

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA URBANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ; ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO, EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl.	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos.	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana.	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades.	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital.	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Quito: crónica de una crisis anunciada

Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda¹

“La mayoría estaba de acuerdo en que era un tiempo fúnebre, con un cielo turbio y bajo y un denso olor de aguas dormidas, y que en el instante de la desgracia estaba cayendo una llovizna menuda como la que había visto Santiago Nasar en el bosque del sueño”.

Gabriel García Márquez

Introducción

A lo largo de la historia de las ciudades y de los procesos de urbanización, las crisis han sido una constante en la construcción de nuevas dinámicas, así como en el desarrollo de los emergentes paradigmas urbanos. Las crisis no son otra cosa que momentos traumáticos en el devenir histórico de ciertos procesos estructurales del acontecer social o natural. Se trata de coyunturas particulares en las que se producen fenómenos anómalos que rompen con la lógica natural preexistente, proveniente de un cúmulo de determinaciones. Por eso existen varias entradas analíticas y metodológicas para comprenderla.

Ciertos/as autores/as entienden a *las crisis urbanas de forma generalizada*, esto es, que afecta a todas o a ciertas ciudades en momentos específicos de su desarrollo. Allí se ubican las crisis de las ciudades latinoamericanas interpretadas desde la urbanización dependiente o de la sobre determinación del patrón de acumulación dominante. También las que se refieren

¹ Académicos de FLACSO-Ecuador

al tamaño, porque afirman que las ciudades más grandes requieren más recursos para atender las necesidades crecientes de la población, porque allí se produce una mayor desigualdad social urbana y porque, intrínsecamente, tienen problemas internos relacionados con la incapacidad de distribuir equitativamente los servicios e infraestructuras. En ese mismo sentido, como la primacía urbana sigue tendencialmente incrementándose, genera un efecto negativo sobre otras ciudades de menor rango-tamaño, produciendo desequilibrios poblacionales, de servicios y de recursos en los territorios, con lo cual la crisis se generaliza y se amplía.

Otros/as autores/as se alejan de la hipótesis del tamaño de la urbe, para más bien sostener argumentos sobre la determinación del mundo económico en las crisis urbanas; esto es, que el modelo de acumulación excluyente o la desaceleración de la economía producen *per se* altas brechas de desigualdad, impidiendo satisfacer las necesidades de la población e impulsar el pleno empleo. Esta condición genera problemas estructurales en las ciudades que se traducen en conflictos políticos y sociales agudos, impidiendo su evolución (crisis urbana).

También varios/as estudiosos/as conciben las crisis urbanas en el contexto de los ecosistemas que configuran las ciudades (sociedad/naturaleza), con lo cual aparecen dos determinaciones claras. Por un lado, la presencia de riesgos ambientales (inundaciones, incendios, sequías, erupciones, terremotos) en ciudades con alta vulnerabilidad urbana. Allí encontramos los ejemplos provenientes de los terremotos en Concepción y Ciudad de México, las erupciones volcánicas en Armero y Antigua Guatemala o los deslaves en Quito y Río de Janeiro, entre otros, que generan efectos devastadores al extremo de producir graves crisis urbanas. Por otro lado, los efectos del denominado cambio climático producto del modelo de desarrollo urbano, que llega a provocar crisis puntuales o totales por inundaciones, deslaves o incendios que agravan las condiciones de vulnerabilidad de ciertos territorios, provocando crisis estructurales.

Además, se deben descartar las entradas provenientes de políticas urbanas donde, por ejemplo, el sentido del urbanismo de proyectos (GPU: Grandes Proyectos Urbanos) estimula las crisis urbanas en vez de aplacalarlas. Así, se tienen dos formas de presencia: las denominadas Zonas Especiales de Desarrollo Urbano (ZEDU) que modifican los usos de suelo, las

densidades, las alturas de edificación y estímulos al capital (Santa Fe en CDMX); y el impulso a cierto tipo de infraestructuras que actúan como Condiciones Generales de la Producción (CGP), como son los aeropuertos (Quito), los puertos (Buenaventura), las autopistas urbanas (Segundo Piso Periférico de CDMX) y el transporte masivo (Metro Quito), que auspicia problemas de diferenciación y desigualdad social urbana que fracturan las ciudades.

Estos análisis no permiten conocer y entender las crisis de nuestras ciudades porque no toman en cuenta sus condiciones particulares de evolución histórica y, más bien, dan relevancia a variables exógenas o a las que provienen de otros órdenes, sin integrar el análisis temático integral de la condición urbana. En estas visiones queda claro que lo espacial y/o la *urbs* son variables que deben explicarse en conjunto con otras variables, porque la ciudad, como un objeto con vida propia, debe ser considerado un sujeto de derechos (Carrión y Cepeda, 2021). Esto es, reconocer los procesos de descentralización y democratización ocurridos desde fines del siglo pasado hasta ahora.

En ese sentido, Helio Jaguaribe (1992) define a la crisis como “la expresión de una disconformidad estructural entre un proceso y su principio regulador”. En otras palabras, las crisis urbanas se ubican entre los problemas de cada ciudad y la incapacidad de las políticas urbanas para regularlos. Por tanto, las crisis son plurales y no responden a un patrón general sino a una diversidad de situaciones estructurales y globales, en momentos particulares de cada ciudad. Pero además, tienen que ver con las inadecuadas políticas urbanas; porque las crisis tienen salidas siempre y cuando se diseñen políticas urbanas, alternativas e innovadoras.

Las crisis urbanas deben ser ubicadas en la condición particular de cada ciudad, sin desconocer la influencia que tienen las dinámicas de acumulación económica en el contexto de sus estructuras intrínsecas. Es decir, en la relación de los sistemas de producción con los procesos de urbanización, donde las políticas urbanas influyen en lo institucional, social, económico, político y territorial de la crisis².

2 Así, por ejemplo, la contradicción entre el impulso de la ciudad del mercado en un contexto de democratización en la región condujo a que algunas ciudades, como Guayaquil o Santiago, construyan proyectos con cierta estabilidad pero generando aumento de la desigualdad socio territorial; y

Quito no es la excepción³, porque vive una crisis estructural multidimensional bastante aguda y de largo aliento. Dicha situación empieza a incubarse a partir del cambio del siglo XX al XXI, articulada a la crisis nacional y al cierre del proyecto de ciudad que se configura en la última década del siglo pasado (1988-1992). Posteriormente la crisis se agudiza, hasta estallar con el shock producto de la pandemia del COVID-19. Evidentemente la crisis es una oportunidad, pero ¿para quién, bajo qué condiciones y de qué manera?

Es por eso que la hipótesis central del artículo es que la crisis de la ciudad de Quito se incubó desde principios de este siglo y su desenlace más evidente se expresa en estos últimos 10 años, lo cual quiere decir que no es súbita como tampoco solo actual. Es muy compleja porque, además, se configura a partir de la confluencia de las determinaciones nacionales, venidas de la capitalidad y la autonomía, con las propias de la ciudad, estructuradas a partir de los problemas políticos de representación y gobernabilidad, del anacrónico modelo de gestión, de la inadecuación de la evolución de la organización territorial (ciudad de ciudades) con su marco institucional, de su inadecuada matriz productiva, de los niveles de desigualdad, entre otros.

Esta afirmación conduce a la lógica expositiva de este texto, basada en tres secciones. La primera, un recorrido por el tiempo (historia), describiendo los momentos de la crisis desde el cambio de siglo hasta ahora. La segunda, se refiere al análisis interpretativo de los principales componentes o dimensiones de la crisis. Finalmente, en la tercera se concluirán con algunas reflexiones interpretativas, encaminadas a determinar los retos que quedan para superar esta crisis.

demostrando, el primero, sus limitaciones para enfrentar el COVID-19 y la violencia, y el segundo, sus limitaciones para procesar el incremento de la tarifa del metro (3 %) como catalizador del estallido social de 2019. Mientras otras urbes, como Medellín por la violencia de los mercados ilegales o Curitiba por los problemas de transporte y medio ambientales, entraron en situaciones interesantes que las redefinieron.

