitación y gestión de entornos edificados existentes con procesos de discusión, debate de alternativas, rescatando los procesos de solidaridad. Posibilitar la creación de entidades de asistencia técnica y social a familias y

5 Para una vivienda de USD 40 000 (a 25 años y con tasa subsidiada), se requiere un ingreso de USD 623 (que se sitúa en quintil 3); para una vivienda de USD 70 000, ingreso de USD 1 295 (quintil 4); para una vivienda de USD 90 000, un ingreso de USD 1 664 (quintil 5) (CSV, 2021).

6 Recomendaciones basadas en los aportes del Colectivo Contrato Social por la Vivienda (CSV) a la Ley de Vivienda de Interés Social en 2021 (Paredes y CSV, 2021).

organizaciones sociales para el desarrollo de proyectos técnicos de **mejoramiento, ampliación, renovación, rehabilitación**. Por ejemplo, trabajar en el Centro Histórico, la Mariscal, la Floresta, a lo largo de la 10 de agosto, en Solanda, Chillogallo; considerar los antiguos asentamientos de hecho, hoy consolidados, pero que mantienen sectores degradados en Atucucho, La Roldós, Comité del Pueblo; en sectores de expansión acelerada, como Calderón, Carapungo, Mitad del Mundo en el norte, y Quitumbe, Guamaní en el sur.

Se puede pensar en procesos de mejoramiento, ampliación, renovación, rehabilitación para mantener una adecuada habitabilidad en las zonas que se han caracterizado como parte de la ciudad continua y compacta (Barrera *et al.*, 2020), tanto de la zona urbana centro-sur (San Bartolo, La Magdalena, Solanda, Chimbacalle, La Mena, Itchimbía, Puengasí, Quitumbe, Mariscal Sucre, Belisario Quevedo), como de la zona norte (Kennedy, Ponceano, Cotocollao, Carcelén, San Isidro del Inca).

La provisión de servicios en las zonas de expansión urbana, por ejemplo, en las parroquias de Tumbaco, Llano Chico, Zámiza, San Antonio, Tababela, Puembo, Guangopolo y en la ruralidad periférica de Lloa, Nanegal, Guallea, Pacto, Nono, San José de Minas requieren mayor atención.

- b) **En los nuevos desarrollos** se debe trabajar con la gente antes, durante y después de los programas. En particular, se requiere que los procesos de producción social de vivienda cuenten con asistencia técnica y social en etapas del proceso de producción, así como acompañamiento social que contribuya a fortalecer el tejido social y la conservación y preservación de las viviendas y del entorno. Si bien, dado el precio del suelo, los nuevos desarrollos se implementan en las zonas de expansión urbana, es esencial insistir en la localización de los nuevos desarrollos, enfatizando la construcción en el hipercentro.

En términos de acceso a suelo y localización

- a) **En los espacios consolidados** se requiere establecer la obligatoriedad de puesta en uso de inmuebles públicos subutilizados, con porcentaje de participación para organizaciones sociales y producción social del hábitat en áreas centrales. Establecer incentivos/sanciones para movilizar patrimonio edificado privado en abandono en localizaciones centrales y bien servidas de Sistemas Públicos de Soporte. Impulsar y aprovechar el desarrollo de centralidades.
- b) **En los nuevos desarrollos**, los programas de vivienda social deben ser pensados integralmente para no reproducir segregación espacial y social. Desde una visión de ciudad, se necesita generar oferta de suelo y vivienda adecuada con todos los atributos que esto implica.
- Promover localizaciones adecuadas en áreas con sistemas públicos de soporte; esto requiere contar con un banco de suelo y establecer la obligatoriedad de conservar en propiedad pública un porcentaje determinado de reservas de suelo.
 - Constituir los bancos de suelo como instrumento de control del precio del suelo.
 - Establecer un porcentaje destinado a las organizaciones sociales interesadas en impulsar la producción social del hábitat que dinamice la economía popular y solidaria.
 - Determinar políticas de regulación con reglas claras e información pertinente y coherente.
 - Entregar a planificadores, promotores, emprendedores, organizaciones, información sobre suelo vacante, su distribución, cantidad y tamaño para promover vivienda de interés social con localización adecuada.

- Mejorar los procesos de planeamiento urbano utilizando código abierto como instrumento para mejorar la calidad de vida en asentamientos informales, planificar el desarrollo del territorio, mapear las zonas de vivienda informal que necesitan infraestructura pública.
- Mejorar la accesibilidad a bienes, servicios, infraestructura, espacios públicos y movilidad.
- Gestionar la protección en zonas de riesgo.

En términos de financiamiento

Subrayando la necesidad de asumir la vivienda como un bien social y no una mercancía, es importante:

- a) **En los espacios consolidados** ampliar las líneas de crédito e incentivos establecidos no solo para construcción de vivienda nueva, sino apoyar las modalidades de producción de vivienda: mejoramiento, ampliación, renovación, rehabilitación, incluso en áreas históricas; es necesario crear productos financieros específicos. Se debe pensar en formas alternativas de acceso a vivienda, como la vivienda fiscal, en arrendamiento, el apoyo a los sistemas cooperativos.
- b) **En los nuevos desarrollos** es importante establecer líneas de crédito productivo (hipotecario y microcrédito) orientadas a organizaciones sociales legalmente constituidas con tasas y plazos adecuados al proceso de producción social de vivienda (sistema de microcréditos sucesivos, pero a tasas preferenciales). Se requiere ampliar la gama de incentivos a la producción de vivienda nueva, orientados a las organizaciones de la economía popular y solidaria, las cooperativas y productores sociales de vivienda.

Para concluir, dada la morfología alargada de la ciudad, el acceso a movilidad y a transporte es un factor determinante en la localización de los proyectos de vivienda. Este debe conectar las viviendas con el

lugar de trabajo y el acceso a bienes y servicios que enmarcan la vida cotidiana de la **población de distintas edades**.

En el contexto de la pandemia por COVID-19, la casa se convirtió en el lugar de trabajo, de estudio, de cuidado. Se crearon nuevas formas de habitar la casa, nuevos requerimientos, nuevos espacios. El acceso a internet se convierte en una necesidad vital y debe asegurarse como un derecho fundamental. Los espacios públicos fueron clave para el esparcimiento. Las consideraciones de género deben ser incorporadas, tomando en cuenta las necesidades particulares en su rol productivo, reproductivo y comunitario, entre otros.

Bibliografía

- Abramo, P. (2013). "Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina". En T. Espinosa, y J. Erazo, *Los lugares del hábitat y la inclusión*, 29-58. Quito: FLACSO.
- Arriagada, C. (2000). Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. *Cepal*. https://repositorio.Cepal.org/bitstream/handle/11362/57111/1/S00100849_es.pdf.
- Asamblea Nacional (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Quito: Asamblea Nacional.
- ____ (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización*. Quito: Asamblea Nacional.
- ____ (2008). *Constitución Nacional de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional.
- Barrera, A., Cabrera, P., y Velasco, P. (2020). Derechos, calidad de vida y división social del espacio en el Distrito Metropolitano de Quito. *Revista EURE*, 48 (144), 1-23.
- CSV (2021). "Aportes a una Política Habitacional equitativa, inclusiva y sostenible". Quito. Presentación.
- EMPHV (2020). Nuestros proyectos. *EMPHV*. <https://epmhv.quito.gob.ec/>
- Hernández, C., Libertun, N., Acosta, M., y Calahorrano, K. (2020). ¿Existen brechas de género en el acceso a crédito para vivienda? *Interamerican Development Bank*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estudio-sobre-la-brecha-de-genero-en-el-acceso-al-mercado-hipotecario-de-Ecuador.pdf>

- INEC (2021). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores de Vivienda, 2018-2021*. Quito: INEC.
- ____ (2010). *Censo Población y Vivienda*. Quito: INEC.
- Larrouqué, D. (2013). La implementación del plan CEIBAL: coaliciones de causa y nueva gerencia pública en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), 37-58.
- MDMQ (2011). *Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda PMHV*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- MIDUVI (2021). Las Viviendas de Interés Público (VIP) registradas en el MIDUVI, una opción para acceder a una vivienda propia. *MIDUVI*. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/las-viviendas-de-interes-publico-vip-registradas-en-el-miduvi-una-opcion-para-acceder-a-una-vivienda-propia/>
- ____ (2021). Plan Nacional de Hábitat y Vivienda. *MIDUVI*. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/plannacionaldehabitatyvivienda/>
- Naciones Unidas (2017). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. <https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Relato>
- ____ (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Nueva York: Naciones Unidas. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Paredes, R. y CSV (2021). "Producción Social del Hábitat y Mejoramiento Barrial. Aportes a la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social LOVIS". Presentación.
- Ruiz, L. (2021). "El CSV una Coalición Promotora de la Agenda de Derechos a la Vivienda, la Ciudad y el Hábitat: Aprendizaje, Movilización de Recursos y Estrategias en el Proceso Postneoliberal 2005 al 2017 en Ecuador". *Tesis de Doctorado*. Quito: FLACSO.

Ruiz, S., y Sánchez, N. (2011). *Programa Paso a Paso: Alianzas estratégicas para una vivienda digna. Una década de acción por la vivienda y el hábitat*. Quito: CIUDAD.

Ruiz, S. (2017). "Algunas reflexiones sobre el financiamiento de la vivienda social en Ecuador". Presentación. CIUDAD-Programa Paso a Paso.

Salazar, M., Romero, I. y Rodríguez, J. (1989). "Cambios en las estrategias de vida de los habitantes del Programa Solanda a partir de la adjudicación de la vivienda". *Tesis de Maestría*. Quito. FLACSO.



LA MOVILIDAD URBANA EN QUITO: UNA APUESTA POR LO COLECTIVO Y LA MULTIMODALIDAD

Carlos Páez Pérez

Uno de los mayores dolores de cabeza que enfrentamos los quiteños al despertarnos tiene que ver con las condiciones del viaje que debemos hacer más tarde para llegar al trabajo o la escuela. Lamentablemente, desde los últimos años, ese traslado ocupa una parte cada vez mayor de nuestro tiempo y es responsable de que empecemos las actividades cotidianas con un genio gastado y con energías desperdiciadas. Más allá de este hecho anecdótico, es claro que la movilidad constituye uno de los aspectos más relevantes en la calidad de vida de las personas y define, en mucho, la característica de una ciudad: su productividad, la seguridad al circular por ella, la calidad de su espacio público.

El presente artículo abordará esa problemática desde la perspectiva de la movilidad sostenible; es decir, desde el enfoque en la prioridad del acceso de las personas (no de los vehículos) a sus sitios de destino; considera su seguridad y confort, así como las implicaciones sociales, económicas y ambientales

que conlleva la satisfacción de esta necesidad. La exposición está dividida en tres partes: en la primera se presenta un breve diagnóstico de la movilidad en la ciudad de Quito; luego, en la segunda parte, se plantean las bases conceptuales de la propuesta del nuevo modelo de movilidad para Quito –modelo impulsado durante la alcaldía de Augusto Barrera, cuando desempeñé las funciones de secretario de Movilidad–, y; finalmente, como resultado de un proceso participativo y de discusión con todos los asistentes al Seminario “Quito: desafíos y alternativas desde la política pública y la innovación social”, se identifican algunos de los desafíos que tiene la ciudad para resolver este tema en el presente y proyectarla a futuro.

● La movilidad y el desarrollo urbano

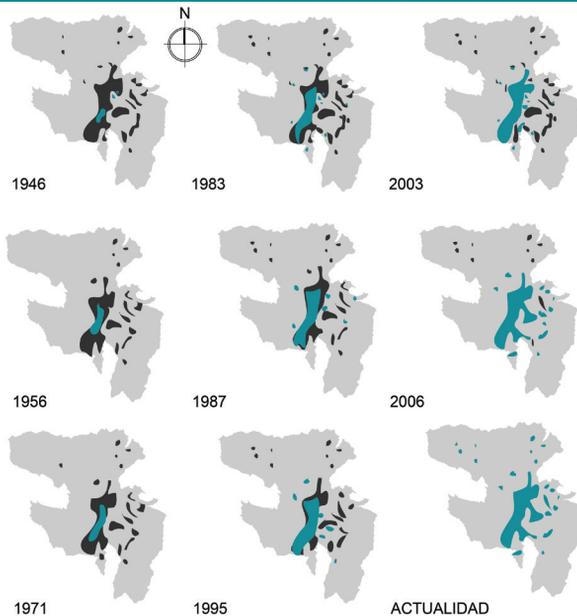
La movilidad no puede analizarse sin ponerla en el escenario del desarrollo urbano y del crecimiento que ha experimentado la ciudad. El Gráfico N.º 1, desarrollada por la Secretaría de Territorio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) hace algunos años, muestra la evolución de la mancha urbana. En gris claro figura el perfil del DMQ y en gris oscuro, la mancha urbana actual; en anaranjado, se observa la parte consolidada para el año referido. Se puede deducir que la población de Quito ya no se asienta solamente en la meseta central del Pichincha, lugar que tradicionalmente se ha llamado “ciudad”, sino que, desde el inicio del siglo XXI se ha proyectado hacia el valle de los Chillos en el sector sur oriental; hacia el valle de Cumbayá y Tumbaco al nororiente; y, más adelante, al resto de parroquias con el apareamiento del nuevo aeropuerto en Tababela. Situación similar ocurre con la expansión hacia Calderón, Carapungo y las parroquias equinociales de la Mitad del Mundo, que alargan la ciudad hacia el norte y la conurbación al sur con los cantones de Mejía y Rumiñahui.

El Gráfico N.º 1 resalta el proceso que se viene dando hace tan solo 50 años: Quito, que ocupaba básicamente su centro histórico, ha ido regándose hacia el norte, el sur y los valles orientales; este crecimiento determina su presente. A razón de este crecimiento, la población ha

ido abandonando los antiguos barrios y asentándose en las periferias de la urbe, pero diaria y cotidianamente se dirige al “hipercentro” de la ciudad, donde siguen concentrados los servicios y que va llegando hacia la avenida Naciones Unidas, incluso, hasta la avenida Río Coca y continúa creciendo. Otro espacio consolidado inicia atrás de El Panecillo, en el sector de la Villaflora y crece incluso más hacia el sur. En términos de movilidad, esto determina la necesidad de desplazamiento de la gente y podría resumirse señalando que, en los últimos cincuenta años, principalmente desde la década de 1990, la gente se ha ido a vivir cada vez más lejos de los servicios, oficinas, espacios burocráticos, escuelas y colegios, centros de salud o comercios más importantes; así, se han obligado a realizar diariamente viajes cada vez más largos.

Gráfico N.º 1

EVOLUCIÓN DE LA MANCHA URBANA EN QUITO



Fuente: STHV (2011).
Elaboración propia.

Aunque las razones para este fenómeno no se desarrollarán en esta presentación, es fundamental mencionar la influencia de las imposiciones de mercado. En una cara de la moneda, está la moda de los valles: primero al de los Chillos y luego el de Cumbayá, como destinos de vivienda de los sectores altos, medio altos y medios. Y, en la otra cara, está la exclusión de quienes no pueden articularse a esa orientación inmobiliaria y que van trepándose a las laderas del Pichincha, abandonando zonas bien servidas y presionando a la naturaleza y al gobierno municipal en estas nuevas zonas de expansión.

Como consecuencia de esta lógica de ocupación territorial –de acuerdo con las limitadas estadísticas disponibles–, en 1970 existía menos de 1 viaje por persona; para 2009 esa cifra subió a 1.66 viajes en modo motorizado por persona (MDMQ, 2009). Es muy probable que en la actualidad sea incluso mayor, dada la tendencia a la ocupación territorial, el cambio de los patrones de comportamiento y las tendencias demográficas en una sociedad de jóvenes, que acentúan el sesgo cada vez más creciente hacia una respuesta individual o el auto particular. Esto se explica, en parte, por el atraso o por el estancamiento que tiene la cobertura del transporte colectivo, pero también, y esto no debe ser soslayado cuando se habla de temas de movilidad, por los condicionantes económicos y culturales, debido a la imposición del valor icónico del auto como expresión de éxito. De hecho, mucho se ha escrito sobre la valoración social del auto, más que por su utilidad como herramienta o medio de desplazamiento: la industria del automóvil ha impuesto este modelo cultural en donde el carro más grande está asociado al éxito y, por tanto, existen también estos condicionantes de carácter sociológico o de la psicología colectiva que tienen incorporadas en la industria e inciden en la movilidad.

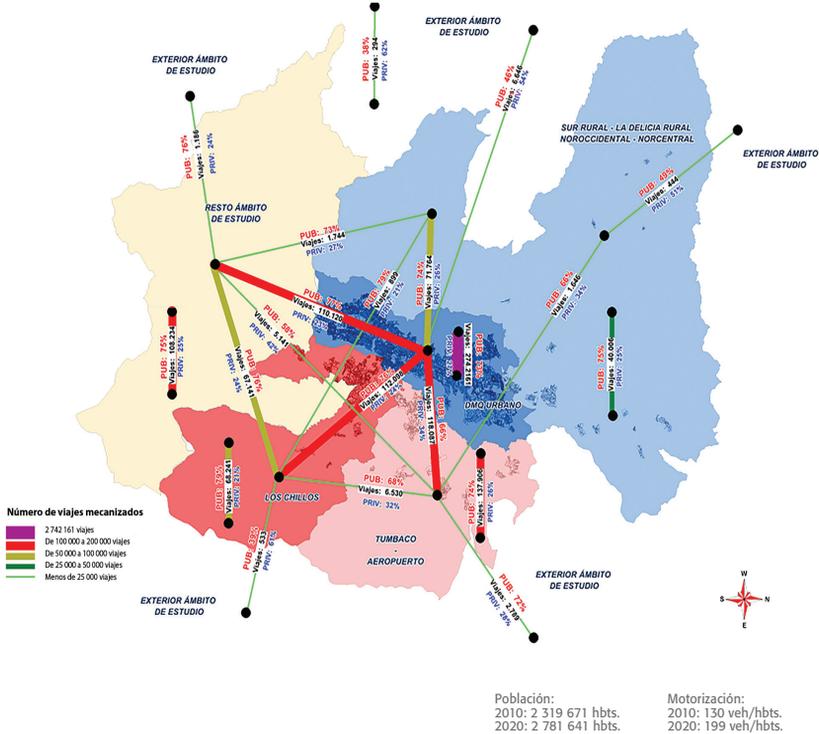
Una fuente importante de análisis y diagnóstico de este fenómeno es el resultado de una investigación, quizás la más grande que se ha hecho en Quito (de hecho, no creo que en el país ha existido otra iniciativa similar a esta) de 2010, la Encuesta Domiciliaria de Movilidad (EDM11), que se publicó en 2011. Se entrevistaron a más de

70 000 hogares de todo el DMQ para conocer cuáles son las costumbres y los patrones de movilidad. Los resultados se resumen en el Gráfico N.º 2: el grosor de las líneas y su color identifican los desplazamientos, considerando no solo los límites políticos del DMQ, sino también la relación con los cantones circundantes; por ejemplo, la gente de Mejía, Rumiñahui e incluso Cayambe y Tabacundo que cotidianamente trabaja y estudia en Quito.

El Gráfico N.º 2 evidencia lo que podría llamarse el eje central de la ciudad; es decir, los desplazamientos dentro del hipercentro, que están marcados de violeta. En ese entonces, hubo más de dos y medio millones de desplazamientos que tienen como referencia píxeles, los tamaños poblacionales y los tamaños de la parte vehicular y la gran variedad de viajes que se realizan en el eje central de la ciudad. Son significativos todos los viajes que convergen hacia esta zona. Entonces, es importante reconocer que la mayoría de los viajes se dirigen de los sitios de residencia hacia el centro; existen algunos intercambios que son potentes, por ejemplo, los que ocurren en el sector de Cumbayá, Tumbaco, y entre los Chillos. Resaltan también algunos desplazamientos que ocurren en la zona sur de la ciudad entre los Chillos, que también están marcados, y el resto ciudad. Por lo tanto, este estudio, de alguna manera, hace una radiografía de cómo nos movemos los quiteños y es un insumo tremendamente importante para planificar alternativas que den cuenta de las reales necesidades de la población.

Gráfico N.º 2

ORIGEN Y DESTINO DE LOS VIAJES DENTRO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y SUS CANTONES CIRCUNVECINOS



Fuente: EPMMQ (2011).

La citada investigación permite no solo saber cómo y a dónde se mueve la gente cotidianamente o de dónde y hacia dónde se mueve; sino que también nos muestra en qué forma lo hace. Así, la Tabla N.º 1 abarca otro tema fundamental: la partición modal. Esto es una asignación cuantitativa y porcentual a los modos de movilizarse en la ciudad, considerando tanto los viajes –es decir, el trayecto total

entre origen y destino— como las etapas en que se resuelve cada viaje, que puede ser más de una, si existe un trasbordo de buses, por ejemplo. Lo que se hizo a continuación fue catalogar los modos y agruparlos; una particularidad es que en este cuadro está solo el transporte motorizado, por lo que no da cuenta del transporte no motorizado, como el desplazamiento a pie o en bicicleta, porque en ese entonces era un valor absolutamente marginal y todavía sigue siéndolo. El agrupamiento colectivo tiene dos expresiones: por un lado, el servicio de línea denominado en la legislación como “público” —tanto en el MetrobúsQ, gestionado por acción directa o delegación por la Empresa Metropolitana, cuanto el servicio de cooperativas convencionales operadas privadamente— y, por otro lado, el transporte escolar e institucional, reconocido en la legislación como una modalidad comercial, que es una característica bastante peculiar de Quito, quizás porque es una ciudad que tiene muchos empleados públicos e instituciones públicas, y de alguna manera se ha establecido como derecho o como servicio para sus trabajadores. En el agrupamiento individual se considera al taxi, otra modalidad comercial y los autos particulares.

Se puede observar que al año de relación de este estudio, 2011, el 76 % de los viajes se resolvían en transporte colectivo y apenas el 24 % en transporte individual. De lo colectivo, el 85 % empleaba buses de línea, un tercio en el MetrobúsQ —es decir Trole, Ecovía, Corredor Central Norte y sus servicios de alimentación— y los dos tercios restantes en las 150 rutas que existen y son operadas por compañías o cooperativas privadas. Una actualización de este estudio a 2014 (SM, 2015) muestra que la fracción de viajes motorizados en transporte colectivo ha bajado al 73 %.

Tabla N.º 1

RESUMEN DE LA PARTICIÓN MODAL DE LOS VIAJES EN EL DMQ EN MODOS MOTORIZADOS

MODELO		VIAJE		ETAPAS	
		#	%	#	%
Colectivo	Uso general	2 230 584	61.9	3 050 272	67.3
	Escolar e institucional	398 474	11.1	417 107	9.2
	TOTAL	2 629 058	73	3 467 379	76.5
Individual	Particular	833 279	23.1	856 800	18.9
	Taxi	141 271	3.9	207 848	4.6
	TOTAL	974 550	27	1 064 648	23.5
TOTAL		3 603 608	100	4 532 027	100

Fuente: EPMMQ, MDMQ, 2011.

Desde la movilidad individual, un 19 % de los viajes se realizan en auto particular y un 5 % en taxi. Para actualizar esos datos, se ha hecho una estimación tomando en cuenta el crecimiento poblacional, el crecimiento del parque vehicular –que se duplicó entre 2008 y 2018, pasando de 265 mil a 541 mil (Lucero, 2020)–, el registro de taxis y un reconocimiento de los estudios que se han hecho sobre transporte público. En estos 10 años desde la fecha del estudio, la tendencia de viajes en modos individuales se ha incrementado ligera, pero sostenidamente; esto permite afirmar que en la condición pre confinamiento, cuando existían patrones más estables, aproximadamente siete de cada diez viajes se realizaban en transporte colectivo y tres de cada diez en transporte individual. Es importante reconocer esto porque a veces, dependiendo de los ámbitos en los que uno se mueve, se escucha decir que todo el mundo tiene carro, lo cual no es cierto: una

significativa mayoría de la población de Quito no utiliza auto particular como modo preferente de desplazamiento. Es más, por la diferenciación económica y la marcada polarización del consumo, existen familias que tienen dos carros o más, con lo cual se podría argumentar que menos del 20 % de familias de Quito tienen, efectivamente, un auto particular.

De persistir esta tendencia de crecimiento del parque vehicular particular, el sistema vial colapsaría, ya que su capacidad ha sido ampliamente rebasada, especialmente en las horas de mayor demanda (SA, 2015). Esto tiene consecuencias en el aumento de los tiempos de viaje, la eficiencia de la ciudad y la calidad de vida de quiteños y quiteñas.

En un análisis global de esta problemática, hay que tener presente que el transporte terrestre es responsable de un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global y es la principal fuente de la contaminación del aire que se respira en las ciudades. Esto debido a la emisión de gases y partículas, producto de la combustión de la gasolina y el diésel; más aún en nuestro medio, en que la calidad de los combustibles dista mucho de los estándares internacionales, por ejemplo, el contenido de azufre en el diésel. Ello impide la adopción de tecnologías vehiculares de mejor desempeño ambiental (SA, 2014). Para relieves esta faceta, vale resaltar que, aunque el monitoreo de la calidad del aire en las ciudades de Ecuador es un pendiente del ministerio y sus municipios, los datos existentes de Quito y Cuenca muestran una violación crónica de los estándares de calidad fijados por la Organización Mundial de la Salud y los propios límites permisibles determinados en la norma ecuatoriana para el material particulado fino, que es el contaminante del aire más peligroso.

También está el problema de la accidentabilidad de tránsito. En nuestro país, diariamente, mueren casi seis personas en accidentes de tránsito; en promedio, para el periodo 2010–2019, significa 14.15 fallecidos por cada 100 mil habitantes; esta causa es absolutamente evitable. La provincia de Pichincha tiene una tasa de fallecidos por accidentes de tránsito de 11.48 para ese periodo (INEC, 2021), mientras que los

países nórdicos, por citar el caso más positivo, tienen alrededor de 3 muertos por cada 100 mil habitantes (WHO, 2018). Por ello, cada vez que alguien muere atropellado en uno de esos países es titular de prensa; trágicamente, aquí, cuando alguien muere en un siniestro, casi no se entera nadie. Es lamentable, pero, en la actualidad, excluyendo los efectos de la pandemia que han alterado efectivamente los patrones de mortalidad en el país, la accidentabilidad por tránsito es la principal causa de muerte de jóvenes en nuestro país. Eso está íntimamente vinculado con el tema de tráfico vehicular.

Asimismo, la movilidad está estrechamente relacionada con la calidad de vida y hay la particularidad del maltrato al usuario y a su tiempo; es decir, el sufrimiento que implica para la gente que debe hacer desplazamientos largos, el tiempo perdido y el maltrato en el uso del transporte. También, están presentes las condiciones de exclusión e inequidad, pues aún existen sectores donde no llega el transporte colectivo y, por lo tanto, la gente debe realizar largas travesías para acceder a un servicio de calidad razonable.

Para cerrar este breve diagnóstico, hay que señalar que los temas de tránsito están salpicados y manchados por la corrupción tanto pública como privada. En el caso del manejo de datos y servicios informáticos, para citar un ejemplo, el sistema de la Agencia Nacional de Tránsito ha sido hackeado en varias ocasiones, pese a que se ha gastado un dineral en construir este sistema, con supuesta inviolabilidad y eficiencia. Persiste por años el problema y la incapacidad de emitir de manera justa las licencias profesionales; además, enfrenta múltiples y continuadas denuncias al otorgar los cupos, por ejemplo, para los taxis, camionetas, furgonetas. Tampoco puede dejar de mencionarse la cotidiana incapacidad del control del tráfico con los agentes, quienes mantienen una mala fama, y con referencias de conflictos de todo tipo con los regulados en la vía. Es necesario plantear esta discusión porque estos también son elementos que deben ser incorporados en el debate. La movilidad no es ni de lejos que se muevan los vehículos; tiene que ver con el acceso que tienen las personas a las maneras de movilizarse. En dicho acceso hay condiciones cuantitativas, pero también

otros componentes que, si no se incorporan al análisis, seguramente se obtienen respuestas parciales.

- **El arreglo institucional para el manejo de la movilidad en Quito**

¿Qué es la movilidad urbana? Es la que ocurre dentro de una ciudad, entendida no únicamente a la parte urbana, sino, incluso, a toda la parte rural que está vinculada a la vida de la ciudad. Es una tarea inherente al gobierno local. Esta definición es fácil de decir, pero, en realidad, es fruto de un largo proceso de discusión y debate en el país y converge en la Constitución del 2008. La Carta Magna reconoce la nueva estructuración y organización de Estado y, en ese escenario, los temas de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial son asignados a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales.

Hay componentes que en la Constitución no se mencionan propiamente, como movilidad y señalización urbana –para diferenciarla de movilidad humana, que tiene que ver con los flujos migratorios–. No obstante, la Constitución sí considera el tránsito, es decir, el flujo de en los vehículos en el espacio público y las reglas, las cuales deben incurrir en el flujo; el transporte terrestre, la regulación tanto de los buses, taxis, lo que llamamos transporte público, transporte comercial y, por supuesto, transporte privado; y, la seguridad vial, que es un componente muy vigente en la actualidad, en temas de construcción de la política pública. La Constitución reconoce eso como una competencia exclusiva de los GAD municipales; esto se viabiliza en abril de 2010 con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), donde se cumple el mandato constitucional. Finalmente, opera con una resolución del Consejo Nacional de Competencias, que es el ente a cargo de este proceso de reorganización de las funciones y responsabilidades de las esferas de gobierno nacional y subnacional. En abril de 2012 se publica la Resolución 006, que vincula y hace factibles y viables los procesos de consolidación de la competencia a nivel de los gobiernos municipales y de la transferencia, no solo de las compe-

tencias sino de los recursos. Esto quizá vale la pena tenerlo presente: el gobierno nacional estaba a cargo de estos temas con algunas excepciones en este modelo de descentralización a la carta antes de la Constitución del 2008, pero cuando esto ya se consolida institucional y legalmente, el Municipio de Quito ya tenía alguna experiencia previa sobre el manejo fundamentalmente de los temas del transporte terrestre desde 1973.

El municipio empezó a tener algún tipo de responsabilidad en los temas de transporte terrestre que para el resto del país eran decisión del Consejo Nacional de Tránsito. Esta institución, en ese entonces, era una dependencia del Ministerio de Gobierno y estaba bajo el control y la dirección de los lineamientos fundamentales de la Policía Nacional, encargada del control del tránsito a través de los “chapas de esquina”; sin embargo, en realidad, ellos eran los que mandaban en temas de organización fundamentalmente en el transporte terrestre, control del tránsito y, por supuesto, los temas de seguridad vial que no estaban presentes.

Desde esa época datan algunos esfuerzos que se hicieron en la autonomía en cuanto a la regularización de la movilidad: por ejemplo, está la compra de los buses de dos pisos en la alcaldía de Álvaro Pérez. También, a inicios de la década de 1980 se produjeron unos primeros buses articulados, pero, en realidad, es con la planificación y puesta en operación del Trole hace ya 25 años, es decir, a mediados de la década de 1990, cuando se consolida este proceso de operación de preocupación del tránsito dentro del aparato y el gobierno municipal. Si bien desde 1995 empezó a funcionar el Trole, lo que existía era un escenario de una institucionalidad bien dispersa y difusa; primero, en competencias con el gobierno nacional y, a partir de entonces, de quien tenía que ejercer ciertas competencias o funciones, pero dispersa, en el sentido de que esto no tenía un eje vertebrador. Por ejemplo, en 2009 –para poner una referencia temporal–, en el marco del proceso constituyente que vivió el país, los estacionamientos eran manejados por una corporación privada que estaba dentro de la esfera municipal, el tema del recaudo lo manejaba otro, el control de transporte terrestre

una tercera dependencia municipal, y los casos de señalización vial una cuarta.

En 2009 se estructuró la actual institucionalidad que tiene el Municipio del DMQ en el ámbito de la movilidad y se establecieron básicamente tres niveles o instancias de ejercicio de esta competencia: la definición de la política pública y el ámbito estratégico, desde lo que ahora también se llama “Secretarías de Movilidad”. Se arrancó con este esquema, que fue propuesto por la alcaldía al inicio de su gestión; lo que se pretendía era alinear estratégicamente, bajo una mirada integral, sistémica, los temas de movilidad en general de todos los ámbitos municipales, pero en particular el de la movilidad.

Desde las secretarías ya hay dos niveles. El primero es de las empresas prestadoras del servicio; por ejemplo, existe la empresa de movilidad y obras públicas que tiene básicamente la tarea de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial y el espacio público. También están las empresas de servicios de transportes; originalmente la empresa MetrobúsQ tiene a cargo la operación de todos los corredores, Troles y Ecovía, en distintos modelos de gestión por cuestión directa, con Trolébús la contratación de algunos servicios como los de alimentación y en otros por concesión a privados, como el caso del Corredor Central Norte que es el que va por la Prensa. Finalmente, otro espacio de gestión de la cosa municipal es el control; en el dibujo institucional se plantea dos agencias. Una que se consolidó con el traspaso de la competencia de tránsito, que lo manejaban nacionalmente los municipios: la Agencia Metropolitana de Tránsito. La otra inicialmente estuvo planteada, pero no ha logrado conformarse todavía: la Agencia Metropolitana de Transporte Público, que pretendía ser el ente encargado del control fundamental de este tipo de operaciones.

● Bases del nuevo modelo de movilidad

En este espacio sentaré las bases conceptuales de lo que nosotros planteábamos como un nuevo modelo. Partimos desde una nueva concepción de derechos; es decir, la movilidad adecuada de una ciu-

dad es un mecanismo para garantizar el derecho que tenemos los habitantes y los visitantes. La movilidad es el mecanismo a través del cual quienes visitan o viven en una ciudad acceden a los bienes y servicios que se ofrece para satisfacer las necesidades individuales y colectivas: desde llegar a nuestro sitio de trabajo o de estudio, que se reconocen como viajes obligados o, también, por simple esparcimiento. Todo esto implica el disfrute de vivir en la ciudad y parte de esta lógica en la que la movilidad permite, viabiliza y es garantía de derechos. Entonces, dependiendo de la forma como se resuelve el desplazamiento, se profundiza o se suavizan los temas de inequidad social.

En primer lugar, si todo el privilegio del espacio público en las calles está dedicado para quienes tienen auto –que en nuestra ciudad es apenas un cuarto o un quinto de las familias–, decisiones como esas están profundizando la inequidad social porque la gente que no tiene carro no es que no lo compra porque todavía no llega el modelo que quiere o porque hacen objeción de conciencia (el mínimo caso). En realidad, el primer y fundamental limitante para el acceso a un vehículo es la capacidad económica y de consumo de la familia promedio y, por tanto, dependiendo de qué modo de movilidad nosotros privilegiamos en la ciudad, incidimos en la práctica de una mínima justicia social.

Lo segundo es que la forma como uno accede al sitio de destino tiene que ver con la reducción o el aumento del impacto ambiental que genera el tráfico vehicular, tanto por las emisiones como por el consumo energético. Entonces, las formas ineficientes, desde el punto de vista energético, de mover personas –no de mover las máquinas– profundizan los temas de impacto ambiental. En cambio, hay formas eficientes de movilizar a las personas desde un punto de vista energético, por supuesto, siguiendo la línea del concepto de lo sustentable como una alternativa para construir una solución.

Finalmente, el tema de los riesgos del tráfico presenta un componente importante de derecho propuesto por la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). Estas instituciones señalan que, lamentablemente, en América Latina, estos pro-

blemas de inseguridad vial o alta accidentabilidad son una característica de los países con economías en transición, porque los países muy pobres, justamente por las restricciones de consumo, tienen parques vehiculares limitados; en contraste, los países de alta capacidad de consumo o ricos experimentaron estos fenómenos e instalaron alternativas de gestión de extrema movilidad.

Así, cuando planteamos un nuevo modelo de movilidad para Quito, tiene que ver con la garantía del acceso de las personas a los bienes y servicios que ofrece la ciudad. Aparte de la consideración puramente del tráfico, es decir del desplazamiento de la gente, habrá que tomar en cuenta facetas como la equidad social, el impacto ambiental y los riesgos del tráfico, que son inherentes a la discusión.

El derecho a la ciudad, desde el punto de vista de la movilidad, incluye garantizar a todas las personas el derecho a la movilidad y a la circulación, no solo los que tienen auto. Esto implica que encontremos el modo para que todas las personas puedan desplazarse; involucra al transporte público, accesible –desde el punto de vista físico– y asequible –desde el punto de vista económico–, y que tenga, además, los espacios o niveles de cobertura territorial; es decir, que llegue a los barrios urbano marginales y que presente niveles de cobertura: por ejemplo, temporal, sobre a qué horas empieza y hasta qué hora existe el servicio, de tal manera que se adecúe a la necesidad de los ciudadanos; debe considerar las particularidades y dificultades motrices (deficiencias visuales, niños) en cómo acceden al transporte público. Se busca, en suma, el ejercicio de un derecho universal, considerando las especificidades de lo que se está planteando.

Esto se logra, en primer lugar, principalmente cuando el transporte es público, porque el privado es excluyente desde el punto de vista económico y social e impactante, desde el punto de vista ambiental. Además, es la causa de la mayor accidentabilidad por ciertos centros. En segundo lugar, se debe estimular el uso de vehículos no contaminantes y preservar áreas para que los peatones puedan hacer uso e incluso disfrutar del espacio público en el ejercicio cotidiano o en su traslado.

Aquí es donde incorporamos otra característica del no contaminante, ya que no hay nada menos contaminante que lo no motorizado. Un ejemplo universal de esta modalidad es el desplazamiento peatonal; con las personas que tienen dificultades motrices existe la duda de cómo incluir las sillas de ruedas y otro tipo de movilidad diferente, matizando al peatón en la cúspide de la estructuración de las calzadas. Lo tercero es promover la remoción de las barreras arquitectónicas que impiden la circulación con un flujo seguro e implementar equipamientos necesarios, adaptar las verificaciones de espacios públicos, sobre todo para incluir a las personas con algún tipo de discapacidad. Estos temas del derecho a la ciudad asociados a la movilidad son parte de la Carta Mundial de las Ciudades, un esfuerzo de las organizaciones sociales que trabajan y reflexionan sobre los temas urbanos. En ellas surgen propuestas como el Habitat III y son un proceso todavía en construcción; el derecho a la movilidad empieza con estas bases conceptuales.

Así, esto nos deslinda del enfoque tradicional con el que se ha manejado esta problemática, que es la de tratar de resolver la congestión, ya que ello llena las páginas de los periódicos y los reportajes en la televisión. Esto es lo que se enseña tradicionalmente en ingeniería en tráfico –reducido a ver cómo se desplazan los vehículos y la forma en que se muevan más rápido, como expresión de eficiencia–. A la larga, es una versión obsoleta que, lamentablemente, está vigente en nuestro medio, como lo muestran medidas de contraflujo, ampliación de carriles a costa de los parterres o irrespeto de los ciclos semafóricos por los agentes de a pie.

Actualmente, la tendencia se expresa en la pirámide invertida de la movilidad sustentable. En el tope están peatones, con la mayor asignación de espacio público y vial, y considerando sus tipos de necesidades de desplazamiento que no están separadas del disfrute y del placer de moverse en la ciudad; a la vez, es fundamental el componente utilitario de llegar puntual sin sufrir accidentes ni enfermedades respiratorias en esta lógica. En esta jerarquía, el segundo nivel de preferencia en el espacio vial lo tiene el desplazamiento en bici; el tercero, el transpor-

te público; luego, el desplazamiento de transporte de mercancías de carga y, finalmente, el auto particular. Desde lo menos deseable, que es este último, hasta el peatón, que es el más vulnerable, este análisis supone un cambio conceptual que implica una reformulación potente o radical de las bases sobre las que se construyen las políticas del tránsito, del transporte terrestre y la seguridad.

Está demostrado que mientras más rápido va un vehículo, más mortal es la consecuencia de un atropellamiento o de un choque con un peatón, por lo que, desde el punto de vista de la seguridad vial, la prioridad es controlar la velocidad, cuando la circulación vehicular se comparte con otros modos y con peatones. Evidentemente, esto implica alargar los tiempos de viaje en una escala de minutos, por lo que es un debate permanente respecto a la visión tradicional de la ingeniería del tráfico frente a lo que significa la movilidad. En esta lógica de la movilidad urbana sustentable, se desarrollan tres ejes problemáticos: la gestión de la demanda, la gestión de la oferta y la superación de la dependencia del automóvil.

El primero es trabajar sobre el escenario en el cual ocurren los desplazamientos. Ello implica **gestionar la demanda**, es decir, lograr que la gente tenga menos necesidad de hacer viajes largos, ya que eso motiva un menor uso de los transportes motorizados. Pretende reorganizar la forma de ocupación del territorio y la distribución de servicios para acercar los destinos. Por ejemplo, en Quito, gran parte de los viajes son por razones educativas; así, si el estudiante vive en Carapungo y estudia en el Colegio Mejía, en la calle Vargas y Riofrío, todos los días debe hacer un viaje de 15 km en hora pico, lo que significa una pérdida de tiempo y una degradación de su calidad de vida. Frente a ello, si se construye un colegio atractivo como la Unidad Educativa Calderón, cercana a Carapungo, se gestionó la demanda disminuyendo la necesidad de desplazamientos en distancia y, por tanto, en modos de viaje.

