

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento De Asuntos Públicos

Convocatoria 2019 - 2021

Tesis para obtener el título de Maestría De Investigación En Estudios Urbanos

GESTIÓN DE CRISIS POR COVID-19: ANÁLISIS DE LA VARIACIÓN DE
RESPUESTAS A LA MISMA AMENAZA DE QUITO Y GUAYAQUIL

Mena García José Fernando

Asesor: Cabrera Barona Pablo Francisco

Lectores: Paz Gomez Diana Marcela, Jara Iñiguez Irma Victoria

Quito, noviembre de 2024

Índice de contenidos

Resumen	6
Agradecimientos	7
Introducción.....	8
Capítulo 1. Marco teórico.....	15
1.1. Teoría del Régimen Urbano	16
1.1.1. Tipología de regímenes urbanos.....	21
1.1.2. Definición de las dimensiones clave del régimen urbano.....	24
1.2. Respuesta a la crisis	25
1.2.1. Toma de decisiones.....	26
1.2.2. Coordinación.....	28
1.3. Regímenes urbanos y respuestas a las crisis	29
Capítulo 2. Metodología.....	35
2.1. Diseño de la investigación.....	35
2.2. Área de estudio	36
2.3. Población y muestra.....	39
2.4. Análisis de Datos	40
2.5. Temporalidad	41
2.6. Ética y limitaciones	42
2.7. Modelo de análisis	42
Capítulo 3. Resultados	44
3.1. Contexto histórico político de Quito y Guayaquil.....	44
3.1.1. Modelo de Gestión de Quito.....	44
3.1.2. Modelo de Gestión de Guayaquil	46
3.1.3. Condiciones democráticas y de mercado.....	48
3.2. Contexto socioeconómico ante la pandemia	51
3.3. Equipos de respuesta a la pandemia en Quito y Guayaquil.....	54
3.3.1. Equipos de respuesta a la pandemia en Quito.....	54
3.3.2. Equipo de respuesta a la pandemia en Guayaquil.....	56

3.4. Respuesta de los actores clave en Quito y Guayaquil	57
3.4.1. Respuesta de los actores clave en Quito	58
3.4.2. Respuesta de los actores clave en Guayaquil.....	63
Capítulo 4. Análisis	71
4.1. Caracterización de los regímenes urbanos de Quito y Guayaquil.....	72
4.1.1. Quito como régimen urbano de interés público.....	72
4.1.2. Guayaquil como régimen de bloque hegemónico.....	74
4.2. Variación de las respuestas a la misma amenaza	75
4.2.1. Regímenes urbanos y capacidad para gobernar la crisis.....	76
4.2.2. Cooperación de actores del régimen urbano en la respuesta a la crisis	79
4.2.3. Relaciones y hegemonía	80
4.2.4. Toma de decisiones en la crisis.....	82
4.2.5. Coordinación de la respuesta a la crisis	86
4.3. Discusión	88
4.3.1. Equidad y Efectividad.....	89
4.3.2. Hegemonía	92
4.3.3. Poder para controlar versus poder de producción social (Power over vs. Power to)	94
Conclusiones	96
Referencias	100
Anexos	104
Anexo 1: Análisis de una Unidad de Respuesta Articulada (URA).....	104

Lista de ilustraciones

Ilustraciones

Mapa 2.1. Mapas de las dos ciudades metropolitanas de Ecuador.....	38
Gráfico 3.1. Estado de Excepción en Ecuador por la pandemia de COVID-19, número de infectados por COVID-19 y ventas en millones de dólares en el período abril de 2020 hasta enero de 2021	54

Tablas

Tabla 1.1. Comparación de conceptos del Régimen Urbano y la Respuesta a la Crisis..	32
Tabla 2.1. Codificación de los actores clave que lideraron la respuesta a la crisis	40
Tabla 2.2. Trayectoria del COVID-19 en niveles acumulativos durante la pandemia del 2020.....	41
Tabla 2.3. Operacionalización de variables para el análisis de la variación de respuestas a la crisis aplicando el Urban Regime Analysis.....	43
Tabla 3.1. Modelo de Gestión de Quito y Guayaquil a través de empresas, secretarías, agencias y fundaciones	47
Tabla 3.2. Condiciones democráticas y de mercado para la respuesta a la crisis por la pandemia	49
Tabla 3.3. Caída de ventas y exportaciones en millones de dólares período enero – julio en las ciudades ecuatorianas.....	52
Tabla 3.4. Actores clave en los organismos de respuesta a la crisis por COVID-19 en Quito y Guayaquil	57
Tabla 3.5. Enfoques de Respuesta a la Pandemia de COVID-19 en Quito y Guayaquil.	69

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, José Fernando Mena García, autor de la tesis titulada "Gestión de crisis por COVID-19: Análisis de la variación de respuestas a la misma amenaza de Quito y Guayaquil", declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría de Investigación en Estudios Urbanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2024.



JOSE FERNANDO Mena
GARCIA

Firma

José Fernando Mena García

Resumen

Este estudio examina la interacción entre los sectores público y privado en la respuesta a la crisis del COVID-19 en Quito y Guayaquil, las dos ciudades más afectadas en Ecuador. Basado en el *Urban Regime Analysis* de Stone (1989), se analiza cómo los arreglos institucionales informales permitieron la colaboración en la toma de decisiones durante la pandemia. La investigación, de enfoque cualitativo, explora las percepciones y experiencias de actores clave, sobre la pregunta de Yan et al. (2020) sobre por qué los países respondieron de manera diferente al COVID-19. Este estudio busca comprender cómo los regímenes urbanos influyeron en la capacidad de gestionar conflictos y adaptar respuestas al cambio social, con el fin de enriquecer el debate sobre las diferencias en la respuesta a amenazas comunes y aportar implicaciones para la gestión de crisis en entornos urbanos.

Agradecimientos

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a FLACSO Ecuador, a sus directores, al Departamento de Asuntos Públicos y a la Maestría en Estudios Urbanos, así como a la biblioteca. Mi gratitud es especialmente para los profesores y compañeros que, ante el desafío que representó la pandemia del COVID-19, se adaptaron con resiliencia a las nuevas modalidades no presenciales. La capacidad de adaptación de la humanidad ante esta crisis epidemiológica fue, sin duda, un reto monumental.

Extiendo mi sincero agradecimiento al profesor Jonathan Davies por contactarse directamente conmigo y al profesor Arjen Boin, quienes con su generosidad me enviaron sus publicaciones, lo que permitió profundizar en los temas de régimen urbano y manejo de crisis respectivamente y aplicar en el contexto de América Latina, enriqueciendo significativamente este trabajo.

Mi gratitud se extiende también a los actores de la esfera pública y privada de Quito y Guayaquil, quienes, a pesar de sus agendas tan ocupadas, me concedieron entrevistas en un contexto de pandemia y distanciamiento social.

Gracias a los académicos Fernando Carrión y Patricia Sánchez, cuya guía sobre la gestión política en Quito y Guayaquil fue crucial para la orientación de esta investigación.

Finalmente, agradezco a mi familia, de aquí, de allá y de arriba, por su apoyo incondicional en este camino.

Introducción

El COVID-19 generó diversas respuestas de los gobiernos al mismo tiempo que los expertos en salud pública aprendían en tiempo real sobre qué medidas resultaban más o menos efectivas para contener su rápida propagación (Hale et al. 2020). Las ciudades fueron las más afectadas y emergió una crisis (Sharifi y Khavarian-Garmsir 2020). La colaboración entre el sector público y privado fue relevante para la contención del virus (Peters 2021).

Esta tesis ofrece una explicación urbana de la pregunta de Yan et al. (2020, 762) ¿Por qué los países responden de manera diferente al COVID-19? y la proposición de que varias respuestas con respecto a la misma amenaza dependen de arreglos institucionales o regímenes. El régimen urbano se refiere a los arreglos informales que permiten la colaboración entre el sector público y privado para tomar y ejecutar decisiones de gobierno centrados en “la gestión de conflictos y la adaptación de respuestas al cambio social” (Stone 1989, 6).

Esta investigación busca comprender cómo fue la relación entre la esfera pública y la privada para enfrentar la crisis generada por COVID-19 en las dos principales ciudades de Ecuador. El análisis es sobre la base teórica del *Urban Regime Analysis* de Stone (1989) abordando la capacidad, el conjunto de actores y su relación que les permite tomar decisiones y coordinar la respuesta a la crisis. El enfoque se centra en la cooperación entre el sector público y privado en la respuesta a la crisis (Boin et al. 2016).

Quito y Guayaquil son los estudios de caso, por ser las ciudades más importantes y más afectadas por la pandemia en Ecuador. Exploramos el contexto político y socioeconómico, las percepciones, experiencias y opiniones de los actores clave del sector público y privado con un enfoque cualitativo, de manera sincrónica mientras se desarrollaba la pandemia, con miras a comprender las relaciones de los actores en las estrategias de respuesta la crisis.

Esta investigación tiene como fin enriquecer el debate en torno a las diferencias de la respuesta frente a una misma amenaza, a la vez que busca generar implicaciones significativas

para comprender la respuesta a la crisis en entornos urbanos con la base teórica del régimen urbano como herramienta analítica para estudiar entornos urbanos en crisis.

Planteamiento del problema

Para el 31 de diciembre de 2019, las autoridades chinas notificaron un grupo de casos de una neumonía desconocida en la ciudad de Wuhan, China (Corman et al. 2020). El 7 de enero de 2020 se identificó a la enfermedad COVID-19¹ (WHO 2020b) y el 11 de marzo fue declarada pandemia (WHO 2020a). Al momento de escribir esta Tesis durante el confinamiento de 2020, el brote epidémico se había extendido a más de 200 países y regiones del mundo².

En Ecuador, el 16 de marzo de 2020 se decretó el Estado de Excepción con medidas de control para evitar la rápida propagación del virus, que finalizaron seis meses después. Si bien el decreto mostraba ser efectivo en términos de controlar a la ciudadanía para evitar la transmisión de la enfermedad, en Quito y Guayaquil, el confinamiento y otras restricciones, tuvieron un impacto negativo en la economía urbana mientras el número descontrolado de contagios iba en incremento.

En Quito, las medidas de control del Estado habían vaciado el espacio público, fomentando la agorafobia³, creando una ciudad fantasmagórica (Carrión y Cepeda 2021). En Guayaquil se vivía una atmósfera apocalíptica con cadáveres en las calles y con personas agonizando en espera de atención (Borja y Buitrón Cañadas 2020). En Quito se tomaron medidas de control tempranas y no lograron controlar la curva de contagios hasta fin de año, mientras que en Guayaquil se tomaban decisiones improvisadas y medidas descoordinadas con el Gobierno.

El drama en Quito y Guayaquil era similar: hospitales desbordados, falta de suministros, despidos intempestivos y cierre de negocios, que sumados a una pobre respuesta de Gobierno,

¹ La enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) es causada por el coronavirus SARS-COV-2.

² Observado en el *dashboard* del Centro de Ciencia e Ingeniería de Sistemas en Johns Hopkins University.

³ Miedo al espacio público.

llevaron a Quito y Guayaquil a una crisis sanitaria y socioeconómica. La Constitución de Ecuador de 2008, reconoce a los municipios la competencia para la gestión de las crisis que ocurran en su territorio, no obstante, la asignación de recursos del Estado no se dio, bajo el discurso de austeridad fiscal (Borja y Buitrón Cañadas 2020). Estas limitaciones llevaron a Quito y Guayaquil a tomar acciones y coordinar una respuesta efectiva para contener el virus.

Desde los sectores populares se generalizó la frase: “si salimos nos mata el virus, si nos quedamos nos mata el hambre” (Trujillo 2020, 1), poniendo al liderazgo público bajo presión. Como una vacuna no estaría lista en algunos meses, los gobiernos no podían permitirse medidas de control indefinidas, y el brote epidemiológico obligó a confrontar dos opciones insostenibles: el aislamiento y el riesgo de subsistencia o el abrirse y propagar la enfermedad.

Quito y Guayaquil son similares en la propagación del virus⁴, pero con respuestas divergentes. Por ejemplo, el Comité de Operaciones de Emergencia de Quito, fue liderado por el alcalde y funcionarios gubernamentales, mientras que el Comité Especial de Emergencia por Coronavirus en Guayaquil, fue liderado por el exalcalde promotor de una iniciativa de cooperación con la participación de notables empresarios. A pesar de que Quito tuvo una iniciativa similar de un exalcalde y empresarios, estos no formaron parte del Comité.

Las estrategias utilizadas en el control de la enfermedad tuvieron efectos muy negativos en la actividad económica, y el miedo asociado al virus frenó aún más las economías (Peters 2021). El COVID-19 demostró que muchos gobiernos habían llegado a depender del mercado para el suministro de bienes críticos (protección del personal de la salud), cadenas de suministro (alimentos) e infraestructuras críticas (centros de control), pero también muchas empresas dependieron del Gobierno en sus estrategias para permitir la actividad comercial mediante regulaciones de emergencia (Boin et al. 2021).

En la política urbana, el *Urban Regime Analysis* o teoría del régimen urbano en español, es una perspectiva que arroja luz sobre cómo se distribuye el poder en las ciudades, cómo los

⁴ Quito y Guayaquil son territorios densamente poblados, centros de negocios y de movimientos transnacionales.

actores políticos y económicos interactúan y cooperan en la toma de decisiones, y cómo esto afecta la política urbana y la gobernabilidad, que pueden variar según el contexto (Stone 1989; Davies 2021). La respuesta a la crisis en la política de gestión de crisis trata cómo los líderes toman decisiones estratégicas y coordinan la implementación de esas decisiones en situaciones de crisis, y cómo se puede lograr una respuesta coordinada en toda la red de respuesta, incluyendo actores de la esfera pública, privada y sin fines de lucro (Boin et al. 2016).

Pregunta de investigación y objetivos

La presente tesis busca responder ¿Cómo el régimen urbano influyó en la variación de respuestas a la crisis generada por la pandemia de COVID-19 en las dos principales ciudades de Ecuador? Otras preguntas que guían nuestra investigación son: ¿Cómo fueron las relaciones entre los actores del sector público y privado en la respuesta a la crisis? ¿Qué factores influyeron u obstaculizaron la cooperación entre los actores en la respuesta a la crisis?

Con estas interrogantes el objetivo general es:

Analizar la variación de respuestas a la crisis generada por la pandemia de COVID-19 de Quito y Guayaquil durante el año 2020 para evitar la rápida propagación del virus aplicando la teoría del régimen urbano.

Los objetivos específicos son:

- Caracterizar el régimen urbano de las ciudades y su capacidad para gestionar la pandemia mediante el contexto histórico político, las condiciones democráticas y de mercado, y el contexto frente a la crisis.

- Explorar la cooperación y la relación entre los actores de la esfera pública y privada en la respuesta a la crisis por medio de sus experiencias, percepciones y opiniones.
- Contrastar la respuesta a la crisis generada por la pandemia de COVID-19 mediante la toma de decisiones y coordinación.

Estos objetivos permiten obtener una comprensión más profunda de cómo se gestionó la crisis generada por COVID-19 en Quito y Guayaquil, cómo se adaptaron las respuestas a la crisis generada por la pandemia al cambio del comportamiento social, cómo los mecanismos formales e informales jugaron un papel determinante en dicho proceso y comprender cuál es el peso de los actores en el gobierno de la ciudad en situaciones de crisis.

Al analizar y comparar las diferentes respuestas a la crisis, podremos identificar la variación de respuestas locales frente a una misma amenaza.

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque de investigación cualitativo, que combina datos brutos para caracterizar el régimen urbano y explorar su capacidad de respuesta. Para obtener una comprensión más profunda de la respuesta a la crisis, se utilizaron indicadores cualitativos mediante entrevistas y declaraciones públicas de los actores clave tanto del sector público como del privado, en relación con las estrategias implementadas para contener la propagación del virus y las interacciones intersectoriales de cooperación durante el confinamiento. El período de análisis es durante el año 2020 centrándose en el Estado de Excepción, un momento crítico en el que la vulnerabilidad al virus era alta, particularmente durante el confinamiento.

Para llevar a cabo esta investigación, se seleccionaron a líderes políticos, burocráticos, de cooperación, empresariales y de organizaciones sin fines de lucro que participaron activamente en las estrategias de contención de la propagación del virus, con el propósito de conocer sus experiencias sobre la fusión entre la esfera pública y privada en las estrategias de

respuesta. Los estudios de caso escogidos fueron las ciudades de Quito y Guayaquil, debido a que acumularon el mayor número de contagios por COVID-19, se destacan por su relevancia económica, política y social en el país, y se presentaron como desafíos cruciales para la cooperación entre actores del sector público y privado, buscando salvaguardar tanto la vida de los ciudadanos como la estabilidad de la economía urbana frente a la emergencia.

Justificación

El COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de los gobiernos para gestionar la crisis y trabajar en conjunto con otros actores en beneficio del bien común. Quito, como capital política, y Guayaquil, como capital económica de Ecuador, representan casos interesantes para estudiar la relación entre el sector público y privado en situaciones de crisis. Comprender la relación entre actores de la esfera pública y privada en situaciones de emergencia requiere entender la coordinación de la respuesta. Quito y Guayaquil representan la diversidad de las relaciones entre Estado y economía de mercado, y cuestionan cualquier modelo único para responder a una crisis.

El uso de la teoría del régimen urbano, como herramienta analítica para entender la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, ha sido aplicada ampliamente en ciudades de Estados Unidos y Europa, sin embargo, todavía hay una falta de estudios en el caso de Ecuador y Latinoamérica. La aplicación del concepto de régimen urbano permite que los ciudadanos fusionen su capacidad de actuar en la planificación y ejecución de respuestas a las crisis como la que ha generado el COVID-19.