³ Quito es la capital de la República del Ecuador, ubicada en sus andes centrales y en la mitad del mundo, a 2850 m de altura, siendo una de las capitales más altas del mundo. Cuenta con un PIB de 24.12 % del país y se considera un Distrito Metropolitano (DMQ) desde el año 1993, lo cual le permite contar con 8 administraciones zonales, 32 parroquias urbanas, 33 parroquias rurales y más de 1100 barrios.

Crónica de la crisis en clave cronológica

Las crisis se evidencian en un tiempo determinado (coyunturas), lo cual significa que no son permanentes, pero sí se delinear en el tiempo. Sin embargo, la magnitud cronológica de las crisis puede ser de onda corta o larga, con momentos identificables. En el caso de Quito, a lo largo de su existencia siempre ha estado presente la condición de capitalidad, que es un factor fundamental en su crisis.

Por tanto, en ese proceso se evidencian los siguientes momentos de crisis. El primero, de incubación, que debe ser identificado para prevenirla y procesarla, ubicado entre el año 1995 y 2006, con la crisis nacional (económica, política, social). El segundo, con la influencia verticalista de un proyecto nacional poderoso, que pone en cuestión la *autonomía* de la ciudad, introduciendo cambios de identidad e implantando el urbanismo de proyectos (aeropuerto y Metro). El tercero, con la expresión de la crisis propiamente dicha, manifestada por los problemas de *legitimidad*, *governabilidad*, que finalmente terminan por detonar, junto a la multiplicidad de sus dimensiones (2019-2022).

Lo que queda como etapa final es la salida de la misma, porque toda crisis implica una oportunidad de cambio que, si no se la conduce, su impacto y duración serán mayores y más severas. De todas maneras, debe quedar claro que no se trata de volver al momento anterior a la crisis, mejor o peor, pero sí provocar una situación distinta, que tienda a superarla positivamente, a la manera de un salto cualitativo hacia adelante, produciendo un nuevo modelo.

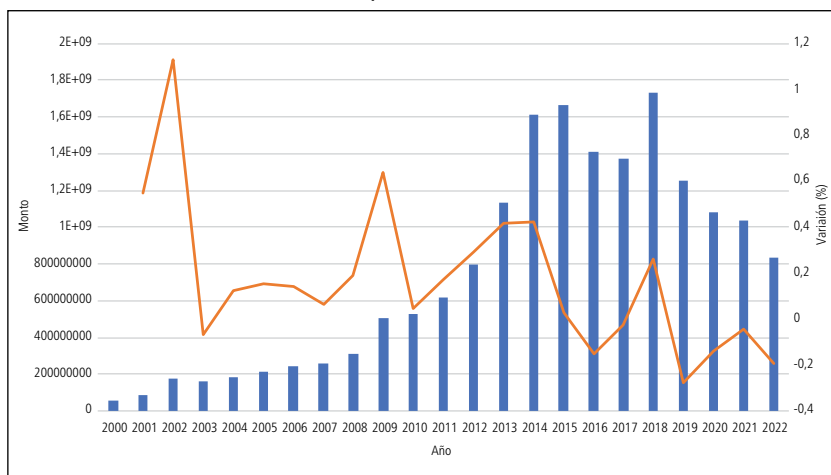
La crisis en el cambio de siglo: efecto capitalidad (1998-2000)

En el cambio del siglo XX al XXI, Quito entró en una aguda crisis estructural, expresión de múltiples fenómenos nacionales como de la ciudad, dada su condición de capital. Así, se pueden identificar a nivel central al menos los siguientes componentes: crisis económica, política y social, con distintas expresiones a lo largo del tiempo.

La *crisis económica nacional*, estuvo originada en una fuerte hiperinflación, en desajustes fiscales, en el exceso de deuda externa y en una crisis

financiera que desembocó en el pánico bancario que quebró varios bancos (Progreso, Popular, Filanbanco, Previsora, Préstamos). La consecuencia de ello fue la dolarización de la economía nacional, cuestión que licuó el presupuesto del municipio de la ciudad (ingresos y egresos). El proceso se llevó a cabo con una conversión de 1 dólar equivalente a 25 mil sucres, produciendo la contracción de sus finanzas locales en los años 1999 a 2001, tal como se observa en el Gráfico 1. Ello se debió a la alta inflación en dólares, que llegó a 60,8 % en 1999, a 91 % en 2000 y a 22.4 % en 2021, lo que golpeó en los ingresos públicos municipales.

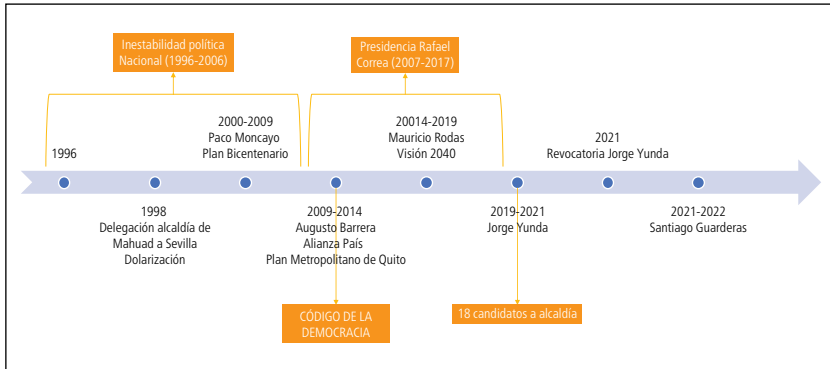
Gráfico 1. Presupuesto MDMQ 1999-2022



Fuente: Elaboración propia con base en ordenanzas presupuestarias de Quito (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2022)

La *crisis política* se expresa en el hecho que, entre los años 1996 y 2006, en una década, el Ecuador tuvo 10 presidentes de la República; esto es, un promedio de uno por año. A ello se deben añadir los cambios de gabinete, que crearon gran inestabilidad y fuerte fragilidad institucional en todos los niveles de gobierno. Esta crisis se evidenció con más fuerza en la ciudad capital, por ser el lugar donde se localizan los aparatos gubernamentales nacionales, provinciales y cantonales. En el Gráfico 2, se pueden observar los momentos políticos que marcaron esta crisis.

Gráfico 2. Cronología de crisis política



Fuente: Elaboración propia con base en fuentes secundarias

La *crisis de identidad nacional* surge a partir de la firma de la Paz con el Perú en el año 1998, hecho que licuó la lógica de integración nacional, debido a que su elemento central provenía del imaginario del enemigo externo, construido desde la segunda posguerra. Al firmarse la Paz este sentido desapareció, entrando con fuerza el debate y las demandas por descentralización, autonomías y plurinacionalidad del país. Situación que ubicó a Quito como su punto focal dada su condición dual de ciudad y de capital.

En otras palabras, los problemas nacionales de la economía, la política y la identidad removieron la condición esencial de Quito en el cambio de siglo. La urbe pierde la continuidad del proyecto de ciudad con la renuncia de Mahuad a la alcaldía, como también el liderazgo político individual, partidario y urbano para procesar los problemas locales, que se suman a los nacionales.

Localmente se cierra el proyecto de ciudad vigente desde el año 1988, construido en la administración del alcalde Rodrigo Paz. Un proyecto sustentado en la producción de los servicios básicos de la ciudad de aquel momento: agua potable (Papallacta), transporte (Trolebus), vialidad (Simón Bolívar, pasos a desnivel), Centro Histórico (centralidad) y Ciudad Quitumbe en el sur (periferia).

Adicionalmente se formuló y aprobó la *Ley del Distrito Metropolitano de Quito* (1993), con la que se empieza a prefigurar un nuevo modelo de go-

bierno de la ciudad, buscando: por un lado, una mayor autonomía con la descentralización de las atribuciones de movilidad, medio ambiente y suelo; y, por otro lado, una gestión desconcentrada intra urbana basada en administraciones zonales, que reconocen las modificaciones territoriales que ha vivido la urbe. En otras palabras, se transita de una *ciudad dual* (centro/periferia; legal/ilegal; formal/informal) a una *ciudad de ciudades, con dos anillos concéntricos*, el de la ciudad y el del cantón. Esto es, la búsqueda de una institucionalidad pública acorde a la nueva forma de organización territorial a través de lo que se denominó Distrito Metropolitano de Quito.