Esta línea de acción para la movilidad urbana conlleva necesariamente a frenar la expansión horizontal de la mancha urbana; es decir, frenar el crecimiento que se mostró en el Gráfico N.º 1. Para ello, se requiere

intervenir sobre los instrumentos relacionados con el uso y gestión de suelo para densificar la ciudad consolidada con una zonificación que aliente la creación de zonas de uso mixto y de integración socioeconómica, con vivienda de interés social y público y una concepción generosa e incluyente del espacio público y el transporte colectivo y no motorizado. Esta alternativa, internacionalmente, se conoce como desarrollo urbano vinculado al transporte; se traduce en planes para densificar la ciudad donde existe una oferta consolidada de transporte público. Quito, frente a eso, tiene un enorme desafío y oportunidad, que son las 15 paradas del metro entre El Labrador y Quitumbe y toda la zona de La Concepción –alrededor del antiguo aeropuerto, hoy Parque Bicentenario–, que estuvo reprimida por los conos de aproximación del tráfico aéreo, pero, sin duda, abarca una enorme cantidad de suelo urbano, actualmente subocupado o desocupado con bajo nivel de uso residencial. Estas dos intervenciones a través de la política pública y el incentivo para la inversión privada podrían significar la consolidación de nuevas zonas residenciales que impidan que la gente de limitada capacidad de consumo vaya a vivir cada vez más lejos y volverlo atractivo, incluso para los sectores de consumo medio.

Entonces, el primer eje programático tiene que ver fundamentalmente con la intervención sobre el territorio y la articulación de las centralidades y de los sitios de destino; estos tienen una enorme influencia en la configuración de las demandas de la gente.

El segundo eje programático es la gestión de la oferta. Es decir, teniendo en cuenta las necesidades de la gente para moverse, que se expresan en las rutas y modos utilizados, la perspectiva es favorecer el uso del transporte público, construyendo una alternativa que cumpla con las condiciones mínimas de seguridad y de calidad. Además, deben tener la perspectiva de mejorar, en términos del servicio que ofrece al usuario. Esto tiene mucho que ver con los tiempos de viaje; es innegable que la gente valora mucho el tiempo, más todavía en congestión y cuando el bus va lleno: no es lo mismo viajar durante media hora que hacerlo por cuarto de hora. La calidad del servicio implica también la cobertura geográfica, los horarios de servicio, la condición de la unidad

y la experiencia de viaje –que incluye el trato del conductor, la presencia de vendedores y otros aspectos sociológicos y psicológicos.

Para disminuir los tiempos de viaje es clave la prioridad vial para los buses con la ampliación de carriles preferenciales o exclusivos en las principales arterias viales, así como generar rutas de alimentación desde las estaciones de estos corredores hacia los barrios periféricos. De esta manera, se amplía la cobertura espacial y se optimizan físicamente las operaciones municipales y privadas, como base para una adecuada estructuración tarifaria y de subsidios que permitan cumplir con la sostenibilidad financiera del transporte público. Este es un tema complejo, por los recursos públicos involucrados y el impacto en las economías familiares, especialmente de los segmentos de menores recursos.

En cuanto a los impactos ambientales, mejorar la oferta de buses también requiere el privilegio de unidades menos contaminantes. Esto implica ahora mismo lograr una mejora en calidad del diésel, ya que buses a diésel van a existir por lo menos 15 años más. También, se requiere empezar a construir esta posibilidad del transporte eléctrico, que ya va siendo una realidad y, lamentablemente, Quito ha perdido algunas oportunidades. No obstante, a nivel internacional se va convirtiendo en una opción latente.

Gestionar la oferta se plantea como promocionar las formas alternativas de movilidad, reconociendo el derecho del peatón y su prioridad, el tema de la bicicleta y otros artefactos de dos ruedas como patinetas. Esto implica la mejora del espacio vial, con veredas apropiadas y carriles segregados, y del espacio público por el cual anda la gente, y hacer más segura la circulación de personas y ciclistas. Así, se atiende un problema de salud pública, puesto que uno de los males que sufren los habitantes de las ciudades son enfermedades urbanas y sedentarias, que mucho tienen que ver con la hipertensión, los accidentes cerebrovasculares y los problemas por la mala alimentación. Estas van cobrando vigencia entre las preocupaciones sanitarias a nivel mundial.

Lo tercero que se propone como eje programático del nuevo modelo de movilidad es que, para que lo ya mencionado ocurra –es decir, para

mejorar la oferta desde el lado de lo sustentable, desde lo ambientalmente razonable, energéticamente más eficiente y socialmente más incluyente—, se necesita desincentivar el uso excesivo del auto y repensar los privilegios que, a veces, se nos dan por descontados y parecen naturales. Estos incluyen la laxitud en el control de las permanentes y peligrosas infracciones, como el exceso de velocidad o la invasión de espacios de otros actores (carriles exclusivos, veredas, pasos cebra y ciclovías). Esto debe guiar a una redefinición del espacio vial, ya que cualquier calle tiene un porcentaje altísimo del uso del espacio para el desplazamiento y el estacionamiento de menos de un cuarto de la población con el bus, obligado a operar en espacios congestionados y los peatones y ciclistas están orillados a espacios inseguros e invadidos. El estacionamiento en la vía pública es un tema fundamental. No solo por el espacio que ocupa, sino como factor motivacional para que la gente no use el auto y busque otras alternativas. En esta misma línea, hay que revisar el tema de los subsidios; es complicado discutirlo con los combustibles tan caros, pero requiere una estructuración adecuada, junto con los permisos anuales de circulación, los peajes y las tarifas de los estacionamientos en edificios y en la Zona Azul.

● Los desafíos para Quito

En el actual escenario mundial marcado por la crisis climática, con una crisis energética en ciernes y por las propias dinámicas de la ciudad, la apuesta para la movilidad en Quito debe ser por el fortalecimiento del transporte colectivo y la ampliación de la multimodalidad. Se debe dar un impulso decisivo al tema de las bicicletas y la caminata. Bajo este concepto rector y estratégico, a continuación, se profundizan algunas medidas que requieren una atención prioritaria:

- Poner en funcionamiento la primera línea del metro
- Desarrollar las áreas que rodean las estaciones del metro y estaciones del MetrobúsQ
- Reorganizar las rutas de los servicios en superficie

- Ampliar el subsistema MetrobúsQ con la implementación de nuevos corredores
- Establecer mecanismos tarifarios y de subsidios para la sostenibilidad financiera
- Recuperar el sistema de bicicleta compartida pública y ampliar la red de ciclovías
- Incorporar nuevas zonas dinámicas de peatonalización total o preferente
- Trabajar en cambios positivos de la cultura de movilidad urbana

La primera línea de acción debe ser el fortalecimiento del sistema integrado de transporte público en sus tres componentes. Para ello, se debe entender cómo está estructurado este sistema con el metro y la articulación de la primera línea con los corredores metropolitanos y el resto de servicios convencionales en superficie, incluyendo el acceso a las estaciones. Desde luego, en la coyuntura, el cómo debe funcionar el metro es el tema más candente, pero no es el único: pretender arrancar el metro sin la integración operativa, física y financiera con el resto de componentes del sistema es un desperdicio de recursos y de tiempo. No se aprovecharía la capacidad instalada para casi 400 mil pasajeros y no se atendería a aquellos potenciales usuarios que no viven en la cercanía de las estaciones.

Fortalecer al transporte colectivo no puede estar descontextualizado del tema urbano. En este sentido, el desarrollo alrededor de las estaciones del metro es una oportunidad para densificar la ciudad consolidada y bien servida, con criterios de inclusión social, espacios públicos generosos y dignos y oferta de servicios locales. Por supuesto, esta tarea rebasa el ámbito de la movilidad y seguramente involucra al conjunto del pensamiento y la gestión del gobierno municipal, pero en ella, los temas de espacios peatonales, ciclovías, carriles exclusivos para buses, deben tener prioridad.

En cuanto a la mejora de la oferta del servicio público, un tema trascendente es la reorganización de las rutas de los sistemas convencionales y la ampliación del MetrobúsQ, al menos en tres corredores fundamentales: El Labrador-Carapungo; La Carolina-Cumbayá-Tumbaco-Pifo; y, El Ejido-Valle de los Chillos, con sus respectivos sistemas de alimentación. En lo posible, se debería preferir buses eléctricos o al menos con tecnologías a diésel más avanzadas y menos contaminantes. La mejora de la calidad del diésel es una deuda pendiente del sector petrolero que debe atenderse inmediatamente. Esta es una decisión crucial que, si bien requiere de recursos económicos para ser implementada, el elemento más importante es la voluntad política y la entereza para consensuar con la ciudadanía, particularmente aquella que usa auto particular, una nueva distribución del espacio público vial. Se pretende que esta distribución rebase la preferencia por lo individual y ponga la preferencia en lo colectivo.

En esta misma dirección, otro tema pendiente es el de la sostenibilidad de las operaciones, tanto municipales como privadas. Tradicionalmente, las tarifas del transporte han sido tabú y, al eludirlo, la autoridad pública ha contribuido a la degradación de la calidad del servicio o, al menos, no ha motivado una superación de las lógicas organizativas de las operadoras privadas; así, muchas veces ha preferido medidas políticas para mantener la fiesta en paz antes que escenarios apropiados para mejorar la calidad del servicio. Este debate no se circunscribe al costo del pasaje –que, por cierto, no puede desatenderse de la implicación social que tiene para los usuarios de menor capacidad de gasto–, sino que implica además revisar el sentido de los subsidios que se han entregado en el pasado sin beneficio de inventario y repensarlos como una estrategia de política pública que favorezca al usuario, garantizando su acceso diario al bus y mínimos niveles de calificación en la experiencia del viaje, la cobertura territorial y los horarios de servicio. Un paso necesario en esta dirección es la concreción de la centralización del recaudo, que requiere la modernización del pago con el uso de tarjetas y medios electrónicos actualmente disponibles. Sobre todo, es indispensable la implementación de mecanismos apropiados de

distribución de los ingresos, incluyendo los aportes públicos nacionales y municipales entre los responsables de la operación de todo el sistema.

También, surge la cuestión de cómo debería articularse la movilidad no motorizada a través del mejoramiento del espacio público y la construcción de infraestructura específica para las bicicletas. Esta posibilidad requiere la consolidación del direccionamiento estratégico en el ordenamiento territorial para acercar los destinos (centros educativos, servicios sanitarios, etc.) y disminuir la longitud de los viajes. Implica, además, una política sostenida de incrementar la seguridad de los viajes a través de la habilitación de bicarriles segregados en las principales arterias, en desmedro de los estacionamientos en la vía, por ejemplo, y la recuperación y ampliación de iniciativas positivas que ya tuvo Quito. Ejemplo de esto son las bicicletas públicas o compartidas, modernizadas con las nuevas tecnologías para automatizar las estaciones y bicicletas eléctricas apropiadas para nuestro medio, y los biciparqueaderos de fácil acceso en edificios públicos.

Otro acento debe ponerse sobre la peatonalización. No toda receta es universal y menos en materia de movilidad, porque aquí tiene que ver la característica específica de cada ciudad, los patrones de comportamiento y las actitudes que tiene la gente. Estas preocupaciones se deben incorporar dentro de la discusión; por ejemplo, la principal dificultad en la peatonalización no es de carácter técnico o de ingeniería, sino lograr consensos sobre cómo la población piensa que su actividad cotidiana o comercial puede ser afectada y ello requiere no solamente de estudios.

Existen temas que no están resueltos y, por supuesto, no hay una solución única para cada caso. Pero, para finalizar, hay que rescatar un tema transversal a lo señalado: los cambios culturales que requiere la implementación de estas propuestas. Dichos cambios tienen que ver con el comportamiento de todos los actores en las vías, donde hay que consensuar en la importancia primera que tiene la seguridad –particularmente de los más vulnerables, como los niños, los adultos mayores

o las personas con alguna discapacidad—. Se debe construir una lógica de respeto, donde un ejercicio eficaz y transparente del control debe jugar un rol pedagógico insustituible. Por ello, recuperar la confianza de los ciudadanos en la autoridad pública de control es clave, por lo que se requiere un enorme esfuerzo de educación, comunicación y participación ciudadana para superar los vicios que resentimos en la actualidad.

Bibliografía

- EPMMQ (2011). Encuesta Domiciliaria de Movilidad EDM2011. Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- INEC (2021). Información Estadística de Transporte. *Instituto Nacional de Estadística y Censos del Gobierno del Ecuador*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/transporte/>
- Lucero, K. (2020). "Mientras el transporte público sea deficiente, el parque automotor seguirá engordando". *Revista Gestión*. <https://www.revistagestion.ec/sociedad-analisis/mientras-el-transporte-publico-sea-deficiente-el-parque-automotor-seguira>
- MDMQ (2009). Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito. Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas y Gerencia de Planificación de la Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- SA (2014). Informe Final Inventario de Emisiones de Contaminantes Criterio, DMQ 2011. Secretaría de Ambiente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- SM (2015). Visión estratégica de la movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito 2015-2030. Secretaría de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- STHV (2011). Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- WHO (2018). *Global status report on road safety 2018*. Geneva: World Health Organization.



ACCIÓN FRENTE A LA EMERGENCIA AMBIENTAL Y CLIMÁTICA DE QUITO

*Diego Enríquez Pabón
Carolina Zambrano Barragán*

● Introducción

Las ciudades ofrecen una oportunidad única de generar los cambios sistémicos que se requieren para mantener el aumento global de temperatura media igual o menor a 1.5 °C e impulsar un desarrollo inclusivo y resiliente al clima. No solo concentran el consumo de energía y la generación de residuos y emisiones de gases de efecto invernadero; son centros de actividad política, productiva, cultura e innovación. Al mismo tiempo, las ciudades y los gobiernos locales pueden ser laboratorios de políticas públicas que, de tener impacto, escalarían a otros centros urbanos y regiones de América Latina. Esto aplica especialmente a la acción climática, resiliencia y gestión ambiental local.

Recientemente, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) era considerado a nivel global como uno de estos laboratorios para la acción climática local. A pesar del constante cambio de administraciones y autoridades, la ciudad sostuvo un avance en planes y políticas climáticas durante las últimas dos dé-

cidas. Se construyó un marco político normativo y de competencias, incluyendo estrategias y planes de acción climática y resiliencia, se fortaleció una institucionalidad local con cierta referencia nacional y se mantuvo un desempeño alto en términos de capacidad técnica y diálogo político a nivel de las negociaciones y compromisos globales frente al cambio climático.

A pesar de dichos avances, la brecha significativa entre el diseño de las políticas y su plena implementación se ha traducido en una variedad de desafíos ambientales y climáticos complejos. Quito se caracteriza por una mala calidad de los recursos naturales (como el agua, aire y suelo), un desordenado y poco tecnificado manejo de los residuos sólidos, la pérdida constante de ecosistemas y biodiversidad y una creciente vulnerabilidad socioambiental a desastres naturales. Esta realidad, a su vez, alimenta la percepción que prima en la ciudadanía y la opinión pública generalizada de una gestión ambiental deficiente y compromete cualquier esfuerzo puntual de acción e innovación a nivel público.

En medio del letargo que se experimenta a nivel municipal y los crecientes impactos de la crisis climática y ambiental, Quito debe volver a valorar, priorizar y equilibrarse con la naturaleza y sus recursos. Resulta esencial avanzar en acuerdos mínimos sobre la agenda ambiental y climática; que podrían comenzar alrededor de tres ejes: i) la protección del patrimonio natural, ecosistemas y biodiversidad, a través de mecanismos de ordenamiento territorial, generación y gestión de áreas de conservación y participación comunitaria; ii) la acción climática, consolidando e implementando en la práctica las propuestas de planes y metas, que han captado la voluntad y el compromiso de las autoridades y han intentado conectarse con los herméticos procesos de planificación territorial; y, iii) una transición a la economía circular, con el mejor manejo de los residuos sólidos y el control de la calidad ambiental.

En este contexto, será clave construir sobre diversos hitos, programas y políticas que en algún momento tuvieron un impacto positivo sobre la gestión ambiental y de cambio climático en el distrito. En la memoria

municipal se registran ejemplos, como: el manejo de la calidad del aire y monitoreo de este recurso –que en su momento tuvo una estructura programática entre las fuentes de contaminación y el control–, o el rol de entidades colaboradoras para el control de la contaminación ambiental en actividades de mediano y bajo impacto. Estas experiencias, que involucraron figuras privadas, paulatinamente se vieron limitadas o ajustadas por los constantes cambios institucionales tanto de enfoque nacional como local y dejan lecciones que podrían retomarse con una mayor conducción y equilibrio público.

Al mismo tiempo, dada la incertidumbre relacionada al cambio climático y las respuestas que nos planteamos para enfrentarlo, debe haber espacio constante para la innovación política y el “aprender, haciendo”. Solo una gestión estratégica basada en un profundo y constante conocimiento de la problemática socioambiental, el rescate de las acciones positivas pasadas, y la generación de nuevas respuestas que permitan pasar de la política a la acción, permitirán construir un Quito sostenible y resiliente. En este artículo, profundizamos en el diagnóstico de la situación de emergencia ambiental y climática en el distrito y planteamos una serie de propuestas para enfrentarla.

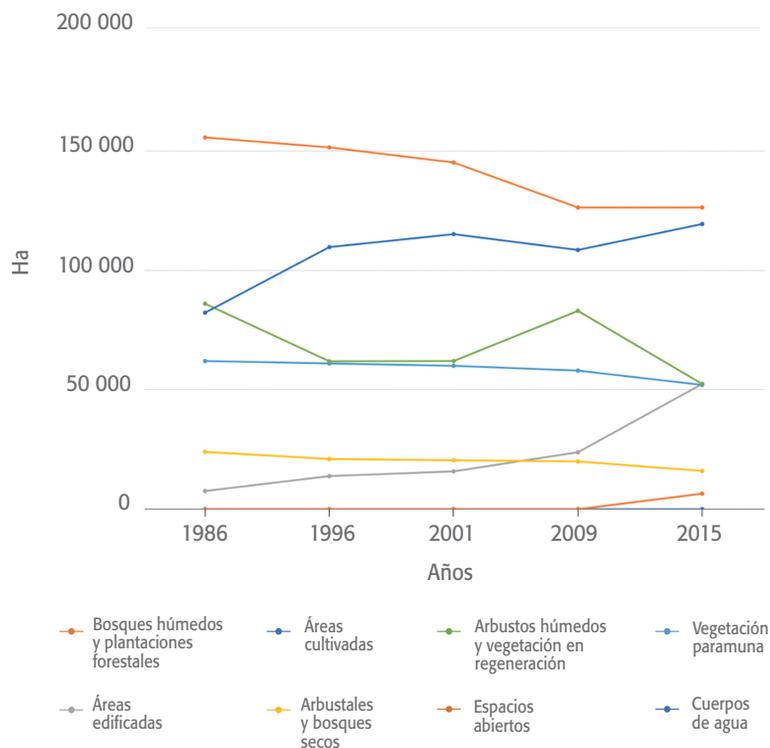
● Quito: un territorio biodiverso en emergencia

La confluencia de factores biofísicos y variedad de pisos climáticos hace del Distrito Metropolitano de Quito un territorio altamente biodiverso. Mientras que en el imaginario colectivo Quito es una ciudad llena de cemento, la mancha urbana solo cubre un 11.25 % de su 424 000 hectáreas. El resto del territorio se extiende entre los 500 y 4 783 m s.n.m., abarcando 11 pisos climáticos y 17 ecosistemas, que van desde el páramo al bosque piemontano. En el DMQ existen 2 330 especies de plantas vasculares; 111 especies de mamíferos, 542 especies de aves, 92 anfibios y 53 reptiles, 21 especies de peces, y 167 géneros de macroinvertebrados (Municipio de Quito, 2016).

Esta rica biodiversidad y los ecosistemas de Quito se encuentran bajo creciente presión. Entre 1986 y 2015, se perdieron casi 30 000 hectáreas de vegetación natural, periodo en el que la mancha urbana creció 7 veces y el área cultivada, en 37 000 hectáreas (Municipio de Quito, 2016). A dicha presión, por cambios de uso de suelo urbano o agrícola, se suma la relacionada con el cambio climático, que ha hecho posible que se siembre cada vez a mayor altitud, incluso en zonas cubiertas de páramo.

Gráfico N.º 1

TENDENCIAS DE CAMBIO DE USO DEL SUELO 1986-2015



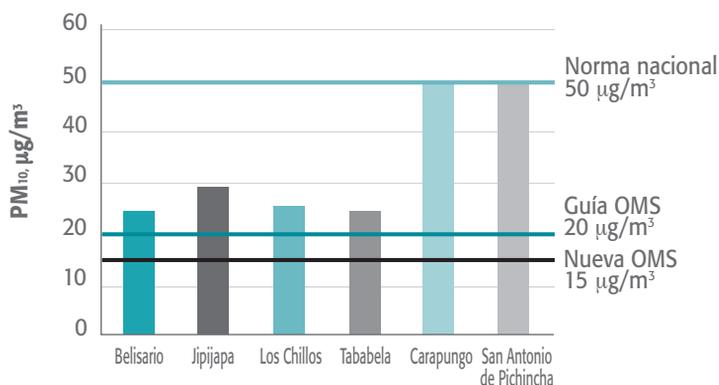
Fuente: Municipio de Quito (2016).

• El estado de los recursos naturales

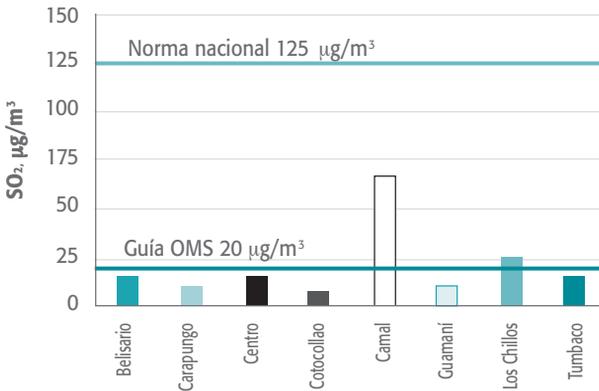
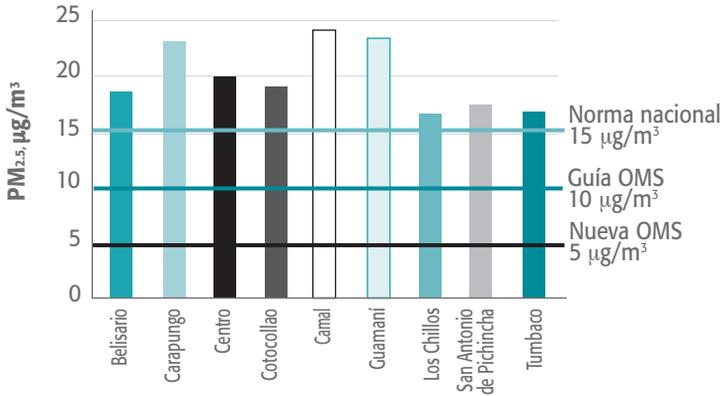
Adicional a la presión sobre la vegetación natural y la biodiversidad, la calidad de los recursos naturales, especialmente el agua, aire y el suelo también se encuentra amenazada. En el Quito urbano, uno de los principales problemas es la calidad del aire. Los datos del Informe de la Calidad del Aire 2018 (Secretaría de Ambiente, 2020) muestran que en todas las estaciones de monitoreo superamos la guía recientemente actualizada de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para las concentraciones de PM_{2.5} y PM₁₀. En el caso de las estaciones de Los Chillos y el Camal, también superamos la guía OMS para SO₂. Esto no solo responde a las emisiones generadas por los vehículos a diésel (de mala calidad), sino también a la generación de contaminantes por la termoeléctrica de Guangopolo. La mala calidad del aire tiene un impacto directo sobre nuestra salud y calidad de vida. En 2016, por ejemplo, las muertes atribuibles a la contaminación del aire en Ecuador alcanzaron un total de 3 030 (OMS, 2018), una cantidad superior a las muertes por accidentes de tránsito.

Gráfico N.º 2

CALIDAD DE AIRE EN ESTACIONES DE QUITO 2018



*Para los valores de estaciones Belisario, Jipijapa, Los Chillos y Tababela se utilizan datos de la red semiautomática. Para Carapungo y San Antonio de Pichincha se utilizan los datos de la red automática.



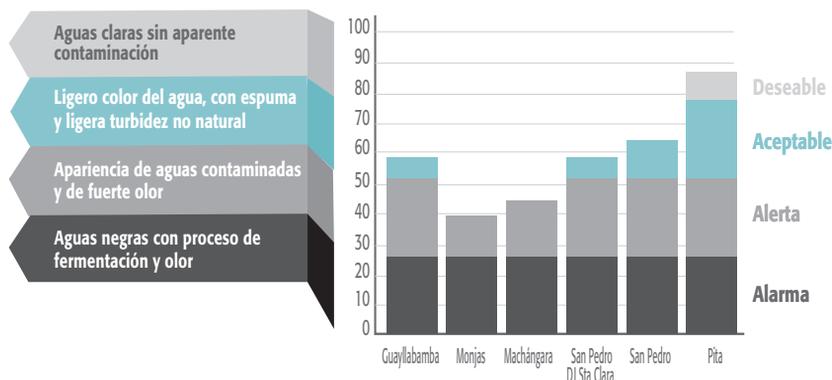
Fuente: Riojas (2018).

El estado de los ríos del DMQ también es preocupante. Según el índice quiteño del agua (2015), el Machángara y Monjas se encuentran en alarma, el Guayllabamba tiene apariencia de aguas contaminadas y solo el Pita presenta aguas claras. La principal fuente de contaminación

es la disposición directa de las descargas líquidas, ya que solo un 3 % es tratado; existe una falta de colectores y de plantas de tratamiento de aguas residuales.

Gráfico N.º 3

CATEGORÍAS DEL ÍNDICE QUITEÑO DEL RECURSO HÍDRICO

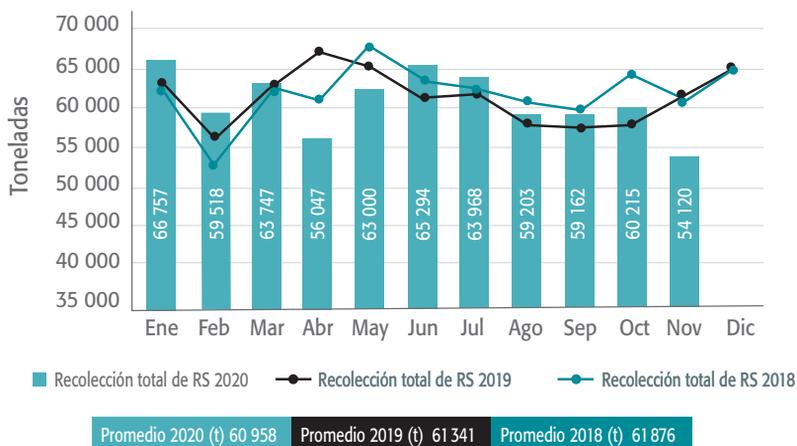


Fuente: Secretaría de Ambiente (2016).

La gestión integral de residuos sólidos –o su ausencia– es una de las principales problemáticas del DMQ. En 2020, se generaron 713 000 toneladas de desechos sólidos en Quito (EMASEO, 2021) y reciclamos solo un 5 % de lo recuperable. La disposición final se realiza en el Relleno Sanitario del Inga, que se encuentra en estado de emergencia. Frente a esta problemática, en 2021 se abrió el cubeto 10, pero es una solución temporal porque se estima que llegaría a capacidad en 2024. Hay 4 000 familias recicladoras de base, número que ha aumentado con la migración a la ciudad (Toledo, comunicación personal).

Gráfico N.º 4

TENDENCIAS DE RECOLECCIÓN TOTAL DE RESIDUOS SÓLIDOS



Fuente: EMASEO (2021).

De manera holística, según el Índice de Ciudad Verde (The Economist Intelligence Unit, 2010) para un conjunto de ciudades latinoamericanas, Quito presentó un nivel medio en 2010 (con una evaluación externa), y se mantuvo para 2015 (con una evaluación interna). Este índice –que realiza un análisis multicriterio de indicadores como: calidad del aire, huella de carbono, energía, edificaciones y uso de suelo, transporte, residuos, saneamiento, agua y gobernanza ambiental– denota para el Quito urbano determinados avances en los sectores: aire, agua y transporte; y calificaciones desfavorables para saneamiento, residuos y uso de suelo. De manera general, al comparar los dos años de evaluación, se identifica un estancamiento y falta de avance en la gestión ambiental y calidad de los recursos en la ciudad.

- **El cambio climático: un problema global con impacto local**

El cambio climático está directamente relacionado con el desarrollo presente y futuro del DMQ, y afecta tanto a la población urbana y rural, como a los ecosistemas y los servicios ambientales que ellos prestan. En esta sección, exploramos la situación actual de Quito frente al cambio climático desde dos entradas: i) la vulnerabilidad, impactos y adaptación; y, ii) las emisiones causantes del cambio climático (gases de efecto invernadero) y la mitigación¹.

Vulnerabilidad, impactos y adaptación

Los impactos del cambio climático en Quito ya son evidentes: entre 1960 y 2010, se registró un aumento de temperatura media anual en 1.1 °C, y un aumento del 13 % en la precipitación media anual. La pérdida de un 40 % de cobertura glaciar en las elevaciones circundantes, y la intensificación de eventos climáticos extremos (1 576 registrados entre 2005 y 2018); son impactos que ponen en riesgo a la ciudadanía, a la infraestructura, al abastecimiento de agua potable y a la productividad agrícola. Según los escenarios futuros de cambio climático a 2040 y 2070, dichos impactos solo aumentarán, con una tendencia de alto riesgo de inundaciones, deslizamientos y olas de calor (Secretaría de Ambiente, 2020). Así, por ejemplo, algunas proyecciones estiman que, en términos de precipitación, se podrían superar los 100 mililitros diarios en tiempos relativamente cortos (Serrano *et al.*, 2017); tomando en cuenta que las lluvias más extremas presentadas en la ciudad están en un rango actual entre los 60 y 70 milímetros, registradas en menos de una hora, y han ocasionado graves impactos en diferentes sectores.

¹ *Adaptación* se refiere a los mecanismos para enfrentar los impactos del cambio climático, mientras que *mitigación* es la respuesta para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (huella de carbono).

Es esencial analizar las crecientes amenazas climáticas extremas de la mano de la construcción social del riesgo. El grado de impacto de los desastres naturales sobre la vida y seguridad de la población responde a las capacidades instaladas, a las políticas de planificación territorial y gestión del riesgo, y a los factores socioeconómicos. Esto resulta de especial relevancia para Quito, ya que un crecimiento desordenado y no controlado en zonas marginales ha generado un mosaico territorial de paisajes y medios de vida con alto riesgo climático. Quito se compone de imágenes que resultan comunes para la realidad urbana, periurbana y rural, con barrios ubicados en altas pendientes que no han respetado las distancias adecuadas en el más de centenar de sistemas de quebradas, con lotizaciones junto a zonas de inestabilidad de suelos y taludes, y con viviendas junto a los cursos de los ríos que atraviesan la ciudad o que están cercanas a zonas de desestabilización. En el DMQ encontramos asentamientos altamente vulnerables y con esfuerzos de una resiliencia comunitaria en barrios: Caupicho, San Martín, Martha Bucaram, La Libertad, Atucucho, Carretas, Llano Chico, La Bota, o en las inmediaciones del río Monjas o del río Machángara; representando esta construcción social del riesgo, que en el devenir de la modernidad denotan una apropiación no resiliente del suelo, insegura y que no garantiza una vida digna.

Una variedad de investigadores han analizado los esfuerzos de adaptación local del distrito. Estas concluyen que, mientras se ha avanzado en la consolidación de ciertas capacidades territoriales para enfrentar amenazas climáticas y la construcción de resiliencia territorial (Anguelovski, Chu y Carmin, 2014), la acumulación de prácticas insostenibles y el impacto de los asentamientos informales en los recursos naturales que rodean a la ciudad generan una resiliencia urbana negativa (Cuvi, 2015; Gómez y Cuvi, 2016). Incluso, en una de las principales y recientes publicaciones globales del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, 2022), en referencia a los Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad (AR6), se expone un caso de estudio de la ciudad de Quito, señalando que el crecimiento urbano está desplazando suelo forestal y de producción agrícola. Esto afecta la propia resiliencia de los ecosistemas y sus funciones y genera condicio-

nes de riesgo climático para la población. Frente a esta problemática, diseñar soluciones basadas en los mismos recursos de la naturaleza puede ser una gran oportunidad para la adaptación local.

Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y mitigación

Las actividades antropogénicas que tienen lugar en el DMQ contribuyen al cambio climático. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Ambiente, la huella de carbono de 2015 de Quito fue de 7.6 M toneladas CO₂e, con un 66 % proveniente de transporte y energía.

La medición periódica de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que realiza el Municipio de Quito ha permitido comparar la huella de carbono en periodos históricos, y recoger una amplia diversidad de datos de actividades urbanas y rurales. Son interesantes los resultados a través del tiempo, ya que exponen un crecimiento bajo y muy cercano al crecimiento poblacional; determinando que las emisiones no han sobrepasado el crecimiento proyectado, según los puntos de control para 2015 y 2019 (Secretaría de Ambiente, 2021). Este resultado positivo podría responder tanto al mantenimiento de las políticas climáticas locales que despegaron con propuestas innovadoras pero iniciales, y cuya incidencia ha sido progresiva, así como al alto desempeño del sector hidroeléctrico nacional, que resulta en factores de emisión cada vez más bajos.

En este contexto, se debe destacar que las emisiones de carbono del sector transporte para Quito han tenido una fluctuación muy baja (con un crecimiento de menos de medio punto porcentual, incluyendo el consumo diésel y gasolina), manteniéndose de forma general la distribución de viajes públicos y privados. En contraste, se registra un aumento de las emisiones provenientes del consumo del gas licuado a nivel domiciliario en un 25 %, y de las emisiones por la generación de residuos en un 14 %.

Para mantener el aumento de temperatura media global menor o igual a 1.5 °C (considerado “seguro” conforme el Acuerdo de París), se requiere descarbonizar las economías y la matriz energética tanto a nivel global como local. Las trayectorias de desarrollo sostenible a nivel territorial deben priorizar un desarrollo bajo en emisiones –y eventualmente carbono neutral–, garantizando una respuesta acorde a las realidades y capacidades locales. Para el caso del distrito, es preciso resaltar la integración progresiva del enfoque de carbono en la planificación de diferentes sectores. Esto genera la oportunidad de cuantificar un valor agregado en términos de estas emisiones en políticas sobre: movilidad sostenible, manejo de residuos sólidos, nuevas propuestas de construcción y consumo de energía, descontaminación de las aguas residuales o, incluso, conservación de las áreas de bosques.

Siendo que, para una ciudad como Quito, la adaptación y resiliencia deben ser la prioridad, las políticas de mitigación ofrecen una versatilidad y oportunidad de aplicación que responden al posicionamiento global de la reducción de la huella de carbono y al financiamiento climático disponible para hacerlo. Esto se ha enfatizado durante y después de la etapa crítica de la pandemia, cuando se evidenció la necesidad de equilibrar el crecimiento económico con los límites planetarios y de la naturaleza. Además, la cuantificación objetiva y las métricas para la reducción de la huella de carbono permiten un acoplamiento más fácil en la toma de decisiones. Se hace referencia a estos antecedentes toda vez que los Planes de Acción de Cambio Climático de Quito, desarrollados en más de una década de gestión, han contenido políticas y metas locales de adaptación, mitigación y participación; y sus enfoques se han acoplado, en diferente nivel, a otras políticas sectoriales a nivel municipal y en las propuestas de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de uso de suelo.

Políticas públicas y abordajes prioritarios para la acción climática y la gestión ambiental

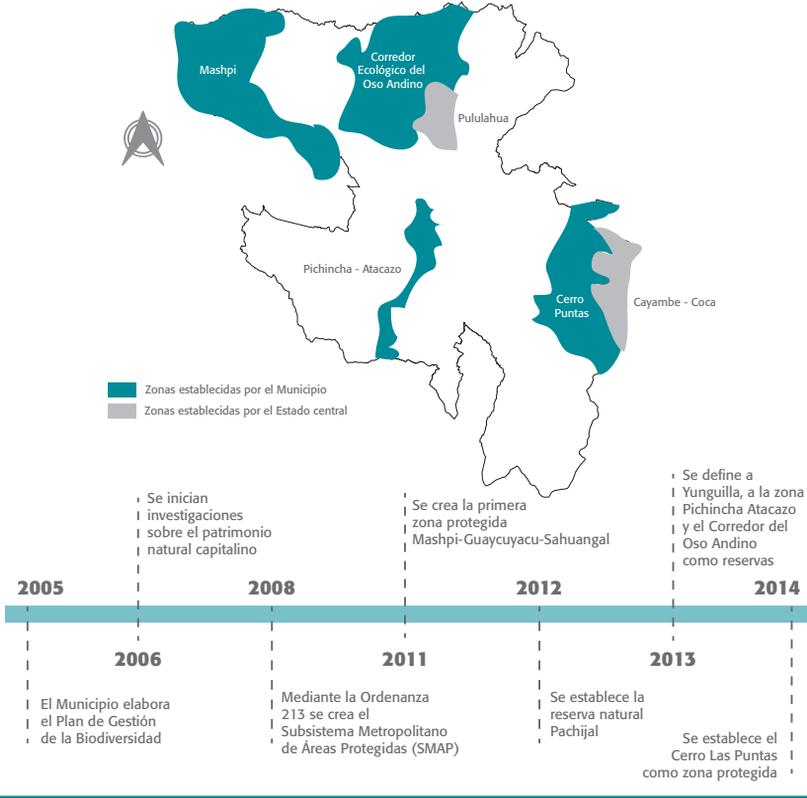
La situación del patrimonio natural, los recursos y el clima en Quito es preocupante. Se requieren políticas públicas y abordajes innovadores para construir una ciudad y distrito sostenibles. Esto debe ser abordado de manera holística, considerando la problemática ambiental y de cambio climático en interrelación con el bienestar, la inequidad y la justicia social. En este contexto, se plantean tres ejes de acción prioritaria: i) patrimonio natural y territorio; ii) acción climática local; iii) manejo de residuos, economía circular y calidad ambiental.

Patrimonio natural y territorio

En cuanto al patrimonio natural y biodiversidad, una de las principales herramientas de conservación es el Subsistema Metropolitano de Áreas Protegidas (SMAP). En Quito, las seis áreas protegidas del subsistema abarcan más de 130 000 hectáreas del territorio, que buscan conservar bosques, páramos y las laderas del Pichincha-Atacazo. Quito también tiene parte de dos áreas protegidas nacionales: Pululahua y Cayambe-Coca. Mientras que el SMAP es una herramienta útil, no necesariamente es suficiente para proteger a los ecosistemas, como los del Chocó Andino, frente a las presiones de proyectos extractivos de interés estratégico.

Gráfico N.º 5

ÁREAS PROTEGIDAS EN EL DMQ



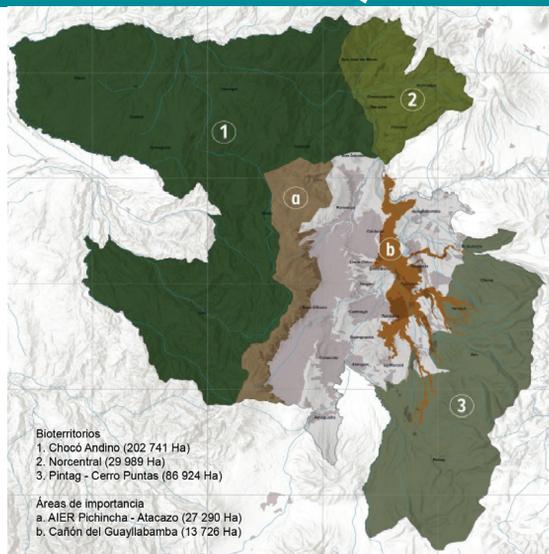
Fuente: *El Telégrafo* (2019). Elaboración propia.

Al mismo tiempo, los impactos del cambio climático en especies y ecosistemas requieren que repensemos los esquemas de conservación a nivel local y nacional. Urge aumentar la conectividad entre áreas de vegetación natural y planificar el territorio para una conservación adaptativa más allá de límites fijos. Una interesante propuesta es Quito Visión 2040, que plantea la construcción de bioterritorios, biocorredores y la red verde urbana, desde un enfoque integral de gestión territorial.

Desde la gestión municipal, podría rescatarse dicha visión y, al mismo tiempo, propiciar la regeneración y restauración de ecosistemas intervenidos y áreas degradadas será clave.

Gráfico N.º 6

PROPUESTA DE BIOTERRITORIOS PARA QUITO



Fuente: Visión de Quito 2040 y su Nuevo Modelo de Ciudad (2018).