Estructura de la tesis

El contenido se ordena en seis apartados. (1) Introducción: plantea el problema, preguntas y objetivos, metodología y justificación. (2) Marco teórico: ubica el tema en una subdisciplina de los estudios urbanos, presenta la teoría del régimen urbano y la relaciona con la respuesta a la crisis, realizando un diálogo entre autores y enfoques con conceptos clave. (3)

Metodología: expone los estudios de caso y describe el método utilizado en la recopilación y el análisis de datos. (4) Resultados: presenta los resultados de la investigación y expone los hallazgos más relevantes. (5) Análisis: analiza de los objetivos y pregunta de investigación, expone los alcances de la investigación, discute los hallazgos, compara con otros estudios, presenta las limitaciones, propone temas para futuras investigaciones y destaca las contribuciones del estudio. (6) Conclusiones: elabora conclusiones y recomendaciones. (7) Referencias: presenta la lista de las fuentes utilizadas.

De esta manera, se ofrece una base analítica la cual busca explorar la producción de estrategias de respuesta al interior de contextos locales en crisis, cuya especificidad está determinada por el legado de marcos institucionales, políticas locales, relaciones, y conflictos políticos que han sido transmitidos en el tiempo (Theodore, Peck, y Brenner 2009).

Capítulo 1. Marco teórico

La primera parte introdujo sobre el impacto significativo de la rápida propagación del virus dando lugar a diversas respuestas de los gobiernos a la misma amenaza que dependieron de arreglos institucionales, además de que las estrategias de control tuvieron efectos negativos en la economía urbana y hubo una interdependencia entre Gobierno y mercado.

La teoría del régimen urbano retrata el poder político a escala urbana caracterizado por la fluidez y apertura pluralistas y no por la dominación y el control, al tiempo que incorpora influencias tanto políticas como económicas en la política urbana (Davies e Imbroscio 2009). Debido a que la investigación sobre el régimen urbano se basó originalmente en el entorno político altamente descentralizado y fragmentado del gobierno local estadounidense, el atractivo de aplicarlo a nivel internacional requirió algunas modificaciones y planteó problemas sobre la comparabilidad de los estudios (Mossberger 2009).

Stone (1989), el autor principal de la teoría del régimen urbano, examina la política urbana abordando cómo los arreglos institucionales y la colaboración público-privada influyen en la toma de decisiones. Por otro lado, en la política de gestión de crisis, Boin et al. (2016) señalan que la toma de decisiones y la coordinación dan forma a la respuesta a la crisis. De esta manera, estos conceptos clave se relacionan y serán fundamentales para alcanzar nuestros objetivos, proporcionando un marco teórico sólido para comprender los hallazgos. Además, nos permitirá establecer conexiones entre nuestra investigación y el conocimiento existente, lo cual es especialmente relevante considerando la escasez de estudios sobre la aplicación del régimen urbano en Latinoamérica⁵ y su aplicativo mientras se desarrolla la pandemia.

El objetivo de este capítulo es ofrecer una visión integral de cómo se articula el régimen urbano y cómo podría influir en la respuesta a las crisis. Mediante este marco teórico, se

⁵ En los buscadores de la Red CLACSO y CEPAL se generaron apenas 5 resultados al término de búsqueda “régimen urbano”. Consultado en julio de 2023.

busca proporcionar una base teórica para la comprensión de las diferentes respuestas adoptadas en entornos urbanos para enfrentar una misma amenaza.

1.1. Teoría del Régimen Urbano

La teoría del régimen urbano ha sido desarrollada y enriquecida por diversos académicos por más de cuatro décadas (Stone 1989; Imbroscio 1997; Mossberger 2009; Davies 2021), cada uno de ellos aportando nuevos enfoques y matices a su estudio. En su núcleo, esta teoría pone de relieve la importancia de los arreglos formales e informales y colaborativos entre organismos gubernamentales y no gubernamentales en la toma de decisiones políticas.

Stone (1989) se destaca como el autor que logró revitalizar el debate sobre el poder comunitario con su obra “*Regime Politics*” que revivió el estudio teórico sobre el poder, retomando y conectando debates previos sobre elitismo (Hunter 1953) y pluralismo (Dahl 1961). Utilizó el enfoque inductivo de Tilly (1984) teorizando el poder sistémico, situándose en medio de elitistas y pluralistas, además de que cuestionó el determinismo económico de Peterson (1981) y estableció las bases del marco teórico de los regímenes urbanos.

Finalmente, Stone (1989, 229) teoriza el “poder para”, una forma de poder aún más amplia y compleja que el poder sistémico, minimizando el modelo de “control social” por un modelo de “producción social”, privilegiando el “poder para”, donde los actores pragmáticos tienen que construir alianzas si quieren hacer las cosas, y la formación y el mantenimiento del régimen dependen de este proceso (Davies y Blanco 2017). Stone (1989) establece las bases del Análisis del Régimen Urbano al destacar que los regímenes urbanos tienen un papel activo en la configuración de la política urbana, enfatizando la importancia de la colaboración y negociación entre actores y grupos de interés.

Imbroscio (1997) expande este enfoque al resaltar la estrecha vinculación entre los gobiernos locales y los intereses empresariales en el desarrollo económico corporativo y del centro, mostrando cómo los intereses privados pueden influir significativamente en las decisiones

gubernamentales, con implicaciones tanto positivas como negativas para la ciudad y sus habitantes. Mossberger (2009) destaca la importancia de la colaboración entre los sectores público y privado para lograr objetivos políticos locales, lo que implica que la interacción entre actores gubernamentales y del sector privado es esencial para abordar los desafíos urbanos de manera efectiva. Sin embargo, Casellas (2005) resalta una dimensión crucial al analizar la distribución del poder en el régimen urbano, señalando que este no se encuentra equitativamente distribuido, sino que se concentra en una coalición dominante, y esta concentración de poder puede provocar cambios en la composición del régimen a medida que evolucionan las condiciones políticas y económicas.

Este marco teórico representó un nuevo paradigma dominante para el estudio de la escala local, incluso en opinión de sus detractores (Lauria 1997; Imbroscio 1998; Davies 2002, 2003). Dado a que la investigación sobre el régimen urbano se basó originalmente en el entorno político altamente descentralizado y fragmentado del gobierno local estadounidense, el atractivo de aplicarlo a nivel internacional requirió algunas modificaciones y planteó problemas sobre la comparabilidad de los estudios, generando muchos debates por varias décadas (Davies 2021; Mossberger 2009).

La teoría del régimen urbano ha generado un amplio debate en los últimos 30 años, con diferentes críticas y adaptaciones que han enriquecido su comprensión y aplicación en el estudio de la gobernabilidad urbana (Davies 2021). Una de las críticas destacadas proviene de los marxistas, quienes argumentan que la teoría del régimen ha descuidado la economía política capitalista y la interpenetración del estado y la sociedad civil. Imbroscio (2003) y Jessop (1997) consideran que la teoría del régimen se ha centrado demasiado en lo político y ha dejado de lado aspectos cruciales como la acumulación de capital, el papel de la lucha de clases, la financiarización y el impacto de los intereses corporativos en la toma de decisiones municipales.

Davies y Blanco (2017) han propuesto adaptaciones a la teoría del régimen, señalando que se debe considerar una perspectiva más amplia y relacional del poder, reconociendo la interpenetración de la coerción y el consentimiento, así como las desigualdades estructuradas

y emergentes. También abogan por estudiar la gobernabilidad en términos de políticas multiescalares y la relación entre diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito local y metropolitano.

Los marxistas la criticaron por no abordar adecuadamente la naturaleza contradictoria del capitalismo, el dominio de los negocios en la vida urbana estadounidense y las complejas relaciones entre el Estado y el capital. Según Davies y Blanco (2017), los comparativistas debatieron sobre si la teoría del régimen era aplicable fuera de los Estados Unidos, ya que los municipios europeos tienen diferentes fuentes de financiamiento (desde niveles más altos de gobierno e impuestos públicos) y no dependen tanto del consentimiento corporativo directo para aumentar los ingresos. Estas adaptaciones y críticas han enriquecido la teoría del régimen y han abierto el diálogo con otros enfoques teóricos, como la teoría del estado de Gramsci (Jessop 1997).

El Análisis del Régimen Urbano de Stone (1989, 6) es definido como los “arreglos informales mediante los cuales los organismos públicos y los intereses privados funcionan juntos para tomar y llevar a cabo decisiones de gobierno”. El régimen se caracteriza por tres elementos:

1. Una “capacidad” para tomar y llevar a cabo decisiones de gobierno, que va más allá de la autoridad formal del gobierno y puede variar en fuerza en diferentes momentos y lugares.
2. “El conjunto de actores” que, trabajando juntos, tienen la capacidad de gobernar, donde la colaboración entre actores públicos y privados, incluyendo a las organizaciones comerciales, es crucial en el contexto de economía política. Se refiere a ellos como la coalición de gobierno.
3. La “relación” entre los actores y cómo trabajan juntos, ya que no están unificados bajo una estructura de mando formal. La coordinación debe ser informal, lo que plantea la pregunta sobre cómo se logra la cooperación en el régimen. (Stone 1989, 179)

La cooperación en una coalición de gobierno se sustenta en la reciprocidad y la lealtad mutua. La lealtad implica que los socios de la alianza confíen en la capacidad conjunta de gobernar y mantengan relaciones de cooperación, incluso si no siguen una forma abstracta. La

reciprocidad y la lealtad se combinan con normas que hacen que las relaciones sean seguras y fiables, como evitar generar conflictos. Estas normas pueden aplicarse tanto dentro de los elementos de la coalición (por ejemplo, la responsabilidad corporativa entre empresas) como entre los socios de la alianza (por ejemplo, mantener buenas relaciones). Estas formas de cooperación pueden facilitar la rápida incorporación de individuos al sistema de cooperación.

El Análisis del Régimen Urbano de Gramsci (Davies 2021, 45) se basa en una perspectiva marxista que considera la sociedad burguesa como una totalidad provisional emergente, caracterizada por dinámicas de acumulación y contradicciones estructurales, denominada el "bloque histórico". Las crisis inherentes a este bloque histórico fomentan la inestabilidad y momentos de contingencia política radicalizada, lo que lleva al poder de promulgar transformaciones hacia el comunismo. Mantener un orden político hegemónico en esta sociedad requiere un esfuerzo continuo y un trabajo ideológico y político persistente contra corrientes internas y externas. En esta concepción, cada orden social encuentra límites y contradicciones, así como rupturas de agencia cotidiana dentro de la política "normal".

La teoría del estado integral de Gramsci (1971,262) se refiere al orden político dentro del bloque histórico impulsor y contradictorio, que implica la unidad provisional de "sociedad política + sociedad civil". La sociedad política representa la clase dominante en su forma estatal, con los mecanismos coercitivos e ideológicos correspondientes. La sociedad civil incluye organizaciones privadas como la iglesia, sindicatos, y en la actualidad, organizaciones sin fines de lucro, ONG y fundaciones benéficas. La sociedad civil es el terreno de lucha para establecer un aparato hegemónico. Sin instituciones sólidas de la sociedad civil que respalden el liderazgo político y fomenten el consentimiento, los regímenes burgueses dependen de la coerción directa. La gobernabilidad se basa en la capacidad de los actores gubernamentales y no gubernamentales para asegurar la hegemonía a través de repertorios interpenetrantes de coerción y consentimiento en todo el Estado, la economía y la sociedad civil.

Según Casellas (2005), el poder, en temas de política urbana, puede tomar diferentes formas: poder sistémico, poder de mando o control social, poder de coalición, y poder de producción social. La capacidad para hacer algo en el régimen urbano encarna el modelo de poder de

producción social y no el de control social, lo que implicaría en palabras de Stone (1989, 229) “poder para” lograr objetivos en lugar de “poder sobre” otros.

Para Stone (1989), los arreglos informales pueden sesgar la capacidad de gobernar al limitar lo que se puede y no se puede hacer con esa capacidad. Además, estos arreglos no son neutrales y pueden afectar la equidad y eficacia en la capacidad de gobernar. Por otro lado, las empresas comerciales pueden desempeñar un papel central en la coalición gobernante y dar forma a la agenda política de una ciudad al convertirse en parte integral de un sistema de cooperación cívica. Además, las grandes empresas comerciales tienen recursos, capacidades cívicas y atributos que no son fáciles de igualar en ninguna comunidad, lo que les da una capacidad única para hacer que las cosas sucedan.

Subraya que la cooperación informal es vital para la capacidad de gobernar y puede mejorar en gran medida la eficacia de un régimen. Dado que las comunidades están divididas en varios sectores con muchos actores independientes en cada uno, la cooperación a través de las líneas institucionales no puede lograrse simplemente mediante una acción formal. Por lo tanto, la cooperación lograda de manera informal puede mejorar la eficacia de un régimen de gobierno al movilizar a los actores públicos y privados para lograr objetivos comunes.

Además resalta que la influencia de los negocios en Atlanta es peculiar, ya que no sigue una forma tradicional de dominación autoritaria, sino que es difusa y se manifiesta a través de la formación de amplias coaliciones y la negociación de intereses. Aunque existe una hegemonía ideológica en torno al capitalismo, hay diversas opiniones sobre cómo fomentar la inversión empresarial y las compensaciones, y sugiere que el cambio social no solo se basa en compromisos básicos, sino también en la evolución gradual de nuevas prácticas y patrones de cooperación.

En el enfoque gramsciano, la hegemonía ocurre cuando una alianza duradera de fuerzas de clase controla las palancas de poder económicas, políticas, culturales, ideológicas y biopolíticas y ejerce el liderazgo en los ámbitos gubernamentales y sociales. La hegemonía representa el “poder acumulado” en un grupo dominante debido a su capacidad para dirigir la

sociedad en una dirección que no solo sirve a sus intereses, sino que también es percibida como beneficiosa por los grupos subordinados. Sin embargo, las hegemonías son generalmente incompletas y efímeras en términos históricos, y los períodos de verdadera hegemonía, en los que los subalternos respaldan ampliamente las ideas de la clase dominante para representar sus intereses, son inusuales y cada vez más escasos.

A pesar de las diferencias entre los enfoques de Stone y Gramsci, hay similitudes importantes. Ambos reconocen que mantener la estabilidad y el poder en una sociedad requiere esfuerzo continuo. Ambos conceptos destacan que los regímenes y las hegemonías enfrentan desafíos internos y externos. Ambos enfatizan la importancia de combinar coerción y consentimiento para ejercer el poder político y la gobernabilidad. Además, ambos subrayan el papel crucial de las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la formación y sostenimiento del poder.

1.1.1. Tipología de regímenes urbanos

El concepto de régimen urbano desde el estudio de Stone (1989) fue ganando popularidad en la investigación urbana a medida que fue aplicado prácticamente en los desarrollos urbanos de Estados Unidos (van Ostaaijen 2023). Esta utilidad práctica aumentó su popularidad como una herramienta familiar en el campo de la política urbana (Stoker 1995) convirtiéndola en el “paradigma dominante” de la investigación urbana (Davies 2002, 1), de manera que, expertos han señalado que la teoría del régimen urbano sigue siendo influyente en el estudio de la política urbana (McGovern 2020).

La aplicación empírica del régimen urbano está estrechamente relacionada con la discusión teórica. La interpretación rígida del concepto ha influido en su aplicación práctica que muchos académicos que comparan coaliciones de gobierno en un lugar y tiempo específicos con la interpretación estricta de un régimen urbano ideal, como el régimen de Atlanta de Stone, pero los casos no encajan exactamente en este ideal, lo que ha llevado a la identificación de nuevos subtipos de régimen urbano que, desde el cambio de siglo, se han propuesto al menos “treinta

variaciones del concepto”⁶ que van en incremento, lo que ha generado preocupaciones sobre su uso excesivo y su aplicación a diferentes tipos de procesos urbanos (Ostaaijen 2023, 5).

Las tipologías del régimen urbano según Stone (1993) son:

1) Regímenes de Mantenimiento: estos regímenes se caracterizan por no intentar introducir cambios significativos en las prácticas sociales y económicas establecidas. Su enfoque principal es proporcionar servicios rutinarios y mantener el *status quo*. Esto no requiere una movilización extensa de recursos privados ni un cambio sustancial en el comportamiento. Las demandas motivacionales son mínimas, y la participación pública tiende a ser esporádica, especialmente en las elecciones. Sin embargo, a pesar de la falta de demandas, los incentivos y las recompensas para los actores son limitados, lo que hace que estos regímenes sean menos comunes.

2) Regímenes de Desarrollo: buscan modificar patrones sociales y económicos establecidos, principalmente a través del cambio en el uso del suelo para promover el crecimiento o contrarrestar el declive. Estos regímenes implican la conexión de la inversión privada con la acción pública. Suelen ser polémicos debido a la naturaleza disruptiva de sus actividades. Están diseñados para impulsar el cambio, y requieren la coordinación entre elites institucionales para lograr proyectos específicos, como adquirir terrenos, construir instalaciones públicas o proporcionar subsidios. Aunque la coordinación puede implicar ciertas inducciones, el número de actores involucrados es relativamente pequeño.

3) Regímenes Progresistas de Clase Media: se centran en medidas como la protección ambiental, la preservación histórica, la vivienda asequible y la calidad del diseño urbano. Implican la regulación compleja de prácticas establecidas y requieren monitorear las acciones de elites institucionales, calibrar incentivos y sanciones para lograr un equilibrio entre actividad y restricción. La relación entre el gobierno y los negocios en estos regímenes no es

⁶ Estos incluyen: emprendedor, instrumental, activista centrado en los negocios, a favor del crecimiento—dirigido por el mercado, a favor del crecimiento—dirigido por el gobierno, gestión del crecimiento, progresista, simbólico, progresista de clase media, oportunidad de clase baja, reforma social, cuidador, orgánico, burocrático. Planificador corporativo, distribuidor, concesionario, clientelista, radical, vendedor, comercial, de libre empresa, sin régimen, pluralista, federalista, directivo, concesionario, conservador, político, integral, social-ecológico, de alto nivel y fordista local (van Ostaaijen 2010).

puramente voluntaria, sino que involucra cierto grado de coerción. La participación ciudadana activa y apoyo informado son cruciales, y estas estrategias se basan en la regulación y la movilización popular.