A fines del siglo XX, este proyecto de ciudad pierde continuidad debido a que el partido Democracia Popular (DP) no fue capaz de mantenerse en el poder. Primero, Jamil Mahuad, que fue alcalde de la ciudad durante los 6 años siguientes (1992-98), decidió declinar su autoridad para postularse a la presidencia de la República, dejando al concejal Roque Sevilla como alcalde subrogante durante un período de transición de dos años (1998-2000). Segundo, la designación de Sevilla se hizo dentro del Concejo Municipal con algunos conflictos internos, generando un problema de legitimidad de origen, que finalmente se decantó cuando se postuló a la alcaldía por la vía de la elección popular, siendo derrotado electoralmente por Paco Moncayo de la Izquierda Democrática (2000), con una diferencia abrumadora de votos cercana a los 36 puntos. Con ello se cerró el ciclo político de la Democracia Popular (centro derecha) y se abrió el de la Izquierda Democrática (centro izquierda), dentro del bipartidismo reinante en la ciudad.

Así, Roque Sevilla inició su período con los problemas de la dolarización de la economía nacional (ver Gráfico 1), además de ser un período corto de gobierno (dos años). Sin embargo, el abandono del proyecto en marcha para Quito significó el inicio de la ejecución de obras puntuales, como fueron: la ampliación del Trolebús a Quitumbe, el inicio de la Ecovía y el plan de protección a las Laderas del Pichincha. Además, concentró su interés en el Centro Histórico para incentivar el turismo de la zona, atribuyéndose el inicio de la reubicación de los comerciantes informales en los Centros Comerciales BBB (Bueno, Bonito y Barato), que luego el alcalde Moncayo los concluyó.

Borra y va de nuevo: la alternancia bipartidista (2000-2009)

Con la entrada de Paco Moncayo a la alcaldía de Quito, se cierra el proyecto de ciudad preexistente. La capital se vio sumida en múltiples estrallidos sociales y altos porcentajes de emigración de población al exterior, representando el 24.5 % de los migrantes del país. Ello debilitó el tejido social, comercial y productivo, aumentando la pobreza, el desempleo y la desigualdad.

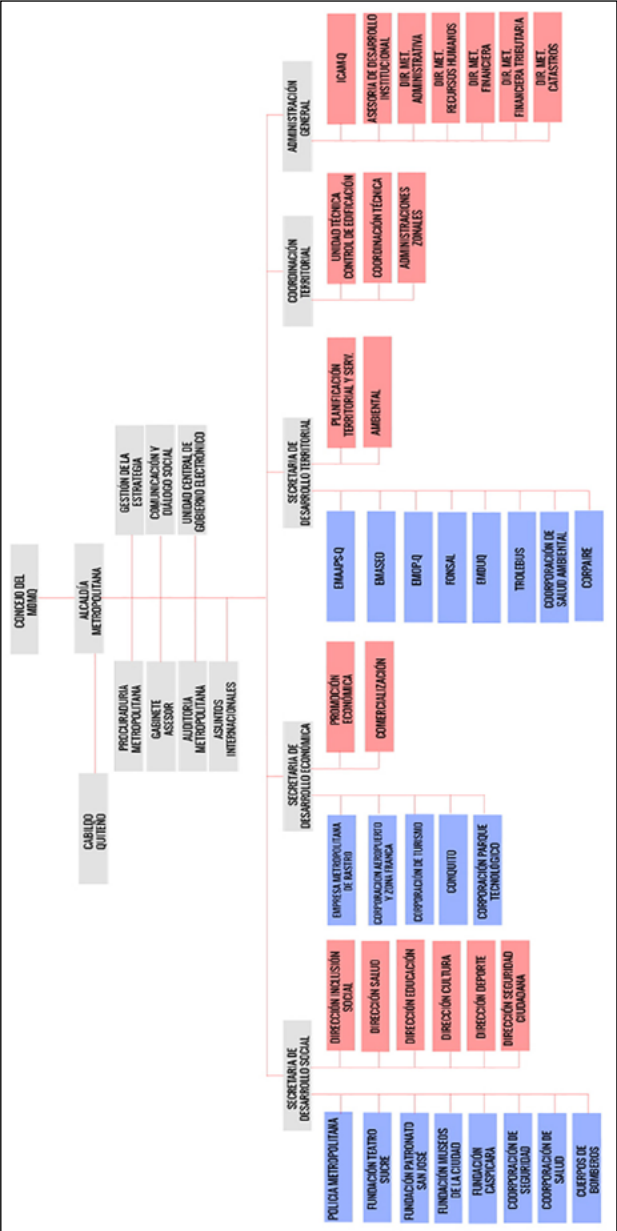
Entonces, como respuesta, se produce un giro en el modelo de gestión del municipio, introduciendo la lógica de la cooperación público-privada en la administración municipal, como se observa en el Gráfico 3, similar al de Guayaquil, el cual se basó en fundaciones. Un referente de ello es la Corporación de salud ambiental o *Vida para Quito*, encargada de administrar los grandes proyectos ambientales (parques, patrimonio ambiental, rellenos sanitarios, espacio público entre otros) con los recursos provenientes de la donación del 25 % del impuesto a la renta, cuyo gerente fue el concejal Andrés Vallejo⁴.

De esta manera, Paco Moncayo estructura la lógica del urbanismo de proyectos, con la configuración de los planes de relocalización del aeropuerto de Quito, desde Iñaquito a Tababela (complejo aeroportuario y productivo Aerotrópolis), la relocalización del mercado callejero del Centro Histórico (centros comerciales BBB) y el impulso del proyecto de viviendas Bicentenario (ciudad Bicentenario), entre otros. A ello se suman los proyectos de movilidad, espacio público, seguridad, medio ambiente, altamente relacionados a la variación de los presupuestos municipales.

En síntesis, el período tuvo una fuerte tendencia estratégica empresarial, que llevó a construir un modelo de gestión sustentado en la cooperación público-privado en el manejo de los proyectos urbanos. Esta lógica marcó el camino para Quito durante 9 años.

⁴ Por ejemplo, en el ámbito de la cultura se crearon las fundaciones Museos de Quito y Teatro Nacional Sucre, entre otras.

Gráfico 3. Modelo gestión 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Ordenanzas (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2022)

Crisis por emergencia de un nuevo proyecto nacional (2009-2014)

Como antecedente, en el año 2007 se inicia un nuevo ciclo político a nivel nacional con la elección de Rafael Correa a la presidencia de la República (Alianza PAÍS) y con la propuesta de Revolución Ciudadana. Su contenido se estructura a partir del retorno de lo público, del peso del gobierno central, del hiper presidencialismo, del sentido de la soberanía nacional y de una coyuntura económica favorable con importantes precios internacionales de los *commodities*, en particular del petróleo.

Una propuesta de este tipo puso distancia a la autonomía de los territorios, construida históricamente desde la misma fundación de la República y, mucho más, desde principios de este siglo, cuando las localidades, los pueblos y nacionalidades reivindican la plurinacionalidad y la interculturalidad, hasta convertirse en preceptos constitucionales. Pero también el municipalismo ecuatoriano, uno de los pioneros en América Latina⁵, cobra relevancia desde los años noventa con los procesos de descentralización sustentados en las demandas territoriales por más competencias y recursos. Aquí tenemos expresiones interesantes de la diversidad del impacto del centralismo impulsado por la Revolución Ciudadana en los dos cantones más grandes del país. En Guayaquil empieza a operar una *forma híbrida o bicéfala de gobierno*, en la que actúan de manera paralela y compitiendo el gobierno local con el central. El municipio, encabezado por Jaime Nebot como alcalde del Partido Social Cristiano con su proyecto iniciado en 1992 y el gobierno nacional con Rafael Correa como presidente de la República, que posiciona una alternativa distinta y contradictoria, conduce a la existencia de una paradoja: la existencia de *dos autoridades locales* actuando en paralelo y confrontando dos proyectos de ciudad distintos⁶.