Para fortalecer los procesos de conservación y de manejo sostenible de la tierra planteados, es fundamental establecer un objetivo marco de frenar la deforestación y la pérdida del suelo con cobertura vegetal en el distrito; con una meta de cumplimiento para 2030. Esto implica controlar y minimizar la deforestación, los cambios inadecuados de uso de suelo y las fronteras de crecimiento urbano y agrícola. Se requiere de una sólida política y marco institucional a consolidarse, que marque una nueva tendencia territorial para el suelo con bosques, arbustos, vegetación natural y plantaciones. Con este fin, se necesitan cambios a nivel normativo, institucional y poblacional:

- Marco de ordenanzas con estrictas medidas para el control del uso de suelo rural y para la promoción de actividades agrícolas sostenibles, compatibles con el ordenamiento y zonificaciones aprobadas para las áreas de conservación, y para otras áreas de recuperación, urbanas, y productivas.
- Una institucionalidad enfocada en una gestión para evitar pérdidas de suelo con cobertura vegetal, contando con la planificación y los presupuestos requeridos. Esto demanda mecanismos departamentales para el seguimiento y control en nuevas habilitaciones de suelo en áreas de patrimonio natural, y con capacidades tecnológicas para un monitoreo constante mediante sistemas de información geográficos y con mapeo comunitario y remoto actualizado.
- En cuanto a la población, los habitantes de las áreas urbanas y rurales deben participar e involucrarse en el mantenimiento del suelo de conservación para las futuras generaciones, y conocer los beneficios que brindan los ecosistemas terrestres en términos del abastecimiento de agua, alimentos y prevención de riesgos. Así, se contribuye a las metas locales y globales para enfrentar el cambio climático, con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación y degradación de los bosques y páramos.

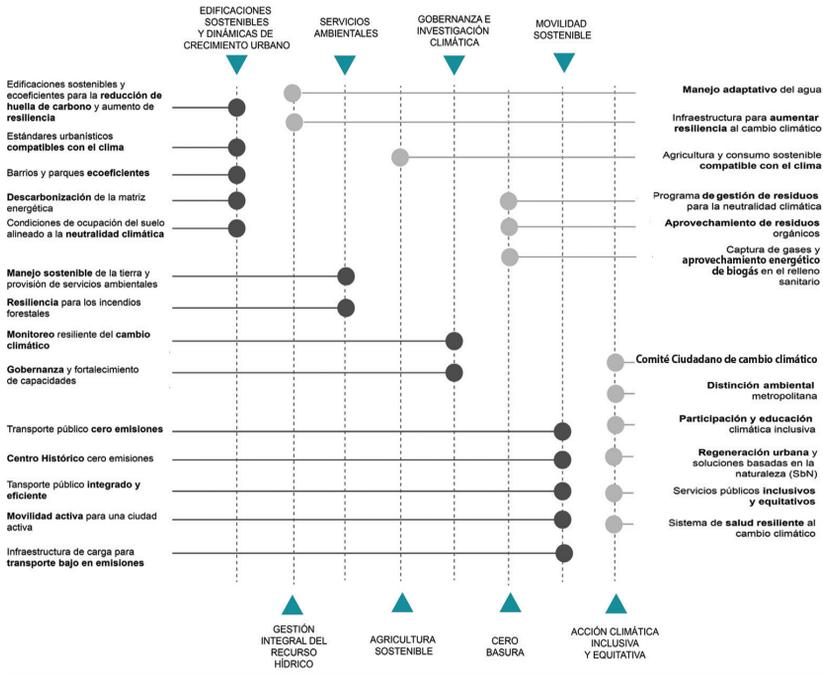
Acción climática local

En cuanto a la acción climática, desde 2009 Quito cuenta con una política climática local. Es una de las pocas líneas de planificación que ha sobrevivido a los cambios de administraciones y autoridades. Entre 2009 y 2022, el distrito ha contado con una Estrategia y tres Planes de Acción Climáticos. El reciente Plan de Acción Climático 2020 plantea un Quito de emisiones netas cero para 2050, y adopta metas para la adaptación e inclusión. El Plan tiene un enfoque multisectorial, abordando áreas como: agua, movilidad y agricultura. Mientras que a nivel de políticas y planificación es un modelo muy interesante, el DMQ requiere mayor efectividad en la implementación y transversalización de este Plan en los sectores y actores. La limitada transversalización de la adaptación al cambio climático, la gestión de riesgos y el ordena-

miento urbano se hizo evidente este enero de 2022, con el aluvión en el sector de La Gasca.

Gráfico N.º 7

PROPUESTA DE NEUTRALIDAD CLIMÁTICA PARA QUITO: EJES DE ACCIÓN



Fuente: Secretaría de Ambiente (2020). Elaboración propia.

Si bien en el distrito existen varios estudios y evaluaciones que han conducido a un buen conocimiento sobre la vulnerabilidad y el riesgo de cambio climático, y existe una estructura institucional de respuesta con una determinada capacidad para enfrentar los desafíos de las lluvias intensas (con eventos de inundaciones, aluviones y deslizamiento) y de las temperaturas extremas (con eventos de olas de calor e incendios forestales), esto no es suficiente. Las realidades territoriales

actuales y los escenarios de impactos y amenazas climáticas presentes y futuras evidencian la necesidad de la siguiente propuesta.

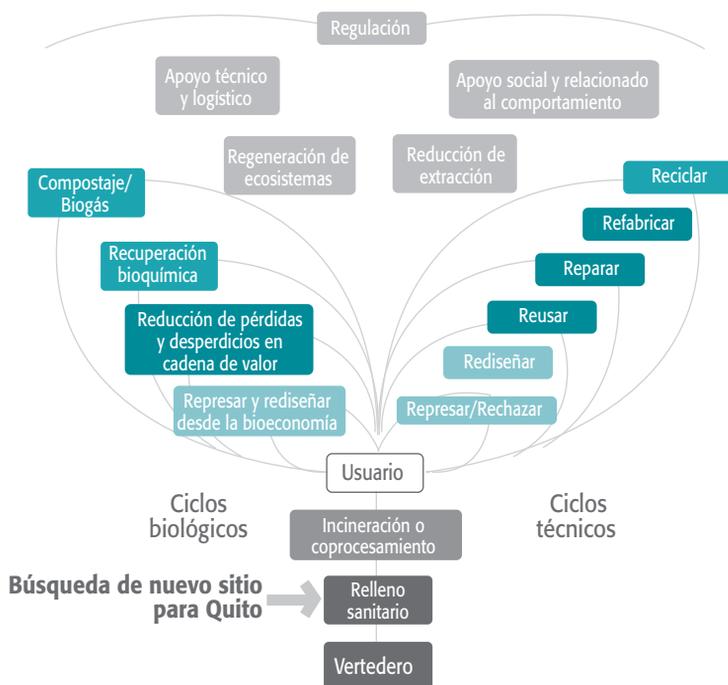
- Una declaratoria de emergencia ambiental y climática desde el Concejo Metropolitano es prioritaria a nivel de ordenanza, no solo con un pronunciamiento retórico, sino como una hoja de ruta verificable sobre decisiones. Dichas determinaciones se vuelven vitales en torno al Plan de Acción Climático 2020 y sus objetivos, la limitación de la deforestación, una solución efectiva sobre el manejo de residuos y su institucionalidad, los mecanismos para avanzar con la descontaminación de los ríos, el control de las emisiones del transporte público, el financiamiento de las áreas de conservación locales, las innovaciones para un control de la contaminación, el cumplimiento de las regulaciones de uso de suelo en áreas verdes, y un programa de respuesta y capacidades para sectores de vulnerabilidad social y climática, entre otros que se prioricen.
- Es preciso revitalizar las políticas ambientales y de cambio climático en Quito, con un liderazgo y discurso político y una conducción institucional. Se requiere del fundamental acompañamiento y validación de la sociedad civil, el sector privado y la academia. En términos de adaptación, es urgente la formulación de programas de mediano y largo plazo para el ordenamiento resiliente del suelo en zonas de riesgo inminente y alternativas de reubicación (como último recurso) con opciones de vivienda digna. En términos de mitigación, la propuesta de reducción de la huella de carbono en un 30 % hacia 2030 y la visión de neutralidad climática planteadas en el Plan de Acción Climático 2020 se caracterizan por una versatilidad para conectarse con los compromisos globales para enfrentar el cambio climático, y con los cobeneficios de otras medidas que solucionan problemas vitales a nivel local, como el mejoramiento de la calidad del aire, el consumo eficiente de los recursos y la energía, y el control de la deforestación. En este sentido, el acceso a financiamiento climático y la transferencia de tecnologías de adaptación y mitigación serán clave.

Manejo de residuos, economía circular y calidad ambiental

Por último, además de la gestión y ordenamiento territorial sostenible y la acción climática local, Quito debería transitar hacia un modelo de economía circular. Dicho abordaje plantea la reducción y eventual eliminación de residuos y contaminantes; se complementa con el fortalecimiento del reciclaje inclusivo, la corresponsabilidad ciudadana, el control de la calidad ambiental (competencia del municipio) e innovación. Mientras esta transición sucede, resulta imperioso localizar un nuevo relleno sanitario.

Gráfico N.º 8

ECONOMÍA CIRCULAR PARA QUITO



Fuente: Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, *et al.* (2021).

La gestión de los residuos sólidos es uno de los problemas ambientales más complejos de Quito, con brechas en sus procesos y con una falta de propuesta integral de solución. Precisamente, resulta urgente una amplia construcción e implementación de una estrategia o plan para el manejo de los residuos y la economía circular en Quito, que parta de un compromiso y decisión de las autoridades locales para esta formulación, y para una aprobación de tipo normativo de los resultados a obtenerse; incluyendo una racionalización y reestructuración institucional y operativa inmediata; y una validación por parte de la comunidad corresponsable. Determinados enfoques se precisan para esta hoja de ruta:

- Selección de las capacidades de las entidades relacionadas al manejo de los residuos sólidos, desde la generación, el aprovechamiento, y la disposición final. Propuesta de una alternativa institucional para una operación eficiente y de respuesta frente a los pasivos ambientales y administrativos existentes, bajo enfoques de sostenibilidad, de economía circular y de reducción y aprovechamiento de los residuos, y con la identificación de oportunidades del sector privado, manteniendo el control y la participación pública.
- Un marco normativo que viabilice las decisiones estratégicas para el proceso a emprender. Es necesaria la aprobación de una ordenanza exclusiva para la gestión de residuos sólidos y economía circular, como el resultado de consensos entre los actores involucrados. Esta debe definir un modelo de negocio y de servicio público sostenido con el involucramiento de las instituciones relacionadas, y de sectores del reciclaje de base y los gestores. Se debe considerar que la gestión es integral y no puede manejarse de la actual forma dispersa, con el cruce y duplicación de procesos. Es necesaria una figura pública de experiencia probada para la asistencia técnica y el acompañamiento en el arranque de la nueva estructura, tomando como referencia el mecanismo que una empresa pública metropolitana ha optado, como es el caso del Metro (resaltando que son operaciones diferentes, pero que brindan servicios a la ciudad, en-

marcados en un contexto legal y siendo parte de la gobernabilidad municipal).

- Validación técnica de los principales indicadores clave de desempeño integrados en las nuevas metas del manejo, que brinden solución a los principales problemas, como volumen de disposición en el relleno, opciones y volumen de un nuevo relleno, volumen de lixiviados y residuos dispuestos (pasivos), porcentaje de residuos orgánicos recolectados, porcentaje de residuos reciclados recuperados, residuos recuperados integrados en otras cadenas de valor, volumen de escombros dispuestos y recuperados, generación de energía eléctrica en el relleno y generación de gases de efecto invernadero en los procesos, entre otros.
- Estrategia efectiva de involucramiento de los sectores de la ciudadanía, con un programa de implementación técnicamente diseñado, y presupuestado en el mismo modelo a aprobarse, que contemple: buenas prácticas ambientales, reducción de residuos, separación en la fuente, manejo de residuos orgánicos domiciliarios, y la educación ambiental en grupos de interés (unidades educativas, barrios, dependencias, mercados, organizaciones y empresas, entre otros). En este contexto, resulta fundamental apoyar y escalar iniciativas de conexión y vínculos humanos con los recicladores de base y su inserción en las cadenas de valor, y la definición de incentivos para prácticas innovadoras de una alta reducción de residuos. En esta estrategia también deben incluirse mecanismos de gobernanza para la participación e incidencia de la academia, el sector privado, las organizaciones, la cooperación y los gestores.

● Reflexiones finales

Más allá de políticas sectoriales y transversales, es necesario pasar a una transformación del sistema. Como lo afirmó el IPCC en su último reporte (2022), si queremos evitar un aumento de temperatura mayor a 1.5 °C, debemos transformar los sistemas, las fuentes de energía y

la forma en que producimos, consumimos y nos movemos. En este sentido, urge un nuevo modelo de ciudad y de territorio.

Para construirlo, no solo necesitamos de tecnologías para ciudades inteligentes, sino que se requiere “ciudadanos inteligentes”. Es fundamental construir conciencia y cohesión social, promover procesos colaborativos entre actores e intereses diversos y traducir la ciencia a políticas públicas, y las políticas en acción colectiva.

Forjar un impulso hacia el desarrollo sostenible, resiliente y compatible con el clima es trascendental para la región latinoamericana (Cepal, 2019). Se lo debe irradiar desde lo local a lo global. La gestión ambiental y climática para el caso de Quito, actualmente, presenta significativas brechas y complejidad, que deberían entenderse desde un estado de emergencia. Esto permitirá catalizar decisiones territoriales de respuesta que involucren al accionar de la institucionalidad pública, al aporte adecuado de la academia, el enlace con opciones de cooperación, el compromiso del sector privado y al latente activismo de las organizaciones sociales.

Se debe movilizar a la ciudadanía desde un profundo entendimiento de los factores éticos, políticos y sociales que se encuentran al centro de los temas ambientales y climáticos y la relación entre ellos y el ejercicio de la política. Esto resulta fundamental en los subsiguientes escenarios electorales locales, que se desarrollarán en un contexto de postpandemia, de crecientes amenazas naturales y climáticas, de inseguridad y de conflicto (a nivel local y global). Urge que “aprovechemos” las múltiples crisis que experimentamos para promover un cambio sistémico, afianzar una conciencia ambiental, y posicionar una narrativa de justicia climática y ambiental en la opinión pública.

Una actualización de una agenda ambiental y climática para Quito es urgente, con un ejercicio ejecutivo, básico y sin dilaciones de tiempo, que concentre los objetivos multisectoriales y que sintonice las propuestas técnicas con las demandas del territorio y su población. Se requiere activar cambios normativos para elevar la institucionalidad de

la gestión ambiental local, con un mayor nivel de incidencia y de competencias, que permitan conducir y exigir visiones importantes, como la de neutralidad climática y de economía circular al interno de la estructura municipal. Una actualización efectiva y rápida de los equipos de trabajo en la Secretaría de Ambiente es también necesaria, con rotaciones o redefiniciones que no afecten la estabilidad institucional y laboral, y la conformación de mesas de trabajo con el conjunto de secretarías, empresas públicas y administraciones en temas centrales de la referida agenda.

Bibliografía

- Anguelovski, I., Chu, E. Carmin, J. (2014). Variations in approaches to urban climate adaptation: Experiences and experimentation from the global South. *Global Environmental Change* (27), 156-167. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.05.010>.
- Cepal (2019). Contribuciones a un gran impulso ambiental para América Latina y el Caribe: movilidad urbana sostenible. *Cepal*. <https://www.Cepal.org/es/publicaciones/44668-contribuciones-un-gran-impulso-ambiental-america-latina-caribe-movilidad-urbana>
- Cuvi, Nicolás (2015). Un análisis de la resiliencia en Quito, 1980-2015. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 25(2),35-42. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74846550005>.
- El Telégrafo (2019). El 31% territorio de Quito es área natural protegida. *El Telégrafo*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/1/areanatural-pichincha-quito>
- EMASEO (2021). Informe de Rendición de Cuentas EMASEO EP. *EMASEO*. Quito. <http://www.emaseo.gob.ec/rendicion-de-cuentas/>
- Gómez Salazar, A. y Cuvi, N. (2016). Asentamientos informales y medio ambiente en Quito. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (35), 101-119. <https://revistas.um.es/areas/article/view/279181>
- IPCC (2022). Summary for Policymakers. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. *Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Cooperación alemana, GIZ, Universidad San Francisco de Quito, CIEC (2021). *Libro blanco de economía circular de Ecuador*. https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/05/Libro-Blanco-final-web_mayo102021.pdf

Municipio de Quito (2016). *Atlas Ambiental 2016. Quito Sostenible*. Secretaría de Ambiente del Municipio de Quito. <http://www.quitoambiente.gob.ec/>

Organización Mundial de la Salud (2018). 7 millones de muertes ocurren cada año debido a la contaminación atmosférica, según la OMS. *Organización Mundial de la Salud*. https://www3.paho.org/ecu/index.php?option=com_content&view=article&id=1172:7-millones-muertes-ocurren-cada-ano-debido-contaminacion-atmosferica-segun-oms&Itemid=360

Secretaría de Ambiente, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2021). Reducción y Compensación de la Huella de Carbono en el DMQ. *Secretaría de Ambiente del MDMQ*. <http://www.quitoambiente.gob.ec/index.php/cambio-climatico/programas-y-proyectos/reduccion-y-compensacion-de-la-huella-de-carbono-en-el-dmq>

_____(2020). Plan de Acción de Cambio Climático de Quito 2020. DMQ Neutralidad Climática. *Secretaría de Ambiente del MDMQ*. <https://www.quitoneutral.com/>

_____(2020). Informe de Calidad de Aire de Quito 2018. Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico de Quito. *Secretaría de Ambiente del MDMQ*. http://www.quitoambiente.gob.ec/images/Secretaria_Ambiente/red_monitoreo/informacion/Informe_Calidad_Aire_2018.pdf

Serrano, S., Ruiz, J., Bersosa, F. (2017). Heavy rainfall and temperature projections in a climate change scenario over Quito, Ecuador. *La Granja: Revista de Ciencias de la Vida*. Vol. 25. pp. 16-32. Quito-Ecuador. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476051824002>

The Economist Intelligence Unit (2010). Índice de Ciudades Verdes para América Latina. *The Economist Intelligence Unit*. http://plataforma.responsible.net/sites/default/files/indice_de_ciudades_verdes_de_america_latina.pdf



UNA APROXIMACIÓN SOCIAL A LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Francisco Xavier Hurtado Caicedo

Cuando el mundo se derrumba, a la clase dominante le interesa que el público crea que la causa principal del colapso fue algo natural e intratable –dios, el clima, las fluctuaciones “propias” del mercado, el descarnado salvajismo de un virus, la perversidad incomprensible de una cultura extranjera–. Desplazar la responsabilidad hacia las abstracciones permite a los más poderosos eludir las críticas por crear y mantener un estado de cosas tan desigual.

(Meagan Day, 2020: 35).

● Introducción

Aunque el relato neoliberal ha tratado de posicionar que la COVID-19 ha sido un destino inevitable que nos ha afectado a todos por igual, este artículo parte de algunas premisas a contrapelo de ese relato. En primer lugar, la emergencia del

virus en Wuhan, China no fue un hecho natural, tampoco mítico o divino. Todo lo contrario, sucedió como consecuencia de la intensificación de las actividades de la especie humana, sostenidas por el capitalismo global en el que la concentración poblacional, la deforestación y la contaminación, junto con otros factores, juegan un rol en el hecho de que un virus salte la barrera entre especies (Snowden, 2019; Svampa, 2021). La emergencia previa de otros dos coronavirus, el SARS y el MERS en 2002 y 2012 respectivamente debieron ser suficiente alerta de que uno nuevo podría emerger y ante el cual los Estados debían prepararse.

En segundo lugar, el virus SARS-COV-2, por sí solo, no es responsable de impactos tan diferenciados y ajenos al síndrome respiratorio agudo grave que provoca. No es el único culpable del colapso del sistema de salud pública de un país o un exceso de fallecidos tan grande; asimismo, los negociados y corrupción en los procesos de contratación pública para afrontar la emergencia no pueden encontrarse como causa al inesperado brote de COVID-19. Menos aún se puede convertir al virus en el único factor para la profundización de las desigualdades sociales. En contrapartida, es la gestión de la pandemia, obligación estatal asociada al derecho a la salud, la que necesariamente debe analizarse para determinar las causas de los impactos que en la práctica ha provocado (Phillips, 2020; Hurtado y Velasco, 2020; Hurtado, 2021).

En tercer lugar, la comprensión de la salud no se restringe a la curación o ausencia de enfermedad. Tal como lo afirma la Organización Mundial de la Salud, las condiciones ecológicas, sociales y económicas en que nacemos, crecemos, trabajamos y envejecemos influyen en el nivel de salud de una sociedad o sus capacidades para afrontar una nueva enfermedad. Así, una serie de determinantes colectivos –como el acceso a agua saludable, alimentación suficiente y nutritiva, las condiciones del trabajo o de la vivienda– y otros varios individuales –el peso, la edad y otras preexistencias de salud de cada persona– intervendrán de manera compleja en el desenvolvimiento que tenga el brote de un nuevo virus (Velasco, 2007; Velasco *et al.*, 2020).

Y, en cuarto lugar, el territorio donde se produce el brote no es un mero contenedor de relaciones sociales; al contrario, es producido (Lefevre, 1991; Harvey, 2006; Zaragocin *et al.*, 2018) precisamente por las interacciones sociales que suceden en los territorios y las formas de dominio que implican. No es lo mismo vivir en una concentración urbana de varios millones de habitantes con acceso a servicios que en un cantón rural donde habitan menos de diez mil personas, alejado de una zona urbana. Sus condiciones de vida, las infraestructuras y servicios básicos existentes, así como sus dinámicas de movilidad, influirán en el modo en que el contagio de la COVID-19 ocurrirá.

A partir de estas premisas, a continuación, se presenta un análisis de la evolución e impacto de la COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito. Se basa en los datos que el Estado ecuatoriano ha hecho públicos hasta abril de 2022.¹

● Un breve contexto social de la ciudad

El Distrito Metropolitano de Quito, capital de Ecuador, en 2020 se convirtió en el cantón más habitado del país, con una población proyectada por el INEC de 2 781 641 personas: 15.9 % de la población total –ligeramente por encima de la población de Guayaquil, con 2 723 665 personas, representando a un 15.6 %–. Estos son los dos únicos cantones que superan el millón de personas y, junto con otros 13 con poblaciones superiores a 200 000, concentran el 55 % de todos los habitantes de Ecuador. El restante 45 % vive en los otros 206 cantones² (INEC, 2021).

1 El análisis cuantitativo que se presenta en este artículo se basa en los datos públicos que han emitido el Ministerio de Salud Pública del Ecuador, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, la Secretaría Metropolitana de Salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). El Comité de Operaciones de Emergencias de Pichincha dejó de emitir datos públicos el 17 de mayo de 2021.

2 De los 221 cantones de Ecuador, solo Quito y Guayaquil tienen más de 1 millón de habitantes, mientras que 189 tienen poblaciones inferiores a 100 000 personas y de ellos, 85 tienen menos de 20 000 personas cada uno. Chilla, en la provincia de El Oro, es el más pequeño con una población proyectada por el INEC a 2020 de 2 379 habitantes.

De acuerdo con datos recientes publicados por el Consejo de Protección de Derechos del municipio, el 71.8 % de la población de Quito vive en las 32 parroquias urbanas y el 28.2 % en las 33 parroquias rurales. Al desagregarla por la edad, se constata que la mayoría de la población es joven. Las niñas, niños y adolescentes representan el 31 % de la población; las personas jóvenes entre 18 y 29 años, el 19 %; las adultas entre 30 y 45 años, el 21 %; aquellas entre 46 y 64 años representan otro 19 % y el grupo de 65 años o más, el 10 %. Según esa misma fuente, el 66 % del total de habitantes nació en la ciudad; el 30 % en otro cantón y el 4 % en otro país. Además, un 24.6 % de los hogares del Distrito Metropolitano de Quito enfrentaban vulnerabilidad antes de la pandemia; esto supone que cualquier cambio en sus condiciones sociales podría provocar que pasen a situación de pobreza (Observatorio Social del Ecuador, 2020).

Al comparar la situación de Quito con otros cantones y provincias del país, la capital registra indicadores de desigualdad más bajos. De acuerdo con los datos de la ENEMDU³ anual de 2019, mientras que el 56.3 % de hogares en la zona rural de Ecuador y el 65.7 % en Morona Santiago enfrentaban pobreza por necesidades básicas insatisfechas, en Quito dicho este indicador fue del 6.7 % de hogares (ENEMDU anual 2019). Otro ejemplo es el porcentaje de hogares en hacinamiento. En las provincias de Pastaza y Morona Santiago este alcanzó el 24.6 % y 22.1 %, respectivamente; en el cantón Guayaquil fue de 13.2 %, mientras que en la capital, 3.4 %, en ese mismo año previo al brote de COVID-19. En contraposición, el 96.7 % de los hogares de Quito accedió a servicios básicos; en Guayaquil este indicador se redujo casi veinte puntos, hasta el 79.9 %. En el otro extremo, en ocho provincias el acceso a servicios básicos no cubrió ni a la mitad de sus hogares. La peor situación se vivía en Orellana en la que

3 Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, que realiza el INEC.

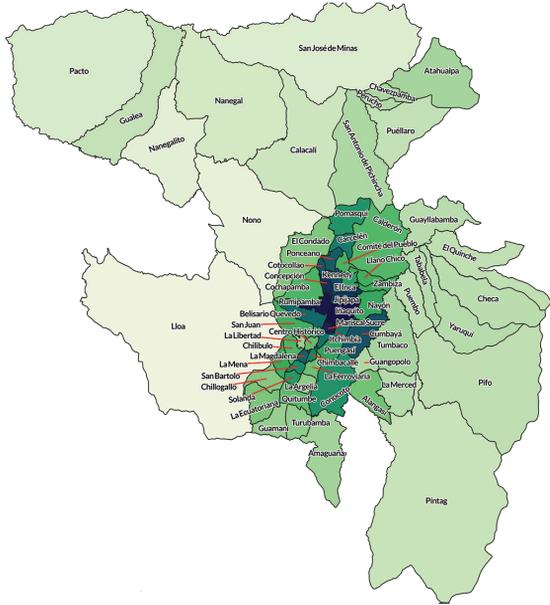
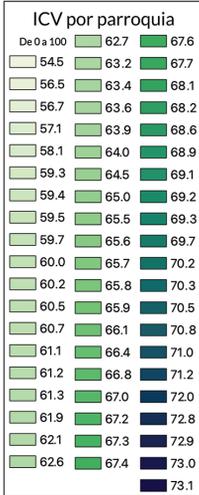
3 de cada 10 hogares accedieron a estos servicios (29.8 %), seguida por Los Ríos (37.6 %), Morona Santiago (38.4 %), Esmeraldas (41.2 %), Galápagos (43.9 %), Pastaza (44.4 %), Bolívar (44.6 %) y Sucumbíos (46.3 %) (ENEMDU anual 2019).

Sin embargo y pese a su mejor situación comparativa, su población enfrentaba diversas desigualdades sociales que son determinantes para analizar la evolución de la pandemia de COVID-19. En ese mismo año, el 55.5 % de la población económicamente activa (PEA) tuvo empleo adecuado; es decir, aquellas personas con trabajo de 40 horas semanales y que ganaban al menos el salario básico mensual. Por el contrario, el 30.5 % de la PEA⁴ estaban subempleados; el 9.1 %, desempleados y el 3.8 %, en empleos no remunerados. Además, el promedio de escolaridad fue de 12.4 años y la tasa de asistencia se redujo del 96.5 % en la educación general básica al 79.6 % en el bachillerato (ENEMDU anual 2019).

4 La PEA la conforman las personas de 15 años y más que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia o, aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (empleados); y personas que no tenían empleo, pero estaban disponibles para trabajar y buscan empleo (desempleados).

Mapa N.º 1

ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA (ICV) DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO POR PARROQUIAS (2014)



El Índice de Calidad de Vida es elaborado por el Instituto de la Ciudad, del Municipio del DMQ. La última actualización es de 2014. Elaborado por: Observatorio Social del Ecuador.

Fuente: Instituto de la Ciudad (2016-2017).
Elaboración propia.

En ese contexto, según el Sistema de Indicadores Distritales, en 2019 la tasa de pobreza multidimensional⁵ fue de 6.1 %, significativamente inferior a la tasa nacional de 38.1 %. A su vez, la pobreza por ingresos afectaba al 8.1 %, frente al 25 % registrado a nivel nacional. Y según los datos del Instituto de la Ciudad elaborados entre 2016 y 2017, el

5 El INEC mide doce indicadores de las dimensiones educación; trabajo y seguridad social; salud, agua y alimentación; y hábitat vivienda y ambiente sano.

Índice de Calidad de Vida (ICV)⁶ del Distrito Metropolitano de Quito fue de 67.8 sobre 100, pero al desagregarlo por las 65 parroquias, se observa la diversa situación que se vivía tanto entre la zona urbana y rural, así como en cada una, como se observa en el Mapa N.º 1.

Once parroquias urbanas y una aún considerada rural (Cumbayá) registraron un ICV superior a 70 puntos. Iñaquito en primer lugar con 73.1, seguida por Rumipamba (73.0), Mariscal Sucre (72.9), Concepción (72.8) y Jipijapa (72.0). Otras parroquias como Quitumbe (66.8), Centro Histórico (66.4), Alangasí (65.9), El Condado (65.7) o Chilligallo (65.6) tuvieron un ICV más cercano al promedio cantonal. Y, en el otro extremo, nueve parroquias rurales registraron un ICV en un rango entre 50 y 60 puntos; en último lugar se ubicó la parroquia de Lloa con 54.5 puntos, superada por Nono (56.5), Nanegalito (56.7), San José de Minas (57.1) y Pacto (58.1).

Estas últimas parroquias alcanzaron puntajes significativamente más bajos en las dimensiones de seguridad económica, inclusión social, acceso a servicios básicos, suelo y vivienda o en áreas verdes y espacio público, al compararlas con las parroquias con mayor ICV. Por ejemplo, mientras que Iñaquito registró un índice de 60.5 en la dimensión de seguridad económica, Lloa registró 38.3 y Nono, 34.2. Además, en las dimensiones de educación y salud también hubo diferencias importantes; por ejemplo, mientras que la parroquia Mariscal Sucre tuvo un índice de salud de 71.0, en Píntag fue de 56.2.

En el Mapa N.º 1 se advierte que la diferencia en la calidad de vida está relacionada con la concentración de servicios en la zona urbana, especialmente en la extensión territorial entre La Magdalena, en el sur,

6 El Índice de Calidad de Vida mide 13 dimensiones de vida en las parroquias del DMQ (suelo y vivienda, seguridad, servicios básicos, educación, bienestar subjetivo, ambiente, cohesión social, salud, áreas verdes y espacio público, tiempo de ocio, inclusión social, movilidad y seguridad económica) en un rango que va de 0 a 100. Este indicador toma como referencia la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) realizada por el INEC en 2014 con representatividad para Quito, con referencia a los datos parroquiales del Censo de Población y Vivienda de 2010.

y Ponceano, en el norte, frente a la situación que viven parroquias rurales alejadas del centro de la ciudad, como Nanegalito, Pacto o Nanegal en el noroccidente del Distrito, Lloa o Nono, que están a mayor altitud sobre el nivel del mar y en las faldas del Volcán Pichincha o en San José de Minas, en el límite con la provincia de Imbabura.

Al ser la capital de Ecuador, la ciudad ha ido concentrando población de manera heterogénea, atraída por una gran cantidad de instituciones estatales nacionales, de empresas privadas de todo tipo y de un sinnúmero de servicios públicos y privados que, si bien producen centralidades, evidencian también una “descoordinación entre la localización de la vivienda, la del empleo y la de los servicios [...]. Mientras que los hogares se ubican cada vez más alejados de la ciudad consolidada para vivir, el empleo y los servicios sigue concentrado principalmente (54 %) en la zona del hipercentro” (Instituto de la Ciudad, 2022), es decir, en 8 de las 65 parroquias –La Magdalena, Centro Histórico, Mariscal Sucre, Iñaquito, Belisario Quevedo, Rumipamba, Jipijapa y Concepción–. En este breve contexto social se procederá, a continuación, a analizar el modo en que evolucionó la pandemia de COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito, a partir de los datos oficiales obtenidos del Ministerio de Salud Pública, la Secretaría de Salud del municipio y la Dirección General del Registro Civil, enmarcado en la evolución de la COVID-19 a nivel nacional.

● El brote de COVID-19 en Ecuador y su gestión neoliberal

Alejados de una árida discusión binaria que actualmente permea la política,⁷ dos hechos deben tenerse en cuenta para analizar la gestión de la pandemia en Ecuador: uno de carácter global e inherente al sistema mundo; el otro, nacional e ilustrador del modo de dominación políti-

7 Actores políticos en medios y redes sociales han banalizado la discusión en el antagonismo correísmo/no correísmo, encasillando muchas reflexiones exclusivamente en el cambio de gobierno.

ca, los cuales configuran la dialéctica de la dependencia a productos primarios, sostenida en la precarización de las condiciones materiales de la población (Marini, 2015; Sader, 2012). En relación con el primer hecho, desde finales de 2014, el país enfrenta una nueva crisis económica provocada por el desplome internacional de los precios del petróleo, uno de los tres principales ingresos para la economía, junto con los productos agrícolas para la exportación y las remesas que inmigrantes envían. Respecto del segundo, esta renovada crisis económica ha sido gestionada con el paulatino retorno de políticas neoliberales, que se aceleraron a partir de la firma de una nueva carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), suscrita el 11 de marzo de 2019, durante el gobierno de Lenín Moreno Garcés (2017-2021), junto con el reforzamiento del poder político de la élite financiera nacional, consolidado en la elección del banquero Guillermo Lasso Mendoza como presidente (2021-2025), con graves consecuencias en las condiciones materiales de los habitantes de Ecuador.

En ese contexto, la revuelta popular ocurrida entre el 3 y 13 de octubre de 2019 sintetizó la reacción de sectores populares organizados del campo y la ciudad ante la implementación de medidas de austeridad, desregularización y privatización, así como la predisposición del gobierno para ejercer extrema violencia, reprimir e intentar sofocar la revuelta.⁸ Y, pese a que Lenín Moreno se vio obligado a derogar la medida de eliminación del subsidio a los combustibles (14 de octubre) y aceptar el archivo de una parte de la reforma económica enviada a la Asamblea Nacional (17 de noviembre), cuatro meses después, con la confirmación del primer caso diagnosticado de COVID-19 en Ecuador (29 de febrero de 2020), el gobierno impuso un desmedido estado de excepción por seis meses⁹. Aprovechando el temor, la incertidumbre y

8 Al respecto, se puede revisar el reporte inicial de la Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos (2019).

9 Se extendió desde el 17 de marzo al 13 de septiembre de 2020 y, en su momento más estricto, desde el 25 de marzo, llegó a contemplar 15 horas de toque de queda entre las 14:00 y las 5:00 del día siguiente. Se empezó a aligerar de manera desordenada y paulatina en cada cantón a partir de un sistema de semaforización del riesgo.

las medidas de confinamiento, continuó implementando las condiciones de ajuste acordadas con el FMI.

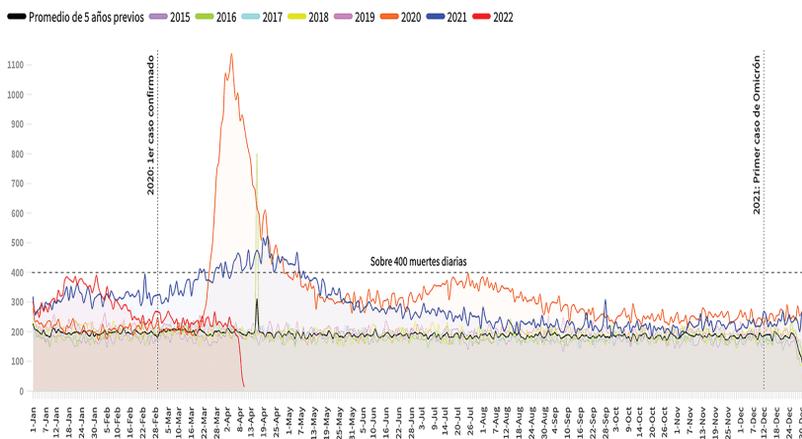
A partir de mediados de marzo, el gobierno decidió adelantar el pago de deuda externa, disminuir la inversión social, continuó despidiendo servidores públicos y ordenó más fusiones y cierres de instituciones y empresas públicas. Asimismo, aprobó reformas laborales para precarizar el trabajo, se negó a establecer una contribución obligatoria a los grupos económicos más grandes, retomó la liberación del precio a los combustibles. Además, ocurrieron un sinnúmero de negociados y corrupción en la adquisición de medicamentos, tratamientos y vacunas y hasta se adquirió armamento para fortalecer al aparato represor estatal.¹⁰ Todo esto fue ocurriendo en medio de obstáculos al acceso a la información pública, contradicciones y mal manejo de la comunicación para la prevención y el rápido y reiterado colapso de un sistema de salud pública que había sido debilitado en los años previos (Hurtado y Velasco, 2020).

Este cúmulo de decisiones tuvieron impacto directo en la gestión de la pandemia, con resultados devastadores. Las imágenes trágicas de los cuerpos abandonados en las calles de Guayaquil o de otros extraviados pese a estar bajo responsabilidad del Estado son la burda y violenta expresión del efecto del ajuste estructural en curso y la perversidad con la que la élite política y económica en el poder actuó. En Ecuador, entre el 1 de enero de 2020 y el 10 de abril de 2022, 89 165 personas han fallecido en exceso, sobre el promedio de muertes registrado entre 2015 y 2019, los cinco años previos al brote de COVID-19. Esto se observa en el Gráfico N.º 1 (Hurtado y Velasco, 2020; Observatorio Social del Ecuador, 2022).

10 En enero de 2020, 3.6 millones de USD se gastaron en armamento no letal para la fuerza terrestre del ejército y un año después el gobierno entregó casi nueve mil pistolas a la policía, sin importarle las graves violaciones a derechos humanos ocurridas durante octubre. Al respecto, revisar los artículos periodísticos de *El Comercio*: Puente (2020) y *El Comercio* (2021).

Gráfico N.º 1

EXCESO DE FALLECIDOS EN ECUADOR DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19



Fuente: Dirección General de Registro Civil (2020).

Elaborado por: Observatorio Social del Ecuador (2022).

Durante la primera ola de 2020, mientras estuvo en vigor la época más estricta del confinamiento, en Ecuador fallecieron 32 765 personas en 56 días (casi 2 meses). En la segunda ola, que coincidió con la relajación de las draconianas medidas adoptadas, fallecieron otras 52 640 personas en 176 días (casi 6 meses). Ese trágico año cerró con un total de 115 998 decesos y un exceso de 46 656 personas sobre el promedio histórico. Durante 2021, con la confirmación de nuevas variantes del virus, desde el 1 de diciembre de 2020 ocurrió una tercera ola que se prolongó hasta el 31 de julio de 2021, en la que fallecieron otras 70 415 personas en los primeros 7 meses de ese año, con una intensidad mayor que la ola previa.

Durante 2021 fallecieron 104 513 y el exceso de fallecidos alcanzó las 35 353 personas. Al cerrar el año, con la propagación de la variante

más contagiosa, denominada ómicron, el exceso de fallecidos registrado entre el 1 de enero y el 10 de abril de 2022 acumula hasta el momento 7 516 personas, con varios picos cercanos a 400 muertes diarias en enero y una reducción significativa para el 10 de marzo, en que se registraron 209 personas fallecidas diarias, muy cercano al promedio histórico entre 2015 y 2019.

En un análisis comparado entre 94 países, con corte a junio de 2021, el porcentaje de exceso de fallecidos de Ecuador sobre el promedio de 2015 a 2019 fue del 77 %, ubicándose en segundo lugar después de Perú –cuyo porcentaje fue de 146 %, el más grave–. Además, al analizarlo respecto de la población de cada país, Ecuador ocupó el quinto lugar con 340 fallecidos por cada 100 000 habitantes, superado por Perú (560), Bulgaria (450), Serbia (350) y México (350) (Karlinsky y Kobak, 2021)¹¹. Así, el brote de COVID-19 en Ecuador es uno de los más letales en el mundo en relación con su población, al acumular a miles de fallecidos por la enfermedad, junto con otros que murieron como resultado del reiterado colapso del sistema de salud pública, que no tuvo capacidad para atender al resto de pacientes afectados por otras enfermedades y cuya muerte podría haberse prevenido.

Ecuador es además uno de los países de la región y el mundo que ha realizado pocas pruebas diagnósticas de COVID-19 en relación con la población. Esto limitó su capacidad de captar la cifra lo más cercana a la real cantidad de personas que se han contagiado del virus; más grave aún, no ha podido rastrear adecuadamente el contagio para prevenirlo. De acuerdo con la información disponible en *Our World in Data* (2022), al 10 de abril de 2020 Ecuador realizó 150 pruebas por cada 1 000 habitantes, superado por casi todos los

11 Como referencia, el porcentaje a esa fecha en Brasil fue de 33 % y la tasa por cada 100 000 habitantes fue de 210 y en Estados Unidos fue de 21 % y 190, esto pese a que ambos países acumularon un poco más de 1 millón de personas.

países de la región sudamericana.¹² En el otro extremo está Chile que realizó 1 867 pruebas –seguido por Uruguay (1 740), Perú (861), Argentina (781), Colombia (665), Paraguay (361), Bolivia (346) y Brasil (331), estos dos últimos con una tasa superior en más del doble a la de Ecuador–. En Latinoamérica y el Caribe, la tasa de Ecuador solo supera a las de Surinam (138), México (115), Curazao (28), Nicaragua (27) y Haití (17).