4) Regímenes de Expansión de Oportunidades de Clase Baja: se enfocan en enriquecer la educación y la formación laboral, mejorar el acceso al transporte y ampliar las oportunidades para el negocio y la propiedad de viviendas. Aunque principalmente hipotéticos en los EE. UU., algunos ejemplos sugieren la posibilidad de tales regímenes. Requieren alterar las prácticas del sector privado para ampliar oportunidades sin alejar la inversión. La coordinación entre elites es fundamental, y la movilización de la clase baja implica esfuerzos tanto gubernamentales como de actores no gubernamentales. La creación de oportunidades y el cambio de expectativas de la clase baja son desafíos significativos, y se necesita una amplia capacidad organizativa para lograr este tipo de régimen.

Kilburn (2004) en su análisis sobre los regímenes urbanos en Estados Unidos, se sostiene que diversas condiciones entran en interacción de manera dispar en tres distintas configuraciones urbanas. Esto da lugar a la formación de variados tipos de regímenes que, a su vez, interactúan de modos diversos, generando una amplia gama de resultados en términos de regímenes urbanos. Las configuraciones en cuestión son las siguientes:

1) Ciudades con condiciones de mercado caracterizadas por baja movilidad del capital y recursos fiscales pobres, y condiciones democráticas caracterizadas por bajos niveles de participación cívica y representación al estilo de los distritos. Ejemplos de estas ciudades son Baltimore y Tampa.

2) Ciudades con condiciones de mercado caracterizadas por alta movilidad del capital y recursos fiscales buenos, una población más pequeña y una mayor proporción de representación al estilo de los distritos. Ejemplos de estas ciudades es Minneapolis.

3) Ciudades de la costa oeste con relativamente baja movilidad del capital, una base de recursos fiscales más fuerte y menos representación al estilo de los distritos. Ejemplos de estas ciudades son San Francisco, Seattle y Portland.

1.1.2. Definición de las dimensiones clave del régimen urbano

1) Capacidad para gobernar:

La teoría de los regímenes parte de la proposición de que la capacidad para gobernar no se puede capturar fácilmente a través del proceso electoral. La capacidad para gobernar se crea y se mantiene al reunir a socios de coalición con recursos apropiados, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Si una coalición de gobierno quiere ser viable, debe ser capaz de movilizar recursos acordes con su agenda política principal. La capacidad para gobernar, por lo tanto, no se trata solo de capturar el poder político, sino de movilizar recursos adecuados para abordar los problemas sociales y económicos de la ciudad. La capacidad para gobernar se basa en la capacidad de los líderes políticos para crear arreglos a través de los cuales se puedan movilizar recursos, lo que permite a la comunidad lograr objetivos difíciles y no rutinarios.

2) Conjunto de actores:

El conjunto de actores se refiere a un grupo de personas o instituciones que trabajan juntas para lograr un objetivo común. En el contexto de la teoría de los regímenes, el conjunto de actores se refiere a un grupo de élites institucionales que trabajan juntas para coordinar la política y la acción en la ciudad. Este conjunto de actores puede incluir líderes políticos, líderes empresariales, líderes comunitarios y otros actores clave. La coordinación entre estos actores es esencial para el éxito de los regímenes de mantenimiento y desarrollo. Aunque la coordinación puede implicar algunos incentivos, generalmente no se requiere coerción. El número de actores involucrados es pequeño, lo que facilita la creación de una visión compartida y la movilización de recursos. Sin embargo, dado que existe el riesgo de desaprobación popular, los funcionarios electos pueden ser cautelosos al identificarse con grandes proyectos de desarrollo.

3) Relación entre actores:

En la teoría de los regímenes, las relaciones de los actores son fundamentales para la capacidad del régimen para gobernar. Las relaciones pueden ser de cooperación o de conflicto, y pueden ser formales o informales. Las relaciones de cooperación son esenciales para la movilización de recursos y la creación de una visión compartida. Las relaciones de conflicto pueden surgir cuando los actores tienen intereses divergentes o cuando hay una falta de confianza entre ellos. Las relaciones informales también son importantes, ya que pueden permitir que los actores se comuniquen y coordinen de manera más efectiva. En general, las relaciones de los actores son un factor clave en la capacidad de un régimen para abordar los problemas sociales y económicos de la ciudad.

1.2. Respuesta a la crisis

Boin et al. (2016) destacan dos conceptos clave relacionados con la gestión de crisis: la toma de decisiones y la coordinación, enfatizando la importancia de cómo se toman y ejecutan estas decisiones. Mencionan que la tendencia hacia un enfoque más coordinado y colaborativo en la gestión de crisis es de vital importancia para el éxito de la respuesta.

Destacan que durante una crisis, no solo los líderes públicos toman decisiones importantes, sino también otros niveles inferiores de funcionarios gubernamentales y actores no gubernamentales que, aunque menos visibles, desempeñan un papel crucial, y las respuestas a las crisis dependen no solo de la toma de decisiones, sino también de la implementación de esas decisiones, lo que consideran uno de los desafíos más persistentes del liderazgo de crisis: “la formación y coordinación de redes de respuesta”, involucrando múltiples organizaciones y grupos cuyas acciones, aunque esto no siempre suceda, deben coordinarse para lograr una respuesta coherente y efectiva (Boin et al. 2016, 50).

“La respuesta a la crisis en la sociedad moderna se caracteriza mejor en términos de autoridad distribuida y procesos de red”. Esto no es necesariamente contraproducente, ya que, según los

autores, una delegación bien estructurada de la autoridad de toma de decisiones puede hacer una respuesta más oportuna, efectiva y legítima (Boin et al. 2016, 57).

La mayoría de los planes de contingencia ante las crisis prevén órganos colegiados para reunir, decidir y coordinar las respuestas a las crisis, y muchos líderes forman “gabinetes de guerra” (círculos internos pequeños e informales de jugadores clave y confidentes) cuando enfrentan crisis importantes. Dichos grupos varían en composición, tamaño y otras características relevantes, incluso en el curso de una sola crisis, y se convierten en los nodos críticos de lo que a menudo son redes multiorganizacionales e intergubernamentales vastas y altamente complejas que surgen en respuesta a las crisis. Por lo tanto, “comprender la toma de decisiones en situaciones de crisis requiere comprender la dinámica de grupo que puede afectar la toma de decisiones” (Boin et al. 2016, 54).

En ciertos casos, los líderes de crisis pueden buscar distanciarse lo máximo posible de la gestión de la respuesta a la emergencia. Frente a las abrumadoras presiones que conlleva la crisis, surgen dudas sobre si ellos y sus organizaciones serán capaces de manejarla con eficacia. Cuando perciben que las posibilidades de éxito son escasas, pueden intentar eludir la responsabilidad personal por las decisiones y políticas gubernamentales potencialmente trágicas. Esto da lugar a lo que Boin et al. (2016, 53) llaman “evasión estratégica”: tratar de mantenerse en segundo plano y argumentando que la responsabilidad principal de la respuesta a la crisis recae en otras agencias o niveles de gobierno.

1.2.1. Toma de decisiones

Según Boin et al. (2016), la toma de decisiones puede implicar (1) la elección de una estrategia de respuesta, (2) la asignación de recursos, (3) la identificación de prioridades y (4) la evaluación de riesgos y beneficios. La toma de decisiones en la respuesta a la crisis a menudo se realiza en situaciones de incertidumbre y con información limitada, lo que puede hacer que sea un proceso desafiante y complejo. Los líderes y los trabajadores de emergencia deben tomar decisiones rápidas y efectivas en situaciones de alta presión y con consecuencias significativas para la seguridad y el bienestar de las personas afectadas por la crisis.

1) La elección de una estrategia de respuesta en la gestión de crisis se basa en una evaluación cuidadosa de la situación de crisis, considerando la naturaleza y la magnitud de la crisis, las necesidades y los recursos disponibles, las capacidades y limitaciones de los actores involucrados, y los objetivos a largo plazo de la gestión de crisis. La elección de una estrategia de respuesta también debe considerar la necesidad de coordinación y colaboración entre los actores involucrados en la gestión de crisis.

2) La asignación de recursos en la gestión de crisis se basa en una evaluación cuidadosa de la situación de crisis, considerando la naturaleza y la magnitud de la crisis, las necesidades y los recursos disponibles, y las capacidades y limitaciones de los actores involucrados. La asignación de recursos puede ser un desafío debido a la competencia por los recursos y la necesidad de equilibrar las necesidades inmediatas con los objetivos a largo plazo de la gestión de crisis. También puede ser un desafío debido a las limitaciones geográficas y funcionales de las organizaciones públicas.

3) La identificación de prioridades en la gestión de crisis se basa en una evaluación cuidadosa de la situación de crisis, considerando la naturaleza y la magnitud de la crisis, las necesidades y los recursos disponibles, y las capacidades y limitaciones de los actores involucrados. La identificación de prioridades puede ser un desafío debido a la competencia por los recursos y la necesidad de equilibrar las necesidades inmediatas con los objetivos a largo plazo de la gestión de crisis. También puede ser un desafío cuando las organizaciones involucradas en la gestión de crisis tienen diferentes enfoques y prioridades.

4) La evaluación de riesgos y beneficios puede ser un desafío en la gestión de crisis debido a las grandes consecuencias de las decisiones tomadas, incluyendo los valores e intereses clave de las comunidades en juego y el precio de las decisiones “correctas” e “incorrectas” en términos sociales, políticos, económicos y humanos. La evaluación de riesgos y beneficios puede requerir la toma de decisiones que pongan a otros en peligro o reasignen recursos escasos y críticos, y puede estar asociada con grandes incertidumbres sobre la naturaleza de los problemas y la efectividad de las soluciones propuestas (Boin et al. 2016, 51).

Finalmente, en algunas ocasiones, los líderes creen que es necesario tomar decisiones de manera rápida y urgente. Sin embargo, esta rapidez no siempre garantiza buenas decisiones. Algunos líderes gubernamentales desafían esa sensación de urgencia y se toman el tiempo necesario para reflexionar y evaluar cuidadosamente los valores, intereses y opciones en juego, incluso en situaciones de crisis. Además, algunos líderes gubernamentales comprenden la diferencia entre decisiones estratégicas y operativas, evitando la “microgestión” y centrándose en decisiones más estratégicas y de mayor alcance (Boin et al. 2016, 54).

1.2.2. Coordinación

Según Boin et al. (2016), la coordinación de crisis implica la cooperación entre diversos actores involucrados en la respuesta y recuperación ante situaciones de emergencia. Estos actores pueden ser tanto del sector público como del privado o empresarial, y es fundamental establecer relaciones efectivas entre ellos para lograr una acción concertada. La movilización de recursos y la toma de decisiones son aspectos clave en esta coordinación, ya que los líderes deben asegurarse de que las decisiones se implementen adecuadamente. La movilización de recursos puede ser un desafío cuando se requiere la cooperación y coordinación de múltiples organizaciones y grupos, y cuando los recursos necesarios no están disponibles localmente.

En una crisis, los líderes enfrentan desafíos para lograr la cooperación fluida entre organizaciones, especialmente en las primeras etapas donde la causa y las consecuencias pueden ser inciertas. Sin embargo, las crisis pueden poner a prueba la colaboración entre actores, y en algunos casos, la falta de colaboración puede llevar al desmoronamiento de la gobernanza conjunta.

La coordinación de crisis puede abordarse desde dos perspectivas: (1) como un proceso de orquestación de actividades que se refiere a la coordinación y gestión de las actividades de los actores involucrados en la respuesta a la crisis. Este proceso puede ser un desafío debido a la complejidad de las instituciones públicas, la necesidad de crear una interacción ordenada

dentro y entre las organizaciones involucradas, y la colaboración y coordinación de múltiples organizaciones y grupos con diferentes enfoques y prioridades; y (2) como un resultado de la colaboración entre los actores, es decir, la acción concertada de los actores que colaboran en la respuesta a la crisis.

La colaboración puede variar desde simples intercambios de información hasta una integración más profunda de operaciones para alcanzar objetivos estratégicos comunes. Para lograr una colaboración efectiva, los líderes deben superar las barreras y diferencias que pueden surgir entre actores dentro y fuera del gobierno.

1.3. Regímenes urbanos y respuestas a las crisis

El estudio del régimen urbano y la respuesta a la crisis se entrelazan en un complejo tejido de interacciones que moldean la gestión de las ciudades frente a situaciones de emergencia que se demuestra con la evidencia en los estudios de caso. El concepto de régimen urbano como arreglos formales e informales y colaborativos entre organismos gubernamentales y no gubernamentales en la toma de decisiones políticas en una comunidad se vuelve especialmente crucial en las ciudades en crisis, en donde la autoridad gubernamental puede estar limitada y la cooperación cívica cobra especial importancia.

Durante una crisis, ya sea una emergencia social o un desastre natural, una crisis económica global o la reciente crisis por la pandemia, los arreglos informales y la cooperación entre los actores clave se vuelven fundamentales para abordar y mitigar los impactos de la situación de emergencia en las ciudades (Evans y Grattan 2023). De hecho, la gestión política de la pandemia de COVID-19 ha brindado la experiencia más sostenida de la contracción económica desde la Segunda Guerra Mundial (Collins et al. 2020).

Stone (1989) en *“Regime Politics. Governing Atlanta 1946 – 1988”* proporcionó evidencia de una coalición gobernante “birracial” conformada por grupos empresariales blancos, organizaciones de clase media negra y funcionarios electos que se formó gradualmente a lo

largo de más de cuatro décadas después de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de sus diferentes intereses, cooperaron para dar forma a los acuerdos de gobierno, reflejando el cambio en la sociedad estadounidense y tomando decisiones diferentes a otras ciudades del sur. Su “agenda” se centró en el desarrollo del centro y la eliminación de la segregación, representada bajo el lema: “La ciudad demasiado ocupada para odiar” (11).

Brown (1999) en su estudio de la política local del SIDA en Christchurch, Nueva Zelanda, muestra cómo las diferentes dimensiones del nexo público-privado son importantes para la política del SIDA. La política del SIDA se considera un estudio de caso interesante y oportuno sobre el juego de las esferas pública y privada en la política de la ciudad, donde cuestiones públicas como la política sanitaria se imbrican con cuestiones privadas como el sexo y la sexualidad. La importancia de múltiples esferas públicas y privadas para la política del SIDA en Christchurch se describe a través de un análisis del régimen urbano.

El punto clave es que la política del SIDA es una forma de gobernanza de la salud pública que, para tener éxito, debe reconocer y trabajar alrededor de la moderna división público-privada. En términos de educación sobre el SIDA, la gobernanza se encuentra en el pliegue entre la vida personal y privada de las personas y los esfuerzos de los activistas para difundir información a través de esa división. Además, un desafío constante para los activistas fue romper la división entre la esfera pública y privada y extender la política de salud pública a la esfera privada.

Burns y Thomas (2006) plantean que la respuesta de Nueva Orleans al huracán Katrina ilustra los problemas graves de la política sin régimen. Los autores argumentan que las ciudades sin regímenes, como Nueva Orleans, tienen problemas para establecer una agenda general para el futuro y carecen de consenso sobre las reglas del juego que caracterizan a los regímenes efectivos. Además, las coaliciones basadas en temas que gobiernan las ciudades sin regímenes conducen a redes temporales de partes interesadas que surgen y caen en respuesta a una crisis o problemas específicos, lo que niega la formación de una coalición gobernante duradera.

Establecen que las ciudades sin regímenes tienen tres problemas graves que las hacen más vulnerables a crisis como el huracán Katrina: (1) Los actores públicos y privados no están de acuerdo en una agenda general para el futuro y carecen de consenso sobre las reglas del juego que caracterizan a los regímenes efectivos. (2) Las coaliciones basadas en temas que gobiernan las ciudades sin regímenes conducen a redes temporales de partes interesadas que surgen y caen en respuesta a crisis o problemas específicos, lo que niega la formación de una coalición gobernante duradera. (3) La falta de una asociación estable entre proveedores de recursos impide la capacidad del gobierno para llevar a cabo planes de evacuación de manera efectiva. En resumen, la falta de un régimen estable y duradero en las ciudades sin regímenes las hace más vulnerables a crisis como el huracán Katrina.

Davies (2021,11) desarrolla un rico análisis comparativo de la gobernabilidad de la austeridad y la resistencia en ocho ciudades, para establecer una perspectiva coyuntural sobre las crisis continuas del globalismo neoliberal, destacando la relación entre la teoría del régimen urbano y la respuesta a la crisis, específicamente en el contexto de la “era de la austeridad” abarcando desde la crisis económica global de 2008-2009 hasta el inicio de la pandemia de COVID-19.

En su estudio se enfoca en cómo los modos de gobernar han estado cambiando desde la posguerra, donde se ha pasado de sistemas predominantemente jerárquicos a sistemas basados en redes. Analiza el gobierno urbano desde la perspectiva de la gobernabilidad y busca entender cómo las ciudades enfrentaron la crisis y la austeridad resultante, examinando las dinámicas políticas de orden y desorden que surgieron desde el enfoque de la Teoría del Régimen Urbano de Gramsci. El enfoque es sobre las coaliciones entre el Estado, el mercado y los actores de la sociedad civil en el período posterior a una crisis y explica cómo diversas formas de reescalado del Estado afectaron la capacidad política formal de los municipios para enfrentar la crisis.