Por otro lado, en el caso de Quito, en las elecciones de 2009 se producen dos cambios sustanciales:

⁵ Los municipios ecuatorianos son autónomos políticamente desde 1946, cuando logran elegir popularmente sus autoridades locales.

⁶ El presidente Correa llegaba estratégicamente todos los martes a Guayaquil para inaugurar parques, hospitales, viviendas, entregar tierras, entre otras cosas, como parte del cuestionamiento permanentemente al denominado "Modelo Guayaquil".

- Culmina la administración de la Izquierda Democrática (Paco Moncayo-Andrés Vallejo, 2000 y 2009), entrando un nuevo bloque en el poder municipal que sepulta el período del *bipartidismo*; inicialmente, entre los partidos Liberal y Conservador y, posteriormente, entre la Democracia Popular y la Izquierda Democrática. En 2009, con la elección de Augusto Barrera⁷ se asienta una nueva forma: la *polarización móvil*, que tiene como protagonista central al partido Alianza PAÍS con sus opositores dispersos según coyuntura. Se trata de una polarización entre correísmo y anti correísmo difuso, carente de un contradictor único, propio de la gran inestabilidad política de estas fuerzas. En otras palabras, el bipartidismo político evoluciona hacia polos estructurados por una fuerza estable (correísmo) y otra variable o móvil (anti correísmo).
- La elección nacional coincide con las seccionales y Rafael Correa, que había construido un proyecto nacional con gran hegemonía, gana en primera vuelta con el 52 %, arrastrando tras de sí a los candidatos subnacionales de su tendencia, como se observa en el Gráfico 6. De esta manera, se establece en Quito una representación inédita de lo nacional en lo local, consecuencia del peso del proyecto nacional y del híper presidencialismo. En suma, el proyecto de la Revolución Ciudadanía construido desde una base nacional, no reconoció la representación local y la diversidad geográfica de las localidades. Claramente Alianza PAÍS estableció una hegemonía que no consideró lo local o lo territorial como algo estratégico dentro de su proyecto nacional (Carrión, 2018). De esta manera, Alianza PAÍS logra obtener la alcaldía de Quito con Augusto Barrera y la presidencia de la República con Rafael Correa, produciendo un hecho político inédito: la correspondencia entre las fuerzas políticas nacionales y locales, y el debilitamiento de la autonomía de la ciudad, incluso sustentado en el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, República del Ecuador, 2010)

⁷ Augusto Barrera gana la alcaldía con el 43.1 % de la votación, siendo la más baja para un alcalde electo popularmente desde el retorno a la democracia, pero le supera a Antonio Ricaurte con 16 %, quien era portaestandarte de la propuesta de continuidad a la administración de la Izquierda Democrática.

Esta coincidencia política fortaleció la visión jerárquica del proyecto nacional, dando lugar a una *alcaldía subsumida o yuxtapuesta de administración* de la ciudad, en la que se ve seriamente restringida su autonomía debido a las fuertes directrices provenientes de la presidencia de la República. En ese sentido, la dependencia al gobierno nacional diluyó la lógica de representación local, dando paso a propuestas venidas del centro político.

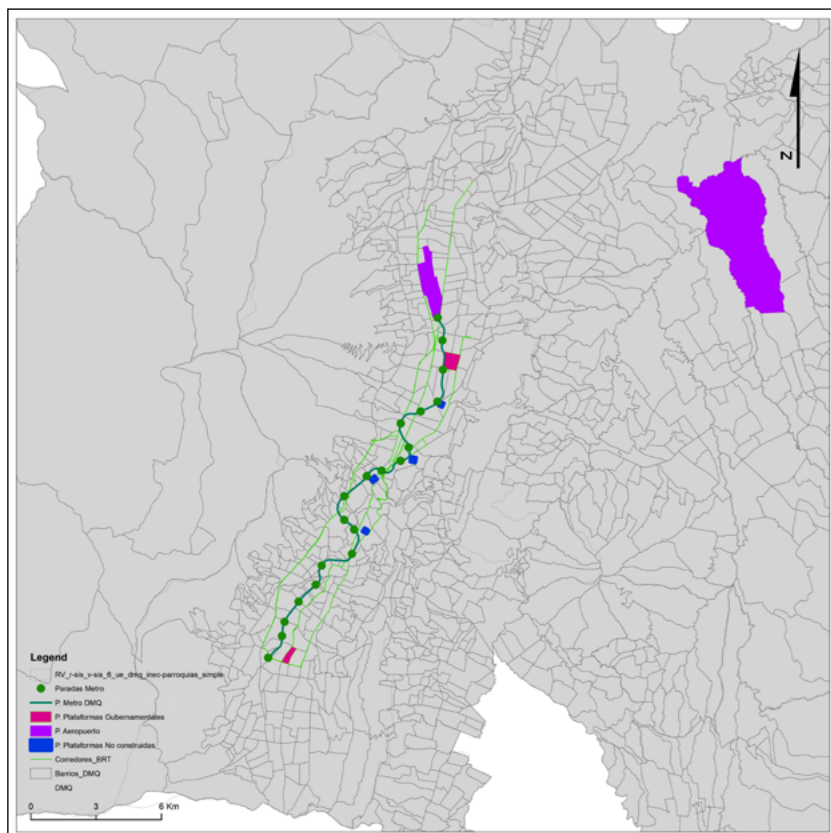
Así, la planificación de Quito fue altamente dependiente del gobierno nacional y significó una alta inversión en proyectos puntuales. Como se observa en el Gráfico 1, el presupuesto tuvo un aumento significativo pero con costos políticos para la ciudad, como la pérdida de su autonomía. Desde la perspectiva simbólica, el alcalde de Quito tuvo que retractarse del cambio del nombre del nuevo aeropuerto de la ciudad surgido mediante consulta telemática a la población de la ciudad, porque el presidente determinó en una “sabatina” que su nombre no debía cambiar⁸.

En cuanto la planificación de la ciudad, se estructuraron dos determinantes claras. La una sobre el Centro Histórico, cuando el Ejecutivo decide actuar en la zona buscando el traslado de las representaciones de los gobiernos amigos (embajadas) y de la cooperación multilateral hacia este espacio (ONU); como también del complejo presidencial hacia el sur de la ciudad (Eplicachima). Además, se modificó el espacio público con la demolición de algunas edificaciones (San Agustín, Centro de Salud) y la ruptura de la trama urbana de origen colonial, con la construcción de plazas y parques.

Y la otra, cuando el Gobierno Nacional decidió centralizar la localización de sus sedes gubernamentales mediante un proyecto de implantación de 5 plataformas gubernamentales en lugares estratégicos de la ciudad. Como se observa en el Gráfico 4, no solo creaban cinco nuevas centralidades urbanas sino una nueva condición de capitalidad. Lo más destacable de ello fue la configuración de centralidades urbanas desde la acción pública nacional, sin la correspondencia con la planificación local, como muestra la asintonía entre la línea del Metro (diseño local) con la ubicación de las plataformas (diseño nacional).

⁸ Sabatina: reunión semanal ocurrida los días sábados por la mañana, para que el presidente Rafael Correa rinda cuentas del gobierno y defina la agenda nacional.

Gráfico 4. Plataformas gubernamentales y Metro de Quito



Fuente: Elaboración propia con base en planes urbanos de Quito

Por otra parte, se debe resaltar el rediseño significativo del marco institucional del municipio y del modelo de gestión de la ciudad, cosa que ocurrió a imagen y semejanza del que se realizó en el gobierno nacional. Como se observa en el Gráfico 5, se produce la municipalización de corporaciones y fundaciones privadas, lo que significó el crecimiento del aparato municipal en términos de funcionarios como de instituciones.