En concreto, según los datos del Ministerio de Salud Pública, al 30 de abril de 2022, un total de 2 922 185 personas se han realizado una prueba RT-PCR, de las cuales 869 696 resultaron positivas, 1 064 986 negativas y otras 195 290 fueron registradas como probables.¹³ Además, el Ministerio de Salud ha registrado 35 598 personas fallecidas por COVID-19, de las cuales 25 358 tuvieron diagnóstico confirmado y de las otras 10 240 se sospecha que pudo ser este virus (Observatorio Social del Ecuador, 2022). El resto de decesos que componen el exceso de fallecidos durante la pandemia, alrededor de 53 000 personas, habrían ocurrido por otras causas, entre ellas aquellas enfermedades preexistentes que aumentan el riesgo de contraer COVID-19 de manera grave, así como causas no identificadas.¹⁴

Al momento en que este artículo se escribió, Ecuador superó la primera ola provocada por ómicron y registró el punto más bajo de contagio después de dos años de pandemia, con un promedio de alrededor de 200 casos diarios,¹⁵ una positividad de 8.8 %¹⁶ en las dos últimas semanas y un total de 93 personas hospitalizadas por COVID-19, 31 de ellas en una Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) (Observatorio Social del Ecuador, 2022).

12 Our World in Data (2022) recopila información oficial de los países y compara indicadores de la pandemia. La población de Ecuador sobre la que estima los indicadores es de alrededor de 17 882 826 personas. La tasa de pruebas por cada 1 000 habitantes está basada en la suma de pruebas RT-PCR realizadas con resultado diagnóstico positivo y negativo; al 10 de abril fueron 2 679 205, excluyendo a las que tuvieron resultado “probable”. Disponible en: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>.

13 Que según el Ministerio de Salud son pruebas a la espera de su resultado.

14 Es pertinente realizar un estudio posterior sobre el registro de defunciones desagregado por causas de muerte una vez se publique el registro administrativo 2021.

15 Móvil en los últimos 7 días.

16 El porcentaje de pruebas que resultan positivas del total de pruebas analizadas.

El plan de vacunación, la única medida ejecutada adecuadamente por el gobierno actual,¹⁷ ha cubierto ya al 86.4 % de la población nacional hasta el 30 de abril. El 79.5 % completó el esquema inicial de vacunas (sean dos o una sola dosis), el 6.9 % ha recibido su primera dosis (a la espera de la segunda), el 33.7 % recibió el primer refuerzo y el 0.8 % un segundo. Es innegable que el gobierno actual no solo cumplió la promesa de vacunar completamente a 9 millones de personas,¹⁸ sino que para el 15 de diciembre de 2021, cuando se confirmó el primer caso de ómicron, otras 3.1 millones de personas lo habían hecho y se había iniciado la vacunación del primer refuerzo para grupos prioritarios de la población. Este hecho, sin duda, contribuyó para que, pese al incremento significativo de contagios en enero y febrero de 2022, no se haya registrado un incremento desproporcionado en la mortalidad.

● La evolución de la COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito

A continuación, se analiza la evolución de la pandemia en el Distrito Metropolitano de Quito. Recién desde abril de 2022, el Ministerio de Salud Pública facilitó el acceso a la base de datos a través de un formulario en su web. Los datos que se analizan en esta sección tienen un corte temporal entre el 3 de enero de 2020 y el 3 de abril de 2022.¹⁹

17 El gobierno de Moreno no solo adquirió una ínfima cantidad de dosis; además, varias dosis se desviaron para vacunar a personajes de la élite política y económica vinculada al gobierno, los vacunados VIP.

18 El 1 de septiembre un total de 8 946 212 personas se vacunaron completamente y para el 15 de diciembre 12 164 507 personas; además 1 882 614 estaban a la espera de su segunda dosis y el plan de vacunación tenía una cobertura de 8 de cada 10 habitantes.

19 El 12 de abril de 2022, mediante correo electrónico, el Ministerio de Salud Pública entregó la base de datos de COVID-19 con información sobre pruebas, casos y personas fallecidas con varias desagregaciones. La autoridad sanitaria advirtió que los datos son provisionales y que podrían estar "sujetos a cambio por validación, recuperación y registros posteriores, ya que el consumo de datos de la base y su procesamiento está siendo sometido a un proceso de automatización, tratamiento o actualización de datos". Disponible en: <https://www.salud.gob.ec/coronavirus-COVID19-ecuador/>.

Metodológicamente, el análisis que sigue se basa en la fecha de atención del caso, es decir, el día en que cada persona acudió al sistema de salud y se realizó una prueba RT-PCR.²⁰

Al 3 de abril, 2 864 033 pruebas RT-PCR se realizaron a nivel nacional. Tanto la provincia de Pichincha como el Distrito Metropolitano de Quito son los territorios donde más pruebas de este tipo se han realizado al momento. En Pichincha, 1 059 214, que equivale al 37 % del total nacional. Y en Quito, 1 002 954, es decir el 35 % del total nacional o el 95 % de las pruebas realizadas en Pichincha, pese a que la población de la capital es del 15.9 % de todo el país. Esto constituye una primera alerta de la inequidad territorial para diagnosticar casos.

Tabla N.º 1

PRUEBAS RT-PCR Y TASA POR CADA 10 000 HABITANTES

PRUEBAS PCR POR PROVINCIAS				
PROVINCIA	POBLACIÓN	PRUEBAS PCR	TASA POR 10 000 HAB	% DE PRUEBAS
Galápagos	33 042	21 740	6 580	1 %
Pichincha	3 228 233	1 059 214	3 281	37 %
Morona Santiago	196 535	45 439	2 312	2 %
El Oro	715 751	142 474	1 991	5 %
Tungurahua	590 600	114 034	1 931	4 %
Carchi	186 869	35 193	1 883	1 %



²⁰ La infografía que diariamente se publica está basada en la fecha de notificación de resultados de las pruebas RT-PCR.

PROVINCIA	POBLACIÓN	PRUEBAS PCR	TASA POR 10 000 HAB	% DE PRUEBAS
Loja	521 154	96 158	1 845	3 %
Bolívar	209 933	38 043	1 812	1 %
Imbabura	476 257	83 024	1 743	3 %
Azuay	881 394	134 987	1 532	5 %
Cañar	281 396	42 715	1 518	1 %
Napo	133 705	20 284	1 517	1 %
Orellana	161 338	23 737	1 471	1 %
Pastaza	114 202	16 688	1 461	1 %
Sucumbíos	230 503	30 180	1 309	1 %
Zamora Chinchipe	120 416	14 650	1 217	1 %
Manabí	1 562 079	173 985	1 114	6 %
Santo Domingo de los Tsáchilas	511 151	55 308	1 082	2 %
Cotopaxi	488 716	52 673	1 078	2 %
Guayas	4 387 434	466 376	1 063	16 %
Chimborazo	524 004	53 698	1 025	2 %
Esmeraldas	591 083	52 032	880	2 %
Los Ríos	921 763	65 004	705	2 %
Santa Elena	401 178	26 397	658	1 %
TOTAL	17 510 643	2 864 033	1 636	100 %



PRUEBAS PCR POR CANTONES (24 MÁS POBLADOS)				
PROVINCIA	POBLACIÓN	PRUEBAS PCR	TASA POR 10 000 HAB	% DE PRUEBAS
D. M. Quito	2 781 641	1 002 954	3 606	35 %
Machala	289 141	85 316	2 951	3 %
Ambato	387 309	97 231	2 510	3 %
Loja	274 112	67 228	2 453	2 %
Ibarra	221 149	48 997	2 216	2 %
Cuenca	636 996	104 889	1 647	4 %
Portoviejo	321 800	50 676	1 575	2 %
Lago Agrio	119 594	17 792	1 488	1 %
Riobamba	264 048	37 534	1 421	1 %
Manta	264 281	35 974	1 361	1 %
Otavalo	125 785	16 219	1 289	1 %
Guayaquil	2 723 665	341 223	1 253	12 %
Latacunga	205 624	25 749	1 252	1 %
Milagro	199 835	24 315	1 217	1 %
Chone	131 002	15 894	1 213	1 %
Esmeraldas	218 727	25 180	1 151	1 %
Babahoyo	175 281	19 774	1 128	1 %
Santo Domingo	458 580	49 030	1 069	2 %
Santa Elena	188 821	14 936	791	1 %
Durán	315 724	20 776	658	1 %
Quevedo	213 842	13 888	649	0 %
Daule	173 684	11 233	647	0 %
Quinindé	145 879	9 083	623	0 %
La Libertad	117 767	5 826	495	0 %
Total Ecuador	10 954 287	2 864 033	2 615	100 %

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

Elaborado por: Observatorio Social del Ecuador (2022).

Dada la heterogénea distribución poblacional, la tasa por cada 10 000 habitantes permite comparar la cantidad de pruebas realizadas en los territorios en relación con su población. Como se observa en la Tabla N.º 1, pese a que la tasa nacional fue de 1 636 pruebas RT-PCR por cada 10 000 habitantes, tanto en las provincias como en los cantones la inequidad es evidente. La tasa más alta se registra en la provincia de Galápagos, 6 580 pruebas por cada 10 000 habitantes; Pichincha registra una tasa de 3 281, seguida por Morona Santiago con 2 312. En el otro extremo, siete provincias registran una tasa que es menor a la de Galápagos entre 6 y 10 veces: Santo Domingo de los Tsáchilas (1 082), Cotopaxi (1 078), Guayas (1 063), Chimborazo (1 025), Esmeraldas (880), Los Ríos (705) y Santa Elena (658).

Esta inequidad es observable también entre los cantones más poblados. Quito registró una tasa de 3 606 pruebas RT-PCR por cada 10 000 habitantes, superior en más del doble a la registrada en Guayaquil (1 253). Además, en la comparación con los 221 cantones, Quito ocupa el octavo lugar. Primero está Aguarico –cantón donde se explota el petróleo del bloque ITT que afecta a la zona intangible donde habitan los Tagaeri y Taromenane–, con una tasa de 12 210 pruebas, seguida por los tres cantones de Galápagos –San Cristóbal (7 328), Isabela (6 352) y Santa Cruz (6 258)– y luego Piñas (5 738), Quijos (4 034) y Palora (3 655).²¹

En este contexto, a partir del análisis de la base de datos del Ministerio de Salud Pública, se desprende que en Quito se empezó a atender casos sospechosos de COVID-19 desde el 3 de enero de 2020 y que se realizaron 8 981 muestras en enero y 8 917 en febrero. Desde entonces se registra un incremento paulatino de pruebas tomadas. Como resultado, entre junio de 2020 y marzo de 2022, el número de pruebas ha sido superior a las 20 000 mensuales, con picos en julio (42 486)

21 Los cinco cantones con la tasa más baja son: Mocache (147), Isidro Ayora (183), Alfredo Baquerizo Moreno (213), Lomas de Sargentillo (220) y Baba (273), tres en la provincia de Guayas y los otros dos en Los Ríos.

y agosto de 2020 (41 648). Otros se registran entre finales de 2020 y julio de 2021 (en un rango entre 45 000 y 59 000 pruebas por mes). El más prominente es en diciembre de 2021 y enero de 2022, cuando se realizaron 51 975 y 133 165 pruebas, respectivamente, durante la ola de ómicron.

Gráfico N.º 2

PRUEBAS RT-PCR TOMADAS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2022).
Elaboración propia.

Como resultado, hasta el 3 de abril de 2022, Quito ha registrado 303 432 casos diagnosticados con COVID-19, con una tasa de 1 091 casos por cada 10 000 habitantes.²² Como se observa en el Gráfico N.º 3, la capital ha registrado al momento tres olas de contagio. La primera ocurrió entre enero y octubre de 2020; en julio y agosto el sistema de salud se saturó.

22 Se debe tener en cuenta que son casos por fecha de atención, es decir, el día en que se tomó la prueba PCR.

Una segunda ola más intensa y prolongada entre noviembre de 2020 y agosto de 2021, debido al brote de las variantes alfa (enero), gamma (abril), beta (mayo) y delta (julio), pero que cedió con registros bajos entre septiembre y noviembre, resultado del acelerado avance del plan de vacunación, con el cambio de gobierno.

Gráfico N.º 3

CASOS CONFIRMADOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2022).
Elaboración propia.

Hasta el momento, octubre de 2021 registró el menor número de casos mensuales desde que se inició la pandemia (1 236), sin embargo, la variante ómicron (diciembre) provocó una tercera ola, con un desproporcionado crecimiento de casos. En enero de 2022 se registraron 66 830 casos, más del doble que el pico más alto registrado previamente, en abril de 2021 con 23 795 casos. Resultan alentadores los

registros de febrero y marzo de 2022, con un descenso significativo de casos, con lo que parecería ser el fin de esta tercera ola, aunque se mantiene la expectativa sobre los meses que vienen, especialmente ante la relajación de medidas dispuesta por el gobierno nacional y ante la eventualidad de un rebrote.

Del Gráfico N.º 3 llama la atención que un total de 2 239 casos positivos corresponden a enero y otros 2 192 a febrero de 2020, es decir, de personas que se contagiaron en los dos meses previos al anuncio oficial del “primer caso confirmado de COVID-19” que realizó la Ministra de Salud el 29 de febrero de ese año.²³ Más grave aún, 637 casos confirmados de COVID-19 en Ecuador, 33 de ellos en el Distrito Metropolitano de Quito, tienen como fecha de atención el 4 de enero, sin embargo, el “primer caso diagnosticado” en la ciudad recién se notificó el 27 de febrero.²⁴ El resultado del resto de pruebas realizadas en los dos primeros meses de 2020 se habrían notificado en fechas posteriores al anuncio oficial del “primer caso”.

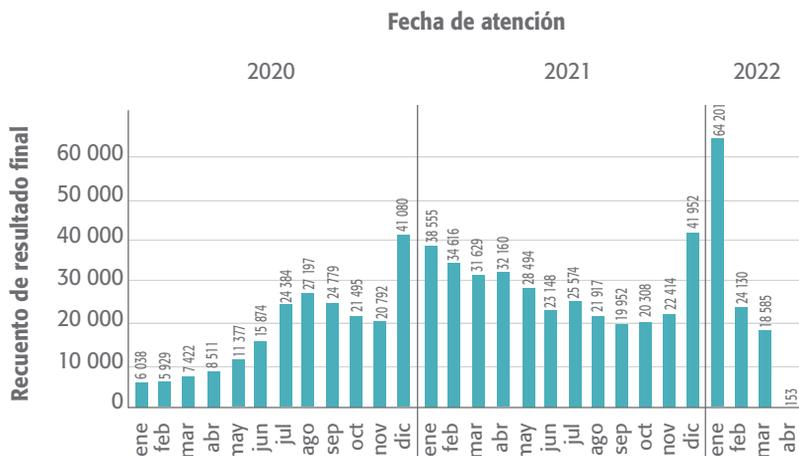
Una situación similar se presenta con los casos descartados según la fecha de atención. Como se observa en el Gráfico N.º 4, en enero 6 038 casos y en febrero 5 929 resultaron negativos, dos meses antes del anuncio de primer caso, como se ha referido en líneas previas. En esta misma línea de ideas, en los meses correspondientes al cambio de año 2021 y 2022 es cuando más pruebas dieron resultado negativo para COVID-19: el más significativo se registra en enero de 2022, 64 201 pruebas fueron descartadas durante la ola de ómicron. Si se compara esta cifra con la de casos positivos en enero del mismo año, se puede concluir que 5 de cada 10 casos en Quito resultaron positivos en ese mes, mostrando la hiper contagiosidad de la variante y su capacidad para evadir la inmunidad en ciertos casos.

23 Disponible en:
<https://www.comunicacion.gob.ec/se-registra-el-primer-caso-de-coronavirus-en-ecuador/>.

24 En la misma fecha otro caso positivo fue notificado en el cantón Guayaquil y el 28 de febrero otros 4 en el cantón Babahoyo. En total, 6 casos notificados en febrero dieron positivo. Se debe tener en cuenta que son casos por fecha de atención, es decir, el día en que se tomó la prueba PCR.

Gráfico N.º 4

CASOS DESCARTADOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2022).
Elaboración propia.

Ahora bien, esta constatación de casos atendidos entre enero y febrero, pero que fueron diagnosticados a partir de marzo de 2020, parecería ser contradictorio con la información del “inicio del contagio” en la región sudamericana. Sin embargo, el anuncio oficial del “primer caso” que cada país realiza se fundamenta, por una parte, en la demora inicial en la notificación de resultados de las primeras pruebas hechas a personas que tuvieron los síntomas unos días o semanas antes. Por otra parte, ocurren entre las presiones de actores sobre cuándo emitir la emergencia sanitaria.²⁵

²⁵ Ejemplo de esto en Ecuador fue la decisión de seguir jugando partidos de fútbol con público o que el feriado de Carnaval suceda con normalidad. Entre el 22 y el 25 de febrero, según el Ministerio de Turismo, alrededor de 725 000 personas se movilizaron por dicho feriado, pese a que la persona del “primer caso confirmado” presentó síntomas el 15 de febrero.

Al respecto, un artículo académico de 2021 sugiere fechas más tempranas sobre la probable propagación del virus en el mundo, aunque no registra mucha información sobre los países de Latinoamérica (Roberts *et al.*, 2021). En el caso de Ecuador, varias preguntas surgen a partir de la base de datos del Ministerio de Salud: ¿el virus llegó por personas provenientes desde Europa o desde Asia oriental? ¿Ingresó por un aeropuerto? ¿El de Guayaquil? ¿Pudo ocurrir en alguno de los puertos marítimos de la costa ecuatoriana? Se debe tener en cuenta que entre enero y febrero de 2020, en 19 cantones donde hay jefaturas de migración,²⁶ se registraron 513 525 entradas internacionales de personas provenientes de 218 nacionalidades distintas, según los datos publicados por el INEC (2021).

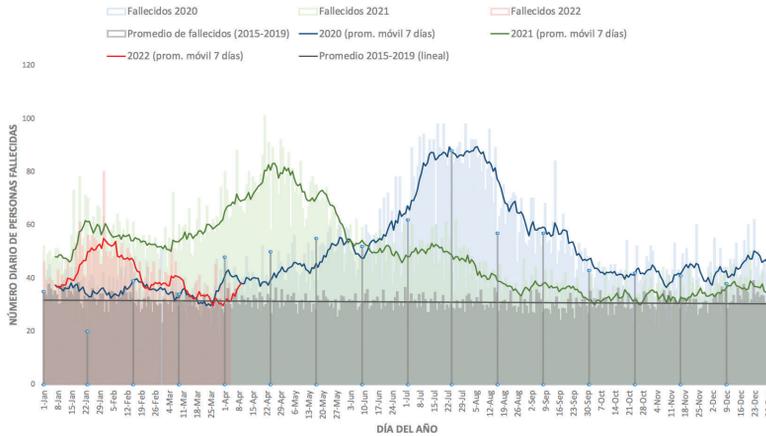
Con fundamento en los datos proporcionados por el Ministerio de Salud Pública, resultaría que el brote de COVID-19 ocurrió no solo antes del feriado de Carnaval, sino desde inicios del año. Esto podría explicar por qué semanas después se registró un exceso de fallecidos tan grande en Ecuador. La determinación sobre el inicio del brote en Ecuador necesariamente debe ser auditado; eso permitirá comprender las causas que provocaron tantos impactos, entre ellos el duelo de miles de familias por sus seres queridos.

En este contexto, al igual que en otros territorios, el Distrito Metropolitano de Quito también ha enfrentado un exceso de fallecidos durante la pandemia. Si bien no puede compararse con la magnitud del ocurrido en Guayas, deberá ser analizado con mayor profundidad para entender todas las causas de muerte y su relación con los distintos momentos de saturación del sistema público en la ciudad.

26 Empezando por la que registra el mayor número de entradas en 2020, existe Jefatura de Migración en los cantones de Quito, Guayaquil, Tulcán, Huaquillas, Sucumbíos, Macará, Manta, Esmeraldas, Zapotillo, Machala, Salinas, San Lorenzo, San Cristóbal, Latacunga, Espíndola, Santa Cruz, Cuenca, Chinchipe e Isabela.

Gráfico N.º 5

EXCESO DE FALLECIDOS DURANTE LA PANDEMIA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



Fuente: Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador (2022).
Elaboración propia.

Mientras que entre 2015 y 2019 el promedio de muertes en el Distrito se ubicó en 11 365 personas fallecidas al año y alrededor de 31 muertes diarias, en 2020, ascendió a 18 070; un incremento del 59 % respecto del referido promedio. En 2021 se registraron otras 17 836 muertes anuales, un incremento similar del 57 % respecto a la línea base de 2015-2019. Como resultado, el exceso de fallecidos fue de 6 705 en el primer año y de 6 471 en el segundo año de la pandemia. Y en lo que va de 2022, con corte al 10 de abril, han fallecido 3 764 personas, con un exceso al momento de 782 personas en el primer trimestre.

En total, desde el 1 de enero de 2020 hasta el 3 de abril de 2022, Quito registra 39 670 personas fallecidas, de las cuales 13 958 constituyen el exceso durante la pandemia. Después de una pequeña ola en febrero

de 2020, a inicios de abril de ese mismo año se produjo un gran incremento en el número de decesos diarios, hasta alcanzar en julio varios picos de casi 100 fallecidos diarios. Pese a una importante caída en los primeros días de octubre, el número diario de decesos aumentó desde diciembre y siguió creciendo al iniciar 2021, provocado por las variantes. Así, la capital enfrentó una nueva ola de personas fallecidas, con un pico el 21 de abril, cuando murieron 101 personas.

Es notorio también que, como resultado del rápido avance del plan de vacunación ocurrido entre el 24 de mayo de 2021 –día de la posesión de Guillermo Lasso como presidente– y el 1 de septiembre de ese año, cuando se vacunaron completamente 9 millones de personas, desde junio se registra un descenso significativo de muertes diarias hasta retornar a finales de septiembre a una tendencia similar al promedio histórico de 2015-2019. Este se mantuvo hasta el inicio de diciembre, antes de ómicron. Al respecto, mientras que al final del gobierno de Moreno, el 24 de mayo de 2021, unas 215 675 personas en Quito habían recibido la primera dosis y 101 531 la segunda, para el 1 de septiembre 1 707 438 se habían vacunado completamente (sea con dos dosis o el esquema de monodosis con Cansino) y otras 142 605 estaban esperando la segunda dosis para completar su esquema de vacunación (Vacunómetro del Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2022).

Tres meses después, el primer caso de ómicron confirmado en Ecuador (15 de diciembre) encontró a la capital con 2 267 316 personas completamente vacunadas, otras 102 352 esperando la segunda dosis y 201 248 con su primer refuerzo. Es decir, 8 de cada 10 habitantes en Quito se habían vacunado completamente contra la COVID-19. En ese escenario, al iniciar 2022 se registró una nueva ola que, como se puede ver en el Gráfico N.º 6, fue menos intensa tanto en el número de decesos –no superó los 60 diarios– como en el tiempo –duró hasta mediados de marzo–. De todos modos, se observa un posible nuevo incremento de decesos en los últimos días justo antes hasta el corte de información.

Al respecto, los colapsos del sistema de salud –sobre todo en la red de hospitales públicos y de la seguridad social– que ocurrieron en Quito tienen al menos cuatro causas complejas que deben ser analizadas en su interacción. La primera es que los establecimientos de salud con capacidad de internación están ubicados en pocos centros urbanos a lo largo del país, por lo que cubren necesidades de atención de varios cantones en las cercanías. La segunda es que la gran cantidad de pacientes que requieren de atención al contagiarse de COVID-19 grave provoca que las camas –de hospitalización, cuidados intermedios y UCI– dejen de estar disponibles para atender al resto de pacientes con otras enfermedades y emergencias, para quienes aumentará el riesgo de fallecer por no recibir atención oportuna.

Sobre estas dos primeras causas, el INEC refiere que hasta 2018 existían en Ecuador 4 165 establecimientos de salud, 626 con capacidad de internamiento, de los cuales 254 eran hospitales básicos. En ese contexto, las provincias de Guayas (675), Pichincha (507), Manabí (409) y Azuay (251) concentraban 1 842 establecimientos de salud, es decir el 44 %. Además, del total de establecimientos, 3 321 eran públicos, es decir el 80 % (Velasco *et al.*, 2020).

En este contexto, como tercera causa se suma la inequidad geográfica del personal de salud disponible. Por ejemplificar, mientras que Napo y Pastaza tenían 57 médicos y enfermeras por cada 10 000 habitantes, Pichincha tenía 50; Guayas, 35; Cotopaxi, 28; Los Ríos, 23 y Santa Elena, 21 (menos que la mitad que Pichincha). Pese a la mejor situación de Pichincha, de los 39 908 profesionales de la salud registrados hasta 2018, solo unos 1 784 trabajaban en la promoción y prevención de la salud. De ellos, 1 598 eran profesionales en medicina familiar, 92 en infectología, 54 en epidemiología y 41 salubristas. A esto se suman los despidos de personal ocurridos desde 2018 para cumplir con las condiciones del FMI (Velasco *et al.*, 2020). Como resultado, el sistema de salud se encontraba debilitado, concentrado mayoritariamente en acciones curativas, no preventivas y sin capacidad operativa ni equidad territorial para atender la emergencia sanitaria de la COVID-19.

Estas no son las únicas causas. Según los mismos datos del INEC, a 2018 el 75 % de la población en Ecuador se atendió en el sistema público de salud –el 72 % en la zona urbana y el 82 % en la zona rural–. La mayor demanda la recibió la red de establecimientos del Ministerio de Salud Pública (53 %); el resto se distribuyó entre las redes de seguridad social del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) (21.5 %) y un 0.5 % de la atención la cubrieron las unidades de los gobiernos autónomos descentralizados (Velasco *et al.*, 2020). Por ello, una cuarta causa del colapso es el costo de la hospitalización en los establecimientos privados, que constituye un obstáculo en el acceso a atención de salud durante la emergencia sanitaria. Este costo repercutió de dos formas. La primera, que el sistema de salud se vio obligado a captar una demanda adicional de pacientes que no pudieron pagar atención privada de salud. Y la segunda, que en los momentos en que la red pública de salud se saturó o colapsó, mucha gente se vio obligada a ingresar a un establecimiento privado para intentar preservar la vida, asumiendo una deuda elevadísima en el caso de cuidados intermedios y UCI.²⁷

Finalmente, estas causas interactuaron por la inacción del gobierno para, por un lado, fortalecer el sistema de salud pública de manera rápida y, por otro, no haber dispuesto la colaboración solidaria del sistema privado de salud. El Municipio de Quito construyó un hospital provisional exclusivo para pacientes de COVID-19 en el Parque Bicentenario, con capacidad de 370 camas. Como resultado fatal de la saturación o el colapso reiterado del sistema de salud pública, el total de personas fallecidas en exceso incluye tanto a aquellas que murieron directamente por la COVID-19, como a otras que fallecieron por no recibir atención oportuna durante la emergencia sanitaria. En el plano estadístico, el Ministerio de Salud Pública se ha referido mayoritariamente a las muertes directas por COVID-19, minimizando

27 Al respecto, se puede revisar el reportaje de *Primicias* (2020).

en cierta medida la realidad del impacto que ha tenido la pandemia en la población, al no incluir en su análisis la totalidad del exceso de fallecidos.

En el caso particular del Distrito Metropolitano de Quito, como se observa en el Gráfico N.º 6, el Ministerio de Salud ha registrado 5 729 personas fallecidas por COVID-19 entre el 1 de enero de 2020 y el 3 de abril de 2022. Es decir, el 41 % del total del exceso de fallecidos durante la pandemia, según los datos del Registro Civil. Se observa también que, pese a la existencia de casos confirmados en enero y febrero de 2020, como se refirió en secciones previas, recién en marzo se registraron las primeras personas fallecidas en Quito, un total de 39 en ese mes.

Gráfico N.º 6

FALLECIDOS POR COVID-19 EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2022).
Elaboración propia.

En 2020 se registra la mayor cantidad de muertes (3 194), especialmente en junio, julio y agosto. En 2021 se registraron 2 249 muertes, en una ola más prolongada pero con menos decesos mensuales. Una notoria reducción para el inicio de 2022 da cuenta de la menor letalidad de la variante ómicron, al interactuar con una comunidad con un alto porcentaje de vacunación. De todos modos, se deberá esperar a que se incorporen todos los datos en los próximos meses.

Como resultado, la tasa de letalidad en Quito –el porcentaje de personas fallecidas por COVID-19 respecto del total de casos confirmados– es de 1.9 %, muy inferior a la tasa de 4.1 % registrada a nivel nacional. La tasa de mortalidad se ubica en 21 fallecidos por cada 10 000 habitantes, muy similar a la tasa nacional de 20 fallecidos por cada 10 000 habitantes. En este particular territorio, la capital del Ecuador, el cantón más poblado, con indicadores bajos de desigualdad y donde se ha realizado una buena cantidad de pruebas RT-PCR, resta analizar la situación en el nivel parroquial.

- **La COVID-19 recorre las desigualdades sociales de la ciudad**

La base del Ministerio de Salud Pública no desagrega datos en el nivel parroquial. Sin embargo, la Secretaría de Salud del Distrito Metropolitano de Quito ha publicado un visualizador de datos de COVID-19 acumulados, con desagregación a este nivel.²⁸ Con base en esa información, se presenta un análisis comparado sobre pruebas, casos confirmados y personas fallecidas por COVID-19 entre el 1 de enero de 2020 y el 25 de abril de 2022.²⁹

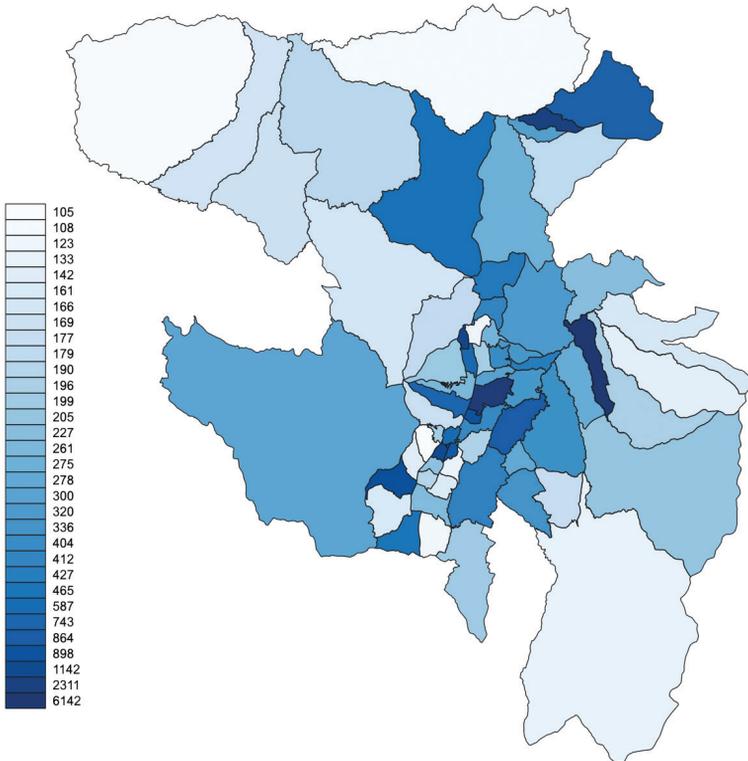
28 El visualizador del Distrito Metropolitano de Quito está disponible en el enlace, aunque se advierte que su información no es descargable: https://public.tableau.com/app/profile/secretar.a.metropolitana.de.salud/viz/VisorsalasisituacionalDMQ_16249873843630/MENU

29 En el visualizador se hace referencia a proyecciones de población parroquial para el Distrito Metropolitano de Quito, sin embargo, no están disponibles de manera pública. Para el presente caso se ha hecho una proyección basada en la tasa de crecimiento de población intercensal.

Como se observa en los Mapas N.º 2, y N.º 3, la tasa de pruebas y la de casos confirmados por cada 1 000 habitantes acumuladas están directamente relacionadas. A mayor tasa de pruebas realizadas, mayor tasa de casos diagnosticados de COVID-19 se registran. Nótese el color más oscuro en Tababela, Iñaquito, Chillogallo y Chavezpamba.

Mapa N.º 2

TASA DE PRUEBAS RT-PCR POR CADA 1 000 HABITANTES EN LAS PARROQUIAS DE QUITO



Fuente: Secretaría de Salud del Distrito Metropolitano de Quito (2022).
Elaboración propia.

La parroquia Tababela, donde se encuentra el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, registra la tasa de pruebas realizadas más alta: 6 142 por cada 1 000 habitantes.³⁰ Les siguen Iñaquito (2 796), Chavezpamba (2 311), Cotocollao (2 167), La Magdalena (1 142) y Chillogallo (1 098). En el resto de parroquias, el rango de pruebas está entre 100 y 900 por cada 1 000 habitantes. En el otro extremo, las provincias con las tasas más baja son Chilibulo (105), Pacto (107), San José de Minas (108), Turubamba (109) y Ponceano (123). La inequidad en la realización de pruebas estaría determinada por varias causas.

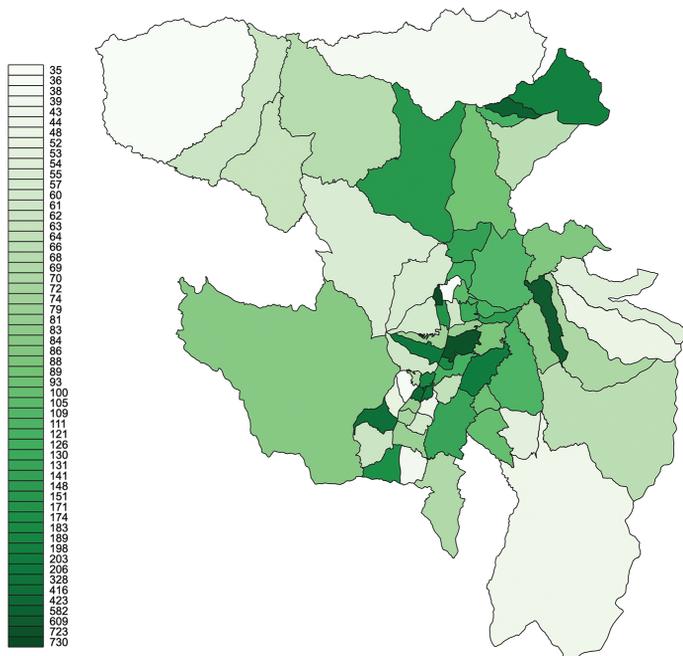
La primera es que, teniendo en cuenta el Índice de Calidad de Vida (ICV), habrá territorios donde se enfrente mayor dificultad económica para pagar por una prueba RT-PCR. En segundo lugar, la disponibilidad de pruebas en el país. Y en tercer lugar, se puede advertir que las parroquias urbanas tuvieron más acceso a pruebas que las rurales, con pocas excepciones. Se debe insistir en que la ciudad mantiene una concentración del empleo y los servicios en el hipercentro, lo cual también podría suponer una concentración de lugares donde realizarse una prueba.

En este contexto, la parroquia de Cotocollao (730) registró la tasa de casos por cada 1 000 habitantes más alta en Quito, seguida por Iñaquito (723), Tababela (609), Chavezpamba (582), La Magdalena (423) y Chillogallo (416); en otras palabras, las mismas parroquias con las tasas de pruebas más altas. Y en el otro extremo, Pacto y Ponceano registraron la tasa más baja de casos por cada 1 000 habitantes (35), junto con Chilibulo (36), San José de Minas (38) y Turubamba (39). Como se ha dicho, en los territorios donde la tasa de pruebas es más alta, crece la tasa de casos por cada 1 000 habitantes.

30 Dicha parroquia debe registrar las pruebas PCR realizadas para viajeros del aeropuerto.

Mapa N.º 3

TASA DE CASOS CONFIRMADOS POR CADA 1 000 HABITANTES EN LAS PARROQUIAS DE QUITO



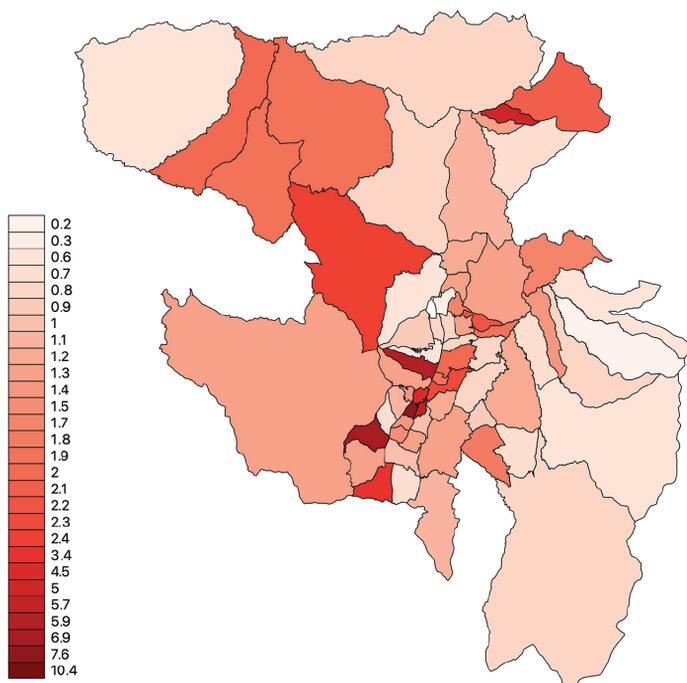
Fuente: Secretaría de Salud del Distrito Metropolitano de Quito.
Elaboración propia.

Como resultado, en el Mapa N.º 4 se observa la tasa acumulada de personas fallecidas por cada 1 000 habitantes, el cual difiere sustancialmente de los dos previos. Cotocollao registra la tasa más alta, 10.4 personas fallecidas por cada 1 000 habitantes, seguida por La Magdalena (7.6), Chillogallo (6.9), Belisario Quevedo (5.9), Chimbacalle (5.7), Chavezpamba (5.0), Centro Histórico (4.5), Guamaní (3.4), Nono (2.4) e Itchimbía (2.3), en los 10 primeros lugares. En el otro extremo aparecen en orden desde la más baja, Checa, Ponceano, El Condado,

Rumipamba, Pifo, El Quinche, Pacto, Turubamba, La Merced y Puéllaro con tasas en un rango entre 0.2 y 0.7 fallecidos por cada 1 000 habitantes.

Mapa N.º 4

TASA DE PERSONAS FALLECIDAS POR CADA 1 000 HABITANTES EN LAS PARROQUIAS DE QUITO



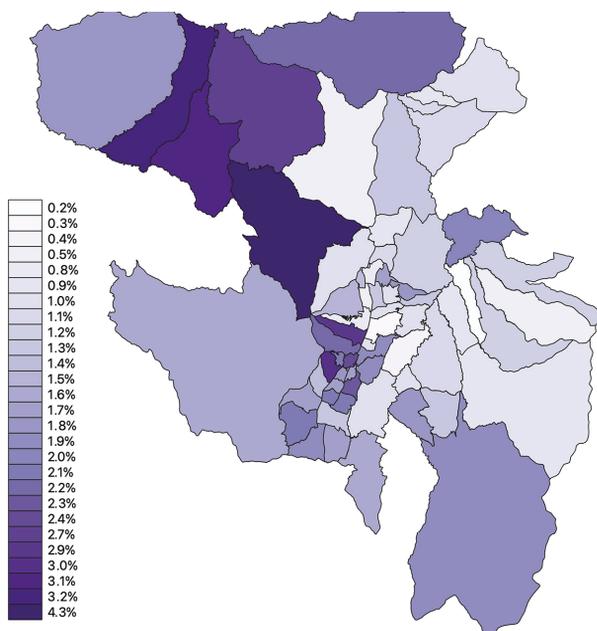
Fuente: Secretaría de Salud del Distrito Metropolitano de Quito.
Elaboración propia.

El Mapa N.º 5 muestra en qué parroquias se registró el mayor porcentaje de personas fallecidas, respecto del total de casos confirmados (razón o tasa de letalidad). En Nono el 4.3 % de los casos confirma-

dos fallecieron, la más alta en el Distrito Metropolitano, seguidos por Gualea (3.2 %) y Nanegalito (3.1 %). Y, en general, se aprecia cómo el noroccidente y la zona centro sur de las parroquias urbanas presentan una mayor tasa de letalidad, mientras que la zona centro norte de las parroquias urbanas, el norte y el este de la ciudad –el valle de Cumbayá, Puembo, Pifo y alrededores– registran una tasa más baja. Se detecta además una relación inversa en este caso. A más pruebas realizadas, menor tasa de letalidad o, dicho de otro modo, una tasa de letalidad más alta podría referir que se han hecho muy pocas pruebas diagnósticas a la población de una parroquia. Entonces, el porcentaje podría estar sobrestimado.

Mapa N.º 5

TASA DE LETALIDAD (CFR) EN LAS PARROQUIAS DE QUITO



Fuente: Secretaría de Salud del Distrito Metropolitano de Quito.
Elaboración propia.

Para cerrar esta sección, se debe tener presente que las tasas permiten comparar la situación entre territorios con distinta cantidad de población. Sin embargo, esto no debe hacer perder de vista que mientras más grande es una población, un mayor número de pruebas, casos y fallecidos se registran. Por ejemplo, la parroquia Calderón es la más habitada (160 486 personas); ahí se han realizado 51 407 pruebas, se han confirmado 17 357 casos y han fallecido 217 personas. En el otro extremo está la parroquia de Perucho (778 personas), ahí se realizaron 248 pruebas, se han confirmado 94 casos y ha fallecido 1 persona por COVID-19, según los datos de la Secretaría de Salud.