Concluye que la austeridad es una elección política, no una necesidad, y suele ser perjudicial para la igualdad y la justicia social. Sin embargo, en ciertas circunstancias, puede dar lugar a nuevas demandas y solidaridades. Las ciudades pueden desencadenar fuerzas innovadoras que desafíen la austeridad, y la colaboración entre gobiernos y ciudadanos se convierte en una

estrategia clave para abordar las crisis y promover la solidaridad en un contexto de neoliberalismo.

Los casos presentados ilustran la importancia de colaboración y división público-privada en la política urbana y sus efectos en la gobernabilidad. La Tabla 1.1 compara los conceptos clave que de la teoría del régimen stoneana y gramsciana y la relación con la respuesta a la crisis.

Tabla 1.1. Comparación de conceptos del Régimen Urbano y la Respuesta a la Crisis.

Concepto Clave	Régimen Urbano	Respuesta a la Crisis
Capacidad para gobernar	Hace referencia a la habilidad de reunir a socios de coalición con recursos adecuados, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para abordar problemas sociales y económicos.	Refiere a la habilidad de los líderes y actores involucrados para tomar decisiones y ejecutar acciones eficaces en situaciones de emergencia, tomando en cuenta la asignación de recursos y la identificación de prioridades.
Conjunto de actores	Se trata de un grupo de élites institucionales que colaboran para coordinar la política y la acción en la ciudad.	Implica tanto a los líderes públicos como a los niveles inferiores de funcionarios gubernamentales y actores no gubernamentales que colaboran para tomar decisiones y coordinar acciones en situaciones de crisis.
Relación entre actores	Las relaciones entre los actores pueden ser de cooperación o conflicto, y pueden ser formales o informales.	Refiere a la cooperación entre diversos actores involucrados en la respuesta a la crisis, tanto del sector público como privado, a través de relaciones efectivas para lograr una acción

		concertada. Las relaciones pueden variar desde intercambios de información hasta la integración de operaciones.
Toma de decisiones	Implica la capacidad de los líderes políticos para crear arreglos y tomar decisiones difíciles y no rutinarias, movilizando recursos para abordar problemas en la ciudad.	Refiere a la elección de estrategias de respuesta, asignación de recursos, identificación de prioridades y evaluación de riesgos y beneficios durante situaciones de incertidumbre y presión.
Coordinación	Se relaciona con la colaboración entre actores para lograr una visión compartida y movilizar recursos, especialmente para proyectos de desarrollo y mantenimiento de la ciudad.	Refiere a la cooperación entre actores involucrados en la respuesta a la crisis, tanto en términos de relaciones jerárquicas (coordinación vertical) como de colaboración entre organizaciones sin relación jerárquica (coordinación horizontal).

En resumen, el estudio del Régimen Urbano y la Respuesta a la crisis están intrincadamente conectados y moldean la gestión de las ciudades ante emergencias. El concepto de régimen urbano como colaboración entre organismos gubernamentales y no gubernamentales en la toma de decisiones es crucial en situaciones de autoridad limitada y cooperación esencial durante crisis, y la cooperación entre actores clave es fundamental para mitigar los impactos.

En conclusión, al Régimen Urbano en situaciones de emergencia podríamos definirlo como los acuerdos formales e informales y colaborativos entre entidades gubernamentales y no gubernamentales para tomar decisiones y coordinar la respuesta a la crisis, en otras palabras, es el análisis de una Unidad de Respuesta Articulada (URA) que juega un papel clave en la

respuesta a la crisis actuando en conjunto, pero sin ejercer un control total, es decir, un poder para contener la amenaza versus un poder para controlar a la ciudadanía. Para más detalles del análisis de una URA revise el Anexo 1.

Capítulo 2. Metodología

2.1. Diseño de la investigación

Para analizar la respuesta a la crisis generada por la pandemia de COVID-19 en las ciudades aplicando la teoría del régimen urbano, nos basamos en el análisis de casos específicos (*case studies*), que implica la identificación de los actores clave en las diversas respuestas, la identificación de las coaliciones dominantes y la exploración de su capacidad para influir en la gestión urbana, además de la identificación de los recursos utilizados por los actores urbanos y cómo se combinan para lograr objetivos comunes (Casellas 2005).

Previo al análisis investigamos (1) el contexto histórico político con los modelos de gestión y las condiciones democráticas y de mercado, y (2) el contexto socioeconómico ante la pandemia mediante los comités de emergencia y la respuesta de los actores clave a la crisis por la pandemia de COVID-19, para finalmente obtener una aproximación de las características del tipo de régimen urbano de las ciudades caso.

El análisis explora cinco dimensiones clave que resultan fundamentales para comprender cómo fue la relación entre la esfera pública y privada para enfrentar la crisis generada por COVID-19 en las dos principales ciudades de Ecuador. En primer lugar, se analiza la “capacidad” para actuar, que complementa la autoridad gubernamental formal y permite la toma de decisiones colaborativa entre organismos públicos y privados. Esta capacidad se vuelve aún más crucial cuando la autoridad local se ve limitada, como ocurre en situaciones de crisis y está condicionada por condiciones democráticas y de mercado (Kilburn 2004).

En segundo lugar, se examina “la relación entre actores” que, trabajando juntos, tienen capacidad de gobernar, dado que el gobierno no puede hacerlo solo, ni las instituciones privadas tampoco. La capacidad requiere que tanto instituciones públicas como privadas combinen informalmente las capacidades segmentadas de organismos gubernamentales e instituciones comunitarias no gubernamentales significativas.

En tercer lugar, se explora la “cooperación cívica”, que se refiere a los modos informales de coordinación entre diferentes instituciones y actores más allá de las fronteras institucionales. Durante una crisis, la cooperación cívica puede empoderar a los actores de la comunidad y facilitar una colaboración más allá de las estructuras formales de autoridad, mostrando los recursos, limitaciones, y oportunidades políticas asociados con el régimen y la crisis.

En cuarto lugar, se aborda la “toma de decisiones”, entendido como el proceso de elegir entre varias opciones o alternativas para alcanzar un objetivo. En el contexto de la respuesta a la crisis, la toma de decisiones puede implicar la elección de una estrategia de respuesta, la asignación de recursos, la identificación de prioridades y la evaluación de riesgos y beneficios.

Por último, se analizará la “coordinación” que implica la gestión de recursos, la comunicación efectiva, la cooperación horizontal y la toma de decisiones compartida. En el contexto de la respuesta a la crisis, la coordinación efectiva es esencial para garantizar que los recursos se utilicen de manera eficiente y que se tomen decisiones informadas y efectivas, destacando la importancia de la colaboración multiactorial en el desarrollo de prácticas urbanas.

En conjunto, este diseño busca arrojar luz sobre la variación de la respuesta a la crisis en el contexto urbano y cómo el régimen urbano puede ser una herramienta valiosa para mejorar la gestión y preparación de las ciudades en momentos de desafío. Al comprender los arreglos informales como la capacidad para hacer algo, la relación de los actores clave, la cooperación cívica, la toma de decisiones y la coordinación de las varias respuestas a una misma amenaza, podemos avanzar hacia una gestión más efectiva y sostenible de las crisis urbanas, fortaleciendo así la resiliencia de nuestras ciudades en un entorno global en constante cambio.

2.2. Área de estudio

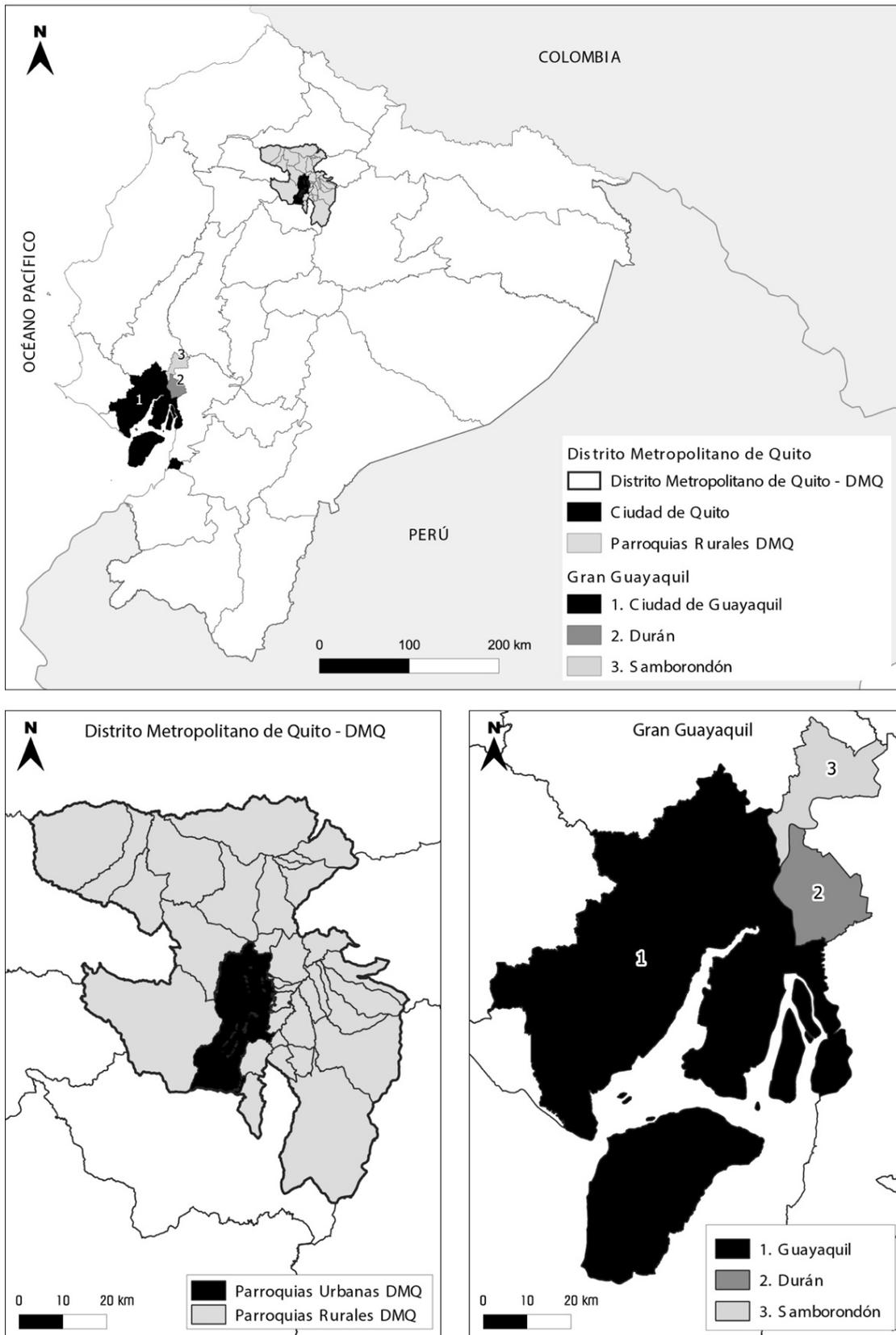
Los estudios de caso se centrarán en las ciudades de Quito y Guayaquil en Ecuador, seleccionadas principalmente como “casos críticos” frente a la pandemia, al mismo tiempo

son un “caso extremo” urbano en el contexto de la pandemia, ya que en ellas existen, conurbaciones más grandes dentro de áreas geográficas más amplias caracterizadas por su alta densidad, son centros de negocios y movimientos transnacionales, y cuentan con grandes infraestructuras de transporte colectivo, redes de mercados, y eventos públicos masivos, que fueron terreno fértil para la propagación del COVID-19.

La ciudad de Quito es la capital de Ecuador y está ubicada en la sierra hacia el norte en la Provincia de Pichincha, también reconocida como Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Aloja a los principales organismos gubernamentales y administrativos del Estado, además que la mayoría de las empresas transnacionales tienen su matriz en esta ciudad que genera un PIB de 43,024,092.93 de dólares americanos (Cuentas Nacionales Regionales 2021) y tiene una población proyectada para el 2020 de 2,781,641 habitantes (INEC 2021). El DMQ cuenta con 55 parroquias, de las cuales 32 son urbanas y 22 son rurales en un territorio metropolitano de 4,217.95 km², mientras que la zona urbana de la ciudad ocupa una superficie de 372.39 km² (INEC 2021). El municipio del DMQ funciona con 12 secretarías, 11 empresas y 8 administraciones zonales que tienen una lectura amplia del territorio y sus problemas.

El Distrito Metropolitano de Guayaquil, conocido también como el “Gran Guayaquil” es un distrito metropolitano en la Provincia de Guayas que “no” es oficial. Está conformado por los cantones Guayaquil, Samborondón y Durán, que ocupan 4,864.56 km² de superficie y su población alcanza los 3,141,793 de habitantes proyectados al 2020 (INEC, 2021). Su división política - administrativa está compuesta de 3 cantones y 6 parroquias rurales. Guayaquil es el puerto principal de Ecuador y la salida al Océano Pacífico, concentrando actividades laborales y comerciales, siendo el principal centro de la región litoral ecuatoriana generando un PIB de 39,836,301.21 de dólares americanos (Cuentas Nacionales Regionales 2021) y una población en la ciudad de Guayaquil proyectada para el 2020 de 2,723,665 habitantes (INEC 2021). El municipio de Guayaquil funciona con 13 fundaciones que trabajan como alianzas público-privadas en servicios como transporte, vivienda, agua potable, otros (Sánchez y Zamora 2020).

Mapa 2.1. Mapas de las dos ciudades metropolitanas de Ecuador



Fuente: Elaboración propia consultada en ESRI online (2021).

2.3. Población y muestra

La muestra estará compuesta en dos partes, (1) dos instituciones públicas: municipios y comités de emergencia y (2) dos iniciativas privadas de cooperación lideradas por exalcaldes, los actores clave tanto del sector público como del privado en ambas ciudades en la respuesta a la crisis, cuyas percepciones, experiencias y opiniones se explorarán cualitativamente para entender mejor las relaciones de cooperación en respuesta a la crisis de COVID-19.

Los datos recopilados incluyen, en primer lugar, las condiciones democráticas, representadas por la población a nivel urbano y metropolitano, los alcaldes por elección desde 1988 con partido político hasta el 2019 (período de 4 décadas como el análisis de Stone (1989) sobre Atlanta), las elecciones de 2019 con el número de candidatos para la alcaldía, el alcalde electo representado con el partido político y el porcentaje de legitimidad. Finalmente, se presenta los concejales con su partido político, el número electo y su porcentaje de representatividad en el concejo.

En segundo lugar, las condiciones de mercado, representadas por el Producto Interno Bruto (PIB) de las ciudades, el número de empresas de cada ciudad en el *Top 500* de empresas de Ecuador, los ingresos en millones de dólares de las empresas y el promedio de ingresos de los hogares. Los datos provienen de fuentes confiables como Municipios, portales WEB oficiales de iniciativas de cooperación, Consejo Nacional Electoral, Servicio de Rentas Internas, Superintendencia de Compañías.

Los resultados se muestran explorando el contexto histórico político y socioeconómico de Quito y Guayaquil que incluye la trayectoria y desafíos de la crisis, la capacidad de respuesta de ambas ciudades, las condiciones democráticas y de mercado para la respuesta a la crisis y los modelos de gestión de ambas ciudades. Para el examen de las relaciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales la información se recolectó mediante entrevistas semiestructuradas a los actores clave seleccionados y sus declaraciones públicas en la red social YouTube. Estas entrevistas y declaraciones públicas proporcionarán una visión

profunda de las dinámicas de colaboración y las estrategias de respuesta implementadas en el contexto de la pandemia para el análisis de la respuesta a la crisis generada por la pandemia.

2.4. Análisis de Datos

Los datos brutos de Quito y Guayaquil se tabularon en tablas de Excel, reuniendo la base de recursos fiscales de una ciudad y la movilidad del capital local, y la participación cívica local y la representación local al estilo de los distritos. Todos los datos cualitativos de las entrevistas se cargaron en NVIVO y se analizaron temáticamente de acuerdo con nuestros objetivos para analizar las relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

El conjunto de datos de las entrevistas y declaraciones públicas incluyen líderes y actores clave de Quito y Guayaquil, y abarca a los alcaldes, concejales, funcionarios municipales, promotores de las iniciativas privadas de cooperación, presidentes de las cámaras de comercio y líderes de organizaciones que fueron codificados por el sector, tipo de liderazgo, actor, y código por ciudad. La Tabla 2.1 muestra la codificación:

Tabla 2.1. Codificación de los actores clave que lideraron la respuesta a la crisis

Sector	Tipo de liderazgo	Actores clave	Código por ciudad	
			Quito	Guayaquil
Público	Político	Alcalde	ALC_UIO	ALC_GYE
		Concejales	CON_UIO	CON_GYE
	Burocrático	Funcionario público	FUNC_UIO	FUNC_GYE
Privado	Cooperación	Exalcalde Líder iniciativa	COOP_UIO	COOP_GYE
	Empresarial	Presidente cámara de comercio	CAM_UIO	CAM_GYE
	Organizacional	Líder organización	ORG_UIO	ORG_GYE

2.5. Temporalidad

La temporalidad del estudio es durante el año 2020 centrándose en el Estado de Excepción, sin embargo, incluimos datos de cuatro décadas atrás en el contexto histórico político. Establecemos a través de niveles acumulativos la trayectoria del COVID-19 en la reacción de las ciudades, desde su aparición cuando nadie sabía cómo actuar ante la pandemia, el Estado de Excepción con la semaforización epidemiológica que se subdivide en dos niveles: confinamiento y descontrol de la enfermedad, y finalmente un cuarto nivel con la apertura de la reactivación económica. Se trata de un estudio sincrónico, es decir, se recopilaba la información mientras iban sucediendo los eventos.