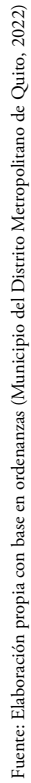
En este contexto se configura una paradoja importante a nivel político institucional: el proceso de autonomía que buscaba Quito después de su

declaración de Distrito Metropolitano sufre un retroceso significativo. Más aún, si la Constitución de 2008 estableció la necesidad de que los Distritos Metropolitanos debían formular un Estatuto Autonómico, resulta que la administración del alcalde Barrera, siguiendo la línea del alcalde Jaime Nebot para Guayaquil, no logró aprobar esta propuesta dentro de los cinco años de administración que tuvo.

Adicionalmente, la alcaldía de Quito entre 2009-2014⁹ dejó de lado el precepto constitucional del derecho a la ciudad, que fue un principio de Revolución Ciudadana. Claramente la gestión priorizó el urbanismo de proyectos sobre el urbanismo ciudadano, impulsando los proyectos del aeropuerto, sus ejes viales y el metro (GPU), que en términos presupuestarios significaron un promedio del 45 % del presupuesto municipal en el período de 10 años. En términos urbanos impulsaron el mercado especulativo del suelo, conduciendo a una mayor desigualdad urbana y a la gentrificación. Los dos proyectos se impulsaron de forma encapsulada, sin que tengan articulación con la ciudad y con el gobierno, además de impactar negativamente en los presupuestos de otros rubros como vivienda, ambiente, seguridad y cultura, entre otros.

La falla política y técnica de la gestión de este período significó la implantación de una lógica anti correista de la capital, en consonancia a la tradición de las ciudades capitales en América Latina, caracterizadas por ser anti gobiernistas (Carrión y Cepeda, 2021). Por eso, Barrera pierde su reelección y Guillermo Lasso construye su bastión electoral con miras a la presidencia.

9 En general los municipios de la Revolución Ciudadana no lo asumieron, siendo el de Quito el más llamativo dado que su alcalde fue el enlace de contenidos entre la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional Constituyente.



Crisis del proyecto nacional y ausencia de propuesta local (2014-2019)

Para las siguientes elecciones seccionales se presenta una nueva coyuntura electoral basada en el desgaste del partido de la Revolución Ciudadana (correísmo). Escenario al que se suma la contracción del precio internacional del petróleo, la erosión del garantismo constitucional y la decadencia del carácter centralista del gobierno nacional¹⁰.

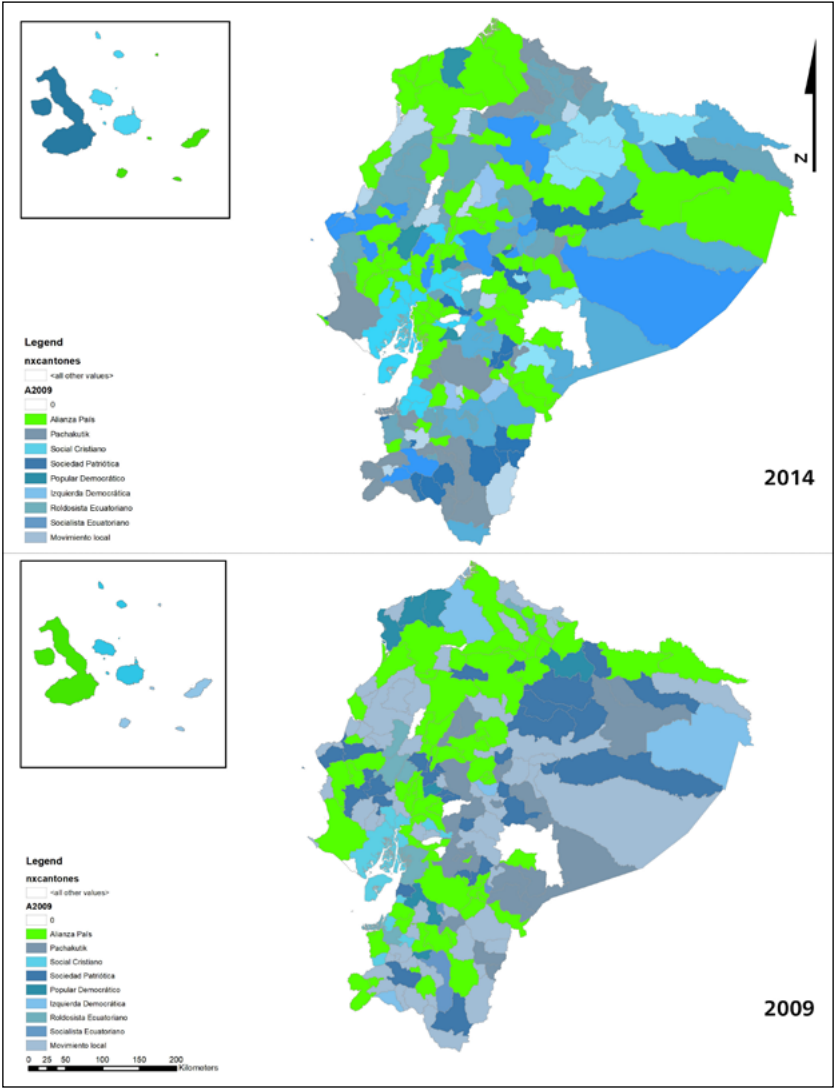
El resultado fue el distanciamiento paulatino del gobierno nacional con varios sectores sociales (jóvenes, ambientalistas, pueblos y nacionalidades indígenas, mujeres), que finalmente se expresó en el quiebre del proceso político. Como se observa en el Gráfico 6, esta tensión condujo a una inflexión importante en las elecciones locales del año 2014 y al debilitamiento del proceso, porque la Revolución Ciudadana perdió estrepitosamente la mayoría de las ciudades más grandes del país.

En las elecciones de 2014 se observa un aumento de la pluralidad dispersa de partidos políticos, originada en la aprobación del Código de la Democracia en 2009. Esta norma legal impulsó la recomposición de fuerzas políticas, asegurando el monopolio de la representación de Alianza PAÍS, mientras la oposición se constituía mediante una diáspora política-cambiante y fragmentada-surgida de una estrategia de división a la oposición.

Para las elecciones de 2014, Mauricio Rodas, con una campaña de oposición al gobierno local de Augusto Barrera y nacional de Rafael Correa, gana las elecciones con una considerable diferencia, cerrando un ciclo político. Mauricio Rodas fue elegido con el 58.6 % frente a Augusto Barrera que obtuvo 38 %; esto es, una diferencia cercana al 21 %.

10 El caso del COOTAD, aprobado en 2010, es un buen ejemplo de lo que se lo puede considerar como una contra reforma en materia de descentralización y autonomías, porque fortaleció el centralismo estatal contrario al espíritu constitucional de 2008, negando el papel estratégico de los territorios. En este contexto, se fortaleció el concepto de *rectoría*, con la finalidad de que el gobierno nacional, a través de los ministerios correspondientes, pueda tener un peso importante dentro de las competencias concurrentes.

Gráfico 6. Expresión política de las alcaldías en 2009-2014



Fuente: Elaboración propia con base datos Consejo Nacional Electoral (CNE, República del Ecuador, 2022)

La administración de Rodas se centró en la continuidad del Metro de Quito, reafirmando la metro-dependencia del presupuesto municipal y del modelo de gestión municipal. Esta gobernanza profundizó el abandono de una visión de totalidad de la ciudad, debido a la incapacidad presupuestaria y a la ausencia de planificación; es decir de totalidad, tanto que pasan a segundo plano las políticas de vivienda, residuos sólidos, riesgos ambientales y medio ambiente, entre otros.

En contraposición, se tiene un fuerte sentido de planificación discursiva alrededor de los proyectos de los Metrocables, la Visión 2040, los concursos de barrios, entre otros, que no llegaron a ser ejecutados. Paralelamente se incrementó la flexibilización de instrumentos de gestión y planificación, con lo cual varios grandes proyectos inmobiliarios privados fueron gestionados bajo una lógica de lobby. El sentido del urbanismo de proyectos con propuestas puntuales y desconectadas, acompañados por casos de corrupción (concejales con grilletos), muestran la ausencia de un proyecto de ciudad y el carácter ineficiente del modelo de gestión.