El análisis que se ha hecho en el presente artículo busca establecer un punto de partida sobre el modo en que el virus se propagó en la ciudad y los impactos que tuvo. A partir de aquí, es necesario investigar más profundamente para, por una parte, acceder a información con mayores desagregaciones para reconstruir el contagio y, por otra, complementar con estudios cualitativos que permitan establecer de manera más adecuada los desafíos que la pandemia representó para la población. ¿En cuáles territorios la gente pudo quedarse en casa o reducir el contacto con otras personas y en cuáles no? ¿Cómo las dinámicas de movilidad en las parroquias influyeron en el esparcimiento del virus? ¿Qué grupos poblacionales han sido los más afectados? Hasta la fecha no existen desagregaciones amplias sobre los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución, tampoco de acuerdo con la actividad que realizan.

- **¿Qué desafíos tiene la ciudad en el escenario de una nueva emergencia?**

Pese a que la COVID-19 recorrió las desigualdades de Ecuador, se sabe que el Distrito Metropolitano de Quito, a diferencia de otros cantones, enfrenta menos desigualdades sociales, lo que pudo haber contribuido a evitar una situación más grave como la que, por poner un ejemplo, vivió Guayaquil. Bajo esta constatación, el primer desafío es consolidar políticas municipales que continúen garantizando servicios básicos de

manera universal. Agua potable, energía eléctrica y saneamiento ambiental deberán seguir siendo un servicio público, universal y accesible para todas y todos. Además, se debería considerar el desarrollo de infraestructura pública para acceso a tecnologías de la información, incluido el internet.

Un segundo desafío tiene relación con el estado de debilidad en el que el sistema público de salud se encontraba al momento del brote a inicios de 2020, así como la falta de solidaridad del sector privado. Si partimos de la premisa de que el 75 % de la población de Ecuador se atiende en el sistema público, constituye un desafío para el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito fortalecer sus competencias sobre la salud concurrentemente con el gobierno central y el provincial de Pichincha; se lo debe hacer desde una óptica preventiva, de salud pública y de vigilancia epidemiológica. Debería implementarse un sistema preventivo integral de salud pública municipal, con la participación de la sociedad civil, preparado para afrontar una nueva emergencia sanitaria.

Frente a la concentración de pruebas RT-PCR en la capital de Ecuador y dentro de ella, en el hipercentro de la ciudad –sintomático tanto de la concentración de poder del gobierno central como del empleo y de los servicios en pocas parroquias urbanas del centro-norte–, es urgente replantear el Plan de Reordenamiento Territorial como el Plan de Uso y Ocupación del Suelo. Sobre esto, una discusión apremiante tiene que ver con los derechos humanos a la vivienda y el hábitat en todos los barrios y parroquias de la ciudad que, por ahora, han estado sometidos al capital inmobiliario y a normas de carácter civil que regulan solo la compraventa o el alquiler de la propiedad. No hay normas que garanticen condiciones dignas de vivienda y de habitabilidad, sin importar la condición económica o social de las personas. Hogares sin hacinamiento y bien ventilados, en el caso de la COVID-19, fueron centrales en la reducción de la propagación del virus dentro de los hogares.

Sumado a esto, se debe planificar la ciudad en función de recuperar el espacio público, de democratizar la ciudad y de construir centralidades. Deberán permitir a las personas no solo generar actividades de trabajo,

educativas y de ocio cerca de sus sitios de vivienda, sino también el acceso a servicios de salud, a la vez de la protección de los ecosistemas de la ciudad, las quebradas, sus ríos, los bosques y los páramos. En especial, se deben impedir actividades que deforestan y contaminan, causa de la probable ocurrencia del salto de un virus entre especies, o el desastre ocurrido en la parroquia Belisario Quevedo, tragedia que debió prevenirse.

Un cuarto desafío, que no es menor, tiene que ver con el crecimiento del trabajo autónomo en el espacio público –calles, plazas, parques, autobuses y kioscos–. El Distrito Metropolitano de Quito deberá asumir una política de protección y regularización de este tipo de trabajo y, contrario a lo que ha venido ocurriendo, poner fin a la profundización de la violenta represión a la que han sido sometidos vendedores sin permiso municipal, sean quiteños o inmigrantes, así como la confiscación o destrucción de sus medios de trabajo. Dado que la crisis económica se intensifica como resultado de las medidas neoliberales en curso, más personas enfrentarán la necesidad de recurrir a esta forma de trabajo. La respuesta municipal debería ser el fomento de fuentes de empleo seguras en la ciudad.

Para finalizar, es fundamental que las prioridades de la ciudad den un giro completo. Se debe quitar el peso a aquellas obras que son visibles pero superficiales y darle prioridad a las que son de carácter estructural. Quito necesita plantas de tratamiento de aguas, una política integral de manejo de residuos, capaz de reducir, reusar y reciclar la mayor cantidad del deshecho, privilegiar el transporte público sobre el privado, implementar centros de prevención de la salud integral, que incluya el ejercicio y las actividades deportivas, el control de la alimentación y el cuidado de la salud mental, así como el fomento a los mercados al aire libre en los barrios, que podría ser una forma de absorber a una parte de los trabajadores autónomos. Quito hasta podría contribuir a ampliar la capacidad hospitalaria de manera desconcentrada, con una red de hospitales metropolitanos. Todo esto redundaría, finalmente, en que los recursos del gobierno central para la salud se destinen de mejor manera a otros territorios del país, que enfrentan mayores desigualdades. La próxima emergencia sanitaria no debería tomar desprevenida a la ciudad.

Bibliografía

- Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos (2019). *Verdad, Justicia y Reparación. Informe de Verificación sobre DDHH. Paro Nacional y levantamiento Indígena. Ecuador, Octubre 2019*. Quito: Surkuna, CEDHU, INREDH, Amazon Frontlines, Centro de Derechos Humanos de Guayaquil e Idea Dignidad. https://ddhhecuador.org/sites/default/files/documentos/2019-10/Informe%20Final%20Alianza%20DDHH%20Ecuador%202019_compressed.pdf.
- Day, Meagan (2020). No Act of God *Revista Jacobin No. 37*: 30-35. <https://jacobinmag.com/>.
- El Comercio* (2021). El Gobierno entregó 8 424 pistolas para la Policía de Ecuador. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/gobierno-entrega-pistolas-policia-ecuador.html>
- Harvey, David (2006). *The limits to capital*. Londres: Verso.
- Hurtado, Francisco (2021). El (des)manejo de la pandemia en Ecuador. *Jacobin América Latina*. <https://jacobinlat.com/2021/03/30/el-desmanejo-de-la-pandemia-en-ecuador/>.
- Hurtado Francisco y Margarita Velasco (2020). La pandemia en Ecuador. Desigualdades, impactos y desafíos. En *Monitoreo y Análisis de la Pandemia de COVID-19 en Ecuador*. Quito: Observatorio Social del Ecuador y FES-ILDIS. <https://www.COVID19ecuador.org/post/la-pandemia-en-ecuador>.
- Hurtado, Francisco, Margarita Velasco y Jesús Tapia (2020). "Autoritarismo y los fines ulteriores de la emergencia sanitaria por el COVID-19". En *Monitoreo y Análisis de la Pandemia de COVID-19 en Ecuador*. Quito: Observatorio Social del Ecuador y FES-ILDIS. <https://www.COVID19ecuador.org/post/autoritarismo-fines-ultimarios-COVID19>.
- INEC (2021). Población y demografía. *INEC*. <https://www.ecuadoren cifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Instituto de la Ciudad (2022). "Dispersión urbana, centralidades y compacidad en el DMQ". Quito: Investigaciones del Instituto de la Ciudad. <https://institutedelaciudad.com.ec/dispersion-urbana-centralidades-y-compacidad-en-el-dmq/>.
- Instituto de la Ciudad (2016-2017). *Mapas. Instituto de la Ciudad*. <https://instituto-delaciudad.com.ec/mapas/>

- Karlinsky, Ariel y Dmitry Kobak (2021). "The World Mortality Dataset: Tracking excess of mortality across countries during the COVID-19 pandemic". Preprint en MedRxiv.org. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.01.27.21250604v3.full.pdf>
- Lefebvre, Henri (1991) [1974]. *The production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Marini, Ruy Mauro (2015). "Dialéctica de la Dependencia (1973)". En Carlos Eduardo Martins (Comp.), *América Latina, Dependencia y Globalización*. Buenos Aires: CLACSO y Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2022). Coronavirus COVID-19. *Ministerio de Salud Pública del Ecuador*. <https://www.salud.gob.ec/coronavirus-COVID19-ecuador/>
- Observatorio Social del Ecuador (2022). *Monitoreo y Análisis de la Pandemia de COVID-19 en Ecuador*. Quito: OSE y FES-ILDIS. www.COVID19ecuador.org.
- Observatorio Social del Ecuador y Consejo de Protección de Derechos (DMQ) y (2020). *Diagnóstico Situacional del Trabajo Infantil en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: CPD, OSE y World Vision. <https://proteccionderechosquito.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/DIAGNOSTICO-DE-TRABAJO-INFANTIL-EN-EL-DMQ-FINAL-MAYO-20-1.pdf>.
- Our World in Data (2022). Daily new confirmed COVID-19 deaths per million people. *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>
- Phillips, Leigh (2020). "The Market is Leaving us Unprepared for a Pandemic". En *Revista Jacobin* 37: 19-25. <https://jacobinmag.com/>.
- Primicias (2020). Lo caro que es tener COVID-19 y no hallar cama en el sistema público. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/costo-coronavirus-clinicas-hospitales-privados/>
- Puente, Diego (2020). USD 3,6 millones invertidos para armamento no letal para la Fuerza Terrestre en Ecuador. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/inversion-armamento-fuerza-terrestre-ecuador.html>
- Roberts, David L., Rossman, J. y Jari, I. (2021). "Dating First cases of COVID-19". *PLOS PATHOGENS*, 17 (6): e1009620. <https://journals.plos.org/plospathogens/article?id=10.1371/journal.ppat.1009620>.

- Sader, E. (2012). "América Latina y la economía global. En *Diálogo con "Dialéctica de la Dependencia"*, de Ruy Mauro Marini". Revista Nueva Sociedad 238. <https://nuso.org/articulo/en-dialogo-con-dialectica-de-la-dependencia-deruy-mauro-marini/>.
- Snowden, Frank M. (2020). *Epidemics and Society. From the Black Death to the Present*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Velasco, Margarita (2007). "La salud pública en América Latina". En Margarita Velasco (Comp.), *La Equidad en la Mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*. Quito: OPS/OMS y Consejo Nacional de la Salud (CONASA): 13-25. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34945/9789942010957_spa.pdf.
- Velasco, Margarita, Francisco Hurtado y Jesús Tapia (2020). "El acceso geográfico desigual a la salud en el Ecuador" En *Monitoreo y Análisis de la Pandemia de COVID-19 en Ecuador*. Quito: Observatorio Social del Ecuador y FES-ILDIS. <https://www.COVID19ecuador.org/post/salud-publica-pandemia-2>.
- Zarogin, S., Moreano, M. y Álvarez Velasco, S. (2018). Hacia una reapropiación de la geografía crítica en América Latina. Presentación del Dossier. *ÍCONOS, Revista de Ciencias Sociales* 61: 11-32. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/3020/2302>.

BASES DE DATOS

- Dirección General de Registro Civil (2020). Informes de la situación nacional frente a la Emergencia Sanitaria SARS-CoV2 (COVID-19) de SNGRE, MSP, Registro Civil, e INEC. Dirección General de Registro Civil. Disponible en: <https://github.com/andrab/ecuacovid>
- Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), anual 2019. Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC). Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-anual/>.
- Índice de Calidad de Vida (ICV) del Distrito Metropolitano de Quito. Instituto de la Ciudad (2016-2017). Disponible en: <https://institutodelaciudad.com.ec/>.
- Información estadística sobre COVID-19 en Ecuador (2022). Ministerio de Salud Pública del Ecuador. Disponible en: <https://www.salud.gob.ec/coronavirus-COVID19-ecuador/>. Requerida por correo electrónico y entregada el 12 de abril de 2022 (con corte al 3 de abril).

- Información estadística sobre COVID-19 en Quito (2022). Secretaría de Salud del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: https://public.tableau.com/app/profile/secretar.a.metropolitana.de.salud/viz/VisorsalasisituacionalD-MQ_16249873843630/MENU.
- Our World in Data (2022). Coronavirus Pandemic (COVID-19). Disponible en: <https://ourworldindata.org/coronavirus>.
- Registro de Defunciones del Ecuador (2020-2022). Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador. Disponible en: <https://www.registrocivil.gob.ec/cifrasdefuncion/>.
- Registro estadístico de Entradas y Salidas Internacionales (2020). En base a los registros administrativos de la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/entradas-y-salidas-internacionales-2020/>.
- Repositorio de datos de COVID-19 en Ecuador (2022). Andrés Robalino, Francisco Hurtado y Carlos Oporto. Acceso libre y gratuito. Disponible en: <https://github.com/andrab/ecuaCOVID>.
- Sistema de Indicadores Distritales del Municipio de Quito (2022). Esta página fue afectada por el ataque informático a los servidores del municipio a mediados de abril de 2022. Desde entonces quedó deshabilitada.
- Vacunómetro del Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2022). Información sobre la aplicación de vacunas de COVID-19 en Ecuador. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYTgzNTFkMmUtZmUzNi00NDcwLTg0MDEtNjFkNzhhZTg5ZWYyIiwidCI6IjcwNjlyMGRiLTliMjktNGU5MS1hODI1LT11NmIwNmQyNjlmMyJ9&pageName=ReportSection>



EL DERECHO A LA CIUDAD: UNA NUEVA AGENDA URBANA Y HUMANA

Sybel Martínez Reinoso

“El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos, cambiando la ciudad.”

David Harvey

El derecho a la ciudad no es una propuesta nueva. Este término fue acuñado en 1967 por Henri Lefebvre, geógrafo francés en su libro *Le droit à la ville*. En él plantea la necesidad de reivindicar el derecho a la ciudad, considerando el impacto negativo del mundo capitalista, donde tanto inversionistas como negociantes inmobiliarios y planificadores urbanos – en un trabajo simbiótico– pretendían convertir a las ciudades en mercancías al servicio de intereses de acumulación de capital, dejando de pertenecerles a la gente.

Y, aunque las circunstancias han cambiado desde la década de 1960, la expropiación de la ciudad por grupos de poder económicos y políticos no lo ha hecho. Es por esta razón que la propuesta de Lefebvre, dotada de nuevos contenidos y desde

una perspectiva de derechos humanos, adquiere hoy gran relevancia y actualidad. Es una respuesta a la globalización y los procesos de desnacionalización que enfrentan hoy las ciudades contemporáneas. A nivel mundial, la visión del derecho a la ciudad se ha plasmado en una serie de declaraciones, agendas y documentos políticos. Son elaborados, en su mayoría, por organizaciones de la sociedad civil a escala global, por Naciones Unidas –particularmente ONU-Habitat– y por redes internacionales de ciudades.

Así, la ciudad comienza a ser pensada junto con otros derechos, como el de ciudadanía y el del espacio público; hacerlo permite no solo repensar procesos urbanos, sino, desde una mirada holística e integral, diseñar y construir nuevas apuestas políticas en aras de recuperar la ciudad para todos sus habitantes.

La ciudad actual y el derecho a esta solo es posible si todo aquel que la habita vive dignamente. En la práctica, esto significa lograr el usufructo pleno y equitativo por parte del conjunto de sus habitantes de los recursos, bienes y servicios que la ciudad genera. Esta distribución justa exige la prevalencia del interés colectivo sobre los derechos particulares, así como de los intereses mercantiles y especulativos.

Jordi Borja, en su libro *La ciudad conquistada*, analiza a la ciudad como un espacio político, en el que la confluencia de voluntades permite pensarla en clave cultural, colectiva y, en consecuencia, política. Al ser la ciudad un escenario político, el urbanismo puede salvaguardar derechos o vulnerarlos. Pero el derecho a la ciudad no tiene que ver, solamente, con la ciudadanía y los recursos, sino con la capacidad y oportunidad que tiene cada habitante de transformar su entorno y crear ciudades que respondan a sus necesidades: tal y como lo afirma David Harvey, “el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto”. Es en esta posibilidad de cambio donde el papel de los movimientos sociales cobra su total sentido, pues son ellos, a través de sus luchas por una ciudad (y su entorno rural) justa, equitativa, sostenible y sustentable, quienes no solo logran democratizar este derecho, sino hacerlo tangible.

Entonces, el derecho a la ciudad no es cualquiera, es un bien jurídico de apropiación colectiva de los habitantes de las ciudades. Es fundamental en especial para los grupos vulnerables y desfavorecidos, puesto que posibilita el pleno ejercicio de otros derechos formalmente existentes, en especial los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Desca) garantizados en instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. La materialización efectiva del derecho a la ciudad requiere el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos sin excepción, junto con los principios y derechos específicos que solo el derecho a la ciudad prevé: la función social y ambiental de la propiedad y del suelo, específicamente; la lucha contra la discriminación socio-espacial; espacios públicos de calidad; la preservación de adecuados vínculos rurales-urbanos sostenibles e inclusivos (Global Platform for the Right to the City, s/f).

Así, el derecho a la ciudad representa un reclamo para que la ciudadanía, por iniciativa propia, construya una ciudad o asentamiento humano de forma participativa con miras a su beneficio. Lo hará a través de principios íntimamente relacionados, como la noción de la función social de la ciudad, la igualdad de género, los derechos humanos y la necesidad de reducir las desigualdades y acabar con la pobreza (Global Platform for the Right to the City, s/f).

● El derecho a la ciudad en Ecuador

La Constitución de Ecuador reconoce que:

las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el espacio que permita desarrollar al máximo las diversas manifestaciones y ejercicio pleno de la ciudadanía (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 31).

La Corte Constitucional ha establecido que “el derecho a la ciudad es un derecho difuso, que pertenece a toda la población y a todos los sujetos que la habitan, a las generaciones presentes como futuras, para ocupar, usar y producir ciudades justas y sostenibles” (Corte Constitucional, 2022: párr. 102).

La ciudad, entonces, debe construirse a partir de políticas urbanas que propicien los espacios adecuados para ser incluyente y equitativa. Al hablar del derecho a la ciudad, se debe considerar al menos: 1) la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; 2) la gestión democrática de la ciudad; 3) la diversidad social, económica y cultural; y 4) la armonía con la naturaleza (Habitat III, 2016a).

La planificación es, sin duda, una de las herramientas que permite considerar el derecho a la ciudad. La planificación urbana es –o al menos debe ser– un proceso social y económico que no solamente involucra la construcción o revitalización de los barrios, sino el cambio social para solucionar problemas de distribución de riqueza, bienes y servicios. También, debe establecer “las condiciones para que las ciudades sean resilientes ante cuestiones tales como el cambio climático, los desastres naturales o fenómenos naturales” (Corte Constitucional, 2022: párr. 106).

Cuando se planifica y gestiona adecuadamente, la urbanización puede reducir la pobreza y la desigualdad al mejorar las oportunidades de empleo y la calidad de vida, incluso a través de una mejor educación y salud. Pero, cuando la gobernanza y la planificación son malas, se puede generar congestión, mayores tasas de criminalidad, contaminación, mayores niveles de desigualdad y exclusión social. La planificación urbana, contra lo que habitualmente se supone, si es mal realizada, reproduce diferencias y desigualdades. En otras palabras, la urbanización bien planificada tiene el potencial de convertirse en una fuerza transformadora positiva en lo relacionado al desarrollo sostenible, incluida la reducción de la desigualdad.

La gestión participativa en la construcción de hábitat y planificación de la ciudad es parte de los “derechos del buen vivir”, que deberían verse efectivizados a través de la participación activa de los ciudadanos en la formulación, ejecución y control de políticas y servicios públicos (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 85). Mientras, el diseño e implementación de las políticas territoriales tendientes a garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna (desde una perspectiva de derechos humanos) es potestad del Estado en todos sus niveles de gobierno. Esto lo establece la Constitución, en su artículo 375, donde se estipula que el Estado podrá ejercer “la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda” (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 375). El rol estatal cobra vital importancia en la revisión y manejo de las políticas territoriales vigentes, a través de los gobiernos autónomos descentralizados, llamados a garantizar el derecho a la ciudad, a la vivienda y a la conservación del ambiente, controlando “áreas para el desarrollo a futuro” (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 376). Así, la gestión que le cabe específicamente a cada municipio se hace primordial para fomentar el crecimiento equitativo de las ciudades del país.

Pese a que ha sido nuestro país el que ha generado, a nivel regional, un mayor avance en el reconocimiento del derecho a la ciudad –de la misma forma que ha desarrollado en mayor medida el reconocimiento de derechos sociales–, los contenidos y alcances de estos derechos no han logrado aterrizar en territorio. Las oportunidades que brindan sus ciudades siguen estando distribuidas de manera desigual en el espacio; esto impide que barrios enteros y grupos de atención prioritaria accedan a los derechos sociales que, paradójicamente, el mismo derecho a la ciudad defiende y, a la vez, vulnera. Los barrios marginales son el extremo más notable de la concentración espacial de la pobreza y la desventaja urbana en el país.

Construir ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (objetivo 11 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible) y diseñar e implementar políticas urbanas que contrarresten la desigualdad, la exclusión

y la vulneración de derechos de quienes habitan en ellas sigue siendo un reto en Ecuador.

- **Quito, perspectivas pospandémicas para construir una ciudad más inclusiva y justa**

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es la ciudad más poblada del país, con 2 781 641 habitantes. El 72 % se ubica en parroquias urbanas y el 28 % en rurales (INEC, 2021a). De mantenerse las tendencias históricas de crecimiento hasta 2040, la ciudad aproximadamente tendrá 3.44 millones de habitantes, 37 % de los cuales se asentarán en áreas rurales (Quito Cómo Vamos, 2021).

Según la primera versión de la Visión de Quito 2040 (Habitat III, 2016b), la capital será:

... una ciudad en la que las personas viven dignamente, se sienten orgullosas e integradas. Una ciudad que impulsa el ejercicio pleno de los derechos humanos, la cohesión social, la convivencia armónica y la gestión democrática mediante la participación de sus ciudadanos. Se promueve el derecho a la ciudad.

Retratada en 2016 como la capital de la inclusión, con condiciones de vida equitativa, participativa y democrática, diversa, amable, multicolor, Quito fue vista por 140 expertos como:

Una ciudad en la que nadie se queda atrás, que lucha contra toda forma de discriminación y cuya capacidad de desarrollo está dada por su grado de cohesión social; busca reducir las brechas sociales y protege especialmente a la mujer, a los niños, a los adultos mayores, a las personas con discapacidad y a los ciudadanos en situación de pobreza, vulnerabilidad o riesgo (Habitat III, 2016b)

Desde una visión actual, el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2019-2033, asegura que:

En el 2033, el Distrito Metropolitano de Quito es inclusivo, competitivo, seguro, resiliente a partir de su diversidad; y cohesionado en lo territorial, social y económico. Cuenta con un modelo integral de desarrollo sostenible, compacto y policéntrico; y, de gobernanza responsable, transparente y eficiente; que genera oportunidades equitativas para una vida digna, sana, productiva y recreativa; mejorando la calidad de vida de sus habitantes (Secretaría General de Planificación, 2021).

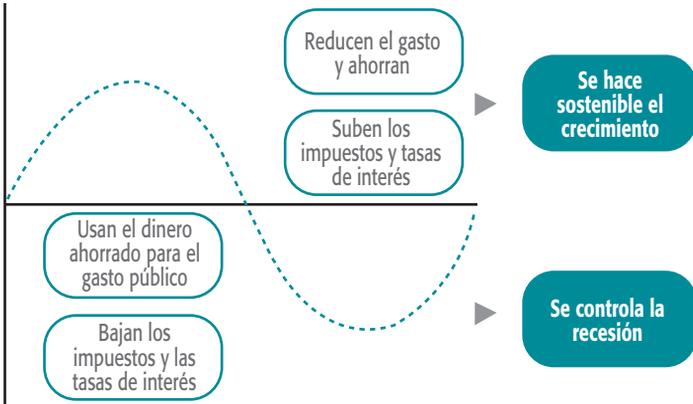
Lastimosamente, la realidad que enfrentan los habitantes en la ciudad capital dista –y mucho– de estas alegaciones, más aún tras hacerle frente a una crisis no solo sanitaria, sino económica, social, política y ambiental, de inmensas proporciones, que ha significado un retroceso en materia de derechos. La pandemia por COVID-19 ha generado en Quito mayor pobreza; profundizó desigualdades e inequidades sociales y multiplicó las vulnerabilidades de la población en general y de los grupos de atención prioritaria en particular. La crisis por el coronavirus reactualizó profundas fronteras urbanas y generó nuevos clivajes. Los contagios y su propagación demostraron que la dinámica metropolitana está organizada en interconexión e interdependencia; así, dejó en claro que la vida urbana no se compone –al menos no debería– de segmentos sociales desconectados.

Esta reactualización de las fronteras rurales con lo urbano abrió una importante y necesaria interrogante de cómo desarrollar y formular políticas que trabajen sobre las desigualdades preexistentes. Deja en evidencia la necesidad de implementar políticas urbanas “contra cíclicas” y con enfoque de derechos humanos que posibiliten una transformación de las desigualdades estructurales y de las brechas existentes entre grupos sociales en el acceso a sus derechos.

Gráfico N.º 1

ÉPOCAS DE ABUNDANCIA Y DE CRISIS ECONÓMICA (CONTRA CÍCLICAS)

En épocas de abundancia económica



En épocas de crisis económica

Fuente: Elaboración propia.

Quito le hace frente a flagelos urbanos como la pobreza, la inseguridad ciudadana, la delincuencia, el incremento de la violencia en todas sus formas y manifestaciones en contra de mujeres, niñas, niños, adolescentes; enfrenta el quebranto de la salud física y mental de sus habitantes, el abandono de sus adultos mayores, la falta de empleo digno que ha dado paso al aumento de la informalidad, el trabajo y la desnutrición infantil, la callejización y la mendicidad; afronta la sobrecarga de trabajo de cuidado de las mujeres, la falta de seguridad alimentaria, la xenofobia, la transfobia y, en general, la discriminación de grupos históricamente excluidos, entre otras tantas vulneraciones, como la problemática relacionada a la fauna urbana. Asimismo, tiene desafíos como la especulación inmobiliaria, el impacto ocasionado por

las empresas mineras o la carencia de servicios –de transporte, sanitarios, educativos, de protección especial– seguros, accesibles, asequibles, cálidos, equitativos, no discriminatorios.

Pese a esta grave situación, según la proforma presupuestaria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) de 2021, se asignaron USD 17 millones al sector inclusión social, lo cual representa una reducción del 50 % en relación con la asignación inicial de 2020 (Quito Honesto, 2021).

Tabla N.º 1

PROFORMA PRESUPUESTARIA MDMQ COMPARATIVO 2020-2021

ÁREA/ SECTOR/ CENTRO GESTOR	ASIGNACIÓN INICIAL 2020	CODIFICADO 2020	% PART 2020	PROFORMA 2021	% PART 2021	VARIACIÓN	% VARIACIÓN
Sociales	142 691 802.46	142 957 458.01	13.26 %	96 360 480.93	13.92 %	-46 596 977.08	-32.59 %
Inclusión social	34 413 301.31	34 107 258.24	3.16 %	17 092 457.14	2.47 %	-17 014 801.10	-49.89 %
COMPINA (CDP)	750 000.00	750 000.00	0.07 %	750 000.00	0.11 %	-	0.00 %
Secretaría de Inclusión Social	3 406 296.25	142 691 802.	0.29 %	1 842 457.14	0.27 %	-1 257 895.04	-40.57 %
Unidad Patronato Municipal San José	30 256 906.06	463 100 352.18	2.81 %	14 500 000.00	2.09 %	-15 756 906.06	-52.08 %
TOTAL MDMQ, sin primera línea de Metro	757 330 687.87	757 330 687.87	70.27 %	486 803 639.02	70.31 %	-270 527 048.85	-35.72 %

Fuente: Quito Honesto (2021).

Como si esto fuera poco, la ciudad no cuenta con políticas sociales inclusivas. Estas no han sido una prioridad, pese a la situación inédita que experimentamos, que ha provocado un trastocamiento social, económico y político de incalculables proporciones. Los problemas que enfrenta Quito tienen sus orígenes en la falta de visión, criterio y liderazgo de quienes conducen sus destinos. De ahí que reorientar la visión de ciudad hacia una donde la protección, la igualdad y el bienestar de todos sus habitantes permita conseguir un orden social más justo y humanitario es una urgencia urbana.

Para avanzar de manera efectiva en esta dirección, es fundamental no solo generar y distribuir de manera equitativa los servicios y recursos en Quito; hace falta construir un nuevo modelo de ciudad. Este modelo deberá garantizar derechos y revertir los problemas estructurales visibilizados con mayor intensidad durante la pandemia para mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes.

- **El derecho a la ciudad desde una perspectiva de género**

El derecho a la ciudad debe incluir el análisis de todas las identidades que sufren discriminación y violación de sus derechos humanos. Al hablar de identidades cruzadas –un concepto ampliamente reconocido en la literatura feminista– nos referimos a una combinación de identidades sociales que incluyen la raza, condición social y económica, etnicidad, religión, orientación sexual, capacidad física, edad y género, entre otros. Estos factores superpuestos pueden causar discriminación, desigualdad y violencia en formas interrelacionadas; todo dependerá del modelo de opresión y poder en los que estas identidades se hallen inmersas (Buckingham, 2011: 6).

Si bien el género es una categoría de estas identidades, termina por afectar a todas las personas que habitan una ciudad, aunque en distinta medida. Por ello, es absolutamente imprescindible que todo debate acerca de los derechos humanos –y en este caso, del derecho a la

ciudad– incorpore un análisis de género para examinar a fondo las desigualdades que existen, e identificar y satisfacer las necesidades humanas y los derechos humanos.

Las mujeres en el DMQ representan el 51.2 % del total de la población quiteña, lo cual equivale a alrededor de 1 424 337 personas (INEC, 2021a). El 27.81 % vive en el área rural. El 40.97 % son adultas y tienen entre 30 y 64 años. El 34.55 % son niñas y adolescentes, entre 0 y 19 años. El 16.69 % son jóvenes entre 20 y 29 años. Y el 7.8 % son adultas mayores que tienen 65 años o más. Las mujeres representan el 60 % de las trabajadoras de la salud, el 81 % del personal que ejerce la enfermería, el 85 % de cuidados directos (infantil, adultos mayores, personas con discapacidad) y el 70 % del personal educativo en los niveles primarios y básicos (ONU Mujeres, 2020).

Las mujeres que habitan Quito a diario hacen frente a formas de exclusión y discriminación en el acceso a nuestros derechos básicos. “Las violaciones al derecho colectivo a la ciudad de las mujeres ocurren todos los días, en sus vivencias y encuentros diarios con la ciudad” (Fenster, 2006). Pese a que no existe información actualizada que permita conocer cuál es la situación de las mujeres en el DMQ frente a la economía de la ciudad, la pandemia de COVID-19 provocó el aumento del desempleo, la pobreza y la sobrecarga de cuidados no remunerados (ONU Mujeres, 2020. Esto genera un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en la región (Cepal, 2021).

En Ecuador, las mujeres siguen teniendo la tasa de desempleo más alta: de cada diez plazas de trabajo, entre seis y siete son ocupadas por hombres (INEC, 2022). Con la pandemia, quienes perdieron su empleo en Quito decidieron emprender en un 80 %; sin embargo, la mayoría de negocios son informales; el 70 % de esta informalidad es femenina (Quito Cómo Vamos, 2021). En pandemia, fuimos las primeras en ser despedidas o suspendidas sin aviso de retorno y las últimas en ser contratadas. En Pichincha, por ejemplo, durante el confinamiento, el 45 % de las mujeres quedó desempleada.

Las mujeres, en situaciones normales, dedicábamos tres veces más tiempo en las tareas del hogar incluso con la pareja en casa; tratándose de mujeres indígenas y afrodescendientes este tiempo se cuadruplicaba. La presencia de la pareja en el hogar durante el confinamiento incrementó estas tareas en un 20 % (ONU Mujeres, 2020). Las actividades más demandantes de tiempo se relacionan con el cuidado directo, la preparación de alimentos y la limpieza de la casa; estas han afectado de manera desproporcionada a mujeres del primer quintil de ingresos, pues una de cada tres de 20 a 59 años en la región se encuentra fuera del mercado laboral por atender responsabilidades familiares, mientras que esta misma situación afecta al 5 % de mujeres en los hogares del quinto quintil (Cepal, 2021).

Las mujeres sostuvieron la crisis no solo desde el cuidado sanitario, sino también con redes solidarias, de autogestión comunitaria y con el aumento de trabajos domésticos y de cuidados, pese a la carga física y mental que esto supuso, en detrimento de la disponibilidad de tiempo personal y profesional. Esta situación “puede provocar y exacerbar problemas de salud física y mental en las mujeres, en un contexto de poco acceso a recursos financieros y de salud para mitigarlos” (OAS, 2020).

Las cargas de los cuidados y su reparto equitativo remunerado son tareas políticas de primer orden para contener el impacto de género y, por ende, el impacto económico y social en la población. No obstante, el cuidado y la reciprocidad –a sentir de las mujeres– se extiende hacia otros seres vivos, hacia la naturaleza. Las mujeres, como seres interdependientes, luchamos por la vida, por el agua, por decir no al extractivismo, por la explotación, el saqueo, la depredación del hábitat, la preocupación por la salud amenazada por la contaminación, la destrucción de los ecosistemas.

Así, se vuelve indispensable valorizar las tareas ligadas al sostenimiento de la vida y su reproducción, repensando el vínculo entre lo humano y no humano. Pero además se torna imprescindible considerarlas como parte de la urbanización planificada, las políticas públicas y la

gobernanza metropolitana, transversalizando el enfoque de género y de derechos humanos desde una mirada interseccional.

● Sistema Distrital de Cuidados

Así, cobra sentido pensar en un Sistema Distrital de Cuidados, a fin de brindar igualdad de oportunidades a las mujeres a través de la ampliación y mejoramiento de más y mejores servicios de cuidado dentro y fuera del hogar; el objetivo es reducir su tiempo total de trabajo; redistribuir el trabajo del cuidado no remunerado entre la sociedad, el mercado laboral y las instituciones de gobierno; y contar con mecanismos para su valoración y reconocimiento. Adicionalmente, se debe reconocer la importancia de los cuidados como motor de la movilidad social, impulsando su crecimiento a través del gasto público (economía del cuidado).

La movilidad social son mejoras o retrocesos en educación, salud, ingresos, ocupación, etc., de las personas. Como se ha evidenciado, las mujeres en Ecuador viven con una sobrecarga de tareas domésticas y de cuidados –la gran mayoría no remuneradas, por lo tanto, sin protección social– que limitan nuestra participación en el mundo laboral, educativo, social y político. Ello incide, directamente, en la posibilidad de generar cambios positivos en nuestra condición socioeconómica. El sistema de cuidados es una vía para la igualdad de oportunidades y la movilidad social de las personas cuidadoras, que en mayor medida son mujeres debido a los roles asignados socialmente y a la ausencia de programas y servicios de cuidado.

A través de un sistema de cuidados se podrían mejorar las condiciones de trabajo de las personas cuidadoras, sea que reciban o no un pago por ello. Bajo un esquema de cuidados se puede tener mayor posibilidad de contar con un empleo formal; esto propicia mejores condiciones de aseguramiento y remuneración para las personas empleadas en servicios de cuidados.

El cuidado es un tema de carácter público, cuya estructura y operación propiciaría la creación de esquemas de seguridad social y servicios de cuidados que mejoren la vida de las personas cuidadoras y las personas que requieren cuidados. Tener acceso a programas de cuidado infantil, a otros servicios de cuidado y protección social incide directamente en el nivel socioeconómico de la persona que cuida: al contar con el apoyo y la libertad necesaria para desarrollarse dentro y fuera del hogar, accediendo a recursos (como la seguridad social), mejoraría sus condiciones de vida actuales y futuras (vejez). Por lo tanto, el esquema de cuidados empodera a las mujeres, protege a las personas que requieren cuidados, fomenta la reorganización de dichas labores y las reparte equitativamente en el hogar, reduciendo la violencia intrafamiliar y de género.

Así, un Sistema Distrital de Cuidados daría estructura y facilitaría la provisión de servicios y mecanismos de apoyo al cuidado. Esto impulsaría la movilidad social ascendente de todos los habitantes del DMQ.

● Violencia

La violencia de género afecta a 7 de cada 10 mujeres en el país y cuesta al Estado USD 4 608 millones, el 4 % del producto interno bruto (PIB). En Pichincha, el 71.6 % de mujeres han vivido algún tipo de violencia de género: 41.2 % en el ámbito social, 23.3 % en el familiar, el 44.5 % por parte de su pareja actual o expareja. El 38 % de las mujeres en esta provincia han experimentado violencia en los últimos doce meses. Esta cifra supera al promedio nacional que se encuentra en el 32 %. A nivel nacional, son las mujeres afrodescendientes las más proclives a ser víctimas de violencia, junto a las jóvenes (entre 18 y 29 años). Las mujeres separadas, en cambio, son quienes presentan mayor riesgo de vivir violencia a lo largo de toda su vida (INEC, 2019).

En Pichincha, desde 2014 hasta 2021 se registraron 175 femicidios, 185 niños, niñas y adolescentes quedaron en la orfandad producto de este flagelo. En el DMQ parroquias como Calderón, El Quinche, San-

golquí, San Miguel de los Bancos registran entre 5 y 13 casos, siendo otros puntos violentos en la provincia. En lo que va de 2022 se han registrado 19 femicidios en la provincia (*Radio Pichincha*, 2022).

● Movilidad y espacio público

El miedo a la violencia, al uso de espacios públicos, así como la falta de políticas de movilidad inclusivas, son problemas transversales cuando se analiza el derecho a la ciudad de las mujeres y las niñas. Es en la esfera privada donde más violencia se sufre, pero los espacios urbanos y el transporte público también pueden representar un peligro para nuestras vidas; estos pueden ser un lujo y una fuente de miedo y temor a la vez. En Quito, el 75.9 % de las mujeres usa el transporte público como el principal medio de movilización; sin embargo, el 93.7 % afirma que es inseguro (Plural, 2019). Pese a que las mujeres son las principales usuarias del sistema de transporte de la ciudad, las que más caminan y utilizan los espacios públicos, estos no están pensados para las mujeres. Así, la construcción de ciudades y comunidades seguras para mujeres y niñas depende de la eliminación de la violencia e inseguridad que impiden que usen los espacios públicos libremente o que tengan un acceso igualitario a la movilidad como ciudadanas con igualdad de derechos, de oportunidad y seguridad.

La violencia en contra de las mujeres y las niñas, generalmente, no es considerada un componente de la violencia urbana. Esto significa que los programas que son diseñados para erradicar la violencia urbana no abarcan la violencia perpetrada en nuestra contra, pese a que cuando se previenen o disminuyen las causas que origina la violencia, también pueden prevenirse o eliminarse problemas relacionados a esta. Entonces, las ciudades pueden ser más seguras para todes.

● Mendicidad y género

Otro grave flagelo que enfrenta Quito es la mendicidad. Se incrementó en un 300 %, siendo las mujeres en un 60 % las principales afectadas.

Esto se debe a que la reducción de la actividad económica golpeó, en primera instancia, a las trabajadoras informales, quienes perdieron su sustento de vida de forma casi inmediata, sin ninguna posibilidad de sustituir el ingreso diario; también responde a que las mujeres han debido parar para cuidar.

Sin mayores oportunidades de empleo de calidad, formación y acceso a las nuevas tecnologías (el analfabetismo digital alcanzó 11.2 puntos para las mujeres) (INEC, 2021b) y la reducción de brechas, el pleno cumplimiento y la efectividad de los derechos para las mujeres se vuelven cada vez más inalcanzables. “La división del trabajo en función del género y la discriminación salarial dificultan que las mujeres, especialmente las de grupos vulnerables, puedan pagar un alquiler, comprar una casa o acceder a un automóvil” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020).

● Participación política

Con la participación política de las mujeres, la dificultad es similar. En las últimas elecciones seccionales de las 221 alcaldías y 23 prefecturas de 2019, las mujeres obtuvieron los primeros lugares apenas en 4 prefecturas y 18 alcaldías. El artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) establece que “... Los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre hombres y mujeres en donde fuere posible [...]”. Sin embargo, en 118 municipios de los 221 no se cumplió este principio, entre ellos en el DMQ.

En una ciudad donde las mujeres no participan en igualdad de condiciones que los hombres tanto en la planificación urbana, la gobernanza local y en los procesos de toma de decisiones relativos a los ambientes urbanos, se impide que la mujer tenga voz política. También, imposibilita exigir servicios de atención y cuidado para nosotras y otros grupos de atención prioritaria con quienes, muchas veces, compartimos estos servicios.