La división temporal nos sirve de guía para la investigación, de tal manera que los datos brutos entran en el Nivel 1 – Preparación ante el COVID-19, y nos sirve para caracterizar el tipo de régimen urbano que gobernó la pandemia y explorar la respuesta de las ciudades para contener el virus. En el Nivel 2 – Confinamiento los datos de las entrevistas son útiles para analizar la capacidad y las relaciones de los actores y la cooperación en las estrategias de la respuesta, el Nivel 3 – Descontrol, período que nos servirá la información para contrastar las respuestas, para finalmente en el Nivel 4 – Apertura, destinado para nuestra discusión, como muestra la Tabla 2.2.

Tabla 2.2. Trayectoria del COVID-19 en niveles acumulativos durante la pandemia del 2020

Mes de enero	Estado de Excepción: marzo - junio		Mes de julio
Aparición del COVID-19	Semáforo rojo	Semáforo amarillo	Reactivación económica
Nivel 1 - Preparación	Nivel 2 - Confinamiento	Nivel 3 – Descontrol	Nivel 4 - Apertura
Anuncio de la enfermedad por la OMS. Ningún Gobierno	Los líderes políticos locales luchan para contener la propagación del virus.	Los gobiernos locales deben contener la enfermedad y salvar la economía.	Los contagios siguen en incremento y las ventas en caída.

estaba preparado.			
No hay infecciones identificadas en Latinoamérica	Población con alto riesgo en la salud y alto impacto en la economía urbana.	Enfermedad generalizada y la población agotada de las medidas de control.	Los contagios siguen en incremento y las ventas en caída.

Niveles acumulativos hasta fin de año



2.6. Ética y limitaciones

Se obtuvieron el consentimiento informado de los participantes antes de realizar las entrevistas. Además, se garantizó la confidencialidad y privacidad de la información proporcionada por los entrevistados. Es importante tener en cuenta que este enfoque cualitativo puede limitar la generalización de los resultados a un contexto más amplio. Además, la disponibilidad y disposición de los actores clave para participar en las entrevistas influyó en la representatividad de la muestra debido a las restricciones por la pandemia.

2.7. Modelo de análisis

Para el análisis de cómo el régimen urbano influyó en la variación de respuestas a la crisis generada por COVID-19, se estructura en base a la operacionalidad de variables y de conceptos ordenadores, la observación empírica de los factores que influyen unos sobre otros, y las técnicas de revisión del método cualitativo como muestra la Tabla 2.3.

Tabla 2.3. Operacionalización de variables para el análisis de la variación de respuestas a la crisis aplicando el *Urban Regime Analysis*

Variables	Dimensiones	Sub-dimensiones	Indicadores	Técnicas de revisión	Fuente
Régimen Urbano (Variable Independiente) (Stone 1989)	Características (Stone 1989; Medina García 2021)	Tipologías de Stone (1993)	Contexto histórico político	Entrevista	Académicos ante el COVID-19
	Capacidad (Kilburn 2004) (14 ciudades USA)	Arreglos in/formales, alcance institucional, movilización de recursos	Condiciones democráticas y de mercado, contexto ante el COVID-19	Revisión documental	Municipios CNE, SRI, SC, INEC, MSP.
	Actores y Relaciones (Davies 2020) (8 ciudades EU)	Cooperación	Patrones culturales de cooperación, niveles de confianza, reciprocidad, lealtad, conflicto.	Entrevistas y declaraciones públicas	Comités de Emergencia e iniciativas privadas de cooperación, élites del sector público (municipios) y privado (cámaras y ONGs).
Respuesta a la crisis por COVID-19 (Variable Dependiente) (Yan et al. 2020; Boin et al. 2021)	Toma de Decisiones (Boin & Lodge 2021)	Estrategias y red de respuestas	Liderazgo, formación y dinámicas de grupo	Revisión documental, entrevistas y declaraciones públicas	
	Coordinación (Boin et al. 2016)	Vertical	Relación jerárquica (formal o de facto)		
		Horizontal	División de trabajo entre organizaciones		

Capítulo 3. Resultados

La llegada de la pandemia de COVID-19 desencadenó una serie de crisis sin precedentes en ámbitos como la salud, la economía, lo social, lo institucional y lo político a nivel global. Los líderes políticos se esforzaron por controlar la propagación del virus y al mismo tiempo persuadir a una población ansiosa y agotada al adoptar comportamientos que fueran necesarios para abordar este inmenso desafío colectivo (Boin et al. 2021). Este capítulo presenta los resultados de la investigación en Quito y Guayaquil.

3.1. Contexto histórico político de Quito y Guayaquil

La respuesta ante la pandemia en las ciudades de Quito y Guayaquil se vio moldeada por modelos de gestión y dinámicas distintas. Los modelos de gestión de Quito y Guayaquil ofrecen perspectivas valiosas para caracterizar el tipo de régimen urbano que gobernó durante la pandemia. En Quito, se ha observado una interacción compleja entre ambiciosos proyectos de desarrollo, desafíos políticos y administrativos, así como problemas de representación que han impactado en la capacidad de la ciudad para abordar eficazmente sus desafíos más apremiantes. Por otro lado, el modelo de gestión en Guayaquil ha evolucionado por casi cuatro décadas bajo la dirección de un mismo partido político, destacando la optimización de servicios públicos, el estímulo al crecimiento económico, la inversión en infraestructura y la participación activa de la sociedad civil como pilares fundamentales que han contribuido significativamente a la transformación de la ciudad.

3.1.1. Modelo de Gestión de Quito

Carrión y Cepeda (2021) analizan cómo Quito está enfrentando una compleja crisis estructural que ha ido gestándose desde finales del siglo XX y que se manifiesta en diversas dimensiones. En 1988, se inició un proyecto de desarrollo urbano que se centró en las raíces históricas de la ciudad (Centro Histórico), resolvió el persistente problema del suministro de agua potable (Proyecto Papallacta), implementó políticas de vivienda y estrategias de

expansión urbana (Ciudad Quitumbe) e incluso revolucionó el sistema de transporte de la ciudad con la introducción del Trolebús (un eje de transporte municipal con paradas fijas y carriles exclusivos). Todas estas iniciativas formaron parte de un ambicioso esfuerzo de planificación urbana.

Además, señalan que el modelo de gestión de Guayaquil sirvió de inspiración para el alcalde del periodo (2000-2009). Este enfoque introdujo el marco de fundaciones, corporaciones y entidades empresariales en la gestión municipal, que actuaron como conductos para las inversiones más importantes en la ciudad. Este modelo fue luego reformado por el alcalde del periodo (2009-2014) en 2009, lo que marcó un cambio notable en el enfoque de gestión anterior. El alcalde alineó el modelo de gestión de la ciudad con el enfoque nacional, principalmente porque el partido político gobernante era el mismo tanto a nivel local como nacional, que para Carrión y Cepeda (2021), este cambio condujo a una disminución de la autonomía municipal.

El alcalde del periodo (2014-2019) asumió el cargo con un enfoque que conservaba dos elementos centrales de la administración anterior. Por un lado, continuó la trayectoria del urbanismo basado en proyectos, con un enfoque notable en la propuesta del Metro y, por otro lado, mantuvo el modelo de gestión instaurado. Sin embargo, estas decisiones resultaron según Carrión y Cepeda (2021) en un presupuesto fuertemente dependiente del proyecto del Metro y una estructura de gestión compleja e ineficiente. Además, la formación de una representación fragmentada en el Concejo Municipal, derivada de la presencia de numerosos movimientos políticos, creó desafíos de gobernanza al dificultar la construcción de mayorías.

El alcalde del periodo (2019-2021) trajo consigo dos problemas específicos. En primer lugar, fue elegido con apenas el 21.39% de los votos, resaltando una crisis más amplia de representación política en la ciudad, lo que generó interrogantes sobre su legitimidad como líder. Además, Carrión y Cepeda (2021) resaltan cómo la corrupción erosionó significativamente la integridad institucional y la legitimidad en diversas entidades, incluidas las empresas municipales y las secretarías municipales, lo que han traducido en una crisis a nivel de toda la ciudad.

Finalmente, Carrión y Cepeda (2021, 11) examinan que el COVID-19 y la corrupción en Quito causaron en el Municipio la formación de “micropoderes sectoriales” autónomos y la separación del alcalde de su cargo, además de que el modelo de gestión mostró inoperancia e ineficiencia en el control del virus, y el Concejo Municipal no tuvo un papel efectivo en el manejo de la crisis.

3.1.2. Modelo de Gestión de Guayaquil

El enfoque de la administración municipal implementado en Guayaquil es un modelo de gestión integral que ha evolucionado por cuatro décadas bajo la dirección de tres alcaldes del mismo partido político, generando un impacto importante en la metamorfosis de la ciudad. De acuerdo con Sánchez y Zamora (2020), este modelo se sustenta en varios pilares esenciales que incluyen la optimización de servicios públicos, la estimulación del crecimiento económico, la inversión en infraestructura y la participación activa de la ciudadanía. Estos fundamentos se han materializado en una serie de políticas y programas específicos implementados por la administración municipal de Guayaquil.

Una característica sobresaliente del modelo de gestión en Guayaquil ha sido el avance en la calidad de los servicios públicos. En los años noventa, la ciudad enfrentaba una crisis en este aspecto, con servicios básicos como el agua potable y la recolección de basura funcionando deficientemente. Ante esta situación, la municipalidad de Guayaquil impulsó reformas que incluyeron la privatización de la recolección de basura y el suministro de agua. Estas reformas contribuyeron significativamente a mejorar la calidad de los servicios y reducir los costos para los habitantes.

Otro aspecto crucial del modelo de gestión ha sido la promoción del desarrollo económico. La colaboración estrecha entre el sector privado y la municipalidad ha buscado atraer inversiones y generar empleo en la ciudad. Se han implementado políticas orientadas a mejorar el entorno empresarial, simplificando trámites y reduciendo la burocracia. También se han diseñado

programas para respaldar a emprendedores y pequeñas empresas. La inversión en infraestructura también ha sido una columna vertebral del modelo de gestión. La ciudad ha llevado a cabo diversos proyectos de construcción y renovación de infraestructura, como el sistema de transporte Metrovía, la rehabilitación del terminal terrestre y la creación de nuevos espacios públicos y parques. Estas inversiones han elevado notablemente la calidad de vida de los ciudadanos y han estimulado el desarrollo económico.

La gobernanza urbana con un enfoque empresarial se evidencia en la implementación de fundaciones y corporaciones municipales para gestionar áreas de alto dinamismo económico, que tienen el potencial de generar rentabilidad. Actividades como el transporte masivo, la regeneración urbana, la administración de Malecón 2000, el aeropuerto, el terminal terrestre, los puertos, el turismo y la administración de fondos y fiducias, entre otras, que abarcan segmentos de mercado con alta rentabilidad o representan mercados cautivos, se rigen bajo este esquema de administración.

Para Sánchez y Zamora (2020), estas fundaciones tienen autonomía administrativa, aunque reciben transferencias municipales para su gestión. Cada entidad define sus políticas y proyectos según sus áreas de actuación, pero sin una conexión sólida entre ellas ni una visión integral de la ciudad. Las fundaciones y corporaciones se encuentran bajo la autoridad de la Dirección de Control de Gestión y se supervisan con métodos propuestos por las mismas entidades, bajo criterios de efectividad, eficacia, eficiencia, economía y equidad. La Tabla 3.1 muestra la gestión municipal de ambas ciudades a través de sus dependencias.

Tabla 3.1. Modelo de Gestión de Quito y Guayaquil a través de empresas, secretarías, agencias y fundaciones

Modelo de Gestión de Quito mediante Secretarías (12)	Modelo de Gestión de Guayaquil mediante fundaciones (13)
- Ambiente - Comunicación	- Admunifondos. Administradora Municipal de Fondos y Fideicomiso

- Coordinación Territorial y Participación	- Agencia de Tránsito (ATM)
- Cultura	- Autoridad Aeroportuaria
- Educación	- Benemérito Cuerpo de Bomberos
- Desarrollo Productivo y Competitividad	- Corporación del Registro Civil
- Inclusión Social	- Corporación para la Seguridad Ciudadana
- Movilidad	- Empresa Agua Potable y Alcantarillado
- Planificación	- Empresa de Turismo, Promoción Cívica y Relaciones Internacionales
- Salud	- Empresa Registro de la Propiedad
- Seguridad y Gobernabilidad	- Fundación Malecón 2000
- Territorio, Hábitat y Vivienda	- Fundación Terminal Terrestre
	-Guayaquil Siglo XXI (Regeneración Urbana)
	- Metrovía

Fuente: Elaboración propia consultada en línea de los municipios de Quito y Guayaquil (2021).

3.1.3. Condiciones democráticas y de mercado

La Tabla 3.2 presenta los resultados de esta sección en una comparación entre las ciudades de Quito y Guayaquil en relación con las condiciones democráticas y de mercado. En la primera sección “Condiciones Democráticas”, se muestran datos demográficos como la población de la ciudad y la población metropolitana, así como información sobre los alcaldes durante cuatro décadas (como el caso de Atlanta de Stone, 1989), su partido político y años de mandato. Se presenta también la cantidad de candidatos a la alcaldía en las elecciones de 2019 y el alcalde elegido, junto con el porcentaje de legitimidad. Además, se desglosa la composición del concejo municipal por partido político y el número de concejales en ambas ciudades.

En una segunda sección “Condiciones de Mercado”, se comparan datos económicos, como el Producto Interno Bruto (PIB) de las ciudades, la cantidad de empresas de cada ciudad dentro

de las 500 principales empresas de Ecuador y los ingresos generados por estas empresas. También se incluyen los ingresos promedio de los hogares en ambas ciudades. En resumen, la tabla presenta una visión detallada de aspectos clave relacionados con la democracia y el mercado en Quito y Guayaquil para el análisis.

Estos datos que se muestran servirán para interpretar similitudes y diferencias en las condiciones democráticas y de mercado claves en el análisis del régimen urbano para la respuesta para enfrentar a la crisis generada por el COVID-19, que van más allá del número de camas y personal médico en los hospitales para atender a todos los contagios de una nueva enfermedad de alta propagación que ningún gobierno estaba preparado para su contención.

Si bien los siguientes datos podrían ser superfluos, son de gran importancia para nuestro estudio porque podrían demostrar el peso de los actores en las ciudades, el nivel de participación, el trabajo conjunto, la durabilidad en el tiempo de los partidos en el liderazgo de la ciudad mediante los cargos públicos, que hace que los actores mantengan una cierta lealtad y compromiso por el trabajo conjunto, la cooperación y coordinación entre la esfera pública y privada para enfrentar desafíos. En otras palabras, así es como estaban preparados para recibir la pandemia.

Tabla 3.2. Condiciones democráticas y de mercado para la respuesta a la crisis por la pandemia

1. CONDICIONES DEMOCRÁTICAS	Quito		Guayaquil	
Población ciudad	2,781,641		2,723,665	
Población metropolitana	3,173,353		3,141,793	
Alcaldes desde 1988	Elección	Partido político	Elección	Partido político
	1988	DP	1988	PRE

	1992	DP		1992	PSC	
	1996	DP		1996	PSC	
	2000	ID		2000	PSC	
	2004	ID		2004	PSC	
	2009	AP		2009	PSC	
	2014	CREO		2014	PSC	
Elecciones 2019	18 candidatos alcaldía			17 candidatos alcaldía		
Alcalde 2019	UE			PSC		
Legitimidad	21,39%			52,60%		
Concejo municipal	Partido	Concejales	Porcentaje	Partido	Concejales	Porcentaje
	RC	9	43%	PSC	12	80%
	ID	4	19%	FCS	2	13%
	UE	3	14%	CD	1	7%
	MC	3	14%			
	CREO	2	10%			
	TOTAL	21	100%	TOTAL	15	100%
2. CONDICIONES DE MERCADO	Quito			Guayaquil		
PIB	43,024,092.93			39,836,301.21		
Top 500 empresas	202 empresas			196 empresas		
Ingreso Empresas	24,243,151.53			22,190,472.69		
Promedio hogares	1,136.34			899.31		

Fuentes: Elaboración propia consultada en CNE, SRI, Superintendencia de Compañías, INEC, Secretaría General de Planificación DMQ, Municipio de Guayaquil, (2021)

3.2. Contexto socioeconómico ante la pandemia

El sector de la salud pública en Ecuador ha experimentado un proceso de debilitamiento por varios años. Por ejemplo, entre los años 2007 y 2013 existieron incrementos de hasta el mil por ciento en contratos para privados, como también pérdidas de establecimientos hospitalarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Iturralde 2015). El gobierno de Moreno (2017-2021) implementó una política estatal de corte más neoliberal, que pudo haber tenido efectos perjudiciales para la gestión de la crisis generada por la pandemia de COVID-19. A finales de febrero de 2019, el estado anunció un acuerdo con el FMI por 4.2 millones de exponiendo las intenciones de privatización, desregularización y, sobre todo, despido de servidores públicos, que se articularon fácilmente al discurso oficial de austeridad fiscal dólares (Borja y Buitrón Cañadas 2020).

En Quito, el año 2019 fue testigo de una serie de eventos políticos y sociales significativos. Uno de los aspectos más destacados fue la tensión generada por las medidas económicas propuestas por el Gobierno, que incluían reformas fiscales y cambios en los subsidios a los combustibles. Estas medidas llevaron a protestas y manifestaciones a nivel nacional, con Quito siendo el epicentro de las movilizaciones. Las manifestaciones en octubre de 2019, conocidas como “Paro Nacional”, fueron particularmente intensas en Quito, con enfrentamientos entre los manifestantes y las fuerzas de seguridad. Los ciudadanos mantuvieron momentos de incertidumbre y las manifestaciones desencadenaron la paralización de la movilidad en toda la ciudad y un confinamiento voluntario de sus habitantes por varios días.