Crisis de representación y gobernabilidad (2019-2023)

En las elecciones nacionales de 2017 Alianza PAÍS gana nuevamente la presidencia de la República, en un proceso cuestionado por supuesto fraude electoral. La propuesta política de la Revolución Ciudadana cierra su ciclo debido a que Lenin Moreno, presidente electo, produce un giro notable en el proceso iniciado 10 años atrás (2007), al poner dentro de la jerarquía de prioridades los temas de la anticorrupción¹¹, del Estado mínimo¹² y de la austeridad fiscal¹³. Fue un período altamente cuestionado por la falta de resultados y representatividad, que generó un desgaste profundo en el partido de gobierno hasta su casi extinción. En consecuencia, el partido

11 El presidente Correa, el vicepresidente Glas (de Correa y Moreno), varios ministros y funcionarios de alto rango del gerenciamiento de las áreas estratégicas del gobierno pasado, terminaron con sanciones penales.

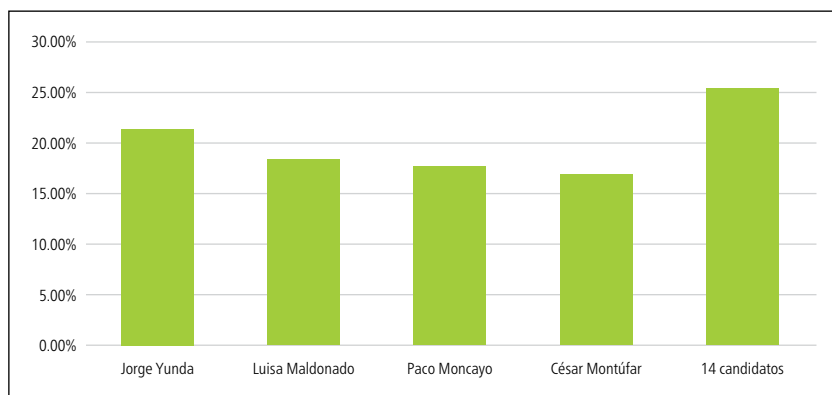
12 Reduce significativamente el número de ministerios y organismos estatales, así como también la cantidad de funcionarios públicos y de inversión pública nacional.

13 El monto de la deuda interna y externa fue muy alto con respecto al PIB. En Quito, para 2020 la producción significaba \$ 39,862,748, el consumo interno 15,911,811, y el valor agregado bruto 23,950,937 (Banco Central del Ecuador, 2022).

de gobierno se abstuvo de presentar candidaturas propias a nivel local en las elecciones de 2019¹⁴, evidenciando el desfase y desencuentro entre los distintos niveles de gobierno.

En las elecciones de 2019, Jorge Yunda gana la alcaldía con 21.39 % de los votos, con una diferencia de 4.46 % frente al cuarto contendiente (César Montúfar), siendo un resultado muy apretado. Este hecho provino de la alta fragmentación política existente en el país y la ciudad¹⁵, que condujo a la presencia de 18 candidatos. Como se observa en el Gráfico 7, la diferencia de votos entre el primero y el cuarto es muy baja, así como la suma de los votos de los 14 candidatos restantes es superior a los del alcalde electo, lo que evidencia la dispersión del voto y la ausencia de una tendencia mayoritaria.

Gráfico 7. Elecciones seccionales Quito 2019



Fuente: Elaboración propia con base en información CNE (República del Ecuador, 2022)

Esta situación produjo una baja legitimidad de origen del alcalde electo, debido a que casi el 80 % de la población no votó por él. Incluso terminan siendo mucho más si se consideran los votos emitidos (nulos, blancos) y no solo los votos válidos. Otro elemento de carácter político provino del alto nivel de fragmentación de las fuerzas electas al interior del Concejo

¹⁴ Fueron las primeras elecciones diferenciadas entre el nivel local y el nacional luego de la aprobación de la Constitución en 2008.

¹⁵ En el Ecuador existen 269 organizaciones políticas reconocidas legalmente.

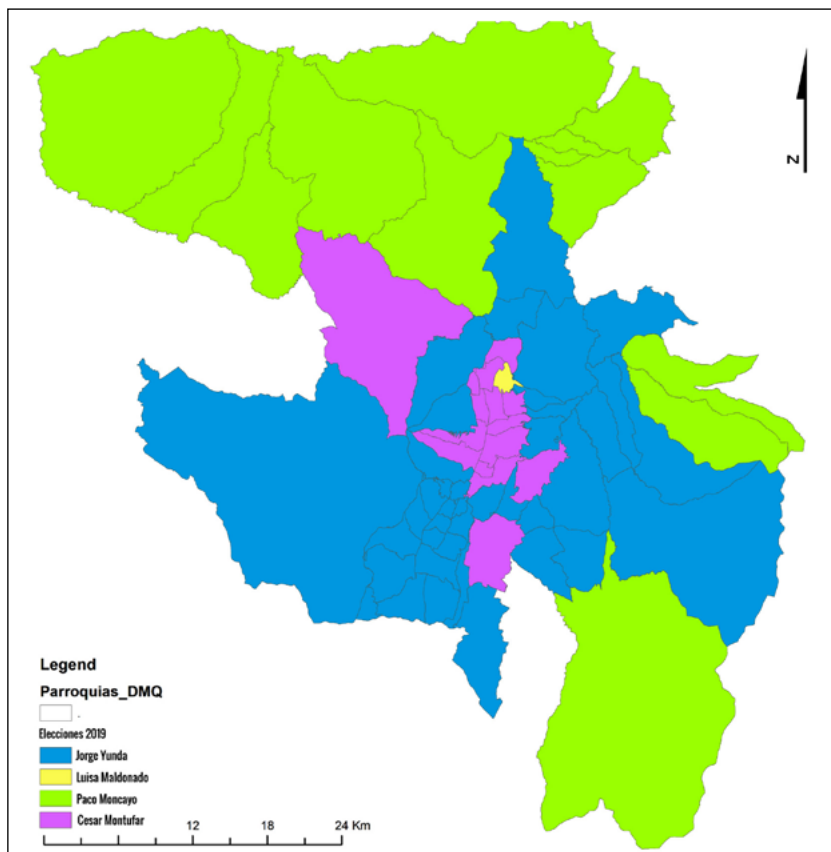
Municipal: se eligieron 5 bloques partidarios dentro de un concejo que cuenta con 21 concejales. Pero aún más complicado es el hecho que el alcalde electo solo logró 3 concejales, mientras Compromiso Social obtuvo 9 (Luisa Maldonado-correísmo) y la Izquierda Democrática obtuvo 4 (Paco Moncayo). Ello se explica adicionalmente debido a que Jorge Yunda se postuló desde un “partido de alquiler”, mientras Luisa Maldonado y Paco Moncayo lo hicieron desde partidos políticos estructurados.

Por lo tanto, el alcalde electo en 2019 tuvo grandes problemas al interior del Concejo Municipal para construir mayorías, a pesar de los pactos y negociaciones políticas iniciales. Igual de complicado fueron los intentos por fuera del mismo, lo cual le generó problemas de gobernabilidad.

Desde el punto de vista de la geografía electoral, se pueden evidenciar no solo las estrategias exitosas de los candidatos en ciertos territorios, sino también la fragmentación partidista que vive el país y en específico Quito, directamente relacionados a las desigualdades urbanas de la ciudad.

En el Gráfico 8 se puede observar la representación territorial de los cuatro candidatos mejor votados: el alcalde Yunda tiene una fuerte representación de los barrios de extracción popular; Luisa Maldonado tiene un segundo lugar en el sur y solo logra ganar en el comité del pueblo donde tiene origen su lucha popular; César Montufar en las zonas del norte de la ciudad y del valle de Cumbayá y Conocoto; y, finalmente, Paco Moncayo ubica su electorado principalmente en las parroquias rurales de Quito. De esta manera, la ciudad se representa políticamente a partir de una doble determinación articulada: la confluencia de la segregación residencial y los bastiones electorales por candidatos, configurando algo similar a la ciudad insular que proponen Duhau y Giglia (2008). Según Bosque Sendra (1982) este efecto responde a la decisión individual y a la influencia colectiva que genera en determinados rangos de distancia social y urbana.