Avanzar en una acción política que posibilite transformaciones hacia una ciudad más justa para toda persona que la habita –en especial para las mujeres y aún más para aquellas atravesadas por diversas discriminaciones y desigualdades– pasa no solo por promover la igualdad de derechos, sino por modificar la agenda pública local en clave feminista. Así, releva el cuidado y la salud como base de la sostenibilidad de la vida y recupera la voz de las mujeres en el territorio. De esta manera, fortalece –a través de la articulación de liderazgos políticos, de organizaciones sociales y feministas– la acción territorial.

Hablar del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género, inmersos en esta crisis pandémica, es comprender que lo individual debe imbricarse en un proceso colectivo, tal como lo ha hecho el feminismo. Si algo debe cambiar después de la tragedia humana que experimentamos, es el orden deshumanizado y machista que nos ha regido hasta ahora.

Según Ana Falú, coordinadora del Grupo de Trabajo de las Mujeres y Diversidades de la Plataforma Global por el derecho a la ciudad de las Mujeres, lograr una transformación de la ciudad desde la perspectiva de género se consigue:

1. Construyendo una ciudad más vivible que priorice inversiones públicas para mejorar infraestructuras y servicios y eviten la gentrificación del modelo de urbanización neoliberal. Una ciudad que desaliente la especulación, con procesos participativos de planificación estratégica.
2. Con barrios más habitables, con acceso seguro a la tierra y la vivienda para los sectores populares (especialmente para mujeres jefas de hogares y disidencias).
3. Reconstruyendo los vínculos barriales, promoviendo participación comunitaria, apropiando espacios públicos y desarrollando proyectos culturales.

4. Transformando los intangibles de la cultura patriarcal. El derecho a decidir sobre el propio cuerpo, nuestro primer territorio, y sobre la casa, el barrio y la ciudad.
5. Con economías pensadas para la sostenibilidad de la vida, que reconozcan el aporte invisibilizado que las mujeres realizan a través del trabajo no remunerado, y establecer políticas que promuevan iniciativas de la economía popular colectiva.
6. Con espacios públicos sin violencias, con equipamientos para la diversidad, transporte accesible y seguro, lugares de recreación.

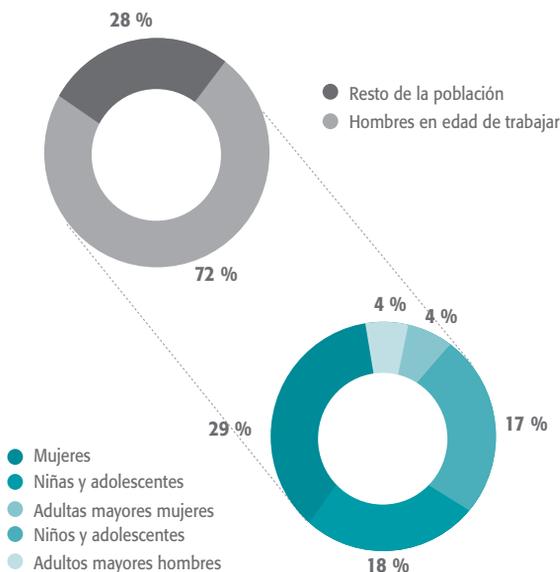
Se deberían aplicar estas ideas fuerza-inspiradoras en la ciudad capital, teniendo en cuenta que ninguno de los puntos mencionados puede hacerse realidad si no se incorpora a los otros de manera simultánea. Todas estas propuestas se encuentran interconectadas; son esenciales para la materialización total del ejercicio del uso y participación igualitaria del derecho a la ciudad.

- **Una ciudad construida desde la estatura de las niñas, niños y adolescentes**

La actividad urbanística en DMQ se ha concentrado casi exclusivamente en torno a la vida de los adultos, y más puntualmente, en aspectos relacionados al comercio, la industria, la movilidad, etc. La ciudad ha tomado como modelo de ciudadano a un hombre adulto, con automóvil y en edad de trabajar, adecuando sus características a las necesidades de este y correspondiendo a sus necesidades y exigencias.

Gráfico N.º 2

HABITANTES DE QUITO 2020



Fuente: INEC (2020).

Si bien hemos sido las mujeres las primeras en denunciar este error y exigir una ciudad adaptada a nuestras necesidades (sin mayores logros), al no tener las niñas y los niños la misma capacidad de agencia y lobby político, sus requerimientos no han sido escuchados; menos aún tomados en cuenta a la hora de hablar de planificación urbana. Esto pese a que cuando las niñas y los niños transmiten sus necesidades y exigencias, también lo hacen por el resto de grupos de atención prioritaria (las mismas mujeres, las personas con discapacidad, de la diversidad sexual o los adultos mayores, etc.).

La ciudad ha tomado nuevos criterios de desarrollo; no obstante, no ha desplegado acciones de promoción, protección y defensa ajustadas

al contexto y realidad que hoy enfrentan las niñas, niños y adolescentes (así como otros grupos de atención prioritaria y en situación de exclusión social que habitan Quito). Dichas decisiones tendrán impactos positivos y directos en sus vidas. Lastimosamente, la ausencia de políticas municipales para la población infanto-juvenil, así como de servicios de atención directa de niñas, niños y adolescentes de calidad, con capacidad de cobertura y con recursos técnicos y financieros suficientes, hacen que los niños que habitan el DMQ no puedan ejercer ni ver asegurados sus derechos.

Años atrás, las niñas y niños esperaban la hora de salir de su casa para encontrarse con sus amigos en el parque, en la esquina, en la calle. Hoy, esperan llegar a la casa para comer; ir a sus cuartos para conectarse, jugar videojuegos, ver películas, leer libros (con suerte), enviar mensajes, estar en redes sociales. La casa acoge a la ciudad entera en un único espacio autosuficiente. De ahí que debemos devolverles la ciudad a las niñas y los niños y, para lograrlo, no solo hace falta crear infraestructuras, servicios o programas de atención directa, permanentes, gratuitos y multidisciplinarios, sino que también debemos cambiar de modelo de ciudad.

Dicho modelo de ciudad, entre otras cosas, les debe devolver su autonomía: cuando las niñas y los niños puedan ir solos a la escuela, salir a los parques, plazas o a la calle a jugar con sus amigos, sin la vigilancia de un adulto, también lo podrán hacer las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad y todos quienes habitan la ciudad. Si devolvemos la ciudad a las niñas y niños, ellos podrán encontrar, en su autonomía, la libertad que necesitan para crecer. En cambio, si devolvemos las y los niños a la ciudad, obligamos a la ciudad a hacerse cargo de ellos. Esto implica cuidarlos y protegerlos –tomando siempre en cuenta que el objetivo de la protección de niños, niñas y adolescentes y de sus derechos debe entenderse en el sentido más amplio y como un contínuum (a lo largo de todo su ciclo vital).

La ciudad, a través de sus autoridades, juega un papel determinante en la promoción, protección y defensa de los derechos de niños,

niñas y adolescentes y para la identificación temprana de situaciones de riesgo y desprotección. La posición privilegiada de las autoridades municipales, por su cercanía con sus habitantes, permite integrar más fácilmente la participación ciudadana y la de los propios niños, niñas y adolescentes en la gestión de asuntos públicos, en la identificación de problemáticas y de posibles soluciones.

Se impone, entonces, erradicar problemáticas graves como el trabajo infantil que antes de la pandemia aquejaba al 3 % de niños, niñas y adolescentes en el DMQ, quienes en su gran mayoría realizaban trabajos prohibidos y peligrosos (Consejo de Protección de Derechos, 2020); la desnutrición crónica infantil afecta a 28 de cada 100 niños menores de dos años en Quito, cifra por encima del promedio nacional que es del 27 % de niños en ese rango etario (*Primicias*, 2021b). El maltrato infantil se incrementó durante la pandemia, afectando en mayor medida a las niñas (52 %) del país, siendo Pichincha, según informe de la Dinapen, la provincia que más denuncias registra (19.85 %) (*Primicias*, 2021a); entre otros problemas epidemiológicamente significativos: el suicidio adolescente, la primera causa de muerte tanto para adolescentes mujeres y varones en el país; el consumo problemático de drogas y alcohol; el embarazo infantil y adolescente, cifra que antes de la pandemia ya era escandalosa con 13 embarazos de niñas de entre 10 y 14 años diario, sumados a los 182 nacimientos diarios de madres (si así se las puede llamar) de entre 15 a 19 años. Ecuador es el segundo país con la tasa de fecundidad más alta de la región, 111 nacidos vivos por cada 1 000 adolescentes; en Pichincha, esta tasa es de 35.95 nacidos vivos por cada 1 000 adolescentes (INEC, 2020). Estos y otros flagelos –como la callejización, la mendicidad, la trata con fines de explotación sexual y laboral o el matrimonio infantil– son problemas que afectan el desarrollo evolutivo de la población infanto-juvenil del DMQ y que deben ser prevenidos y atendidos en la ciudad.

Es fundamental garantizar la participación significativa y protagónica de las niñas y los niños de la ciudad. Ellos tienen derecho a expresar su opinión libremente, en todo lo que les afecte, de acuerdo con su

edad y madurez, y a ser escuchados por quienes toman decisiones atinentes a sus derechos, su desarrollo y el curso de su vida. Ahora bien, el derecho de los niños a ser escuchados tiene dos dimensiones, una individual y otra colectiva. Al hablar de una ciudad desde la estatura de las y los niños, nos centramos en la dimensión colectiva y el derecho a su participación social a través de procesos de participación genuinos, serios, respetuosos y sostenidos que abarquen las dimensiones normativa, programática e institucional. Que las niñas, niños y adolescentes participen activamente en la planificación de la ciudad, con sus ideas y propuestas innovadoras y creativas, así como el hecho de que los tomadores de decisión se comprometan a escucharlas y a tenerlas en cuenta, posibilitará que ellos regresen a las calles a jugar. Esto permitirá que la población infanto-juvenil se divierta en vecindarios nuevos, sean más empáticos y amables y haya seguridad para todos.

Repensar la ciudad desde la perspectiva de las niñas, niños y adolescentes es un enorme reto; para lograrlo, se “debe cambiar o renunciar a algunas características estructurales y a algunos comportamientos que hacen imposible esta experiencia fundamental para un crecimiento de los ciudadanos más pequeños” (Tonucci, 2015). Si la ciudad logra este cometido y se mira a sí misma desde la estatura de las niñas, niños y adolescentes que en ella habitan –es decir les da tiempo y espacios para jugar, escucha y pone en práctica sus ideas–, quizás pueda salvarse. Parafraseando a Tonucci, cuando la ciudad olvida a los niños, olvida al resto de habitantes que en ella habita.

- **Un hábitat de derechos humanos: desde el paradigma de los cuidados hasta un gran pacto ecosocial y económico**

Como se ha explicado, el derecho a la ciudad es un derecho humano colectivo. Su ejercicio posibilita la integración y materialización de otros derechos consagrados en el derecho internacional de derechos humanos y en nuestro ordenamiento jurídico nacional vigente. Este derecho contribuye, también, a la implementación de otros derechos colectivos con los que se encuentra conectado.

Para la Plataforma Global del derecho a la ciudad, el derecho a la ciudad, en la práctica, significa garantizar ciudades y asentamientos humanos (i) libres de discriminación; (ii) con igualdad de género; (iii) que integren las minorías y la diversidad racial, sexual y cultural; (iv) con ciudadanía inclusiva; (v) con una mayor participación política, (vi) que cumplan sus funciones sociales, incluso reconociendo y apoyando los procesos de producción social y la reconstrucción del hábitat; (vii) con economías diversas e inclusivas; y (viii) con vínculos urbano-rurales inclusivos (Global Platform for the Right to the City, s/f).

Y, aunque se ha abordado extensamente la perspectiva de género y el derecho a la ciudad para promover un Quito justo, seguro, inclusivo, sano, accesible, asequible, resiliente y sostenible, no es posible hablar del derecho a la ciudad sin tomar en cuenta la pluralidad que comprende esta idea de “todes”. En otras palabras, se debe pensar en la gente (permanente o temporal) que lo habita, en especial en aquellos grupos históricamente excluidos. Porque para transformar a la ciudad y hacer de ella un hábitat de derechos humanos, no podemos dejar a nadie atrás. Y “no dejar a nadie atrás” (Agenda 2030) implica comprender que la discriminación se desarrolla en el marco de estructuras de desigualdad social y afecta a amplios grupos de personas de formas diferentes y superpuestas. Quito debe luchar, desde un enfoque de derechos, contra la discriminación para evitar que las dinámicas del poder hegemónico sigan contribuyendo a crear grandes desigualdades en la ciudad capital.

La discriminación puede afectar a una persona en un caso concreto (enfoque individual) o a un amplio grupo (enfoque colectivo). Es desde este último enfoque que Quito debe abordar las formas de discriminación institucionales, espaciales, interseccionales y sistemáticas que enfrenta. De esta forma, no solo podrá determinar su alcance, sino que las minorías y la diversidad étnica, racial, sexual y cultural, será respetada y protegida, facilitando, además, la promoción de las costumbres, recuerdos, identidades, idiomas, expresiones artísticas y prácticas culturales no discriminatorias entre sus habitantes.

Así, no solo se ataca la discriminación; también se genera un sentido de pertenencia y propiedad que alienta la colaboración efectiva y la participación significativa y protagónica de los ciudadanos en la toma de decisiones, en la planificación urbana y en sus procesos de seguimiento a través de mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros. Esto permite que sus habitantes puedan ejercer, reclamar, defender y promover una gobernanza equitativa. Esta gobernanza equitativa debe garantizar que el DMQ cumpla con su función social, a través de viviendas, bienes, servicios y oportunidades urbanas y rurales accesibles, asequibles, justas y ambientalmente equilibradas, en especial para las mujeres, los adultos mayores, personas con discapacidad y demás grupos de atención prioritaria.

El interés público y social incluye, pero no se limita a, la protección de los ecosistemas y su diversidad biológica; la atención de la salud; la contención del crecimiento urbano incontrolado; la movilidad sostenible; la energía renovable y moderna; el agua potable y el saneamiento; la alimentación sana, nutritiva y suficiente; la recolección de desechos; la prevención de los cambios innecesarios del uso del suelo; la planificación educativa, cultural, de las tecnologías de la información y comunicación; la atención en salud; y la eliminación de barreras institucionales, jurídicas, socioeconómicas, físicas, entre otras tantas funciones sociales.

De acuerdo con encuestas realizadas a propósito de las próximas elecciones seccionales, los principales problemas de los habitantes de Quito son la inseguridad, seguida de la falta de empleo y la mala administración. Si la inseguridad es el mayor problema de la capital, construir una ciudad más segura debe ser la respuesta, especialmente para mujeres, niñas, niños y adolescentes. Aunque hemos comentado con amplitud a este respecto en páginas anteriores, priorizar la creación de espacios y servicios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad –incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, jardines y parques– no solo mejorará las interacciones sociales y la participación política, sino que hará posible abrazar la diversidad y fomentar la cohesión social. Si a esto le añadimos la satisfacción de

medios de subsistencia para todes, Quito estaría fomentando no solo el desarrollo social, sino también el económico de sus habitantes.

Salvaguardar y asegurar el acceso a medios de vida seguros y trabajo decente en Quito implica reconocer el trabajo doméstico y el comunitario realizado en su gran mayoría por las mujeres. También, da cabida a otras economías (por ejemplo, la economía popular y solidaria). Estas economías urbanas inclusivas y sostenibles deberían formar parte de una urbanización planificada, en la que se reconozca la contribución de aquellas personas que trabajan en el sector informal, con énfasis en las mujeres trabajadoras no remuneradas, domésticos y migrantes. Ellos y ellas deberían tener mejores condiciones de trabajo y se les debería garantizar la seguridad de sus ingresos a través de su protección jurídica y social; de esta forma, promoverían el acceso no discriminatorio a las oportunidades de generación de ingresos legales para todes.

Quito debe aprovechar al máximo su potencial para mejorar la productividad; la cohesión social, económica, territorial; la seguridad; y la sostenibilidad ambiental. Debe alentar la interacción y la conectividad entre las zonas urbanas y rurales, fortaleciendo la movilidad y el transporte sostenible y las redes e infraestructura tecnológica y de comunicación. Asimismo, debe poner en práctica políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, reduciendo la vulnerabilidad, aumentando la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y antropogénicos. De esta manera, fomenta la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, reduciendo al mínimo el impacto ambiental y transitando hacia la adopción de modalidades de consumo y producción sostenibles.

Naciones Unidas (2021) ha señalado que para 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible no serán alcanzados. El Informe Anual de los ODS 2021 señala que “la COVID-19 ha llevado al primer aumento de la pobreza en una generación, hasta el punto que ha empujado de nuevo a entre 119 y 124 millones de personas a la extrema pobreza en 2020”. El mercado laboral ha sido afectado y eso se traduce en la pérdida del equivalente a 255 millones de puestos de trabajo a tiempo completo,

cifra cuatro veces mayor que la registrada durante la crisis financiera 2007-2009.

Las recomendaciones de ONU-Habitat (2021) en su informe “Ciudades y pandemia hacia un futuro más justo, verde y saludable para todos” demuestran que a través de “ciudades compactas y bien planificadas, que combinan funciones residenciales y comerciales con espacios públicos y viviendas asequibles, pueden mejorar la salud pública, la economía local y el medio ambiente”. Este mismo informe recomienda fortalecer el acceso a las finanzas municipales a fin de construir una economía urbana, verde, diversa, justa y sostenible.

Frente a este panorama, urge contar en Quito con una gobernanza y planificación urbana que reduzca el impacto de la pandemia, que detenga el aumento de la desigualdad, la discriminación y la pobreza. La ciudad debe procurar que la salud, la vivienda y la seguridad se prioricen en aquellos sectores en los que esta crisis atípica resultó ser devastadora, no solo por necesidad social, sino también por un profundo compromiso con los derechos humanos para todos.

Es cierto que ningún gobierno, local o nacional, elige las líneas de fractura social y urbana que generan intensos desacoples que responden a tendencias estructurales de larga data y a imprevistos imposibles de resistir como la pandemia. Pero sí pueden tomar cursos de acción que los amplifiquen o encontrar formas posibles de minimización y qué mejor si estas tienen un enfoque de derechos humanos. Es aquí donde cobra su total sentido contar con un nuevo contrato social, que vaya desde el paradigma de los cuidados hasta un gran pacto ecosocial y económico que tanto necesitamos.

- **Una agenda urbana y humana anclada al Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito**

No basta con la genuina preocupación respecto a las problemáticas sociales que enfrentan las personas que habitan la ciudad, en especial

de los grupos de atención prioritaria (GAP) y quienes viven situaciones de exclusión y vulnerabilidad. Es necesario avanzar de manera efectiva hacia una agenda urbana y humana anclada al Sistema de Protección Integral.

El marco constitucional y la normativa vigente consagra sistemas de protección para que las y los actores de la sociedad, de forma sistémica y coordinada, de acuerdo con sus atribuciones y responsabilidades, aporten a la protección de los GAP. Estas personas, en virtud de las situaciones de riesgo, violencia, discriminación, exclusión social, requieren de una protección prioritaria y especializada. La visión sistémica de la protección integral concebida en nuestra norma suprema aterriza de forma descentralizada y desconcentrada en todo el territorio ecuatoriano. En el caso del DMQ, este cuenta con un Sistema de Protección Integral (SPI) (Distrito Metropolitano de Quito, 2019: art. 849). Entre sus objetivos se encuentran: a) garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos de quienes habitan en el DMQ, en especial de los grupos de atención prioritaria; y, aquellos que se encuentran en situación de exclusión y vulnerabilidad; b) velar por la protección y tutela de los derechos de los animales y la naturaleza; y, c) promover la articulación, coordinación y corresponsabilidad entre las personas, comunidad y organismos que conforman el Sistema (Distrito Metropolitano de Quito, 2019: art. 852).

Dado el carácter interdependiente que se configura en el SPI, cada actor cumple por sí mismo atribuciones específicas, pero necesita de la coordinación y articulación con los otros actores para su efectivo cumplimiento. Solo a través de un trabajo coordinado en el marco de un sistema se puede contribuir a la protección –como un continuum– de las personas que habitan la ciudad y, en consecuencia, garantizarles una vida digna. Por lo tanto, si queremos lograr la efectiva vigencia, protección y defensa de los sujetos de derechos que habitan la ciudad, se debe construir el andamiaje y las estructuras operativas necesarias para echar a andar el SPI.

Se debe comenzar por diseñar y fortalecer un modelo operativo que efectivice los derechos de los GAP. Esto incluye la distribución de competencias y responsabilidades entre las instancias que lo integran, poner en funcionamiento a la institucionalidad y crear estructuras y mecanismos necesarios acorde a las obligaciones, principios y estándares aplicables en el diseño y funcionamiento de los sistemas de protección. Debe ir de acuerdo con las obligaciones que se derivan del derecho internacional de los derechos humanos. No obstante, el modelo de gestión no garantiza la protección integral de los grupos de atención prioritaria ni de sus derechos si, al menos, no cuenta con (CIDH, 2017):

- Políticas públicas, programas y servicios de atención directa;
- Mecanismos institucionales de articulación para la planificación, diseño, aprobación, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, considerando los diversos niveles territoriales (institucionalidad);
- Sistema de recopilación de datos y análisis de la información;
- Mecanismos independientes de vigilancia;
- Sistemas de medición, monitoreo y evaluación;
- Sistemas de difusión y sensibilización de los derechos de los grupos de atención prioritaria;
- Recursos humanos especializados y en número adecuado;
- Recursos económicos suficientes para financiar las políticas, programas y servicios de atención directa;
- Participación activa y protagónica de los grupos de atención prioritaria;
- Protocolos y estándares de actuación, prestación de los servicios y mecanismos de presentación de quejas.

Bajo este gran paraguas de protección continuada y de la garantía efectiva de los derechos de los habitantes del DMQ, en especial de los

grupos históricamente excluidos, se podrán acortar las brechas hasta ahora existentes entre el reconocimiento jurídico de sus derechos y la compleja realidad en la que viven y se desenvuelven estos grupos. También, se disminuirán las brechas entre el mandato constitucional y normativo de creación del SPI y su real funcionamiento.

Así, podemos integrar al SPI sistemas locales de cuidados, de protección de la violencia, junto con programas, proyectos, planes, rutas y agendas de los GAP y otras medidas necesarias para garantizar, por ejemplo, su acceso a una justicia efectiva. Dichos desafíos requieren de acciones articuladas, holísticas, multisectoriales y multifacéticas, pues todo lo que se haga de manera aislada o individual será una medida parche que no resolverá definitivamente las problemáticas sociales que enfrentan los sectores menos favorecidos de Quito.

Finalmente, pero no menos importante, lograr el liderazgo político al más alto nivel local impulsará el funcionamiento del SPI y le otorgará la necesaria relevancia política que requiere. Tener a la cabeza del sistema a la máxima autoridad municipal, tomando decisiones integrales y holísticas en favor de los GAP no solo compromete a todos los actores del Sistema, sino que moviliza a otros (la sociedad civil, la academia, el sector empresarial, los medios de comunicación y la sociedad en general), debido a la prominencia que asume la temática en la agenda política. Una agenda urbana y humana debe sostenerse en el real funcionamiento del SPI para garantizar la realización efectiva de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes del DMQ, en condiciones de igualdad y libre de discriminación. Con un robusto y fortalecido Sistema de Protección Integral, el DMQ podría garantizar los derechos y el bienestar de sus habitantes. La agenda puede tener varios puntos, ojalá consensuados y no impuestos por la autoridad de turno.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Ecuador*. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Buckingham, Shelley (2011). Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género; *Revista de derechos humanos – defensor*, 4.
- Cepal (2021). La pandemia del COVID-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en la región. Cepal. <https://www.Cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>
- CIDH (2017). Garantía de derechos. Niñas, niños y adolescentes. *CIDH*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>
- Consejo de Protección de Derechos (2020). Consejo de Protección de Derechos presentó el diagnóstico situacional sobre el trabajo infantil en el Distrito Metropolitano de Quito. <https://proteccionderechosquito.gob.ec/2020/05/20/9005953/#:~:text=Los%20problemas%20m%C3%A1s%20frecuentes%20que,e%20cual%20debe%20ser%20erradicado.>
- Corte Constitucional (2022). Caso No. 2167-21-EP/22. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNldGE6J3RyYW1pd-GUnLCB1dWlkOic5OWVmN2EyZC1kM2I5LTQwOWQtOWY4ZS1jMD-c3YzYxYWQ2ZGMucGRmJ30=
- Distrito Metropolitano de Quito (2019). Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Quito.
- Fenster, T. (2006). *“The Right to the City and Gendered Everyday Life”*.
- Global Platform for the Right to the City (s/f). Agenda del derecho a la ciudad. Global Platform for the Right to the City. https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf

- Habitat III (2016a). The Right To The City And Cities For All. *Habitat III Policy Papers*. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat%20III%20Policy%20Paper%201.pdf>
- _____ (2016b). *Visión de Quito 2040*. Quito. <http://8.242.217.84:8080/xmlui/handle/123456789/33016#:~:text=La%20Visi%C3%B3n%20de%20Quito%20propone,diversidad%20cultural%20en%20su%20mayor>
- INEC (2022). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, *INEC*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2022/>
- _____ (2021a). Estadísticas. *INEC*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>
- _____ (2021b). Indicadores de tecnología de la información y comunicación. *INEC*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2020/202012_Boletin_Multiproposito_Tics.pdf
- _____ (2020). Camas y egresos hospitalarios. *INEC*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/camas-y-egresos-hospitalarios/>
- _____ (2019). Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU).
- _____ (2010). Población por área según provincia y cantón. *INEC*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=310&force=0>
- La Tecla Eñe (2020). Distanciamiento social y desacoples urbanos. <https://lateclaenerevista.com/distanciamiento-social-y-desacoples-urbanos-por-ramiro-segura-y-jeronimo-pinedo/>
- Naciones Unidas (2021). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Naciones Unidas*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021_Spanish.pdf

- OAS (2020). Argumentario COVID-19. <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>
- ONU Mujeres (2020). El Impacto económico del COVID-19 en las mujeres de América Latina y el Caribe. *ONU Mujeres*. <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/11/impacto-economico-covid-19-mujeres-america-latina-y-el-caribe>
- ONU Habitat (2021). Ciudad y pandemias: hacia un futuro más justo, verde y equitativo. *Organización de las Naciones Unidas*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/informe-ciudades-y-pandemias-hacia-un-futuro-mas-justo-verde-y-equitativo>
- Plural (2019). Incorporación de la perspectiva de género en el Sistema Integrado de Transporte Público en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Primicias* (2021a). En Ecuador, el 52% del maltrato infantil impacta a las niñas. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ecuador-maltrato-infantil-ninos-ninas/>
- _____ (2021b). 28 de cada 100 niños menores de dos años sufre desnutrición en Quito. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ninos-menos-dos-anos-desnutricion-quito/>
- Quito Cómo Vamos (2021). Informe de calidad de vida 2021. Quito. https://quitocomovamos.org/wp-content/uploads/2021/12/informe-de-calidad-de-vida-2021_compressed.pdf
- Quito Honesto (2021). Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción. *Quito Honesto*. http://www.QUITOHONESTO.GOB.EC/anexos/2021/Literal_g_Liquidacionpresupuesto2020.pdf
- Radio Pichincha* (2022). 175 femicidios en Pichincha desde 2014; 18 en lo que va del 2022. *Radio Pichincha*. <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/175-femicidios-en-pichincha-desde-2014-18-en-lo-que-va-del-2022/>

Secretaría General de Planificación (2021). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PMDOT 2019-2033: Diagnóstico social*. Quito. [https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Sesiones%20de%20Concejo/2021/Sesi%C3%B3n%20170%20Extraordinaria%202021-08-30/PMDOT-PUGS/Informes/3.1_informe_t%C3%A9cnico_jur%C3%ADdico_de_pmdot_2021_2033_\(sgp\).pdf](https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Sesiones%20de%20Concejo/2021/Sesi%C3%B3n%20170%20Extraordinaria%202021-08-30/PMDOT-PUGS/Informes/3.1_informe_t%C3%A9cnico_jur%C3%ADdico_de_pmdot_2021_2033_(sgp).pdf)

Tonucci, F. (2015). *La ciudad para los niños. ¿Por qué necesitamos de los niños para salvar ciudades?* Barcelona: GRAÓ.

United Nations (2017). *The right to the city and the cities for all*. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat%20III%20Policy%20Paper%201.pdf>

____ (2020). Urbanization: expanding opportunities, but deeper divides. <https://www.un.org/development/desa/en/news/social/urbanization-expanding-opportunities-but-deeper-divides.html>



QUITO: LINEAMIENTOS PARA UNA CIUDAD JUSTA, PRÓSPERA Y SOSTENIBLE

Augusto Barrera Guarderas

El capítulo final recoge algunas propuestas formuladas a lo largo de esta publicación, incorpora otros elementos y los organiza bajo forma de lineamientos y programas para enfrentar la gestión de Quito en las condiciones actuales. El propósito es nutrir un debate sustantivo, informado, basado en evidencias y fundado en principios y argumentos para un plan de gestión del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

Se problematiza sobre la dimensión política, el estado de ánimo y las correlaciones sociales y de poder en la ciudad. El postulado central es la necesaria construcción de un proyecto de profunda transformación urbana y social fundado en valores como la prioridad de la vida, los bienes comunes, el feminismo, el ambientalismo, el derecho a la ciudad y el urbanismo social. Por la naturaleza y profundidad de la crisis de representación política, lo que cabe es construir un nuevo campo de posiciones que no solo se proponga ganar una elección, sino que aspire construir una nueva hegemonía que reconstruya y sostenga un proyecto para el Quito del futuro.

● El carácter multidimensional de la crisis de Quito

La ciudad está sumida en una crisis multidimensional: económica, social, institucional y política. Se aprecia una fuerte desarticulación del tejido social y un estado de ánimo caracterizado por la desconfianza interpersonal e institucional y el miedo; la confianza en el municipio ha llegado a un gravísimo 4.1 % –muy por debajo de varias instituciones (Perfiles de Opinión, 2022)–, y prácticamente no hay un actor político con una imagen positiva.

Este deterioro en el ánimo general tiene un correlato en las condiciones materiales de la población. La pandemia de COVID-19 ha golpeado con particular dureza a los sectores más pobres, cuya condición debida a la desigual distribución de recursos, capacidades y oportunidades, se ha visto agravada. Los efectos en la salud, el trabajo y la educación han sido devastadores para una parte importante de la población y tardará años en recomponerse, más todavía si no existen políticas que atiendan esta realidad.

Presenciamos un repunte de la pobreza y de la pobreza extrema, así como cifras alarmantes de desempleo y empleo inadecuado. Según datos del INEC (2021), Quito se presenta como la ciudad con el mayor porcentaje de desempleo a nivel nacional. Los efectos en la educación son particularmente graves y sus consecuencias se verán en el futuro. La modalidad virtual requiere que los hogares cuenten con conectividad adecuada, acceso a un dispositivo y con instituciones educativas capaces de producir una oferta de calidad. En muchos casos, no se cumple ninguna de estas condiciones, lo que resultará en el incremento de la brecha educativa.

Pero la ciudad venía ya con un grado de crispación y fragmentación política y social que se expresaba no solo en el alto número de candidaturas para alcaldía y concejalías en último proceso electoral, sino en la débil raigambre de los proyectos políticos en la ciudad, tal como lo señala Pablo Velasco Oña en esta publicación. La dispersión política, sumada a las deficientes gestiones, han socavado la legitimidad del

gobierno local, afectando incluso el cumplimiento de sus obligaciones básicas.

Quito se ha convertido en el principal escenario de una feroz guerra política, judicial y mediática que se ha librado durante esta última década. Sin el contrapeso de una identidad local fuerte, la “capitalidad” –como terreno de disputa de los conflictos nacionales– ha anulado una y otra vez, la posibilidad de pensarse como ciudad. Desde hace algunos años, los líderes políticos nacionales además de no ser de Quito, actúan frente a la problemática de la ciudad de forma instrumental a las lógicas del poder nacional.

Hay factores que pudieran explicar una ciudad en disputa, sin rumbo ni hegemonía clara. Las tradicionales élites económicas, sociales y políticas gobernaron la ciudad desde los albores de la república sin mayor contrapeso hasta el colapso de la dolarización y la caída de Mahuad. Este hito supuso el fin de este ciclo de su hegemonía, en medio del formidable crecimiento demográfico y la complejización de la sociedad quiteña. Esas élites, a diferencia de otras en el país, han tenido poco interés en impulsar un proyecto de ciudad y tampoco han permitido el desarrollo autónomo del poder político en el escenario de una ciudad diversa, que no puede ya reconocerse en el abolengo y la “cuna de bien”. Han actuado entre la complicidad y alineamiento con unas gestiones –las suyas– y la oposición y bloqueo con otras.

Tampoco se ha logrado conformar un movimiento popular y democrático robusto. La vieja organización barrial ha sido ampliamente cooptada por redes clientelares y ha sido desbordada en su capacidad de representación en una sociedad fragmentada en la que cada uno se gana la vida diariamente. Al tiempo, asistimos a un proceso de derechización de la clase media quiteña y la preeminencia de una cultura anti cívica como resultado de una ofensiva contra el Estado y lo público. Por errores, sectarismos, limitaciones en la comprensión de la política de proximidad, no ha sido posible construir un bloque progresista, popular y democrático de raigambre y dinámica local, con vocación hegemónica que convoque a sectores medios y empresariales con ver-

dadero compromiso con la ciudad. Abona el empobrecimiento de la esfera pública local en un marco de mediatización de la política, en la que varios medios han funcionado como moneda de cambio de favores, mientras la virulencia de las redes sociales marca el ánimo general.

En resumen, se trata de un momento complejo, de desánimo extendido, fragmentación política y desconfianza institucional, agravado por el auge delincriminal que coloca a la seguridad y la vida como angustia cotidiana.

● Recuperar la polis

Por supuesto, que hay espacios de compromiso con la ciudad y creación de valores cívicos y democráticos. Quito alberga una parte fundamental del sistema universitario del país y con ello la capacidad de investigar e innovar y producir conocimiento útil y pertinente; es el lugar de un activo movimiento feminista que lucha por transformar en el plano institucional y sociocultural la discriminación del género; hay sectores ambientalistas comprometidos con la calidad del hábitat; creadores de arte y cultura, emprendimientos económicos basados en producción limpia y comercio justo, colectivos de apoyo y solidaridad en los barrios. Es una ciudadanía, especialmente joven, que ha cultivado un pensamiento crítico y reflexivo mucho más contemporáneo que tarde o temprano romperá los moldes de la sociedad pacata y reaccionaria.

En fin, hay muchos espacios con gran potencialidad y todavía sin mayores dinámicas de articulación en torno a un proyecto de ciudad. Parece indispensable la conformación de un bloque de unidad política, social, académica y empresarial para darle viabilidad a un proyecto de ciudad.

Estas son las coordenadas en las que hay que pensar un plan y su relación con unos sujetos (bloque/unidad/acuerdo/alianza) que dé viabilidad, concreción, fuerza y eficacia a la gestión de la ciudad. Un programa político no es un ejercicio académico ni el trabajo de un con-

sultor bien pagado. La dialéctica programa-sujeto permite construir el sentido, la fuerza y los contenidos de lo que se aspira a hacer y sobre lo que se le convoca a la ciudadanía. En el caso que nos ocupa, la ciudad de Quito, esta debe ser la vía fundamental para recuperar la ciudad en clave democrática.

Se ha instalado erróneamente la idea de que gobernar la ciudad es un ejercicio de administración técnico-gerencial que puede esquivar las definiciones y las correlaciones de poder que se expresan en el espacio local. Este tipo de racionalidad, pretendidamente técnica, actúa como dispositivo de dominación en tanto que naturaliza, “especializa” y, finalmente, enajena al gran público de los debates sobre qué hacer y cómo gestionar la ciudad. Con esto no afirmo ni de lejos que no se requiera de un nivel de competencia para gobernar una ciudad compleja y llena de desafíos –sobre todo cuando hemos tenido en cargos de responsabilidad a representantes ineficaces e ineficientes–. No obstante, la discusión y definición de la ciudad es un ejercicio colectivo en el que es indispensable situar con claridad qué se gobierna y para quién se gobierna, de modo que podamos definir con qué se gobierna (el programa de gobierno).

Es indispensable elevar el nivel del debate y recuperar la capacidad deliberativa de la esfera pública, hoy plagada de ambiciones, riñas y enconos minúsculos que producen una sensación de bloqueo permanente, erosionan la honestidad intelectual y, finalmente, reducen la política a un espectáculo grotesco. La muerte de la política pública y democrática es el terreno fértil para el predominio de los grupos de interés y la llegada de la intolerancia.

La recuperación de la polis demanda un proyecto de ciudad y un estado de convergencia que lo sostenga y lo plasme. La experiencia de modelos de gestión exitosos en otras ciudades muestra los beneficios de una articulación de sectores populares y medios, de sectores empresariales con interés y vocación local y un tejido asociativo activo y propositivo. Como se señala en el capítulo inicial, se requiere sinergia, capacidad de acción, deliberación inteligente, reglas claras, transparencia para responder para qué y –sobre todo– para quién se gobierna la ciudad.

● Una capitalidad democrática con identidad

Quito ha jugado el arduo rol de capital de un Estado-nación tardío, de débil desarrollo e integración, acechado por pretensiones de élites autonomistas que han hecho de la culpa al centralismo su muletilla para construir su lógica de control/presión con el Estado altamente regionalizado.

La bicefalia Quito-Guayaquil ha tenido un correlato en la dominación política a lo largo de la historia contemporánea del país. Por un lado, existe una poderosa oligarquía agroexportadora y financiera con un fuerte control en la costa; por otro, una burguesía serrana que ha tenido altos y bajos como dinamizadora de un proyecto local/nacional. Esta economía política explica una permanente tensión entre integración y fragmentación del espacio nacional. Han sido vectores de integración el desarrollo de un mercado interno –que, aunque débil, estratificado y volátil, permitió el desarrollo de cierta capacidad industrial–, la expansión de los servicios básicos públicos y la emergencia de una clase media urbana (Barrera, 1999; 2018).

Recurrentemente las oligarquías costeñas han mantenido una posición antiquiteña, regionalista y clasista a través de sus voceros públicos. Cuando estas líneas se escriben, hay un nuevo llamado al federalismo y la autonomía desde los mismos poderes que han gobernado Guayaquil por varias décadas, ahora como mecanismo para reencauchar su legitimidad local y presionar al gobierno (también costeño) desde una posición de fuerza local.

Pese a que la capitalidad complejiza la posibilidad de pensarse como localidad por la superposición de debates, actores e intereses, Quito no puede renunciar a cumplir su rol de capital, nodo articulador de la unidad nacional en clave republicana e institucional, lejos de formas oligárquicas. Se requiere para ello fortalecer una robusta identidad que asuma el proyecto de ciudad (localidad y pertenencia) y defienda ese papel histórico.

- **Un programa basado en la vida, los bienes comunes y el derecho a la ciudad**

El punto de partida de las orientaciones que se proponen es la ciudad como macro bien público común, suma de medios de consumo colectivo y de condiciones de producción y de reproducción de la sociedad y la naturaleza, un espacio de vida y democracia, de construcción de identidad.

En el contexto actual, ese proyecto para Quito no solo supone su reconstrucción, entendida como la vuelta al pasado (identidad nostálgica); sino, por el contrario, deben considerarse como elementos vertebradores del futuro las nociones de bienes comunes¹, el derecho a la ciudad, la gobernanza participativa, la fraternidad (proximidad, solidaridad y cuidado), y la sostenibilidad (ambiental, social, territorial) (Blanco y Subirats, 2012; Brugué y Gomà, 2019; Montaner y Subirats, 2012). El principio es resignificar la ciudad como bien y espacio común.

El programa propuesto se inspira en la triple dimensión del derecho a la ciudad: la existencia de condiciones materiales para la vida de la ciudadanía; una democracia política y social vigorosa, participativa y deliberante; y la plena igualdad de oportunidades, desde las económicas hasta las identitarias. Esto ha sido señalado en el Capítulo 1 de este libro y en la abundante literatura existente sobre el derecho a la ciudad (Borja, 2019; HIC, 2012). Aspectos fundamentales del derecho a la ciudad son los mecanismos de regulación sobre del suelo y la distribución de la renta urbana (Jordán *et al.*, 2017; Minurvi *et al.*, 2016).

Los enormes desafíos que enfrenta la ciudad exigen de un nuevo rol de la municipalidad: liderar, impulsar, facilitar bajo un concepto de gobernanza participativa. No es posible gestionar estos retos con

1 Zubero (2010) señala que hay tres elementos que constituyen un sentido del bien “común”: la existencia de un determinado bien o recurso, una comunidad que hace uso de este recurso, y las normas acordadas por esta comunidad para su gestión o gobierno.