Según Carrión (2021, 496), Ecuador se caracteriza por contar con una “bicentralidad urbana”, compuesta por Quito y Guayaquil. Desde una perspectiva demográfica, ambas ciudades albergan aproximadamente un tercio de la población total de Ecuador y tienen una presencia aún mayor en términos de actividad económica concentrada en sus territorios. Esta primacía urbana en comparación con otras ciudades es significativa, lo que resultó en un impacto significativo en sus economías urbanas, como se puede observar en la Tabla 3.3.

Tabla 3.3. Caída de ventas y exportaciones en millones de dólares período enero – julio en las ciudades ecuatorianas

Ciudad	Región	2019	2020	Variación	Porcentaje
* Quito	Sierra	41,817	30,395	-11,422	-27%
* Guayaquil	Costa	28,185	23,778	-4,407	-16%
Cuenca	Sierra	4,968	3,697	-1,271	-26%
Ambato	Sierra	2,154	1,452	-702	-33%
Machala	Costa	2,092	1,770	-322	-15%
Manta	Costa	1,455	1,186	-269	-18%

Fuente: Elaboración propia consultada en el Servicio de Rentas Internas (2021).

Para marzo de 2020, la situación ecuatoriana se agrava después de la llegada del COVID-19. Con un presupuesto limitado⁷ y sin un marco claro de actuación, las autoridades locales de Guayaquil tomaban acciones descoordinadas con el Gobierno. A medida que en Quito el cierre de actividades y confinamiento eran altamente obedecidas, en Guayaquil, el municipio ordenó cerrar temporalmente lugares públicos de recreación, y el representante del Ministerio del Interior en Guayas autorizó un partido de fútbol con público en esa misma ciudad pocos días después. Por otro lado, ALC_GYE, quien a inicios de la crisis impidió el aterrizaje de un vuelo humanitario internacional, se deslindaba de responsabilidades al resaltar que el sector de la salud es competencia del Estado (Borja y Buitrón Cañadas 2020).

Para el 23 de julio, Quito acumulaba la mayor cantidad de casos confirmados en el país, alcanzando un total de 11,900 contagios superando a Guayaquil que registró 11,788 casos durante el mismo día⁸. A pesar de las medidas de control tempranas implementadas en Quito, hubo un aumento notable en los casos de infectados hasta finales de 2020 en comparación con

⁷ El Gobierno Nacional destinó 215 millones de dólares para atender a 221 cantones, es decir, menos de un millón por cantón según cifras oficiales.

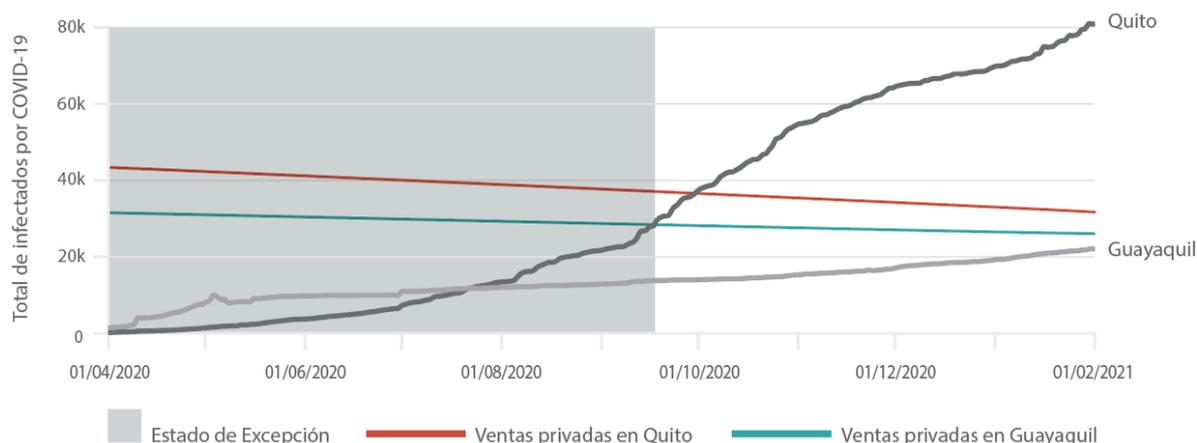
⁸ Datos consultados en el siguiente enlace: <https://www.salud.gob.ec/coronavirus-covid19-ecuador/>

Guayaquil, mientras que las ventas privadas también disminuyeron en ambas ciudades. Sin embargo, el número de infectados presentado pudo haber sido, entre otros, por la cantidad de pruebas realizadas. Las medidas de control causaron un fuerte impacto socioeconómico y una fuerte presión social a los líderes políticos por la apertura, que según Carrión y Cepeda (2021, 4) la apertura de julio “no estuvo fundada en razones técnico-sanitarias, sino más bien en las presiones de los grupos económicos”.

Ya en octubre, durante el año del bicentenario de la ciudad de Guayaquil (1820 - 2020), en la Plaza Guayarte, se llevó a cabo un evento que desafió los protocolos de seguridad de distanciamiento y uso de mascarillas, ya que ALC_GYE brindaba con cerveza en nombre de la reactivación económica de la ciudad. En contraste, en la ciudad de Quito, la curva de contagios por COVID-19 continuó sin ceder hasta el final del año. La ciudad implementó y monitoreó estrictas medidas de control para evitar aglomeraciones y prevenir el colapso del sistema de salud. Estas precauciones llevaron a ALC_UIO a la suspensión de eventos importantes, como las festividades de fundación española, Navidad y Año Nuevo, como una medida para frenar el sostenido aumento de casos de COVID-19.

El Gráfico 3.1, representa el periodo desde abril de 2020 hasta finales de enero 2021 al cumplirse un año de la aparición del COVID-19 por la OMS. En gris se representa el Estado de Excepción del año 2020 en Ecuador, las curvas del número de infectados por COVID-19 en Quito y Guayaquil, además de la curva correspondiente a la caída de ventas representadas en diferente color para ambas ciudades.

Gráfico 3.1. Estado de Excepción en Ecuador por la pandemia de COVID-19, número de infectados por COVID-19 y ventas en millones de dólares en el período abril de 2020 hasta enero de 2021



Fuente: Elaboración propia consultada en el Ministerio de Salud Pública y en el Servicio de Rentas Internas (2021).

3.3. Equipos de respuesta a la pandemia en Quito y Guayaquil

Emergieron iniciativas privadas de cooperación de grupos empresariales para enfrentar la crisis socioeconómica en Ecuador (Valencia, Ortiz, y Ordoñez 2022). Dos de estas iniciativas fueron lideradas por COP_UIO y COP_GYE, ambos exalcaldes de cada ciudad, quienes con el apoyo de notables empresarios formaron fideicomisos para colaborar con las autoridades. En el caso de Guayaquil colaboraron directamente con ALC_GYE y organismos no gubernamentales a través de la formación de un comité para la gestión de la enfermedad, mientras que la iniciativa de COP_UIO, no formó parte del comité de emergencia de Quito. Los miembros del comité de emergencia de Quito, liderados por ALC_UIO, planificaron estrategias para controlar a la población, mientras que el comité de Guayaquil, liderados por ALC_GYE y COP_GYE, coordinaban estrategias y una red de respuesta para el apoyo a la población, en ambos casos con el objetivo de contener la propagación de la enfermedad.

3.3.1. Equipos de respuesta a la pandemia en Quito

El Centro de Operaciones de Emergencia del Distrito Metropolitano de Quito (COE_DMQ) es una entidad encargada de coordinar y dirigir las acciones de respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre en el ámbito del Distrito Metropolitano de Quito. Está dirigido por el alcalde del DMQ o su delegado y cuenta con la participación de diferentes autoridades y delegados de instituciones zonales o del gobierno nacional. El Centro de Operaciones de Emergencia Metropolitano es el encargado de coordinar la respuesta a emergencias y desastres en el Distrito Metropolitano de Quito, y para ello cuenta con diferentes grupos de trabajo y mesas técnicas de trabajo que se encargan de la asesoría técnica y científica, la gestión de la información, la implementación técnica, la toma de decisiones, el soporte de infraestructura y TICs, el apoyo logístico, la seguridad y control, la búsqueda y rescate, la atención humanitaria, la atención complementaria y el servicio integrado de seguridad.

Desde el 12 de marzo se reactivó el COE_DMQ, que es una dirección de la Empresa Pública para la Logística y Convivencia Ciudadana (EP Emseguridad). Las sesiones del COE_DMQ fueron presididas por ALC_UIO y sus delegados. Inicialmente, durante el período del 12 al 25 de marzo de 2020, estuvieron bajo la dirección del Secretario de Salud. A partir del 26 de marzo de 2020, la responsabilidad de presidir las sesiones fue transferida al Secretario de Seguridad y Gobernabilidad. Sin embargo, el 15 de junio de 2020, la dirección regresó nuevamente a la Secretaría de Salud hasta el 16 de febrero de 2021, y estuvo compuesto por las autoridades locales, así como instituciones zonales y del Gobierno, entre los que se incluían: Ministerio de Educación, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Ministerio de Salud Pública, Coordinación de la Región Educativa.

Por otro lado, COOP_UIO en una entrevista pública el 6 de abril de 2020, anunciaba la creación de un fondo de 20 millones de dólares para brindar ayuda humanitaria urgente a los ecuatorianos que están enfrentando dificultades debido a la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19. Revela que decidió “contactar a sus amigos empresarios y pedirles ayuda para establecer este fondo”. En apenas unos días, lograron reunir 6 millones de dólares, utilizando un fondo fiduciario y un modelo de recaudación a través de *crowdfunding*, que permitía aportaciones desde un dólar hasta mil dólares de los ciudadanos.

Esta iniciativa buscaba recibir contribuciones tanto de personas con recursos financieros significativos como de aquellas con menos recursos, incluso niños dispuestos a aportar desde sus ahorros. El objetivo era brindar apoyo a nivel nacional, atendiendo las necesidades humanitarias urgentes en diferentes regiones del país. De ahí nació la iniciativa “Por Todos”, liderada por COP_UIO y un equipo de reconocidos empresarios a la que se sumaba la participación entusiasta de la ciudadanía que buscaba “mitigar la crisis con respuestas oportunas, para salvar la vida, la salud y nuestro futuro”.

3.3.2. Equipo de respuesta a la pandemia en Guayaquil

En Guayaquil, nace una iniciativa de cooperación cívica liderada por COP_GYE y EMP_GYE, quienes convocaron a un grupo de notables empresarios para la ayuda humanitaria para contener el virus. En 24 horas recolectaron un millón de dólares y en algunos días formaron un fideicomiso con dos millones y medio, y crearon el “Comité Especial de Emergencia por Coronavirus en Guayaquil” (CEE_GYE). Coordinaron acciones con las autoridades gubernamentales y con instituciones no gubernamentales como el cuerpo de bomberos, la Cruz Roja y la Iglesia Católica, para enfrentar la crisis en Guayaquil.

El 30 de marzo, en un comunicado de prensa, el CEE_GYE indica que mantuvo la primera reunión estructurando comisiones de trabajo que colaborarían con las instituciones y autoridades para atender la pandemia que afectó fuertemente la ciudad. Estaba conformado por los principales de las cámaras de Industrias, Comercio, Portuaria, Construcción, Pesca, la Junta de Beneficencia, la Escuela Politécnica del Litoral, distribuidores de fármacos, sistemas aduaneros y financieros, empresarios y estudios jurídicos, liderados por COP_GYE, con una visión humanitaria y con la intención de ayudar al Gobierno y otras autoridades con la gestión y vías de financiamiento efectivas y rápidas. Las sesiones las lideraron ALC_GYE y COP_GYE hasta el 30 de marzo de 2021.

La Tabla 3.4 presenta los participantes gubernamentales y no gubernamentales de los comités conformados en Quito y Guayaquil para abordar la crisis generada por la pandemia.

Tabla 3.4. Actores clave en los organismos de respuesta a la crisis por COVID-19 en Quito y Guayaquil

Quito	Guayaquil
Centro de Operaciones de Emergencia del Distrito Metropolitano de Quito (COE_DMQ)	Comité Especial de Emergencia por Coronavirus en Guayaquil (CEE_GYE)
<ul style="list-style-type: none"> - ALC_UIO - Secretario de Salud - Secretario de Seguridad y Gobernabilidad - delegados del Gobierno Nacional: <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Educación • Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos • Policía Nacional • Fuerzas Armadas • Ministerio de Salud Pública • Coordinación de la Región Educativa 	<ul style="list-style-type: none"> - ALC_GYE - COOP_GYE - EMP_GYE - Principales de las Cámaras de: <ul style="list-style-type: none"> • Industrias • Comercio • Portuaria • Construcción • Pesca - Junta de Beneficencia - Escuela Politécnica del Litoral - Distribuidores de fármacos - Sistemas aduaneros y financieros - Empresarios - Estudios jurídicos

Fuente: Elaboración propia consultada en el COE_DMQ y el CEE_GYE (2021)

3.4. Respuesta de los actores clave en Quito y Guayaquil

Tanto Quito como Guayaquil respondieron a la pandemia de COVID-19 con enfoques diversos y desafiantes. Ambas ciudades enfrentaron desafíos únicos en la respuesta a la pandemia, pero la colaboración, la solidaridad y la adaptabilidad fueron aspectos clave en ambas situaciones.

En Quito, la ciudad enfrentó la crisis con una respuesta proactiva y coordinada. Se implementaron medidas como el confinamiento, detención del transporte público y uso obligatorio de mascarillas. Hubo colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y se logró enlentecer la propagación del virus. Sin embargo, la respuesta enfrentó divisiones políticas y procesos jurídicos politizados, lo que eventualmente llevó a la destitución de ciertos líderes. La falta de una estrategia institucional clara dificultó la colaboración con el sector privado.

En Guayaquil, la respuesta fue caracterizada por la colaboración entre múltiples sectores. Se levantaron hospitales temporales, se implementó atención médica puerta a puerta y se establecieron equipos médicos locales. La cooperación público-privada fue crucial para obtener recursos médicos y suministros esenciales. La ciudad enfrentó desafíos logísticos y de gestión, pero la solidaridad y la colaboración previa permitieron una respuesta efectiva y unida.

3.4.1. Respuesta de los actores clave en Quito

ALC_UIO, en una entrevista presencial en Quito el 22 de marzo de 2022, reveló que la ciudad de Quito enfrentó la pandemia de COVID-19 con una respuesta proactiva y coordinada. Ante el nuevo virus, se tomaron medidas rápidas basadas en la colaboración con expertos y la coordinación entre diversos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales. A pesar de las posibles impopularidades, se implementaron acciones como el confinamiento, la detención del transporte público y el uso obligatorio de mascarillas, logrando enlentecer la propagación y evitar la saturación del sistema de salud. “Quito fue una ciudad que se evitó alrededor de unos cien mil muertos sino tomábamos esas decisiones, sino se hacía esas

medidas duras de contención, extremas de confinar a una ciudad entera de tres millones de habitantes”. (Entrevista a ALC_UIO, Quito, 22 de marzo de 2022).

La ciudad demostró innovación al establecer brigadas móviles y construir un hospital temporal en tiempo récord. La colaboración fue clave para abastecerse de recursos y superar limitaciones, involucrando hospitales, universidades y cooperación internacional. Sin embargo, hubo división política y la respuesta enfrentó presiones y procesos jurídicos politizados. A pesar del éxito en la prevención de una catástrofe, ciertos sectores no perdonaron al liderazgo por las decisiones tomadas y ACL_UIO fue destituido. La ética empresarial también emergió como un factor, reconociendo la importancia de apoyar a empresarios comprometidos con la sociedad.

CON_UIO, en una entrevista telemática el 10 de diciembre de 2021, quien presidía la Comisión de Áreas Históricas y miembro de la Comisión de Conectividad y miembro de la Comisión de Desarrollo Económico, resaltó la falta de una estrategia institucional clara por parte del Municipio de Quito para recibir apoyo del ámbito privado durante la pandemia. Si bien existieron iniciativas individuales y colaboraciones, no hubo una estrategia estructurada para involucrar a empresarios y fondos privados en la respuesta a la crisis. Se destaca que algunos empresarios desconfiaron de la institucionalidad municipal debido a controversias previas relacionadas con compras públicas y pruebas PCR.

La falta de liderazgo institucional y la ausencia de un enfoque coordinado se evidencian en la relación entre el municipio y los fondos privados. La colaboración entre el sector público y privado dependía en gran medida de la percepción del liderazgo municipal y su voluntad de establecer alianzas. La interacción se canalizó a menudo a través de individuos confiables en lugar de una estrategia formal. Destaca que: “Si no hay estrategia institucional, lo que les queda es la confianza y la gestión personal, de la cual obviamente se responde, se rinde cuentas” (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021).

La iniciativa del Centro Bicentenario (hospital mencionado anteriormente por ALC_UIO) surgió desde la Cámara de Comercio, pero se encontró con desafíos logísticos y de gestión

que limitaron su efectividad. Esto refleja la necesidad de una coordinación y planificación más sólidas en las colaboraciones público-privadas. En general, destaca la importancia de un ambiente institucional propicio y estrategias claras para el trabajo conjunto entre los sectores público y privado durante momentos de crisis.

COOP_UIO, es exalcalde de Quito y quien lideró la iniciativa privada de cooperación “Por Todos”, en una entrevista telemática el 8 de diciembre de 2021, explica que desplegó una respuesta sorpresiva y ciudadana ante la crisis desatada por el COVID-19. Su enfoque se centró en dos aspectos esenciales: recaudar fondos y utilizarlos de manera efectiva para atender las necesidades generadas por la pandemia.

En cuanto al levantamiento de fondos, COOP_UIO se propuso reunir 10 millones de dólares y recurrió a empresarios amigos y contactos en general para lograrlo. En un período de aproximadamente seis semanas, lograron recaudar alrededor de 8.8 millones de dólares. Este monto fue resultado tanto de las aportaciones empresariales como de las contribuciones de ciudadanos que se sumaron a la causa. Para maximizar la participación, se idearon mecanismos adicionales (*crowdfunding*) que permitieran involucrar a la sociedad en general, lo que le dio un carácter más amplio y participativo a la iniciativa.