Gráfico 8. Mapa elecciones 2019 Quito



Fuente: Elaboración propia con base en información CNE (República del Ecuador, 2022)

Las características de la representación en el Concejo Municipal condujo a una fuerte crisis de gobernabilidad, profundizada con los casos de corrupción y clientelismo, que llevaron a la destitución del alcalde a los dos años del inicio de sus funciones. En el proceso, que fue largo y complejo, la discusión sobre la crisis de Quito se trasladó de la ciudad a los tribunales de justicia (Corte Constitucional, Tribunal Contencioso Electoral, Corte de Justicia), mientras la urbe, sus problemas y su población fueron abandonados. Este proceso llevó a la urbe a su nivel más alto de estancamiento.

El Municipio terminó cuestionado y estigmatizado, además de perder su capacidad de gobernabilidad. En el momento del pico de la crisis la ciudad llegó a tener dos alcaldes y su aparato municipal se paralizó durante un lapso importante de tiempo¹⁶; todo resultado de una pugna política al interior del Concejo (previsible por la fragmentación), como también por los conflictos entre los grupos populares y las élites quiteñas. Esto condujo a un posicionamiento de una verdadera crisis estructural y generalizada de la ciudad, que ya se venía prefigurando desde tiempo atrás.

Además, en este contexto histórico tres shocks golpearon a la capital: el primero nacional, con las protestas de octubre 2019; el segundo, con la corrupción como endemia localizada principalmente en el gobierno nacional, la Asamblea, el sistema de Justicia, los Consejos Provinciales y los Municipios (entre ellos el de Quito). Y el tercero global, con la pandemia del COVID-19, que coloca a las ciudades más globalizadas como los epicentros. En Quito, con las medidas generales aplicadas (quédate en casa y distanciamiento social), se termina por complicar aún más a la ciudad en términos sanitarios (salud primaria y secundaria), económicos (contracción de la oferta y la demanda) y sociales (pobreza, desigualdad y empleo).

A los problemas territoriales, económicos, sanitarios, sociales, de legitimidad y de gobernabilidad se sumaron los de la acción municipal del momento: la lógica clientelar, la formación de micro poderes y la fuerte corrupción en empresas y secretarías, todo lo cual condujo al relevo institucional del alcalde. Así, en 2021 toma posesión el vice alcalde Santiago Guarderas, quien es parte del mismo partido de alquiler que el ex alcalde Yunda, sin que se modifique la representación fragmentada en el Concejo Municipal y sin que se vislumbre una solución a la crisis de la ciudad, a pesar de ser considerado un alcalde de transición.

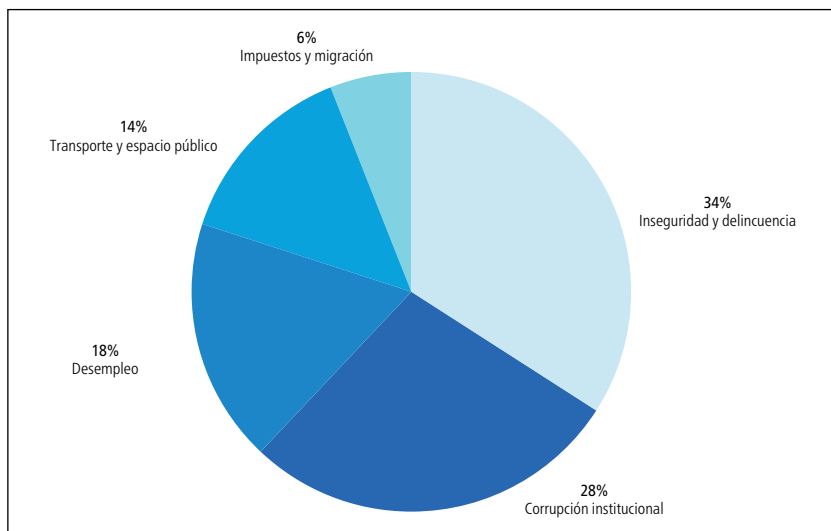
Para 2022 los problemas de la ciudad son los mismos: modelo de gestión incoherente, ineficiente y pesado, incremento de la violencia e inseguridad, alto grado de desempleo, pobreza, economía contraída, deterioro y vaciamiento de los espacios de centralidad (Centro Histórico, Mariscal Sucre, Eje Diez de Agosto-Guayaquil), ausencia de un proyecto de ciudad,

16 En diciembre de 2021, la credibilidad de Guarderas es 12 % y no le interesa 8.98 % y no le cree 78.76 %. En febrero de 2022, el 17 % califica como buena su gestión, el 18.45% no le interesa y el 63.86% cree que es mala o muy mala.

un Metro sin funcionamiento, incremento de la informalidad, espacios públicos abandonados, baches abundantes, proyectos de vivienda abandonados y, recientemente, desastres naturales con la evidencia del riesgo y el aumento de la vulnerabilidad (la tragedia del aluvión de la Gasca), entre muchos otros más.

En cuanto a la percepción ciudadana, medida según las encuestas de opinión pública, el alcalde Guarderas tiene un bajo reconocimiento y la municipalidad no está presente en el imaginario de la sociedad local. En lo que refiere a las demandas ciudadanas, aumentan progresivamente los grupos que se sienten excluidos y que reclaman sus derechos, justicia social y justicia espacial. Como se puede observar en el Gráfico 9, se observa una fuerte carga de preocupación y demandas por seguridad, empleo y corrupción; situación totalmente contraria a la estructura del presupuesto aprobado por el concejo municipal, en que el transporte se convierte en el principal componente de egreso.

Gráfico 9. Preocupaciones ciudadanas 2021 Quito



Fuente: Cedatos en su encuesta Onmibus de opinión en septiembre 2021 (Cedatos, 2021)

Conclusiones.

Las crisis urbanas responden a las inadecuaciones históricas propias de la evolución de cada ciudad, provenientes de dos perspectivas interrelacionadas: por un lado, de las condiciones estructurales de su desarrollo urbano, según condiciones antrópicas o naturales; y, por otro, de la capacidad que tiene su gobierno para asumir el direccionamiento del proceso en su conjunto, tanto para manejar los problemas existentes, como para superarlos cuando llegan a un extremo indeseable. Allí se ubican la irracionalidad del uso de recursos y la pérdida del interés colectivo, que desencadenan malformaciones, derroches y graves problemas sociales. Estos se relacionan a la mala gestión, a la injusticia social y a la lógica de mercantilización de la ciudad que evade el beneficio ciudadano. Pero, además, a la reducida capacidad autonómica del gobierno local ante el gobierno nacional.

El desequilibrio de la ciudad también tiene que ver con los cambios en los modelos económicos y en la expansión del sistema capitalista a nivel global, que pone en cuestión la organización territorial. Mucho más ahora que todas las ciudades están insertas en el *sistema urbano global*, lo cual les exige tener una ubicación significativa dentro de la división internacional del trabajo para cumplir sus funciones específicas, que igualmente les exige innovación constante.

En el caso de la aguda crisis de Quito, se puede afirmar que es estructural y posicionada en el devenir del tiempo, desde principios de este siglo hasta el momento actual (histórica). A pesar de no ser una crisis que se instaura recientemente, es de una magnitud poco conocida a lo largo del tiempo, por las variables intervinientes y por las consecuencias que ha tenido. Su desenvolvimiento proviene de tres factores fundamentales: i) la incapacidad de la sociedad local de lograr una buena representación política que le permita tener suficiente autonomía frente al gobierno nacional (capitalidad); ii) la falta de un plan de ciudad que se mantenga en el tiempo; pero también, iii) por no generar un modelo de gestión ajustado a los requerimientos que plantea la ciudad moderna, de tal manera de ser un gobierno eficiente y eficaz.