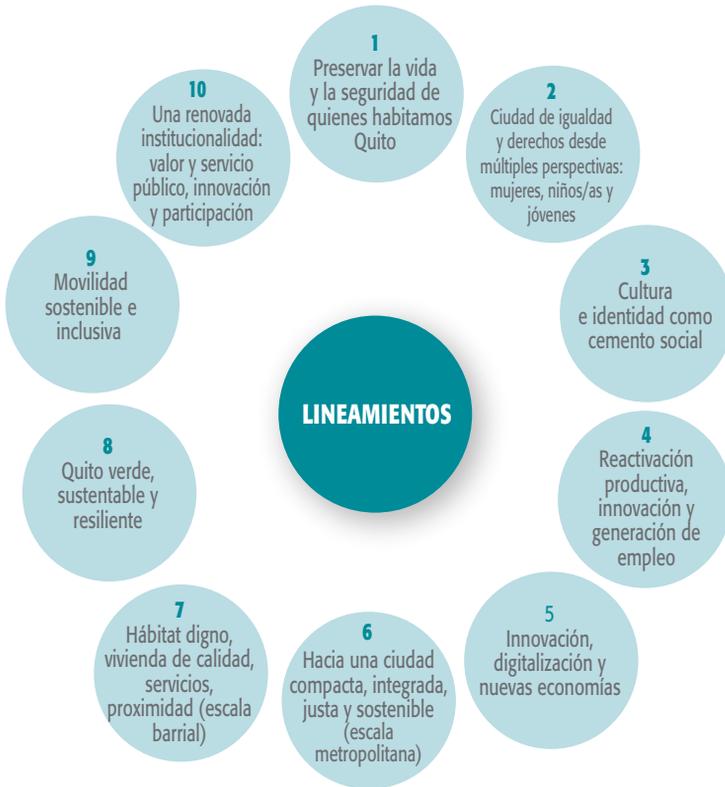
un gobierno local carente de comprensión y sin capacidad de acción. Esto es lo que se aconseja contemporáneamente, dejando atrás discusiones sobre el Estado bajo la dicotomía estatismo versus, privatización o centrado en el tamaño de la burocracia, en lugar de aspectos medulares como su capacidades política, estratégica y operativa para gobernar. En esta línea han adquirido preeminencia una constelación de conceptos como capacidades públicas, valor y servicio públicos. La capacidad política es la habilidad de un gobierno para tomar decisiones inteligentes; explorar el ambiente y definir direcciones estratégicas (Painter y Pierre, 2005, Howlett y Lindquist, 2004). Se trata de producir valor público, es decir, satisfacer con eficacia y eficiencia la provisión de bienes públicos que cumplan la garantía de derechos y la participación de los ciudadanos. Ello implica un nuevo paradigma de servicio público que piense estratégicamente y actúe democráticamente, que reconozca el valor de la rendición de cuentas; que sirva y no solo dirija (Denhardt, 2000); un nuevo tipo de funcionario público que construya ciudadanía, tenga habilidades para solucionar conflictos y alcanzar acuerdos y soluciones; en fin, con un rol pedagógico, de educador social (Solana y Pastor, 2011).

Estos conceptos deben plasmarse en un tipo de intervención holístico, estratégico, territorializado y participativo, tal como se propone y reconoce en muchos lugares del mundo en los que se han impulsado agendas urbanas (Hueté y Merinero, 2020; Alonso *et al.*, 2020).

Con estos elementos en mente, se ponen a consideración algunas ideas bajo la estructura de lineamientos y programas de actuación priorizados. Una vez más, el objetivo es enriquecer y ampliar el debate, antes que tratarlos exhaustivamente.

Gráfico N.º 1

LINEAMIENTOS



Fuente: Elaboración propia.

1: Preservar la vida y la seguridad de quienes habitamos Quito

Una ciudad para la vida debe ser el elemento ordenador del programa, y no es una afirmación retórica. Graves y apremiantes riesgos amenazan la vida de todos y todas, vulnerando el más básico de los derechos

que el Estado debe asegurar. La inseguridad y la delincuencia han tomado todas las esferas de la vida social, hay una crisis en la capacidad de respuesta sanitaria ante la COVID-19, y se observa el recrudecimiento de la pobreza extrema.

Aunque la violencia no es necesariamente una característica propia de las grandes ciudades, se trata de un fenómeno urbano. Por ello, resulta forzoso incidir sobre las dimensiones estructurales sociales, económicas, institucionales y culturales, así como sobre los aspectos específicamente urbanos de la violencia: segregación, patrones espaciales del delito, seguridad del espacio público, etc. No existe una solución única que sea aplicable a todos los casos. En términos generales, las propuestas se pueden dividir en dos grandes grupos: por un lado, las acciones dirigidas a controlar la violencia, cuyo enfoque suele ser apoyado por la criminología y la perspectiva judicial; por otro lado, las acciones dirigidas a prevenirla, que han sido apoyadas por la epidemiología y la salud pública (Fuentes Romero, 2003; BID, 2000).

Las tasas de muertes violentas, homicidios y violencia intrafamiliar han evolucionado de manera dramática en la ciudad. Para 2020, en el DMQ se registraron 110 homicidios intencionados, al igual que un incremento en los femicidios registrados, con 17 denuncias en 2020 cuya relación de víctima con el agresor es en un 34 % con el conviviente. Las parroquias con mayor número de femicidios fueron Calderón, Carapungo, Conocoto y La Magdalena, que registran 107 femicidios desde 2014 hasta 2019 (Quito Cómo Vamos, 2021).

Una política integral de seguridad debe enfrentar tanto las causas estructurales de pobreza y exclusión, como aquellas que fortalezcan los organismos de justicia y rehabilitación. De esta manera, se evita la impunidad y se demanda una presencia policial técnica, eficiente, permanente que aplique la ley con rigor frente a las estructuras delincuenciales.

Desde el punto de vista conceptual, algunas de las competencias municipales hacen referencia a estas formas de prevención:

Gráfico N.º 2

FORMAS DE PREVENCIÓN



Fuente: BID (1999). Elaboración propia.

La Constitución de 2008 señala claramente las competencias exclusivas que tiene el ejecutivo en términos de seguridad y policía, orden público, sistema penitenciario, así como las obligaciones de los órganos de la función judicial. Quito debe demandar con firmeza el cumplimiento cabal de estas obligaciones y, a la vez, asumir la responsabilidad y liderazgo en algunos de los aspectos que le atañen; puede

comenzar por contar con información precisa, clara y territorializada para formular política pública basada en evidencia y evaluar resultados con datos. Eso requiere de mecanismos permanentes de coordinación con todas las funciones implicadas. Hay tareas que son responsabilidad directa de la municipalidad, como la seguridad situacional –iluminación, acceso y calidad del espacio público, etc.– y el riguroso control de los establecimientos de expendio de artículos robados que permite el circuito del delito, entre otros.

Hace más de una década se realizó, como parte de una cooperación entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una encuesta sobre cultura ciudadana (Acero Velásquez y Mockus, 2012). Los resultados alertaban tendencias preocupantes: intolerancia a la diversidad o abierta discriminación, tendencia al incumplimiento de la ley y de la legalidad, débil confianza interpersonal y en la justicia. Al mismo tiempo, una alta accidentabilidad de tránsito y una marcada propensión a los conflictos violentos. Es muy probable que la situación actual sea mucho peor y muestre la profunda erosión de valores cívicos. Se trata de una verdadera emergencia social que atraviesa el ánimo general de la ciudad. Ningún plan o programa de gobierno será posible si está sometido a la trituradora de un estado de ánimo destructivo y cargado de antivalores. Por ello, se precisa un esfuerzo permanente de sensibilización en torno a la convivencia, al aprecio a lo común y al respeto de las reglas. Es particularmente grave la situación de violencia intrafamiliar y de género, tratadas en esta publicación por Sybel Martínez Reinoso (Capítulo 9). La convivencia ciudadana tiene un correlato espacial, ya que ocurre en lugares y condiciones concretas. El espacio público de calidad, accesible y multifuncional, seguro, libre de acoso, apropiado socialmente juega un rol fundamental en la cultura cívica y debe ser aspecto central en el rediseño del espacio urbano.

Partiendo de ese marco integral y de una visión multidimensional que atraviesa el conjunto del plan, se proponen específicamente algunos de estos planes prioritarios:

Tabla N.º 1

PLANES PRIORITARIOS DEL LINEAMIENTO

P1: Observatorio Metropolitano de Seguridad	Es indispensable contar con datos, información y evidencia para la adecuada formulación de la política pública y su constante seguimiento. Debe incorporar el análisis específico y espacial del delito y optimización de la calidad y los tiempos de respuesta (Páez, 2020).
P2: Mesa permanente de seguridad	Constituida por todos los actores de la seguridad y liderada por el alcalde con seguimiento y responsabilidades precisas. Abierta al escrutinio público. Mecanismo permanente de procesamiento de políticas y evaluación.
P3: Erradicación de los puntos y sistemas de expendio de objetos robados	El MDMQ cuenta con los instrumentos jurídicos para terminar con un mercado de objetos robados, golpeando duramente a las organizaciones delincuenciales.
P4: Plan de prevención situacional	Intervención específica en los puntos y espacios que facilitan actividad delictiva: iluminación, calidad de las aceras, paradas del sistema de transporte, mercados y puntos de aglomeración.
P5: Plan integral de prevención y respuesta a la violencia intrafamiliar	Desarrollo del sistema distrital de protección de derechos.
P6: Recuperación de la convivencia y cultura de paz	Programa permanente que promueva la construcción de valores de tolerancia, cooperación. Enfrentar las riñas y violencia vecinal.

Fuente: Elaboración propia.

2: Ciudad de igualdad y derechos desde múltiples perspectivas: mujeres, niños y niñas y jóvenes

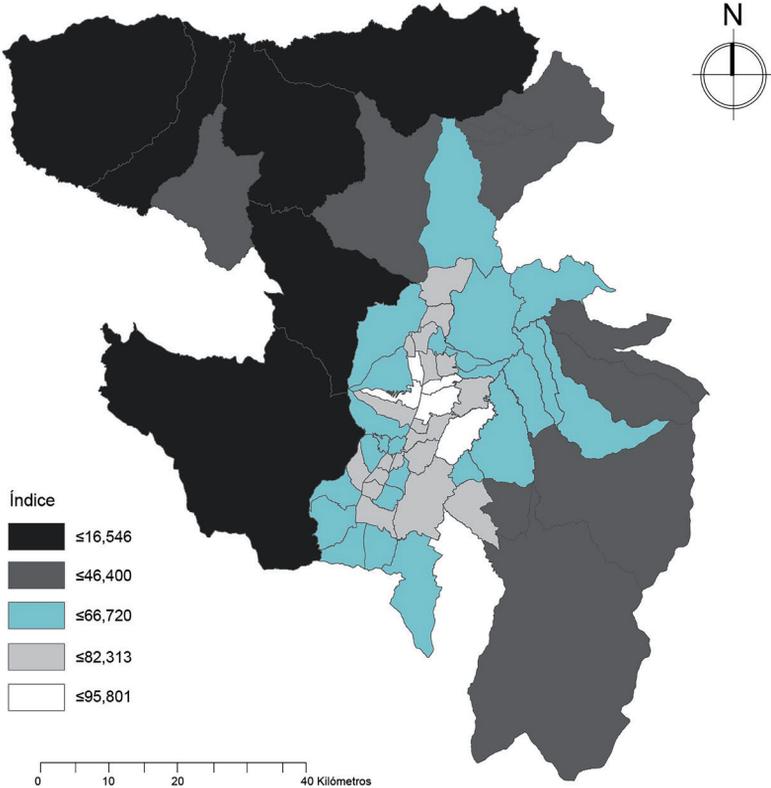
Desde hace varias décadas, hay una amplia producción académica que ha trazado y explicado la realidad de la injusticia y segregación en las ciudades latinoamericanas. No solo se cuenta con diagnósticos sobre el estado de la desigualdad, sino también sobre las preocupantes tendencias que señalan su agravamiento (Arriagada, 2000; Dammert y Delgadillo, 2019; Dammert *et al.*, 2019; Sabatini, 2003; Katzman, 2005, Barrera *et al.*, 2021).

La producción de la desigualdad urbana es resultante de varios factores: el tipo de vínculo que la persona tiene con la economía (calidad del empleo, propietario/asalariado), la calidad de la educación (educación formal y “mochila cultural”) y las condiciones de vida en su entorno inmediato –acceso a servicios, calidad de la vivienda– (Arriagada, 2000; Sabatini, 2003; Segura, 2014). Un estudio realizado por Barrera, Cabrera y Velasco (2021), a partir de la construcción de un índice de calidad de vida aplicado a las 65 parroquias de Quito observa una estructura socioespacial heterogénea con significativos niveles de segregación residencial y socioeconómica. La más evidente característica es la divergencia entre la zona urbana y su inmediata periferia, frente al amplio territorio de las zonas rurales. En el área urbana consolidada se pueden identificar tres dinámicas socioespaciales: el centro norte financiero y residencial es habitado por sectores altos, el gran continuum urbano, que se matiza con las periferias más recientes; la realidad del deterioro del núcleo histórico central de la ciudad y de las periferias más pobres.

En el área rural se observan también tres dinámicas diferenciadas: las parroquias más próximas, que están conurbadas y han sido asimiladas en la lógica de la ciudad o están en pleno proceso de transición; las parroquias orientales, con déficit de servicios y pobreza; y, finalmente, la abandonada periferia occidental (Barrera *et al.*, 2021).

Gráfico N.º 3

ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA PARA EL DMQ



Fuente: Barrera *et al.* (2021: 15).

La epidemia por COVID-19 ha desnudado las deficiencias de las capacidades públicas para dar respuesta a la crisis sanitaria, ha profundizado las desigualdades históricas y ha creado nuevas brechas, tal como lo analiza

Francisco Hurtado en uno de los capítulos de este libro. Por ello, pese a que las competencias de salud y educación están en el gobierno central, la municipalidad debe ejercer su titularidad como gobierno del territorio, demandando y coparticipando en la suficiencia, adecuada localización, calidad y operatividad de los sistemas de salud del DMQ. La ciudad no es vivida de la misma forma por las mujeres y los hombres ni por las diversas identidades. La multiplicidad de estas experiencias de vida y demandas de la diversidad debe expresarse en la planificación y la gestión. Pensar la ciudad desde la vida cotidiana de las mujeres obliga a priorizar aspectos como el acoso, la doble o triple carga de trabajo, la responsabilidad de los cuidados, la seguridad, etc. Se deben escuchar estas voces y potenciar su autonomía física, económica, cultural y política. Como señala Ortiz (2017), el urbanismo con perspectiva de género reconoce y hace visible la experiencia cotidiana de las mujeres y las necesidades y responsabilidades asociadas.

Asimismo, una ciudad organizada para el desarrollo de niños y niñas, adolescentes y jóvenes, debe facilitar su movilidad con autonomía y seguridad. Además, debe tener en cuenta que los espacios donde transitan se encuentren dentro de su proximidad (escuela, parque, centro deportivo, espacios culturales, etc.). Debe proponerse la discusión sobre la posibilidad de asumir plenamente la competencia del desarrollo de la primera infancia con recursos e infraestructura suficientes.

La articulación de educación, cultura y comunidad es una dimensión central en la agenda de una ciudad de derechos. La dimensión territorial/local de las políticas de inclusión y cohesión social demandan la construcción de redes de servicios sociales y comunitarios barriales, con capacidad de impulsar el empoderamiento, la participación e inclusión social que fueron desarrollados y, lamentablemente, abandonados.

Hay varias experiencias exitosas que muestran su potencialidad: adultos mayores, centros de desarrollo, cultura en el barrio, etc. Esta red de servicios debe acompañar y fortalecer actividades de capacitación pro-

ductiva, de apoyo a los niños y adultos mayores, de acceso a internet y bibliotecas, etc.

Tabla N.º 2

PLANES PRIORITARIOS DEL LINEAMIENTO 2

P7: Acceso universal a salud con calidad y calidez	El MDMQ debe participar activamente en la localización y facilitación de las unidades de salud a lo largo de todo el DMQ.
P8: Sistemas multinivel de análisis epidemiológico y seguimiento	La pandemia ha demostrado la necesidad de estructurar sistemas de análisis epidemiológico y respuesta de coordinación entre varios niveles de gobierno.
P9: Ciudad educadora: plan de cierre de brechas educativas	Los efectos de las brechas educativas (históricas y nuevas) derivadas de la pandemia obligan a una urgente intervención. La ciudad educadora se concibe como el lugar que despliega múltiples posibilidades para la formación integral de sus habitantes.
P10: Sistemas de servicios integrales de proximidad	Sistema de servicios integrales de comunidad, que articulen: casas barriales, centros de desarrollo comunitarios, Programa Sesenta y Piquito, centros de desarrollo infantil.
P11: Planificación integral con enfoque de género	La perspectiva de género debe atravesar el conjunto de la planificación de la ciudad. Espacios públicos, movilidad sin violencia y acoso (Banco Mundial, 2020).
P12: Programa la ciudad de los niños	La ciudad debe ser pensada para los niños y niñas. Hay varias experiencias de ciudades que ponen a la niñez en el centro de gestión urbana. Impulso a un sistema de centros de desarrollo infantil y asumir competencia.

Fuente: Elaboración propia.

3: Cultura e identidad como cemento social

Anderson (1993) ya sugería que todas las comunidades mayores a las aldeas de contacto directo son imaginadas. Esa “ciudad imaginada” se construye en un proceso cotidiano que incorpora, transforma o desaloja valores y atributos con los que se hace el sentido común y la pertenencia a una localidad. Hoy presenciamos el debilitamiento de los factores de cohesión de la identidad nacional y el surgimiento de expresiones subnacionales y supraestatales de identidad colectiva: identidades de género, religiosas, étnicas, regionales o sociobiológicas, pueden ser progresistas o reaccionarias, y utilizan cada vez más las nuevas tecnologías de comunicación (Giménez, 2005). Esto hace urgente colocar en la agenda política la identidad y la cultura.

Es un campo atravesado por varias tensiones. Por razones cuyo esclarecimiento escapa a los propósitos de este trabajo, Quito no cuenta ahora con elementos fuertes de cohesión cívica que actúen como centro de gravedad o cemento social; la realidad se asemeja más a la de un archipiélago de identidades en las que sobresale, sin incluir ni convencer, la identidad nostálgica, heredera de la época colonial y aristocrática de ciudad patriarcal, “bonachonamente” racista y clasista, experta en palancas y atajos, “aspiracionalmente” hispana, negadora del mestizaje que cumple la función de ethos hegemónico. Esta ha sido reforzada en los últimos años por el repunte de la extrema derecha global que ha asumido un discurso agresivo, desenfadado e incluso extra institucional. Muy lejos, como en mundos paralelos, las identidades populares de pertenencia barrial o de origen se sitúan en los márgenes o las periferias, desplegando su verdadero poder en las relaciones sociales y culturales de proximidad y actuando la mayoría de veces más desde la lógica de la necesidad que desde la contrahegemonía.

Pero hay que reconocer, con esperanza y entusiasmo, que durante los últimos años asistimos a la emergencia de nuevas identidades de democratización social que amplían el horizonte emancipatorio; particularmente, nos referimos a las luchas del movimiento feminista, los sectores ambientalistas, el movimiento juvenil, y la defensa de los derechos y diversidades. Sin embargo, persiste la distancia de estas nue-

vas identidades urbanas con las dinámicas populares y de solidaridad local. Un nuevo marco de identidad plural, diverso y democrático, aglutinador y respetuoso, cosmopolita y cívico debe ser capaz de promover la convivencia de las diversidades y las convergencias y sinergias para producir y sostener un proyecto de ciudad.

No compartimos el criterio de la creación de una cultura oficial impulsada desde el gobierno, pero, sin duda, hay una responsabilidad de crear condiciones materiales para el más amplio acceso a los bienes culturales, sobre todo de la población con menos recursos, niños, niñas y jóvenes. Es necesario rebasar el enfoque centrado en la promoción turístico-cultural basada solo en la arquitectura icónica sin vida y en los grandes eventos de difícil acceso para la población. Por el contrario, hay que generar condiciones de ampliación de la ciudadanía cultural relacionada con el acceso a bienes y productos culturales de calidad. Un programa para Quito demanda convivencia democrática, pertenencia e identidad basados en el futuro.

Tabla N.º 3

PLANES PRIORITARIOS DE LINEAMIENTO 3

P13: Plan cultura viva	El MDMQ debe participar activamente en la localización y facilitación de las unidades de salud a lo largo de todo el DMQ.
P14: Equipamiento cultural	Cierre de las brechas de calidad de infraestructura cultural y deportiva. Centro Cultural Quitumbe (cuyos estudios de ingeniería están listos desde 2014), Centro Cultural Carapungo. Recuperación de salas y teatros de la ciudad. Uso de infraestructuras educativas.
P15: Recuperación de infraestructura cultural	Programa de impulso para emprendimientos e industrias culturales que fomenten la creación, producción y distribución de bienes culturales en todos los estratos y sectores del DMQ.

Fuente: Elaboración propia.

4. Reactivación productiva y generación de empleo

Después de la seguridad, la mayor preocupación de la población de Quito está en el desempleo y la pobreza. Miles de jóvenes no tienen la posibilidad de acceder a un empleo digno, y eso marcará radicalmente sus condiciones de vida. Esta situación –como ha sido señalado antes– se ha agravado tanto por los efectos de la pandemia como por la ausencia de las políticas de protección social y de reactivación del empleo, además de la aplicación de un enfoque de austeridad fiscal y reducción de la inversión pública, a contrapelo de lo que han hecho prácticamente todas las economías del mundo.

Pese a que la responsabilidad de la política económica recae en el gobierno central, el MDMQ ha jugado un rol importante en la economía de la ciudad: asumió la construcción y operación del aeropuerto, la promoción de los parques industriales, cuenta con una agencia de promoción económica local y se ha hecho cargo de la promoción del turismo, entre otros tantos aspectos. La reactivación económica y productiva no puede concebirse como el camino para recuperar la tasa de ganancia del capital por encima de las personas y más bien debe enfocarse en la generación de empleo y el desarrollo de mecanismos de protección como la renta mínima, mientras se sale de la crisis.

Desde hace varios años, el MDMQ cuenta con estudios que identifican los sectores con mayor potencial productivo para el Distrito Metropolitano de Quito: construcción, software, farmacéutico y químico, transporte y logística, metalmecánica, turismo, textil, madera, flores, hortalizas y ganadería, alimentos y bebidas (Chiriboga, 2009). Lo que cabe es recuperar el impulso del desarrollo local acompañando con la generación de condiciones de competitividad sistémica y seguridad jurídica, abriendo la cadena productiva a pequeños y medianos productores.

Algunos de los grandes proyectos deben ser retomados con decisión: Zona Especial de Desarrollo (ZEDE) en el nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ), el Centro de Convenciones de la Ciudad, el

Parque Industrial de Quito (PIQ), la Zona IQ (ZEDE- Parque Tecnológico Quito); algunos de ellos orientados al sector industrial, logístico, de servicios tecnológicos con importantes actividades de transferencia, innovación y diversificación.

La economía de la ciudad consiste en el esfuerzo de “movilizar el capital local hacia la construcción física y social de la ciudad” (Corti, 2020). Esto significa que una parte importante de ese capital se vuelva hacia el mejoramiento de la infraestructura productiva de la ciudad y la generación de empleo. Hay sectores con gran potencialidad, como la construcción y el turismo. En el caso de la construcción, debe estar ligada al desarrollo urbano, concretamente como ha sido señalado en los capítulos escritos por Lucía Ruiz Pozo y Cristina Gomezjurado Jaramillo, hay que orientarse hacia la revitalización del hipercentro a partir de un conjunto de instrumentos que garanticen el acceso de vivienda a amplios sectores de la población y que permitan el florecimiento y la recuperación de la vida urbana. Otra línea de gran potencialidad es el turismo, a partir de los atributos de la calidad del patrimonio histórico y cultural (centro histórico), del patrimonio natural (noroccidente y zona del Chocó Andino) y fundamentalmente de la calidad y diversidad de la prestaciones y tipos de turismo que la ciudad puede ofrecer (educativo, ambiental, de convenciones, etc.).

Bajo el imperativo de la generación de empleo, debe apoyarse sostenidamente al sector de la economía popular y solidaria, que beneficie a jóvenes, a través de amplios programas de capacitación en emprendimiento, mejoramiento de la gestión, ventas y cultura digital. La promoción de pequeñas y medianas empresas tiene un doble beneficio por la gran capacidad de generación de empleo, y por el alto grado de localidad de los actores económicos que, al contrario de varios grandes capitales, ahorran e invierten en la misma ciudad. Se deben promover tanto las asociaciones público-privadas como las público-comunitarias, como modelos posibles y exitosos para un amplio abanico de actividades económicas, con adecuados sistemas de regulación, seguridad jurídica y honestidad.

Tabla N.º 4

PLANES PRIORITARIOS DEL LINEAMIENTO 4

P16: ZEDE-NAIQ	Reactivación de las potencialidades de la ZEDE del aeropuerto para innovación, logística.
P17: Sistema de parques industriales	Consolidación del proceso de relocalización y parques industriales con planes de transición acordados y plurianuales.
P18: Revitalización integral de polígonos urbanos	Plan fundamental orientado al redesarrollo del hipercentro, privilegiar solares y edificaciones públicas no utilizadas y polígonos urbanos con incentivos para la construcción.
P19: Cartera de inversiones DMQ	Priorizar sectores de mayor generación de empleo para promover inversión de calidad.
P20: Fortalecimiento de la economía popular y solidaria	Mecanismos de democratización de las compras públicas, capacitación, crédito, acompañamiento.

Fuente: Elaboración propia.

Señalados estos esfuerzos, también hay que decir que debe ponerse mano dura a la especulación del suelo que resulta nefasta para las ciudades. Para ello, deben aplicarse los mecanismos que la ley contempla para producir una redistribución: las plusvalías, el reparto de cargas y beneficios, los derechos onerosos, etc., discusión que está íntimamente ligada al modelo territorial.

5. Innovación, digitalización y nuevas economías

El marco en el que se está discutiendo el futuro de las ciudades es el de las transiciones ecológica y digital. Si bien existe un amplio debate

por darse, no hay duda de que las problemáticas y las soluciones del futuro urbano pasan por allí.

Algunas de estas ideas se formulan bajo la noción de ciudades inteligentes². Si bien se trata de un concepto polémico por el carácter tecnocentrista y elitista con el que se ha instalado en algunos ámbitos, otras perspectivas consideran una perspectiva más integral que involucra factores sociales, culturales y económicos desde una lógica integral, donde el ciudadano y la sociedad son el centro del desarrollo³.

El desarrollo de una economía diversificada y sostenible es pieza central del futuro de la ciudad y esa agenda pasa por la gestión del conocimiento y la innovación de procesos y productos que producimos. Quito tiene inestimables condiciones para convertirse en un nodo innovador de generación de conocimientos y uso extendido de la tecnología y la digitalización. Es el asiento de varias de las más importantes universidades del país, ostenta una población con un alto nivel de escolaridad; aloja redes colaborativas de investigadores e instituciones con una perspectiva de innovación. La concentración de oferta educativa de tercer y cuarto nivel debe derivar en una ciudad-universitaria y asiento de *hubs* de investigación. Algunas de estas formulaciones constan en la Agenda Quito Digital formulada en 2013.

Pero es también momento de formular propuestas innovadoras en dirección a una economía limpia y sostenible. En esa línea, se ubica

-
- 2 La definición de una ciudad inteligente como una ciudad justa y equitativa centrada en la ciudadanía que mejora continuamente su sostenibilidad y resiliencia aprovechando el conocimiento y los recursos disponibles, especialmente las tecnologías de la información y comunicación (TIC), para mejorar la calidad de vida, la eficiencia de los servicios urbanos, la innovación y la competitividad sin comprometer las necesidades futuras en aspectos económicos, de gobernanza, sociales y medioambientales (AENOR, 2016).
 - 3 Subirats señala que “Lo que parece aconsejable es buscar propuestas y explorar nuevos caminos desde lógicas de sistema abierto, con participación directa de la gente, buscando que la tecnología sirva para reforzar la democratización de la ciudad y de los propios recursos tecnológicos. De lo que se trata es de apostar por propuestas tecnológicas valientes, yendo más allá de las alternativas que no cambian las lógicas de fondo de los temas que afirman querer resolver y que tampoco facilitan la apropiación ciudadana de estas nuevas oportunidades” (Subirats, 2015).

la promoción de la economía circular y la economía verde, en temas como agricultura urbana, reciclaje de materiales, eficiencia energética, gestión de quebradas urbanas, entre otros campos (Lezama y Domínguez, 2006). Especialmente importante es el uso de energías alternativas, la incorporación de tecnologías para optimizar la gestión integral de residuos sólidos, el monitoreo y control medio ambiental y de los sistemas de riesgos.

La municipalidad está llamada a liderar y facilitar aproximaciones y sinergias con universidades y empresas innovadoras en torno a programas de economía circular, economía verde.

Desde la perspectiva de la gestión pública, debemos avanzar a procesos automatizados, servicios a la ciudadanía basados en la tecnología, trámites en línea, sistemas de recaudo, sistemas integrados de gestión de la movilidad, etc. Son aspectos que permitirán un salto hacia un paradigma de gobernanza inteligente y gobierno abierto, mejorando la transparencia y el acceso de los ciudadanos.

Tabla N.º 5

PLANES PRIORITARIOS DEL LINEAMIENTO 5

P21: Agenda Digital	Recuperar y potenciar la Agenda Digital de Quito.
P22: Programa ciudad universitaria	Fomento a la oferta educativa de tercer y cuarto nivel, idiomas, formación especializada.
P23: Cluster de innovación	Alianzas con universidades, empresas y redes de emprendimiento en torno a las prioridades del desarrollo de la ciudad-región.
P24: Programa de digitalización de los servicios públicos	Plan de trámites en línea, sistemas de recaudo y gestión de los servicios públicos.



P25: Plan de promoción de inversiones de empleo verde y economía circular	Programas de apoyo, incentivos tributarios, crédito.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

6: Hacia una ciudad compacta, integrada, justa y sostenible

En el capítulo desarrollado por Gomezjurado Jaramillo (2022), se señalan varios problemas cuya evolución comprometerá seriamente el futuro de Quito. El vaciamiento del hipercentro, la expansión descontrolada de la mancha urbana y la profundización de la segregación socioespacial son desafíos que enfrenta la ciudad, como resultado del crecimiento discontinuo y fragmentado, la especulación del uso del suelo y la debilidad de las políticas públicas.

No solo se trata de una problemática de Quito, ya que las ciudades latinoamericanas han experimentado un crecimiento entre 3 y 10 veces mayor que la población. Las densidades han disminuido y la subutilización de las áreas centrales puede situarse en torno al 25 % (Moreno, 2013). El patrón de crecimiento de Quito, impulsado a través de oleadas de expansión desde la década de 1950, ha dejado edificaciones, solares, espacios urbanos discontinuos o en mal estado. De hecho, hay cerca de un centenar de edificaciones públicas subutilizadas en el hipercentro, lo cual genera amplias oportunidades de renovación urbana.

Frente a ello se propone un modelo urbano construido a escala humana: una ciudad compacta, policéntrica, con equidad territorial, en la que se pueda ejercer el derecho a la belleza, al disfrute de la proximidad, a la jerarquía del territorio, a la convivencia armónica. En palabras de Jan Gehl (2014): “una buena ciudad es una ciudad construida alrededor del cuerpo humano y de sus sentidos. Debemos optimizar

nuestras capacidades para desplazarnos, para experimentar nuestros sentidos en un entorno controlado”.

Por lo tanto, uno de los objetivos consiste en revertir la tendencia de vaciamiento del hipercentro y de la expansión difusa y discontinua de la ciudad (Azcarate *et al.*, 2012; Slater, 2015). Complementariamente, se debe buscar construir sobre lo construido, revitalizar y regenerar la ciudad existente, hacerla más humana, vibrante y acogedora (Carrión y Cepeda, 2021; MDMQ, 2020).

Este ideal requiere de un enorme esfuerzo de la sociedad, liderado por la municipalidad. Obliga a sostener durante largos periodos una firme decisión política que se cristalice en un conjunto coherente de políticas de intervención cuya aplicación generará resistencias, en torno a:

- a) Firme moratoria a la expansión desordenada de la mancha urbana.
- b) Esfuerzo sostenido de consolidación de nuevas centralidades con equipamientos públicos y privados.
- c) Sólida intervención urbana que permita la revitalización del hipercentro de Quito, recuperando residencialidad y dinamismo comercial en ejes viales y zonas clave, especialmente: Av. 10 de agosto, Comité del Pueblo, Villaflora, El Inca y Mariscal Sucre.
- d) Políticas de producción y mejoramiento de vivienda y coberturas universales de servicios básicos, a través de un esfuerzo de “re-aprovechamiento” y revalorización de suelo y edificaciones actualmente subutilizadas.

En suma, se trata del desarrollo integral de áreas de actuación urbanística que optimicen, bajo criterios de multifuncionalidad, el uso del suelo y la ciudad construida. No abogamos por las mega edificaciones que ofertan vivienda de lujo como mecanismos de inversión financiera. Por el contrario, proponemos intervenciones que configuren un paisaje urbano con densidades adecuadas, usos múltiples y generosos espacios públicos. Como señala Corti (2020), “la primera

tarea del urbanismo es verificar qué tan completa y consolidada está la ciudad consolidada”.

No es responsable proponer un programa para una ciudad inclusiva y sustentable si no se formulan algunos señalamientos básicos sobre el financiamiento del desarrollo de la ciudad. Aunque algunas ideas serán propuestas adelante, aquí es preciso decir que el propio desarrollo urbano es una fuente de recursos para las ciudades. Las plusvalías, la ganancia extraordinaria y la gran rentabilidad de ciertos sectores deben servir para, a través de instrumentos tributarios claros y transparentes, invertir en las zonas más carenciadas; así, se busca un principio de equidad territorial.

Un aspecto de la mayor importancia hace relación a la distribución territorial de los impuestos nacionales, impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto a la renta (IR). Mientras más grande y compleja es la problemática de las ciudades, hay, por el contrario, una tendencia a congelar sus ingresos “normales”. Por eso, debe analizarse la posibilidad de constituir un fondo nacional orientado a un plan de inversiones locales prioritarias, constituido por un porcentaje del impuesto a la renta que tenga relación al lugar donde se tributa. Este instrumento permitiría financiar un conjunto de obras públicas (inversión, no gasto corriente), cuya ejecución representaría un gran salto en la calidad de vida de la ciudadanía de Quito. De este modo, se posibilitaría el financiamiento de obras básicas en los cantones más pobres del país, que jamás podrían acceder a esos niveles de inversión con los mecanismos regulares de financiamiento.

Tabla N.º 6

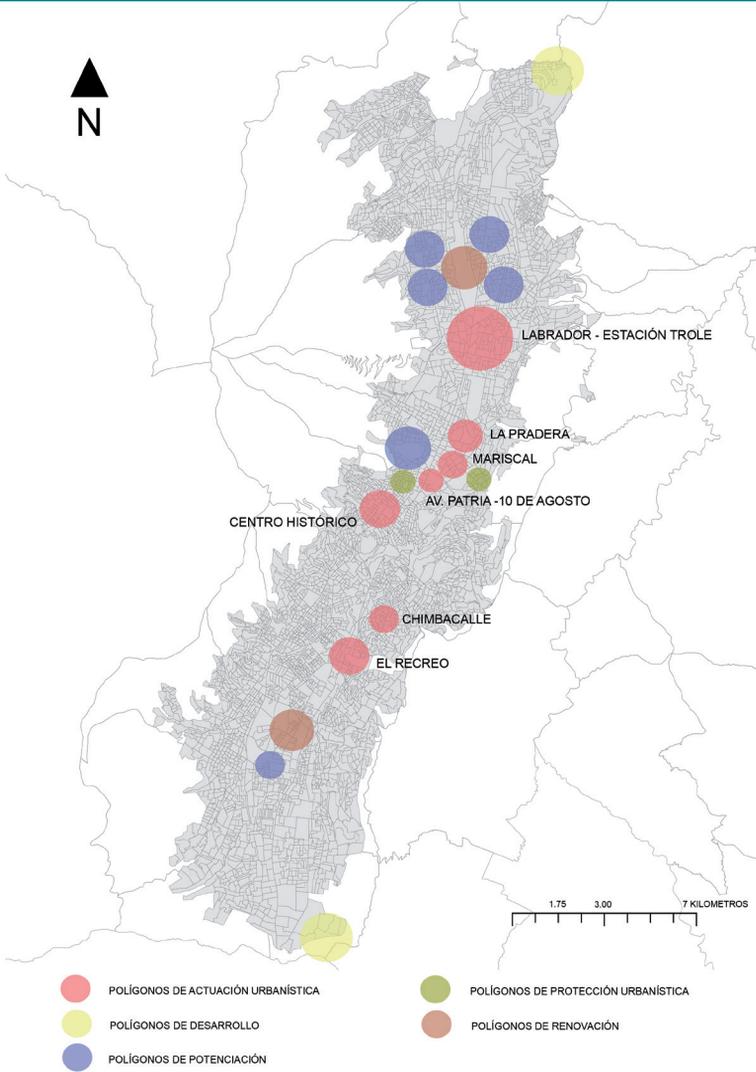
PLANES PRIORITARIOS DEL LINEAMIENTO 6

<p>P26: Plan de revitalización urbana</p>	<p>Definición de polígonos (áreas) de actuación urbanística con reglas específicas que incentiven un enfoque de producción de ciudad. Sectores como: Labrador-Estación Trole, Mariscal, La Pradera, Patria/ Pérez Guerrero/10 de agosto, Recreo-Chimbacalle que contemplen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cambio de uso del suelo. - Identificación predios y edificaciones públicas subutilizadas. - Proyectos especiales con núcleo residencial. - Incentivos habitacionales.
<p>P27: Red verde urbana</p>	<p>Concluir y extender la planificación de los Parques metropolitanos, de manera prioritaria PM Epiclachima; Fundeporte; Calderón; Carapungo; Tumbaco.</p> <p>Plan de mantenimiento, iluminación y revitalización de espacios públicos de alcance zonal/barrial.</p>
<p>P28: Sistema de centralidades</p>	<p>Consolidar un sistema de centralidades, una red en el marco de una estructura urbana policéntrica que permita articular el territorio, la apropiación y uso por los ciudadanos en su vida cotidiana y fomentar las relaciones de complementariedad entre centralidades con funciones distintas (Beuf, 2016).</p>
<p>P29: Equidad territorial en la inversión pública</p>	<p>Establecer mecanismos de definición de las brechas territoriales de inversión, espacializando la inversión pública. Un instrumento muy útil debería ser un índice de inversión pública territorializada como medida clara de orientación de los recursos.</p>
<p>P30: Fondo de inversión infraestructura urbana</p>	<p>Propuesta de ley para la constitución de un fondo de inversión local correspondiente al 5 % del total del IR recaudado en Quito para proyectos prioritarios (Vindobona, recuperación Machángara).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N.º 4

MAPA DE ZONAS DE REVITALIZACIÓN URBANA



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda – Municipio de Quito. Elaboración propia.

7: Hábitat digno, vivienda de calidad, servicios, proximidad

Los resultados satisfactorios de la planificación a escala metropolitana no siempre tienen como efecto automático el mejoramiento de las condiciones de vida en escalas barriales, y directamente en la vida de las personas. Muchas veces la macro planificación pierde de vista las necesidades de los barrios, sus habitantes y su entorno más inmediato. Los efectos de la pandemia muestran la necesidad de recuperar y potenciar la dimensión barrial.

Por ello, es necesario que el proceso de planificación, gestión e intervención urbana combine dialécticamente y, complementariamente, la doble lógica de la ciudad al barrio y del barrio a la ciudad, valorando la calidad de la vivienda, los servicios, la proximidad y el barrio. Un vector importante de un nuevo programa es el mejoramiento de los barrios, la iluminación, la calidad de las paradas del servicio de transporte, las áreas verdes, las aceras, las infraestructuras públicas deportivas, educativas y culturales. El barrio debe volver a ocupar un papel destacado en la planificación de la ciudad (Murillo *et al.*, 2011).

El correlato social y ciudadano de esta propuesta es la cocreación de políticas urbanas desde los barrios. La gran asimetría en los niveles de inversión pública en las zonas de Quito puede y debe revertirse a través de planes de intervención a mediana y pequeña escala. Esto abonaría un sentido de justicia espacial, dotando de equipamientos de calidad a las zonas más carenciadas y generando nuevas centralidades para una ciudad policéntrica, equitativa e inclusiva.

La unidad básica de este enfoque es la vivienda. Lucía Ruiz Pozo, en su capítulo, muestra que, además de los históricos déficits, Quito ha mantenido en estos años un flujo migratorio importante, además de su propio crecimiento vegetativo. Cada año la ciudad crece cerca de 46 200 habitantes, lo que significa más de 12 000 hogares nuevos cada año. Hay que considerar que más de 200 000 hogares (cerca del 43 %) son arrendatarios. Esto dimensiona la magnitud del reto, sin contar con la urgente tarea de la regularización de las edificaciones. En

esta línea, el “giro fundamental que debe asumirse es dejar de pensar en la vivienda como un producto-mercancía y reivindicar la vivienda como un bien social” (Naciones Unidas, 2017), y como un componente central del derecho a la ciudad (Ziccardi, 2020).

Ello implica transformar los modelos de financiamiento, establecer alianzas público-privadas y público-comunitarias para la construcción de vivienda y generar un stock de vivienda pública, entre otros. Asimismo, Ruiz Pozo en su capítulo señala como prioridades la rehabilitación y gestión de entornos edificados en antiguos asentamientos de hecho, hoy consolidados, pero que mantienen sectores degradados –en Atucucho, La Roldós, Comité del Pueblo–; en sectores de expansión acelerada, –como Calderón, Carapungo, Mitad del Mundo en el norte; y Quitumbe, Guamaní en el sur.