En el proceso de recaudación de fondos, COOP_UIO no solo logró la colaboración económica de las empresas, sino también la confianza y respaldo de empresarios y ciudadanos que veían en esta respuesta una oportunidad para aportar en un momento crítico. Esta confianza se tradujo en un flujo importante de recursos, gran parte de los cuales se destinaron a atender las necesidades médicas y alimenticias de las personas afectadas por la pandemia.

Sin embargo, la colaboración con las autoridades municipales y gubernamentales presentó desafíos. La relación con el municipio de Quito fue especialmente compleja. Aunque COOP_UIO inicialmente intentó colaborar y coordinar acciones con el alcalde y el concejo, se encontró con desorganización y falta de liderazgo por parte de las autoridades locales. El alcalde, si bien había adquirido popularidad por su papel inicial en la crisis, se vio envuelto en luchas políticas y una falta de visión en la gestión municipal. Esto llevó a COOP_UIO a

tomar la decisión de actuar directamente en lugar de depender de la coordinación con las autoridades municipales.

En relación con la actuación del municipio y el alcalde de Quito durante la crisis, COOP_UIO percibe la situación de la siguiente manera:

No había liderazgo ni visión por parte del alcalde. Ahí había falta de liderazgo sin duda alguna. Lo hemos visto ya después de dos años de su gestión y por encima del tema del COVID, era una persona que no tenía la más remota idea de lo que es realmente organizar o manejar una estructura tan compleja como lo es la del municipio, que hubiera sido ideal que se pueda hacer, ahí había una politización brutal y entonces se sentía sometido a una persecución política como dicen ellos siempre. Eso de tener un alcalde con grillete dice mucho de lo que venía pasando. (Entrevista a COOP_UIO, Quito, 8 de diciembre de 2021).

La colaboración con otros actores también fue esencial en la respuesta de COOP_UIO. Se establecieron alianzas con CARE Internacional y la universidad de Berkeley para desarrollar proyectos médicos y de detección. CARE Internacional aportó su experiencia en la distribución de recursos y alimentos a familias afectadas por la pandemia. Por otro lado, se implementaron estrategias ágiles y adaptativas, tomando como ejemplo la creación de una mesa de guerra, siguiendo el modelo de Churchill en la Segunda Guerra Mundial. Esta estructura permitió tomar decisiones rápidas y flexibles ante la evolución constante de la situación.

Para CAM_UIO, en una entrevista telemática el 14 de diciembre de 2021, menciona que en respuesta a la crisis generada por la pandemia, desde la Cámara de Comercio de Quito formaron un Comité privado con empresarios destacados con el propósito de ayudar a las comunidades más necesitadas. A pesar de la creación de otros Comités en Guayaquil y a nivel municipal, este Comité privado buscó apoyo de diversos grupos y colaboró con actores como el arzobispo de Quito, el Banco de Alimentos y organizaciones religiosas como los jesuitas y la Iglesia. Se trabajó en la obtención de canastas de alimentos y la donación de toneladas de suministros al Banco de Alimentos.

La acción se centró en Quito y se colaboró con el Banco de Alimentos, la Cruz Roja, los jesuitas, y el Municipio. Sin embargo, a diferencia de Guayaquil, comenta, que se notó una falta de liderazgo y estructura en la gestión de la crisis en Quito. La ciudad carecía de figuras fuertes que pudieran coordinar eficazmente las respuestas y las acciones. Destaca que, en Guayaquil, COOP_GYE tenía una relación sólida con sectores públicos y privados, lo que permitió una respuesta efectiva, incluida la obtención de recursos y la colaboración público-privada. Por otro lado, en Quito, la estructura municipal mostró ineficiencia y falta de gestión, lo que dificultó la implementación de medidas de apoyo a empresas y ciudadanos.

Considera que la respuesta en Quito fue menos coordinada y efectiva debido a la ausencia de una figura fuerte para manejar la crisis. Subraya en su respuesta a la pregunta ¿qué tan permeable es la estructura de Quito para la participación de la esfera privada? lo siguiente: “La estructura de Quito, no solo que no es permeable, sino que es una estructura obsoleta creada durante (2009-2014) donde existe una cantidad de burócratas e instituciones que no sirven para nada”. (Entrevista a CAM_UIO, Quito, 14 de diciembre de 2021). Finalmente, considera que, aunque se realizaron esfuerzos, la falta de liderazgo y una estructura municipal inadecuada obstaculizaron la capacidad de la ciudad para abordar eficazmente los desafíos planteados por la pandemia.

La respuesta en una declaración pública de FUN_UIO, secretaria de desarrollo productivo del DM de Quito, incorporó una estrategia integral para contener y mitigar el virus. El confinamiento no solo buscó controlar la propagación, sino también preparar capacidades de salud. Tras nueve semanas, se fortaleció la capacidad sanitaria y se planeó reactivar la economía de manera gradual en fases.

La industria se mantuvo cerrada durante este tiempo, generando problemas de liquidez. Esto resaltó la necesidad de una reactivación cuidadosamente planificada. Se reconoció que esta crisis demandaba una reactivación diferente, donde las reformas legales eran insuficientes y las ciudades enfrentaban desafíos tanto de salud como económicos.

La política de “semaforización” estuvo vigente, con cambios propuestos por el COE Metropolitano. Se mencionaron “proyectos piloto” para reactivar sectores específicos. Las restricciones persistieron incluso en semáforo verde. Se enfatizó la necesidad de preparación y cooperación entre diferentes actores, incluyendo ciudadanos, municipios y gobiernos, para lograr una reactivación exitosa.

Finaliza expresando que la pandemia fue un reto desconocido que requirió aprendizaje conjunto y adaptación. Desde el municipio, se enfocó en mejorar la productividad y agilizar trámites. La reactivación se planificó ordenadamente, priorizando el cuidado de la ciudadanía y fomentando la comprensión y cooperación de todos.

3.4.2. Respuesta de los actores clave en Guayaquil

ALC_GYE en una entrevista pública el 13 de agosto de 2020, declara que “enfrentó la crisis por COVID-19 de manera efectiva, estableciendo una colaboración clave con la empresa privada para abordar una serie de desafíos”. En su respuesta, destacó la importancia de esta asociación para adquirir suministros médicos esenciales de manera rápida y garantizar la distribución de medicamentos no solo en Guayaquil, sino también en otras regiones del país.

Durante la pandemia, se implementaron medidas económicas en conjunto con el sector privado para reactivar la economía local. Por ejemplo, se permitió un aumento en el aforo en locales comerciales y restaurantes para estimular la afluencia de clientes. Además, se facilitó el uso gratuito de la vía pública para expandir los espacios de negocios, y se estableció una colaboración con empresas privadas para proveer mobiliario como mesas, sillas y toldas sin costos adicionales, con el propósito de impulsar la actividad económica en la ciudad.

(Entrevista pública a ALC_GYE, Guayaquil, 21 de abril de 2020).

La pandemia aceleró la ejecución de varios proyectos, incluyendo la cicloruta y otras iniciativas de desarrollo urbano. Esta respuesta refleja el compromiso continuo de la alcaldía con el crecimiento y la mejora de la infraestructura en la ciudad. La administración municipal también demostró su compromiso con la población vulnerable, tomando medidas para aliviar

las cargas económicas. Se condonaron los pagos de agua potable para hogares y negocios, y se distribuyó agua de forma gratuita a través de tanqueros en áreas alejadas.

La colaboración público-privada se destacó en el ámbito de la asistencia alimentaria y de salud. Se efectuaron donaciones tanto monetarias como en forma de alimentos, incluyendo provisiones para mascotas. La distribución de kits alimentarios y mascarillas fue posible gracias a la cooperación entre el municipio y empresas privadas. El empleo fue otro aspecto abordado a través de la contratación de mujeres desempleadas para confeccionar mascarillas. Esta iniciativa no solo proporcionó empleo a quienes lo necesitaban, sino que también contribuyó a abordar la escasez de mascarillas, un recurso esencial durante la pandemia.

La respuesta de CON_GYE, que lideró toda la ayuda social directamente vinculada con alimentos a la crisis de COVID-19, en una entrevista telemática el 5 de abril de 2022, nos cuenta que se basó en la solidaridad y la colaboración a múltiples niveles. Ante la amenaza de hambre y problemas de salud, se movilizaron rápidamente donaciones de alimentos y recursos médicos a través de contactos con empresas amigas y la sociedad civil. La empresa privada respondió de manera inmediata, proporcionando no solo alimentos, sino también recursos médicos y otros suministros esenciales. “Mi hermano me dice una cosa, esto no va a ser 15 días, esto será mucho tiempo más, y acá lo que puede pasar es que va a haber hambre, la gente no va a tener que poner en sus mesas y va a salir y si la gente va a salir, vas a tener un problema sanitario y de como van a comer estas personas”. (Entrevista a CON_GYE, Guayaquil, 5 de abril de 2022).

La coordinación de esfuerzos se logró mediante llamadas telefónicas, mensajes de WhatsApp y redes sociales, lo que permitió la conexión con donantes y la obtención de suministros vitales. La transparencia fue esencial, con documentos y firmas para rastrear las donaciones y garantizar que llegaran a quienes más lo necesitaban. El impacto de la crisis amplificó la respuesta, demostrando la sensibilidad de la comunidad ante la urgencia. La colaboración previa entre CON_GYE y la empresa privada, así como la confianza construida, desempeñaron un papel fundamental en la efectividad de la respuesta. A pesar de los posibles desafíos, la solidaridad y la voluntad de colaborar definieron la respuesta de CON_GYE a la

crisis, reforzando la imagen de Guayaquil como una comunidad unida que enfrenta desafíos históricos con determinación y cooperación.

La respuesta de COOP_GYE a la crisis por COVID-19, en una entrevista pública el 21 de abril de 2020, comenta que se caracterizó por un enfoque humanitario y colaborativo en su papel como líder del Comité Especial de Emergencia por Coronavirus en Guayaquil.

COOP_GYE resalta la importancia de unir esfuerzos para hacer frente a la pandemia de manera efectiva, destaca que el comité de emergencia se formó con la visión de ayudar a la comunidad en un momento de gran necesidad. La prioridad central era evitar que tanto la población en general como los trabajadores de la salud y otros profesionales esenciales se contagiaran y enfrentaran consecuencias fatales.

El líder del comité enfatiza la colaboración entre diversos sectores de la sociedad, incluyendo la participación de la empresa privada, la Junta de Beneficencia y la Cruz Roja del Guayas. Este enfoque unificado se consideró fundamental para abordar la crisis de manera integral y coordinada. El comité liderado por COOP_GYE emprendió acciones concretas para enfrentar la emergencia. Mencionó la adquisición de tratamientos médicos, equipos médicos esenciales como respiradores y suministros necesarios para atender a los pacientes. También se enfocaron en garantizar la distribución adecuada de raciones de alimentos entre la población afectada.

La priorización de recursos fue un aspecto clave de la estrategia de COOP_GYE. Hace hincapié en que los tratamientos y suministros médicos se dirigieran primero a quienes más los necesitaban, como pacientes positivos y personal médico en la primera línea de atención, y deja claro que la respuesta a la crisis estaba guiada por valores humanitarios y solidarios, poniendo en primer plano la importancia de salvar vidas. Recalca que no se trataba solo de equipos y recursos materiales, sino también del tiempo, la oportunidad y la prioridad en la atención médica.

COOP_GYE subraya que la participación en el comité no tenía ningún interés político o partidista. Destacó la inapropiación y criminalidad de utilizar la situación para fines políticos

y reafirmó su compromiso con servir a la población de manera transparente y efectiva, la necesidad de una respuesta coordinada y eficiente. Argumenta que, si bien la colaboración era crucial, las grandes reuniones podrían desviar la atención de la tarea urgente de proteger a la población y garantizar una respuesta efectiva.

El Comité de Emergencias, convocado en un momento de urgencia y desesperación, reunió a individuos con experiencia tanto en el ámbito público como en el privado. En una entrevista telemática el 12 de enero de 2022, CAM_GYE, quien presidía la Cámara de Comercio de Guayaquil, describió cómo cada miembro asumió roles y responsabilidades en función de su *expertise*, y si bien no se establecieron cargos formales, ella emergió como líder en la coordinación de aspectos logísticos y financieros.

Un aspecto distintivo de la respuesta de CAM_GYE fue la colaboración entre el sector público y privado. No se limitó únicamente al ámbito empresarial, sino que involucró a una gama diversa de instituciones, desde gobiernos municipales hasta organizaciones sin fines de lucro. “La motivación central era mitigar los impactos del COVID-19, y todos los participantes colaboraron de manera desinteresada y sin agendas políticas”.

En el contexto de la gestión de recursos, CAM_GYE compartió cómo se estableció un fideicomiso específico para administrar los fondos donados. Este enfoque transparente y documentado permitió gestionar los recursos de manera eficiente, evitando la mezcla de fondos públicos y privados. Además, la colaboración agilizó el proceso de toma de decisiones y la movilización de recursos en comparación con los procedimientos de compras públicas tradicionales.

Apunta que una característica sobresaliente de esta respuesta conjunta fue su alcance geográfico. La colaboración no se limitó a Guayaquil, sino que se extendió a otros cantones y provincias, incluso aquellos distantes en términos geográficos. Esta amplitud de participación subraya la importancia de la unidad y la cooperación en tiempos de crisis.

CAM_GYE también resaltó cómo diferentes actores sociales se unieron para abordar los desafíos. Desde la alcaldía hasta representantes religiosos, fuerzas armadas, policía y medios de comunicación, se trabajó en conjunto para encontrar soluciones prácticas a los problemas emergentes. La colaboración se centró en hallar soluciones efectivas, desde la gestión de cadáveres hasta la adquisición y distribución de insumos médicos esenciales.

En una entrevista pública el 18 de mayo de 2020, FUN_GYE, quien fue Gerente de la Agencia de Tránsito y Movilidad (ATM) de Guayaquil, destaca que, durante la cuarentena y las semanas de confinamiento, todos aprendimos lecciones sobre cómo enfrentar la crisis. En ese momento, “estábamos acostumbrados a referencias de toques de queda en situaciones de golpes de Estado o problemas políticos, pero la respuesta al COVID-19 requería un enfoque diferente”.

FUN_GYE considera que la respuesta del Estado debía ser proactiva y preventiva, en lugar de esperar a que los programas piloto funcionaran a la perfección para reactivar la economía. Insiste en que la realidad superaba a las regulaciones y, por lo tanto, el estado debía ser rápido y dinámico en sus decisiones. Destaca que la responsabilidad individual jugaba un papel fundamental, similar al ejemplo del VIH, donde el estado no podía estar detrás de cada relación interprofesional para prevenir el contagio, sino que la prevención debía comunicarse de manera efectiva.

El papel del Estado se volvía crucial en la atención temprana de los contagiados, tomando medidas para salvar vidas a través de alianzas público-privadas si era necesario. FUN_GYE enfatiza la importancia de que el Estado fuera menos regulador y más incentivador, reduciendo impuestos temporalmente para estimular el consumo y la producción. Además, menciona la solidaridad necesaria en todos los sectores, desde el productivo hasta el público, para enfrentar la crisis y la subsistencia.

FUN_GYE también critica la falta de agilidad y flexibilidad en los trámites del Estado, abogando por una mentalidad de cambio y adaptación para brindar una respuesta efectiva a la crisis. En general, su enfoque se centra en la necesidad de un estado que actuara de manera

rápida, eficiente y proactiva, involucrando la responsabilidad individual y promoviendo la solidaridad para enfrentar los desafíos planteados por la pandemia de COVID-19.

La respuesta de ORG_GYE a la crisis generada por la pandemia de COVID-19 en una entrevista pública 13 de agosto de 2020 como Coordinador de la iniciativa “Unidos Alimentamos Más” se distinguió por su enfoque humanitario y su rápida adaptación a las circunstancias cambiantes. A medida que la crisis se desencadenaba en marzo, la organización se planteó objetivos fundamentales para abordar la situación en Guayaquil de manera eficaz y compasiva.

El primer objetivo primordial fue garantizar que ningún ciudadano de Guayaquil quedara sin acceso a alimentos, a pesar de las restricciones de confinamiento que se avecinaban. Se entendió que esta preocupación era tanto una cuestión humanitaria, asegurando que las personas tuvieran suficiente para comer, como un aspecto crucial para mantener la seguridad ciudadana. Era esencial que la población tuviera acceso a alimentos para poder acatar las medidas de confinamiento sin provocar disturbios ni desobediencia.

Para lograr este objetivo, se estableció una colaboración estrecha entre diferentes sectores de la sociedad. Se reconoció la importancia de la cooperación entre la sociedad civil, el sector privado y las autoridades gubernamentales. Se estableció una estructura logística que involucraba a cadenas de supermercados y puntos de distribución estratégicos. Se aprovechó la experiencia previa en situaciones de desastre, como el terremoto de 2016, para crear una red eficiente de entrega de alimentos.

En este proceso, se puso de manifiesto la relevancia de la iglesia católica y de grupos evangélicos. La colaboración con estas organizaciones religiosas permitió superar desafíos en la entrega de alimentos en áreas periféricas y vulnerables. Además, se evitó la politización de la asistencia alimentaria, lo que contribuyó a mantener un enfoque unificado y coherente, independientemente de las afiliaciones políticas.