Hay que resaltar que cada uno de los momentos críticos de la ciudad son directamente relacionados al apareamiento de un redireccionamiento del

proceso de urbanización nacional, sostenido en el bicentralismo Quito y Guayaquil, porque cada una de estas ciudades se mueve al calor de la prioridad que se coloque en el Estado (Quito) o en el mercado (Guayaquil). Esto es, su auge o decadencia se vincularía a esta realidad cambiante de poder.

Claramente, en los 22 años de este siglo su condición de capitalidad ha estado presente en la crisis, en unos casos con más o menos autonomía que otros. Sin duda un componente principal ha sido el comportamiento dependiente que ha tenido la condición de capitalidad de Quito, donde la autonomía se ha movido de forma alternativa entre el Estado y el Mercado. Así, tenemos que antes de 2007 el peso estuvo en el mercado, para luego pasar a lo público y, finalmente, volver a tener primacía de lo privado. Esta inestabilidad estructural ha sido determinante en las crisis de Quito, porque el fortalecimiento de la lógica del mercado le afecta en el desarrollo de la *autonomía económica* y porque el peso de lo público lo hizo perder *autonomía política*.

A la crisis de capitalidad se debe sumar las condiciones propias de la ciudad, venidas de la secuencia de alcaldes de distinto signo político que no lograron continuidad en las políticas urbanas por la diversidad de propuestas que portan, lo cual no permitió la formación y el sostenimiento de un *proyecto colectivo de ciudad*. Más complejo aún, cuando se aprueba el Código de la Democracia como iniciativa del gobierno nacional, que intensifica y diversifica la fragmentación de la representación: por un lado, desde la política, con la inmensa cantidad de partidos políticos (264 operadores); y, por otro, desde los territorios, con la presencia de cuatro Distritos Electorales que atomizan la ciudad de Quito.

A esta problemática se añade un nuevo elemento relacionado a la representación territorial: la segmentación o fragmentación urbana se demuestra cuando tanto los concejales como los alcaldes provienen mayoritariamente de sectores espaciales específicos de la ciudad, con lo cual difícilmente se logra representar a la totalidad del Distrito Metropolitano. El mandato surgido del voto popular hace que las autoridades electas (alcaldes y concejales) carezcan de legitimidad en ciertos lugares de la urbe. Pero además, una representación surgida con dinámicas clientelares con respecto a sus bastiones electorales es evidente y donde la reciprocidad se maneja fuera de la legalidad.

Finalmente, un elemento fundamental que estructura esta crisis es el actual modelo de gestión, que es absolutamente antitécnico, rediseñado en la administración 2009-2014 mediante una réplica del concebido a nivel nacional. De esta manera se incrementó el número de funcionarios impactando en el gasto corriente del presupuesto del gobierno local, así como también en la cantidad de dependencias municipales, produciendo problemas de coordinación interinstitucional. Apoyados en la tesis de a mayor gasto público mayor nivel de desarrollo, el efecto llega a ser todo lo contrario, cuando las lógicas no determinan mayor productividad de gobierno.

Adicionalmente, la lógica del *urbanismo de proyectos* que se introdujo transformó la institucionalidad y la estructura del presupuesto. Este es el caso del impacto de los proyectos del Aeropuerto y del Metro, que fueron concebidos bajo dinámicas encapsuladas en sus propias unidades de gestión, sin articulación con la ciudad y con una fuerte demanda de recursos.

Superar esta compleja situación de la ciudad demandará un fuerte esfuerzo ciudadano para concertar un proyecto colectivo de ciudad nacido de: una visión de largo plazo, una reforma al Código de la Democracia para mejorar la representación (Carrión, 2022); una modificación estructural del modelo de gestión; y una recuperación de la planificación con fines regulatorios del mercado, donde el municipio recupere su rol regulador.

Para ello, es fundamental recuperar el sentido de la autonomía frente al Estado nacional, redefiniendo la especificidad de la capitalidad que ostenta Quito, lo cual implica de forma ineludible la aprobación del *estatuto autonómico*, que ha sido un proceso esquivo desde la aprobación de la Constitución en 2008. Será necesario mejorar la relación con el gobierno nacional (autonomía económica y competencias), para ajustar la representación democrática en el gobierno local, auspiciar la tendencia del incremento de los ingresos propios, contar con un moderno modelo de gestión y una planificación ajustada a los paradigmas y lógicas actuales.

A la par, y en ese mismo contexto, es imprescindible rediseñar el marco institucional y el modelo de gestión de la ciudad. Una propuesta de este tipo supone construir un *complejo institucional articulado*, que haga que el municipio se convierta en el organismo central de integración y coordinación del conjunto de instituciones públicas (multinivel), privadas y sociales de la ciudad. Y adicionalmente, que el modelo de gestión municipal sea

eficaz, eficiente, democrático y próximo. Mediante la reducción de la superposición de funciones, la ubicación de los funcionarios en los lugares exactos y diseñando un presupuesto equilibrado de competencias prioritarias, surgido de pactos territoriales en esta ciudad de ciudades.

Una propuesta de este tipo debe provenir de un *sujeto social con voluntad consciente* (Coraggio, 2011); esto es, la construcción de un bloque de poder que sea representativo de la sociedad quiteña, con conocimiento y ajeno a intereses políticos. El cual deberá ser capaz de construir el derecho a/de la ciudad consagrado constitucionalmente e integrarse en el sistema urbano global para que recupere su posicionamiento geográfico en la mitad del mundo.

Construir un proyecto colectivo de ciudad que transite del urbanismo de proyectos hacia el urbanismo ciudadano, de tal manera de recuperar la escala humana desde la *ciudad del vecindario* (Carrión & Cepeda, 2022), integrado a un sistema de centralidades urbanas y al sistema urbano global. Esta propuesta supone una planificación comunitaria, un presupuesto participativo, la rearticulación del espacio doméstico con el público y la jerarquización del sentido del barrio (vecindario) como unidad de planificación, gestión y desarrollo. Un modelo cargado del sentido de los cuidados, de la diversidad y el quiebre de la concepción patriarcal del urbanismo y la producción urbana.

Se debe reestructurar la matriz productiva de la ciudad que surgió en la época de la sustitución de importaciones y que no se ha actualizado al calor de la lógica de la globalización y de la cuarta revolución industrial. Es decir, aceptar y entender las nuevas dinámicas de los territorios que van a la par de la tecnología y la nueva lógica industrial.

Estos ejes estratégicos son claves para volver a tener ciudad ¿Por qué? Porque la gente ha perdido el sentido de pertenencia (simbólico) y de identidad-integración (simbiótico). Es punto fundamental el formular un proyecto colectivo de ciudad para superar la crisis, de tal manera de encontrar soluciones integrales a los grandes problemas de desigualdad, pobreza, inseguridad y cambio climático, entre muchos otros.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (marzo de 2022). *Banco Central del Ecuador*. <https://www.bce.fin.ec/>
- Carrión, F. (2022). *Reforma al Código de la Democracia Ecuador [propuesta]*. Quito https://twitter.com/fcarriónm/status/1484256971263991811?ref_src=twsrc%5Etfw
- Carrión, F. y Cepeda, P. (2021). El Derecho DE la ciudad en las capitales de América Latina. En F. Carrión, y P. Cepeda, *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía* (pp. 1-34). Quito: Flacso.
- Carrión, F., y Cepeda, P. (2022). Urbanismo ciudadano: la ciudad del vecindario 5D. En F. Carrión, y P. Cepeda, *Ciudad pandémica glocal* (págs. 261-288). Quito: Flacso.
- Cedatos (2021). *Encuesta Onmibus*. Quito: Cedatos.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010). Quito, República del Ecuador.
- Coraggio, J. L. (2011). *Economía Social y Solidaria: El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala.
- Duhau, E., y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Jaguaribe, H. (1992). A nova ordem mundial. *Política Externa*, 5-15.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (marzo de 2022). *Ordenanzas Municipales*. https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/ordenanzas/
- República del Ecuador (marzo de 2022). *Consejo Nacional Electoral*. <http://cne.gob.ec/es/>