Además de la necesidad de cobertura universal de servicios básicos, la pandemia ha demostrado que el acceso a internet se ha convertido en una necesidad vital; debe asegurarse como un derecho fundamental.

Tabla N.º 7

PLANES PRIORITARIOS DEL LINEAMIENTO 7

P31: Programa de mejoramiento barrial	Identificación de áreas de intervención prioritaria con criterios multidimensionales. Concursos abiertos y participativos para el diseño.
P32: Plan de construcción de viviendas	Programa de vivienda en varias modalidades (vivienda pública, de interés social y sectores medios). Nuevos modelos de financiación. Diversificar gestión (producción social; asociación público-privada; público-comunitaria).
P33: Banco de suelo y de edificaciones públicas	Reglas y gestión para frenar la especulación y habilitar suelo urbano.

Fuente: Elaboración propia.

8: Quito verde, sustentable y resiliente

La creciente conciencia sobre los impactos del cambio climático en las ciudades y, al mismo tiempo, la enorme responsabilidad que tienen las políticas urbanas para enfrentarlo, ha hecho que esta sea una dimensión central en un programa de ciudad progresista. La biodiversidad de Quito se encuentra bajo creciente presión, como señalan en esta publicación Enríquez Pabón y Zambrano Barragán. Entre 1986 y 2015 se perdieron casi 30 000 hectáreas de vegetación natural, periodo en el que la mancha urbana creció 7 veces y el área cultivada, en 37 000 hectáreas (MDMQ, 2016). Al mismo tiempo, la ciudad ha enfrentado los trágicos resultados derivados de las condiciones de vulnerabilidad, particularmente en los sectores más pobres.

Quito se asienta sobre un territorio complejo; está expuesta a una serie de condiciones y amenazas. A lo largo de su historia, y particularmente durante la gran expansión de este último medio siglo, se ha generado un ecosistema urbano que no puede escapar a sus condiciones pre-existentes. Pero, sobre todo, no puede ignorar las determinantes sociales, económicas y políticas, que generan o limitan la vulnerabilidad y que son resultado de la propia acción humana.

El cuadro que se dibuja por los efectos del cambio climático es complejo. En un escenario pasivo, es decir, sin la implementación de acciones de mitigación, se prevé para el periodo 2016-2040 un incremento de la temperatura promedio anual en 1 °C y el incremento de las precipitaciones promedio anuales en +16.43 % dentro de los límites político-administrativos de Quito. Además, se estima, para el mismo periodo, una tendencia hacia el incremento de lluvias intensas y olas de calor (Enríquez Pabón y Zambrano Barragán, 2022).

La gestión y protección de los recursos naturales debe buscar la máxima eficiencia en su uso con la mínima perturbación de los ecosistemas de soporte. Bajo estas premisas, el capítulo de este libro escrito por Enríquez Pabón y Zambrano Barragán propone trabajar en torno a tres ejes: i) la protección del patrimonio natural, ecosistemas y biodiversidad, a través de mecanismos de ordenamiento territorial, generación

y gestión de áreas de conservación y participación comunitaria; ii) la acción climática, consolidando e implementando en la práctica las propuestas de planes y metas; y, iii) una transición a la economía circular, con el mejor manejo de los residuos sólidos y el control de la calidad ambiental.

En relación con la agenda ambiental, hay dos aspectos que caben resaltar. Por un lado, la necesidad de la gestión eficiente y cuidadosa de la energía y el agua. Debemos transitar al uso de energías limpias, lo cual demanda esencialmente una transformación radical del sistema de transporte. Por otro lado, urge un esfuerzo sistemático para modificar los actuales patrones de consumo hacia prácticas responsables, de uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras sostenibles, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos y decentes. Algunas de estas decisiones son complejas y pueden tener costos políticos inmediatos, como las restricciones del uso del auto privado, las regulaciones al ordenamiento territorial optimizando el uso de suelo o las regulaciones en la gestión de los desechos.

Quito debería transitar hacia un modelo de economía circular. Dicho abordaje plantea la reducción y eventual eliminación de residuos y contaminantes; se complementa con el fortalecimiento del reciclaje inclusivo, la corresponsabilidad ciudadana, el control de la calidad ambiental (competencia del municipio) y la innovación. La economía circular puede mejorar la eficiencia y la vida útil de los materiales al promover la durabilidad de los bienes y su capacidad de ser reparados, sometidos a nuevos procesos de manufactura, reutilizados y reciclados; todo ello sumado a los acuerdos de producción limpia, tal como señala la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2018).

Desde la perspectiva del cambio climático, Quito ha tenido varios instrumentos de formulación de política pública: la Estrategia Quiteña al Cambio Climático (2009), Agenda Ambiental de Quito (2011-2016), Plan de Acción Climático de Quito (2012-2016) y El Plan de Acción Climático de Quito (2015-2025). Sus contenidos deben ser continuados y profundizados.

Es necesario establecer y controlar las áreas protegidas, ampliar su margen de protección, construcción de bioterritorios, biocorredores y la red verde urbana, desde un enfoque integral de gestión territorial; al mismo tiempo, requiere fortalecer la gestión de riesgos con estrategias de adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático y de la urbanización descontrolada.

En torno a estos conceptos, algunos de los programas a impulsarse son:

Tabla N.º 8

PLANES PRIORITARIOS DEL LINEAMIENTO 8

<p>P34: Recuperación y tratamiento integral de aguas servidas</p>	<p>De manera específica, debería concertarse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planta de Vindobona. - Recuperación Machángara tramo El Censo. - Maldonado, Santa Ana. - Recuperación del río San Pedro.
<p>P35: Gestión integral de residuos</p>	<p>Urgente ir a un modelo de clasificación, recolección diferenciada a partir de nuevas estaciones de transferencia.</p> <p>Nuevo relleno sanitario/optimización.</p> <p>Programa 3R.</p> <p>Sustancial disminución de la generación de desechos.</p>
<p>P36: Quito sin minería</p>	<p>Apoyo irrestricto a la consulta popular y adecuación inmediata del marco jurídico.</p> <p>Ampliación de la zona de protección ambiental y prohibición de realización de actividades extractivas en todo el territorio del DMQ.</p>



P37: Establecer el cinturón protector de la ciudad	Conformar por vía normativa un cinturón protector de la ciudad que integre el área de rehabilitación Pichincha Atacazo; Ilaló, Cutuglahua.
P38: Sistemas de gestión de riesgos	Fortalecer todos los componentes institucionales, operativos y financieros del sistema de gestión de riesgos (grave carencia de Ley).

Fuente: Elaboración propia.

9: Movilidad sostenible e inclusiva

La movilidad de las personas que habitamos la ciudad se ha convertido en uno de los derechos ciudadanos más importantes. Su ejercicio refleja la calidad de vida urbana (Avellaneda García, 2008; Moreno Galván, 2013). Los factores de segregación espacial, de inequidad territorial, de carencias de vías y servicios básicos, de enormes distancias en las ciudades fragmentadas convergen en la penuria de cientos de miles de quiteños que deben pasar cada día para sus desplazamientos. La movilidad refleja, en suma, aspectos de orden estructural, como la configuración espacial y el modelo territorial, el grado de adecuación entre los servicios, el trabajo y la residencia, así como la calidad y variedad de ofertas de transporte (Alcântara Vasconcellos, 2010).

La movilidad se convierte en el espacio de riesgo, acoso, inseguridad y exclusión para las personas. Basta señalar que la provincia de Pichincha tiene una tasa de fallecidos por accidentes de tránsito de 11,48 (*Primicias*, 2022), mientras que los países nórdicos tienen alrededor de 3 muertos por cada 100 000 habitantes (WHO, 2018). A ello habría que sumar los cada vez más numerosos y dramáticos estudios sobre los efectos nocivos para la salud por la pésima calidad del aire urbano.

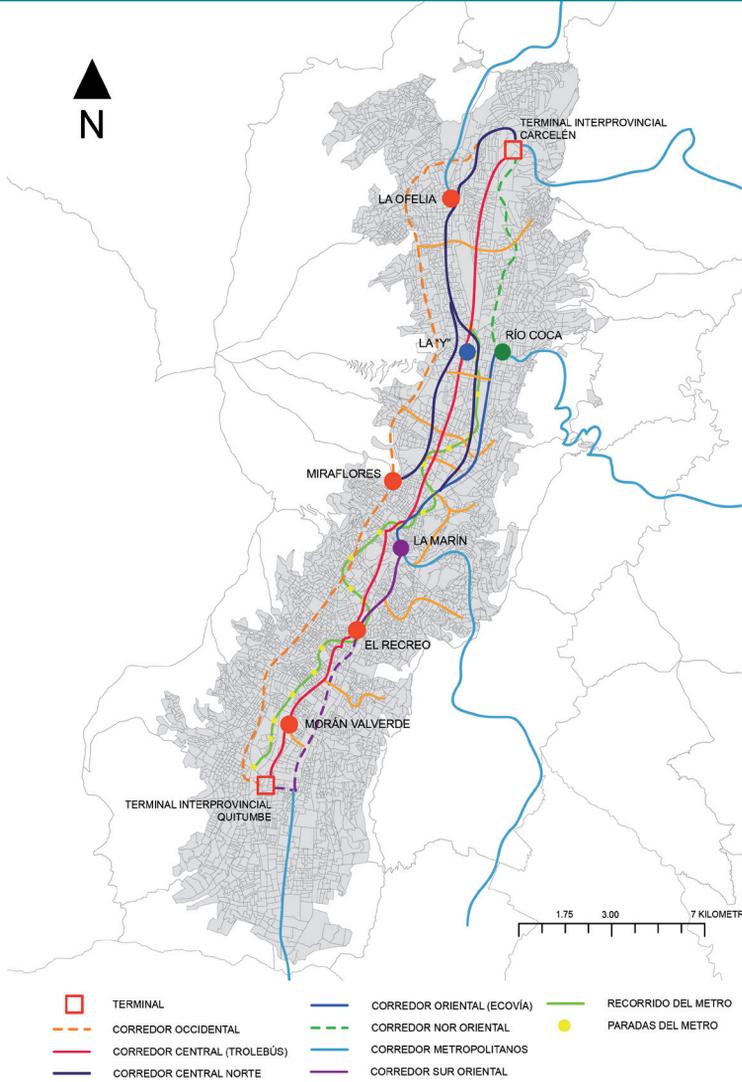
Quito está muy cerca de un colapso de movilidad. Hay una tendencia creciente del número de viajes que hace cada persona; hacia

1970, cada habitante realizaba menos de un viaje, mientras en 2009 bordea los 1.7 (MDMQ, 2009) y seguramente en la actualidad sea mucho mayor. Frente a este aumento de la demanda, los retrasos y límites en el establecimiento de un sistema de transporte público eficiente e integrado se acompañan con el incremento descontrolado del parque automotor, en un círculo vicioso y perverso. Hay que decir rotundamente que en ningún lugar del mundo la movilidad urbana ha podido resolverse a partir del uso del vehículo privado (Montoya *et al.*, 2011). Al contrario, se soluciona a partir de una nueva ocupación de la capacidad vial, con una inversión sustancial en sistemas de transporte público de calidad y de movilidad no motorizada (Municipio del DMQ, 2012).

Como señala Carlos Páez en el capítulo que escribe para esta publicación, una nueva concepción de movilidad en el marco de los derechos puede permitir que todos los habitantes accedan a los bienes y servicios que ofrecen para satisfacer nuestras necesidades individuales y colectivas. Así, propone tres grandes ejes para organizar la discusión: i) gestionar la demanda, es decir, lograr que la gente tenga menos necesidad de hacer viajes largos, reorganizar la forma de ocupación del territorio y la distribución de servicios para acercar los destinos; ii) gestionar la oferta, concretar y operar el sistema integrado de transporte público, con el metro como columna vertebral y la organización adecuada y sin chantajes de todas las rutas y frecuencias; mejorar la calidad del transporte público, los sistemas tarifarios integrados y las articulaciones intermodales, etc.; iii) incorporar la noción de sustentabilidad.

Gráfico N.º 5

SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE



Fuente: Metro de Quito.
Elaboración propia.

Durante la pandemia, el uso de la bicicleta se multiplicó mucho más allá de las expectativas y derrumbó algunos mitos; las autoridades se vieron obligadas a ampliar la red de ciclovías urbanas. Es una oportunidad de recuperar el proyecto BiciQ, afianzar y ampliar una red de ciclovías que dé servicio a todas las parroquias, tanto urbanas como rurales.

También es fundamental trabajar en cambiar la cultura de la movilidad urbana, desde una perspectiva más estructural, esto es el desarrollo urbano orientado al transporte. Se debe planificar en la búsqueda de un modelo de ciudad compacta, densificada, bien servida y con servicios próximos, con posibilidades de teletrabajo y flexibilidad en el manejo de horarios y modalidades. Aquí algunos programas y planes:

Tabla N.º 9

PLANES PRIORITARIOS DEL LINEAMIENTO 9

<p>P39: Sistema integrado de transporte</p>	<p>Operación línea 1 de Metro. Construcción corredor Labrador-Carapungo. Operación corredor Valle Los Chillos-El Ejido. Intermodalidad corredores/Central norte.</p>
<p>P40: Municipalización y modernización de flota</p>	<p>Incorporación de unidades eléctricas. Progresiva sustitución de las unidades actuales. Cambio del modelo de gestión de las empresas proveedoras. Fortalecer la capacidad de regulación, control público.</p>
<p>P41: Fortalecimiento, ampliación y optimización del sistema de ciclovías y bicicleta pública</p>	<p>Ampliación circuitos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Universidades - Centros/norte financiero - Sur/Quitumbe - Labrador <p>Intermodalidad, extensión de horarios y fundamentalmente garantía de seguridad.</p>



P42: Regularización del uso del transporte privado	Mantener políticas de restricción vehicular. Peajes ruta Viva. Ingreso tarifado y regulado del Centro Histórico.
P43: Plan integral de mejoramiento vial	Diagnóstico de prioridades por flujo, capacidad y estado. Analizar modelos de operación más eficientes y con mayores controles de calidad.
P44: Plan de seguridad vial y reducción de accidentabilidad	Sistema de vigilancia de accidentabilidad; identificación puntos/horas críticas. Dispositivos y mecanismos de prevención. Endurecimiento de multas y penas. Énfasis con peatones (NNA y adultos mayores).

Fuente: Elaboración propia.

10: Una renovada institucionalidad: valor y servicio público, innovación y participación

Es imposible plantear un programa de gobierno sin contemplar, además de su propia viabilidad política social, dos elementos a los que vamos a dedicar algunas reflexiones: el tipo de institución capaz de llevar adelante este proceso y los recursos que permitirían que esto sea posible.

Históricamente, el modelo de gestión de Quito se ha caracterizado por el peso relativo, pero real del Concejo Metropolitano. Sin llegar a un régimen parlamentario, el concejo tiene capacidad de producción de política pública (comisiones y ordenanzas), de regulación de aspectos sustantivos como el uso del suelo y las tasas y tarifas, de fiscalización de todas las actividades del MDMQ y una participación en los directores de las empresas.

La perversión de este modelo puede ser el reparto de la administración municipal cuando el concejo (los concejales) operan en una lógica de chantaje y/o hay alcaldes propensos a ello. Este riesgo, que debe ser observado, no es argumento para transitar a una forma autoritaria-oligárquica con un concejo decorativo y mucho más clientelar, como se observa en otras realidades. Es necesario limitar con más firmeza la capacidad de bloqueo de las minorías y restringir la injerencia de los concejales en la administración, puesto que el efecto es el retaceo de la gestión y su degradación en la cuota política. Al mismo tiempo, se requiere fortalecer la capacidad estratégica, técnica y gerencial de la gestión a través de un proceso de modernización, profesionalización, digitalización y conformación de liderazgos técnico-estratégicos. Esto debería ampliar la incorporación de algunas herramientas de gerencia, como la evaluación de desempeño de los funcionarios, el trabajo por resultados, la definición de competencias claras, la supresión de toda suerte de ambigüedad o duplicación de funciones, el gobierno abierto, entre otros aspectos.

Junto con municipios como el de Cuenca, la ciudad adoptó hace varias décadas la gestión pública y empresarial de los servicios públicos a través de las empresas municipales, varias de las cuales han tenido a lo largo de la historia un desempeño aceptable. Es obvio que se requiere una fuerte reingeniería institucional y designar funcionarios competentes, pero esto dista mucho de promover la privatización de los servicios públicos, no solo por las prohibiciones constitucionales, sino por una larga historia de desastres en la gestión.

Como ningún otro municipio, tiene una administración que cuenta con niveles de gestión desconcentrada en el territorio, a través de las administraciones zonales. Además, es el municipio con el mayor número de competencias transferidas. Salvo algunas excepciones, la capacidad de planificación ha sido razonable, con la penosa realidad de estos últimos años de la entrega a ciertos intereses económicos. El paso de 15 a 21 concejales y su elección en distritos son temas que pueden ser evaluados con pros y contras, pero mucho más destructivo para la gestión integral de la ciudad es la posible fragmentación en pequeñas alcaldías.

Es indispensable fortalecer el principio de servicio público y la capacidad técnico-política de la institución. El modelo de secretarías, que ha sido lamentablemente degradado últimamente, fue inspirado en las estructuras de gestión de ciudades como Bogotá, Buenos Aires, México o Barcelona. Tiene como propósito contar con unidades con alta capacidad técnica y estratégica para enfrentar problemas complejos y multidimensionales que permitan prevalecer la noción del interés público con una alta capacidad técnica. Lo contrario es la proliferación de unidades de poca jerarquía que se subordinan a los intereses y presiones externas.

La discusión global señala la tremenda insuficiencia de recursos con los que cuentan las ciudades en relación con los grandes desafíos que tiene que solventar; esta situación se agrava en el caso de ciudades que, como Quito, ha multiplicado su población y tiene grandes brechas en términos de infraestructura y servicios básicos.

Entonces, hay que partir por la optimización de la ejecución presupuestaria. Ejecutar los ingresos significa cobrar adecuadamente los impuestos y las tasas. Penosamente, varios de los pilares básicos de una política tributaria han sido debilitados de manera demagógica en las últimas administraciones por una serie de desincentivos, caos administrativo y retrocesos tecnológicos. Por si esto fuera poco, el nivel de ejecución presupuestaria que hacia 2013 se ubicaba sobre el 90 %, ha caído a valores entre 30 y 40 %. Esto significa que, aun habiendo recursos, no existe la capacidad de gestionarlos. Para quien no está familiarizado con la gestión pública, esto parece insólito y podría resolverse con una orden, pero, lamentablemente, no es así. Si no hay proyectos aprobados, estudios realizados y procesos contractuales abiertos, simple y llanamente no habrá ejecución, lo cual significa que la recuperación del dinamismo de Quito podrá tomar varios años. El presupuesto público no es una caja chica que puede administrarse al antojo. Aquí hay una perversa correlación entre la debacle institucional y la calidad del gasto.

Pero aun enfrentados estos temas, es irritante que presenciemos el incremento de la riqueza en contraste con la incapacidad de dotar de servicios básicos o arreglar un parque. Un principio de la planificación urbana contemporánea es que la gestión y planificación del suelo debe permitir la financiación de la ciudad (Cuenya y González, 2017). Esto requiere reglas claras y mecanismos que permitan que la plusvalía obtenida por efectos del desarrollo de la ciudad se reparta de manera equitativa, a través de una política tributaria progresiva que cobre más a quienes más tienen e invierta en el cierre de brechas. No existe otra manera de construir una ciudad integrada.

Otra de las dimensiones importantes es la participación ciudadana. La gobernanza de las ciudades debe ser democrática para atender de forma justa y eficaz las necesidades de sus habitantes presentes y futuros (Blanco-Penedo y Gomà, 2003; Brugué y Gomà, 1998). Estos nuevos elementos se encuentran desarrollados en el capítulo de María Caridad Santelices Enríquez, que brinda algunas alternativas y experiencia de gestión de participación, gobierno abierto y transparencia. Por esto, es necesaria la cocreación de políticas públicas urbanas, con una participación ciudadana activa y vinculante, que plantee modelos de respuesta y transformación de la gestión público-comunitaria de las ciudades.

Tabla N.º 10

PLANES PRIORITARIOS DEL LINEAMIENTO 10

<p>P45: Digitalización y automatización de la gestión municipal</p>	<p>Incorporación de modelos de e-government para toda la gestión.</p>
<p>P46: Fusión, sustitución y supresión de unidades y empresas</p>	<p>Transformación de la empresa de vivienda en empresa de gestión y promoción de suelo. Fusión EMASEO-EMGIR. Redimensionamiento EPMOP. Construcción de <i>holding</i> de empresas públicas con servicios/instancias compartidas. Supresión y desaparición de instancias con funciones inespecíficas o duplicadas.</p>

P47: Redefinición del rol de las administraciones zonales	Desconcentración de todas las actividades de registro y control. Fortalecimiento capacidad de ejecución de obras barriales.
P48: NGP y énfasis territorial	Gestión por resultados. Sistema de indicadores de desempeño para evaluación de directivos. Territorialización de toda la gestión (modelo de gestión espacial).
P49: Evaluación integral del personal	Sistemas de evaluación basados en indicadores de gestión, desempeño, resultados. Valor y servicio público como elementos centrales. Construcción de un nuevo paradigma de liderazgos públicos colaborativos.

Fuente: Elaboración propia.

● No solo un cambio de gobierno, sino un cambio de régimen

La disputa del proyecto de ciudad y de su identidad no ocurre en el vacío; tiene una economía política concreta: unos actores, unos intereses y unos recursos de poder distribuidos desigualmente.

El escenario del proceso electoral que se abre requiere una nueva configuración política sostenida e inspirada por una agenda programática progresista, ambiental feminista y popular; que mantenga claras posiciones por un Quito sin minería, sin maltrato animal, diverso, con respeto a la naturaleza, que apueste por la redistribución y la justicia social y espacial. Además, se espera que controle la especulación inmobiliaria, que refuerce la seguridad y convivencia ciudadana, que enfrente los riesgos naturales y antrópicos.

Cada una de estas tesis debe implicar un esfuerzo de corresponsabilidad y movilización política y ciudadana. Esta no es, por supuesto, tarea de un individuo, ni siquiera de una organización política. Se trata de un ejercicio colectivo que debe expresarse en un amplio acuerdo democrático de recuperación de la ciudad y de un compromiso cívico desde quienes creen en ese futuro. Debe aglutinar las militancias individuales y colectivas bajo un nuevo crisol de acción no solo electoral, sino fundamentalmente política, social, pedagógica, organizativa, cívica, de reactivación productiva. Requiere de una actitud unitaria, abierta y de construcción. Debe tener generosidad y capacidad de diálogo entre diversos, entre las distintas corrientes políticas, sociales y culturales, debe poner distancia con el canibalismo y la destrucción.

Lo más importante es conectar con las necesidades y demandas sentidas por millones de personas que habitamos esta ciudad, con los dramas de la inmensa mayoría de quiteñas y quiteños que se juegan la vida cada día y han perdido la esperanza en un futuro mejor. Esa es realmente la tarea central, recuperar la ilusión por el futuro de Quito y la confianza para construirlo cada día.

Bibliografía

- AENOR (2016). *Ciudades inteligentes. Definición Atributos y requisitos*. Madrid: AENOR.
- Acero Velásquez, H. y Mockus, Antanas (2012). *Antípodas de la violencia: desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corpovisionarios.
- Alcántara Vasconcellos, E. (2010). *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. CAF.
- Alonso M. R. De Gregorio, S. y González, M. (2020). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos*. Editorial Reus.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Arriagada, C. (2000). "Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano". En *Serie medio ambiente y desarrollo*. https://repositorio.Cepal.org/bitstream/handle/11362/5711/S00100849_es.pdf%0Ahttps://repositorio.Cepal.org/bitstream/handle/11362/5711/1/S00100849_es.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Avellaneda García, P. (2008). Movilidad cotidiana, pobreza y exclusión social en la ciudad de Lima. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 28(2), 0009–0035. <http://ddd.uab.cat/record/71512>
- Azcárate Luxán, M. V., Cocero Matesanz, D., García Lazaro, F. J., Muguruza Cañas, C., y Santos Preciado, J. M. (2012). Pautas del modelo de crecimiento urbano actual en el marco de la ciudad difusa. Rasgos básicos en las principales aglomeraciones de nuestro país. 1-120.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000). Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad. *Foro "Convivencia y seguridad ciudadana"*. Alcalá de Henares.
- Banco Mundial (2020). Manual para la planificación y el diseño urbanos con perspectiva de género. *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/publication/handbook-for-gender-inclusive-urban-planning-and-design>
- Barrera, A. (2018) Modos de desarrollo y configuraciones espaciales. Ecuador 1948-2006. *Tesis doctoral*. UCM
- ____ (1999). Ecuador: un modelo para (des) armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo.
- Barrera, A., Bonilla, A., Espinosa, S., González, J., Santelices, C. y Villavicencio, J. (2021). Índice de vulnerabilidad y trayectorias espaciales del COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 12 (1): 51-76. <https://doi.org/10.5209/geop.70908>.
- Barrera, A., Cabrera-Barona, P., y Velasco-Oña, P. (2021). Derechos, calidad de vida y división social del espacio en el Distrito Metropolitano de Quito. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 48(144). doi: <https://doi.org/10.7764/EURE.48.144.05>
- Beuf, A. (2016). Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá (Colombia). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 199. <https://doi.org/10.1544446/rcdg.v25n2.54776>
- Blanco-Penedo, I., y Gomà, R. (2003). Gobiernos Locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 26(26), 73–100.

- Blanco, I., y Subirats, J. (2012). Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. Geopolítica(s). *Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, 3(1), 15–33. https://doi.org/10.5209/rev_geop.2012.v3.n1.39304
- Borja, J. (2019). derecho a la ciudad, de la calle a la globalización. *Monografías, CIDOB*, 76.
- Brugué, Q., y Gomà, R. (2019). Gobierno local, ciudad y política urbana. 13(3), 561–583.
- _____. (1998). Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencia- lización a la repolitización. Gobiernos Locales y Políticas Públicas. *Bienestar Social, Promoción Económica y Territorio*, 15–23.
- Carrión Mena, F., y Cepeda Pico, P. (2021). Corredores urbanos: centralidades lon- gitudinales de articulación global. *Revista INVI*, 36(102), 183–207. [https:// revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63518](https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63518)
- Chiriboga, M. (2009). *Quito, identidad, innovación y competitividad*. Instituto de la Ciudad Autor Manuel Chiriboga. Instituto de la ciudad.
- Corti, M. (2020). Diez principios para ciudades que funcionen. *Café de las ciudades*.
- Copaja, M. y Esponda, C. (2019). “Tecnología e innovación hacia la ciudad inteli- gente. Avances, perspectivas y desafíos”. *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (2): -70. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.68333>
- Cuenya, B., y González, E. (2017). Planificación y redistribución de beneficios del de- sarrollo urbano: la contribución compensatoria en Rosario, Argentina. *Revista INVI*, 32(90), 77–104. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582017000200077>
- Dammert, M. y Delgadillo, V. (2019). América Latina, nuevas y viejas desigual- dades urbanas. Entrevista a Raquel Rolnik. *Andamios* 16 (39), pp. 237- 251. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632019000100237&lng=es&nrm=iso

- Dammert M., Delgadillo, V. y Erazo, J. (2019). Bibliografía sobre América Latina: nuevas desigualdades urbanas. *Andamios* 16 (39), pp. 255-262. <https://doi.org/10.29092/uacm.v16i39.682>
- Denhardt, R. B. y Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* 60(6): 249-259.
- Fernández, M. (2016). *Descifrar las Smart cities. ¿Qué queremos decir cuando hablamos de Smart cities?* Ed. Megustaescribir.
- Fuentes Romero, D. F. (2003). Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. *Estudios fronterizos*, 4(8), 13-31. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612003000200001&lng=es&esytlng=es.
- Gehl, J. (2014). *Ciudades para la gente*. Ediciones Infinito.
- Giménez, G. (2005). Cultura, identidad y metropolitano global. *Revista mexicana de sociología*, 67(3), 483-512. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000300002&lng=es&esytlng=es.
- HIC (2012). Carta Mundial por el derecho a la ciudad. *Revista de Paz y Conflictos*, 5, 184-196. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v5i1.938>
- Howlett, M. y Lindquist, E. (2004). Policy Analysis and Governance: Analytical and Policy Styles in Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 6:3, 225-249.
- Huete, M.A. y Merinero R. (2020). El modelo de intervención de las agendas urbanas. Análisis desde una perspectiva multinivel. En *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos*. Editorial Reus.
- Jordán, R., Riffo, L., y Prado, A. (2017). Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 427. <https://www.Cepal.org/es/publicaciones/42141-desarrollo-sostenible-urbanizacion-desigualdad-america-latina-caribe-dinamicas>

- Katzman, R., y Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, empleo. *Revista de la Cepal 85*, Santiago.
- Lezama, J. L. y Domínguez, J. (2006). Medio ambiente y sustentabilidad urbana. *Papeles de población 12(49)*, 153-176. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252006000300007&lng=es&tylng=es.
- MDMQ (2020). Corredor metropolitano. *MDMQ*. <http://www.quitoinforma.gob.ec/tag/premio-bid/>
- Minurvi, Cepal, y ONU-Hábitat (2016). América Latina y el Caribe. Desafíos dilemas y compromisos de una agenda urbana común. *Cepal*, 1–61. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40656/1/S1600986_es.pdf
- Montaner, C. J. M., y Subirats, J. (2012). Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana.
- Montoya, C. C., Dirección de Análisis y Programación, y CAF, S. de la V. de I. de. (2011). "Desarrollo urbano y movilidad en América Latina". En Banco de desarrollo de América Latina CAF.
- Moreno Galván, F. de J. (2013). Epistemología del análisis de la movilidad urbana. *Investigación y Diseño 08*, 145–161. Municipio del DMQ (2012). Plan Ordenamiento Territorial DMQ.
- Murillo, F., Schweitzer, M., Artese, G., Díaz, S., Schweitzer, P., Snitcofsky, V., y Tabbita, J. (2011). Planear el barrio: Urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad. [http://urbanhabitat.com.ar/data/Planear el Barrio.pdf](http://urbanhabitat.com.ar/data/Planear%20el%20Barrio.pdf)
- Naciones Unidas (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. (LC/G.2681-P/Rev.3). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <https://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/es/consulta/registro.do?control=ES-MAAEC20190011211>

- Naciones Unidas (2017). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. <https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Relato>
- Ortiz, S. (2017). Urbanismo desde la perspectiva de género: buenas prácticas con perspectiva de derechos humanos. Comisión de Derechos humanos del Distrito Federal.
- Páez Murillo, C. A., I. Peón Escalante y Baracaldo Sierra, S. (2020). Programa de cuadrantes en Ciudad de México: diagnóstico según el modelo de sistema viable. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 27-58. <https://doi.org/10.21830/19006586.563>
- Painter, M. y Pierre, J. (2005). "Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes". En *Challenges to State Policy Capacity*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230524194_1
- Perfiles de Opinión (2022). Encuesta abril 2022. Perfiles de Opinión.
- Primicias (2022). Ecuador es el quinto país de Sudamérica con más muertes en las vías. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/muertesaccidentes-transito-ecuador-movilidad/>
- _____. (2021). Quito es la ciudad con la mayor tasa de desempleo, según el INEC. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/quito-ciudad-mayor-porcentaje-desempleo/>
- Quito Cómo Vamos (2021). Información sobre seguridad y convivencia ciudadana. *Quito Cómo Vamos*. https://quitocomovamos.org/wp-content/uploads/2022/06/Factsheet_Seguridad-y-convivencia-ciudadana_compressed.pdf
- Sabatini, F. (2003). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. *Cuadernos de Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Serie Azul*, 35, 59–70. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008200002>

- Sabatini, F., y Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: Mitos y claves. *Eure*, 34(103), 5–26. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612008000300001>
- Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas (65), 1–42.
- Slater, T. (2015). La expulsión de las perspectivas críticas en la investigación sobre gentrificación. El Mercado Contra La Ciudad. *Globalización, Gentrificación y Políticas Urbanas*, 107-144.
- Solana, M. J. y Pastor, G. (2011). “El Nuevo Servicio Público: Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid”. *Ponencia en el X Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*. Murcia.
- STHV (2011). Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- UN-Habitat (2015). Smart cities. Nueva York: UN-Habitat. http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-21_Smart-Cities-2.0.pdf
- WHO (2018). Global status report on road safety 2018. World Health Organization.
- Ziccardi, A. (2020). “Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina”. En *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtxw2xf>
- Zubero, I. (2010). La Ciudad Como Espacio común. *Quivera*, 12(1), 77–83.

BIOGRAFÍA DE AUTORAS Y AUTORES

Augusto Barrera Guarderas

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales, máster en Estudios Contemporáneos de América Latina, máster en Ciencias Políticas y experto en Desarrollo Local. Doctor en Medicina, concejal del Distrito Metropolitano de Quito (2005–2008), alcalde de Quito (2009–2014), secretario de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2017–2018). Es investigador y docente en varias universidades; autor de libros y artículos sobre política urbana, acción colectiva y desarrollo; consultor en organismos internacionales. Actualmente, es director del Centro de Transferencia de Conocimiento e Innovación Social (CETCIS) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Javier González Comín

Arquitecto-urbanista por la Universitat Politècnica de Catalunya, magíster en Estudios Urbanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Ecuador) y doctorando en Sostenibilidad y Regeneración Urbana por la Universidad Politécnica de Madrid. Tiene más de ocho años de experiencia académico-profesional entre España, Chile y Ecuador, en los ámbitos de la planificación urbana, hábitat y vivienda, políticas públicas y agenda urbana. Es profesor parcial en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Universidad Internacional del Ecuador y la Universidad Técnica Particular de Loja. Consultor independiente y coordinador del grupo de investigación Ciudades Sostenibles del Centro de Transferencias de Conocimiento e Innovación Social de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Pablo Velasco Oña

Politólogo por la Sciences Po Paris; máster en Sociología Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO, Ecuador). Se especializa en el análisis cuantitativo de desigualdades sociales y comportamiento electoral. Actualmente, es coordinador nacional de metodología para encuestas y experimentos políticos en la firma Clima Social.

María Caridad Santelices Enríquez

Máster en Estudios Urbanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Ecuador) y licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de los Hemisferios (UHE). Actualmente, es investigadora en el Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorio (CITE-FLACSO) y consultora en temas urbanos para la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). Trabajó como asistente técnica en la Fundación Ciudadanía y Desarrollo. Además, se ha desempeñado como asistente de investigación en la Red de Investigación Contested Cities (Ecuador) y en el Observatorio de Conflictividad Urbana de FLACSO. Se enfoca en temas de ciudad y estudios urbanos, políticas públicas, saneamiento, participación ciudadana y gobierno abierto.

Cristina Gomezjurado Jaramillo

Arquitecta por la Universidad San Francisco de Quito y máster en Gestión Urbana para el Desarrollo, con especialización en desarrollo de suelo, del Institute for Housing and Urban Development Studies de la Universidad Erasmó de Róterdam de Países Bajos. Cuenta con experiencia en desarrollo de políticas de desarrollo urbano, planificación, legislación y normativa urbana en el gobierno nacional, en el Municipio de Quito, y en organismos de cooperación internacional en proyectos

de planificación y política urbana con enfoque de sostenibilidad, derecho a la ciudad y cambio climático. Colaboró con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador en la formulación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y con la Cooperación Técnica Alemana como asesora en desarrollo, planificación y gestión urbana de Programa Ciudades Intermedias Sostenibles donde coordinó el proceso participativo de construcción de la Agenda de Hábitat Sostenible del Ecuador 2036. Ha hecho investigación sobre gestión de suelo y herramientas de captura de plusvalía. Actualmente, colabora con la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, apoyando en la puesta en marcha del Operador Urbano de Quito.

Lucía Ruiz Pozo

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), PhD(c) en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Ecuador), con maestría en Estudios de la ciudad (FLACSO) y en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Amberes-Bélgica. Fue investigadora del Centro de Investigaciones Ciudad y asesora en el Programa de Gestión Urbana para América Latina. Su experiencia profesional y académica incluye proyectos vinculados a las políticas urbanas, la descentralización, la planificación, la participación, el desarrollo local, la pobreza urbana, el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat. Profesora en la especialización de Ciudades y cambio climático en FLACSO. Es miembro del Colectivo “Contrato Social por la Vivienda” en Ecuador.

Carlos Páez Pérez

Ingeniero civil y máster en Ingeniería de Sistemas Ambientales. Profesor de la Escuela Politécnica Nacional y director de su Centro de Investigación y Control Ambiental (CICAM). Se ha desempeñado como

director nacional de protección ambiental minera e hidrocarburífera en el Ministerio de Energía y Minas (2000), director de la Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico de Quito (2003-2007), director ejecutivo del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI 2009), secretario de movilidad del Municipio de Quito (2009-2013) y concejal metropolitano de Quito (2014-2019).

Diego Enríquez Pabón

Ingeniero ambiental, máster en Estudios Urbanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y especialista en sostenibilidad urbana. Actualmente es consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y su Unidad de Cambio Climático; coordinador de un proyecto sobre resiliencia de ciudades y ecosistemas (Nature4Cities), bajo la supervisión del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Anteriormente trabajó en el Municipio de Quito, y su Secretaría de Ambiente, en donde lideró las políticas de cambio climático. Cuenta con una experiencia de más de quince años en proyectos públicos, privados y de desarrollo. Conformó un grupo de trabajo para definir un Perfil de Certificación como Especialista Urbano de Cambio Climático, propuesto por el Banco Mundial, participó en las iniciativas sobre acción climática para la Conferencia Habitat III.

Carolina Zambrano Barragán

Bióloga; máster en Administración Pública por la Universidad de Harvard y máster en Gestión Ambiental por la Universidad de Yale. Directora de Programas de la Alianza por el Clima y Uso de la Tierra (CLUA, por sus siglas en inglés). Por más de 13 años, ha trabajado en la intersección de la acción climática, derechos humanos y conservación, ocupando posiciones de liderazgo en los sectores públicos, filantrópico y de la sociedad civil en América Latina y a nivel global. Antes de unirse

a CLUA, fue líder global de justicia climática en Hivos. Previamente, lideró políticas climáticas, ambientales y de innovación en Ecuador, como viceministra de Ciencia, Tecnología e Innovación, subsecretaria de Cambio Climático y directora de Política Ambiental de Quito.

Francisco Xavier Hurtado Caicedo

Licenciado en ciencias jurídicas y abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), con especialización en Derechos Humanos y Políticas Públicas de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB, Ecuador). Máster en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Ecuador). Ha sido docente invitado del Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la UASB Ecuador. Tiene experiencia en derechos humanos tanto en colectivos y organizaciones de la sociedad civil como en el sector público. Exadjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo del Ecuador. Actualmente, es miembro e investigador del Observatorio Social del Ecuador desde donde coordina el proyecto de monitoreo y análisis de la pandemia de COVID-19 (www.covid19ecuador.org).

Sybel Martínez Reinoso

Licenciada en ciencias sociales, abogada, doctora en jurisprudencia. Tiene un diplomado en Litigio Estratégico de Niñez y Adolescencia y una especialidad en Derechos Humanos. Es directora del Grupo Rescate Escolar; consultora e investigadora en temas de género y de derechos de niñez y adolescencia.

Johanna Villavicencio Ordóñez

Arquitecta por la Universidad Técnica Particular de Loja y maestra en Estudios Urbanos por FLACSO Ecuador. Se especializa en investigación

sobre planificación, gestión territorial, espacio público, derecho a la ciudad, imagen urbana, vacíos urbanos, políticas de vivienda, movilidad sostenible. Posee una amplia formación sobre cambio climático y objetivos de desarrollo sostenible en relación a las ciudades. Formó parte del Observatorio de Conflictividad Urbana de FLACSO, es miembro de la Red de Desarrollo Urbano Sostenible LOJA. Actualmente, estudia la Tecnología Superior de Gestión Territorial del Cambio Climático y es asistente técnico en la Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos de Ecuador.

QUITO:

REALIDADES, DESAFÍOS Y ALTERNATIVAS

Durante el último trimestre de 2021 y como producto de la cooperación entre la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador y el Centro para la Transferencia de Conocimiento e Innovación Social (CETCIS-PUCE), se llevó adelante el curso **Quito, realidades, desafíos. Una aproximación desde la política pública**. En medio de una aguda crisis política e institucional de la ciudad, el programa tenía por objeto examinar algunas problemáticas que enfrenta Quito para fortalecer las capacidades de análisis de actores de la sociedad, funcionarios y académicos para formular política pública en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Fue grato contar con una amplia y variada participación, que dejó en los organizadores el convencimiento de ampliar el esfuerzo y concretarlo en la publicación que hoy está en sus manos.

El libro está estructurado en diez capítulos que recogen las sesiones impartidas por los docentes del curso e incorpora otras temáticas. Si bien cada capítulo es una unidad en sí mismo, y puede ser leído así, se ha intentado proteger la coherencia, complementariedad y unidad conceptual de los enfoques. En cada caso, se parte de un diagnóstico de la realidad, se pasa a la definición de un horizonte programático y, finalmente, se formulan recomendaciones, medidas y programas que abonen en la formulación de política pública.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

edi
PUCE

ISBN: 978-9978-94-241-3



9 789978 942413

ISBN: 978-9978-77-634-6



9789978 776346