Uno de los aspectos más destacados de la respuesta de ORG_GYE fue su enfoque en la innovación tecnológica. Ante los desafíos logísticos y sanitarios, se desarrolló una plataforma tecnológica que permitía a los beneficiarios acudir a supermercados cercanos para recibir alimentos en lugar de entregarlos casa por casa. Esta solución no solo redujo la interacción física, sino que también aumentó la eficiencia en la distribución. Además, mantuvo un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en todo el proceso. Los donantes recibían información sobre dónde y cómo se estaba utilizando su ayuda, lo que generaba confianza y aseguraba un flujo continuo de apoyo.

En conclusión, Quito y Guayaquil adoptaron enfoques distintos para enfrentar la pandemia de COVID-19, pero compartieron desafíos comunes como la necesidad de colaboración, adaptabilidad y liderazgo efectivo. La respuesta proactiva y coordinada de Quito demostró la importancia de medidas drásticas y colaboración intersectorial, aunque enfrentó desafíos políticos. Por su parte, Guayaquil resaltó la solidaridad y cooperación entre múltiples actores para enfrentar la crisis, superando obstáculos logísticos. Ambas ciudades subrayan la necesidad de liderazgo sólido, estrategias claras y unidad en tiempos de adversidad. La Tabla 3.5 resume los enfoques y resultados distintivos que cada ciudad adoptó para enfrentar la pandemia de COVID-19.

Tabla 3.5. Enfoques de Respuesta a la Pandemia de COVID-19 en Quito y Guayaquil

Aspecto	Enfoque de Quito	Enfoque de Guayaquil
Respuesta Inicial	Sanitario y epidemiológico	Solidaridad y colaboración intersectorial
Medidas Tomadas	Confinamiento, detención transporte, mascarillas	Alimentos y atención médica puerta a puerta
Coordinación	Entre actores gubernamentales del Estado y del gobierno local.	Entre sociedad civil, sector privado y gobierno local
Desafíos	Divisiones políticas, procesos jurídicos	Descoordinación con el Gobierno Nacional

Liderazgo	Destitución de líderes	Cooperación entre líderes y sectores
Resultado	Enlentecimiento de propagación, destitución alcalde	Respuesta efectiva, prevención y seguridad ciudadana

Capítulo 4. Análisis

En los resultados del Capítulo 3, se observa la influencia de diferentes modelos de gestión en cada ciudad. Quito enfrentó una compleja crisis estructural que involucra desafíos políticos, administrativos y representación. A través de ambiciosos proyectos de desarrollo urbano, se buscó abordar múltiples aspectos, como el suministro de agua potable, vivienda, expansión urbana y transporte que han favorecido las condiciones de la ciudadanía.

En contraste, Guayaquil adoptó un modelo de gestión con un enfoque empresarial, liderado por un partido político que se mantuvo en el poder durante décadas. Se enfocaron en optimizar los servicios públicos, estimular el crecimiento económico, invertir en infraestructura y fomentar la participación activa de la sociedad civil. La colaboración entre el sector privado y el Gobierno fue una característica distintiva de este enfoque, contribuyendo a la transformación de la ciudad, pero dejando descuidada a una población más vulnerable.

En medio de la crisis de la pandemia, las condiciones democráticas y de mercado jugaron un papel importante en la respuesta. Guayaquil demostró mayor cohesión y coordinación en comparación con Quito. La apertura de actividades en Guayaquil generó presión social debido a la crisis económica, mientras en Quito, las medidas de control y restricciones fueron más estrictas, aunque su efectividad fue cuestionada. La gestión de la crisis también involucró iniciativas privadas de cooperación en ambas ciudades. En Quito, COP_UIO lideró la formación de un fondo de ayuda humanitaria urgente, mientras en Guayaquil, COP_GYE y EMP_GYE lideraron un comité especial de emergencia en colaboración con autoridades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

Estas diferencias en los modelos de gestión, las condiciones democráticas, el contexto histórico y socioeconómico, y la respuesta a la crisis, resaltan la importancia de la coordinación efectiva entre actores gubernamentales y no gubernamentales en momentos de desafíos. La capacidad de movilizar recursos, tomar decisiones oportunas y colaborar con diferentes sectores resulta crucial para una gestión exitosa de crisis bajo la lente del *Urban Regime Analysis*.

4.1. Caracterización de los regímenes urbanos de Quito y Guayaquil

La caracterización superficial de los regímenes basados en la tipología de Stone (1993) requiere un análisis más profundo debido a las diversas dinámicas de las ciudades y a la integración del enfoque gramsciano de regímenes urbanos de los marxistas. Esta integración, entre otros motivos, ha provocado una creciente diversificación de las tipologías de regímenes urbanos, como señala van Ostaaijen (2023) en el Capítulo 1. Nuestro objetivo es brindar una caracterización matizada de los regímenes urbanos en Quito y Guayaquil mediante la combinación de los enfoques tanto stoneano como gramsciano.

4.1.1. Quito como régimen urbano de interés público

Este tipo de régimen se caracteriza por una estructura política más abierta y participativa, en la que los líderes buscan representar los intereses de la comunidad en general. Los líderes de los regímenes de interés público buscan abordar los problemas sociales y económicos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Además, se enfoca en el progreso y el bienestar de la comunidad en general.

Quito como régimen urbano de interés público, es un marco urbano basado en una coalición de actores políticos y económicos que colaboran para promover el bienestar público y mejorar la calidad de vida en la ciudad. Sus características fundamentales incluyen la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la cooperación entre los miembros de la coalición. La democracia y la participación ciudadana son centrales, con el objetivo de involucrar a los residentes en la toma de decisiones y en la implementación de políticas.

Quito representa un tipo de régimen urbano caracterizado por la presencia de arreglos informales no significativos entre actores políticos y económicos que colaboran para promover el bienestar público y mejorar la calidad de vida en la ciudad. Este régimen se construye sobre la base del establecimiento de una coalición de actores que comparten una

visión común para la ciudad y sus necesidades, trabajando juntos para lograr objetivos compartidos.

En el contexto de este régimen de interés público, la organización política es menos jerárquica, y la coalición está compuesta por diversos actores, incluyendo líderes comunitarios, organizaciones sin fines de lucro, grupos de interés, líderes empresariales y funcionarios gubernamentales, que pueden organizarse en torno a intereses específicos en beneficio de la comunidad. Estos actores colaboran para identificar y abordar los desafíos de la ciudad, creando políticas y programas para fomentar el bienestar público.

La transparencia y la rendición de cuentas son los pilares fundamentales. Los líderes de la coalición son elegidos democráticamente y están sujetos a supervisión y escrutinio público. La participación ciudadana es crucial, y los líderes de la coalición se esfuerzan por involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y en la implementación de políticas. Se destaca la colaboración y cooperación entre los miembros de la coalición. La coalición se esfuerza por construir confianza, respeto mutuo y soluciones que aborden las preocupaciones de todas las partes involucradas. Además, la coalición trabaja para movilizar recursos y coordinar acciones políticas y económicas en la ciudad.

El régimen se centra en promover el bienestar público y mejorar la calidad de vida en la ciudad. La coalición identifica y aborda los desafíos de la ciudad, creando políticas y programas que satisfagan las diversas necesidades de todas las partes interesadas. El régimen también se enfoca en la movilización de recursos y la coordinación de esfuerzos políticos y económicos en la ciudad, con el propósito de lograr objetivos compartidos y mejorar la calidad de vida de los residentes.

En resumen, Quito como régimen de interés público, ejemplifica cómo la política urbana puede ser moldeada profundamente por la colaboración y la cooperación entre actores políticos y económicos, subrayando el papel fundamental de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la implementación de políticas. Además, estos regímenes resaltan

cómo la transparencia y la rendición de cuentas desempeñan un papel crucial en el fomento del bienestar público y en la mejora de la calidad de vida en la ciudad.

4.1.2. Guayaquil como régimen de bloque hegemónico

Este tipo de régimen se caracteriza por una estructura política altamente jerárquica, en la que un pequeño grupo de líderes controla el acceso a los recursos y el poder político. Los líderes del bloque hegemónico utilizan su control sobre los recursos para mantenerse en el poder y recompensar a sus seguidores. Además, se enfoca en el mantenimiento del poder y la distribución de beneficios a sus seguidores.

El régimen de bloque hegemónico de Guayaquil se caracteriza por la existencia de una organización política fuerte y altamente descentralizada del Gobierno Nacional, que controla el poder político y económico en una ciudad. Este régimen se construye sobre la base del establecimiento de una coalición de élites políticas y económicas que trabajan juntas para mantener el desarrollo en la ciudad y sus recursos. El bloque hegemónico se fundamenta en la lealtad y el apoyo mutuo entre los miembros de la coalición, y emplea una variedad de tácticas para mantener el poder.

La organización política es altamente jerárquica y dirigida por un líder fuerte que ejerce un control casi absoluto sobre la coalición. Este líder es un jefe de partido, que posee un poder e influencia significativos sobre los miembros de la coalición. El bloque hegemónico incluye a líderes empresariales, personajes públicos, y otros actores clave con intereses económicos en la ciudad.

A pesar de su naturaleza autoritaria, el régimen de bloque hegemónico logró un alto grado de estabilidad y eficacia en la gobernanza urbana. Esto se debe en parte a la capacidad del bloque hegemónico para movilizar recursos y coordinar la acción política y económica dentro de la ciudad. Sin embargo, la estabilidad y eficacia a menudo se logran a expensas de la

democracia y la participación ciudadana, y el bloque hegemónico ha sido criticado por su falta de transparencia y toma de decisiones.

En resumen, el régimen de bloque hegemónico de Guayaquil es un ejemplo de cómo la política urbana puede estar fuertemente influenciada por las élites políticas y económicas, y cómo la concentración del poder puede tener consecuencias significativas para la gobernanza urbana y la participación ciudadana.

4.2. Variación de las respuestas a la misma amenaza

La respuesta a la crisis generada por la pandemia de COVID-19 en las ciudades de Quito y Guayaquil ofreció una oportunidad para examinar cómo los enfoques, estrategias y colaboraciones adoptados reflejan principios fundamentales de la teoría del régimen urbano. A pesar de enfrentar la misma amenaza, las dos ciudades respondieron de manera diversa, lo que destaca cómo las diferencias en la colaboración intersectorial, la solidaridad ciudadana, el liderazgo, la adaptabilidad y las estructuras institucionales pueden influir en la capacidad de una ciudad para afrontar desafíos extraordinarios.

La variación en las respuestas a la crisis de la pandemia en Quito y Guayaquil revela la importancia de la contextualización y los enfoques específicos de cada ciudad. Aunque ambas ciudades compartían la misma amenaza, sus diferencias en términos de colaboración intersectorial fueron notables. Guayaquil demostró una colaboración efectiva entre el sector público y privado, lo que permitió una respuesta rápida y coordinada en la obtención y distribución de recursos médicos. Por otro lado, en Quito, la falta de coordinación entre sectores y la división interna obstaculizaron la implementación efectiva de medidas (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021).

La variación también se reflejó en la solidaridad ciudadana y la cooperación intersectorial. Mientras Guayaquil movilizó donaciones y recursos mediante contactos con empresas y la sociedad civil, en Quito, las tensiones raciales y las divisiones políticas limitaron la

participación activa de diversos actores (Entrevista a ALC_UIO, Quito, 22 de marzo de 2022). Esto ilustra cómo la variación en la solidaridad y la colaboración puede influir en la capacidad de las ciudades para responder a una amenaza común.

El liderazgo emergió como un factor crítico que afectó la variación en las respuestas. En Guayaquil, líderes como COOP_GYE desempeñaron un papel crucial en la coordinación y la toma de decisiones rápidas. En contraste, las divisiones políticas y la falta de liderazgo coordinado en Quito crearon desafíos para la implementación de medidas efectivas (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021).

Las estructuras institucionales también influyeron en la variación de las respuestas. Guayaquil, con una estructura municipal consistente, pudo lograr una colaboración público-privada más efectiva (Entrevista a CON_GYE, Guayaquil, 5 de abril de 2022). En contraste, la falta de una estrategia institucional clara (o no estructura) en Quito dificultó la colaboración con el sector privado y la implementación de medidas de apoyo. La Entrevista con CON_UIO menciona que el liderazgo del alcalde y la disposición de la cabeza del municipio son cruciales para establecer alianzas efectivas entre el sector público y privado.

En última instancia, la variación en las respuestas a la misma amenaza destaca la importancia de considerar los factores contextuales y específicos de cada ciudad al abordar una crisis. Aunque la amenaza era común, las diferencias en la capacidad, la cooperación, las relaciones, la toma de decisiones y la coordinación influyeron en cómo Quito y Guayaquil enfrentaron la pandemia. Este análisis resalta cómo la teoría del régimen urbano puede ayudarnos a comprender cómo estos factores interactúan y afectan las respuestas de las ciudades a desafíos excepcionales.

4.2.1. Regímenes urbanos y capacidad para gobernar la crisis

En el contexto de crisis en las ciudades, la capacidad de gobernar del régimen se refiere a la habilidad para tomar decisiones y llevar a cabo acciones de gobierno. Esta capacidad no se

limita únicamente a la autoridad formal del gobierno, sino que implica la movilización de recursos y la coordinación de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. El régimen urbano se caracteriza por la formación de coaliciones de actores con capacidades complementarias para abordar problemas sociales y económicos de la ciudad.

En el análisis de los resultados obtenidos en relación con el régimen urbano y la capacidad de Gobierno en las ciudades de Quito y Guayaquil, se destaca una serie de elementos significativos que arrojan luz sobre cómo diferentes enfoques de gestión urbana pueden afectar la capacidad de las ciudades para abordar situaciones de crisis como la pandemia. En este contexto, se exploran tanto el modelo de gestión adoptado en cada ciudad como las condiciones democráticas y de mercado que influyen en la formación de regímenes y la capacidad de respuesta ante crisis.

En Quito, se identifica un enfoque de gestión caracterizado por la implementación de ambiciosos proyectos de desarrollo urbano a lo largo de las décadas. Desde 1988, se han llevado a cabo iniciativas que han abordado aspectos clave de la ciudad, como el Centro Histórico, el suministro de agua potable, la vivienda y la expansión urbana. Sin embargo, este modelo se ha enfrentado a desafíos considerables, como la ineficiencia. La presencia de múltiples partidos políticos y una representación fragmentada en el Concejo Municipal han dificultado la construcción de mayorías y la toma de decisiones efectivas. Esta fragmentación política se ha visto agravada por la presencia de numerosos movimientos políticos, lo que ha llevado a la formación de una representación dividida en el Concejo Municipal. Esta dinámica política ha resultado en dificultades de gobernanza y ha afectado la capacidad de la ciudad para abordar de manera efectiva los desafíos más apremiantes (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021).

Además, la llegada de la pandemia de COVID-19 exacerbó aún más estos desafíos. La crisis derivada de la emergencia sanitaria condujo a la formación de "micropoderes sectoriales" autónomos en el Municipio, lo que generó una separación del alcalde de su cargo y una ineficiencia e inoperancia en el control del virus (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021). La ineficiencia en la respuesta a la pandemia reveló fallas en el modelo

de gestión y la capacidad de la ciudad para movilizar recursos y tomar decisiones en un contexto de crisis (Entrevista a CAM_UIO, Quito, 14 de diciembre de 2021).

Por otro lado, el modelo de gestión en Guayaquil ha seguido un enfoque más integral y continuo. Durante casi cuatro décadas, la ciudad ha sido gobernada por un mismo partido político, lo que ha permitido una mayor estabilidad y coherencia en la dirección de la gestión urbana. Se ha enfocado en la optimización de servicios públicos, el estímulo al crecimiento económico y la inversión en infraestructura, lo que ha contribuido significativamente a la transformación de la ciudad (Entrevista pública a ALC_GYE, Guayaquil, 21 de abril de 2020). La colaboración entre el sector público y privado ha sido un elemento clave en este enfoque, lo que ha permitido atraer inversiones y generar empleo (Entrevista a CAM_GYE, Miami, 12 de enero de 2022).

La respuesta a la pandemia en Guayaquil también reflejó este enfoque más cohesionado. A pesar de los desafíos, la ciudad pudo mantener una mayor continuidad en sus acciones y decisiones debido a la estabilidad política y la colaboración efectiva entre actores clave. La experiencia de Guayaquil resalta la importancia de tener una visión integral y una estructura de gestión estable para abordar crisis de manera eficaz.

En términos de condiciones democráticas y de mercado, se observa que ambas ciudades tienen características distintivas. Quito, con una población mayor y una presencia política más diversa, muestra un PIB ligeramente superior, pero presenta desafíos en términos de fragmentación política. Guayaquil, aunque tiene un PIB ligeramente menor, ha experimentado un enfoque de gestión más coherente y ha demostrado una mayor continuidad en su respuesta a la crisis.

En resumen, el análisis de los resultados revela la importancia crítica de un enfoque coherente y colaborativo en la gestión urbana para abordar crisis como la pandemia. La estabilidad política, la capacidad de movilizar recursos y la toma de decisiones efectivas son fundamentales para garantizar una respuesta adecuada. Mientras Guayaquil ha demostrado cómo una gestión más estable y colaborativa puede conducir a una respuesta más eficaz,

Quito ha enfrentado desafíos debido a su fragmentación política, lo que ha afectado su capacidad de acción en momentos de crisis. Estos hallazgos resaltan la importancia de considerar el contexto político y de gestión al evaluar la capacidad de las ciudades para responder a desafíos urgentes.

4.2.2. Cooperación de actores del régimen urbano en la respuesta a la crisis

El análisis de la cooperación en el régimen urbano y la respuesta a la crisis en las ciudades de Quito y Guayaquil arroja luz sobre cómo las dinámicas de colaboración, coordinación y toma de decisiones influyen en la capacidad de las ciudades para afrontar situaciones críticas, como la pandemia de COVID-19. Estos aspectos son esenciales para comprender cómo las ciudades abordan crisis complejas que demandan respuestas integrales y eficaces.

En el contexto de la cooperación en el régimen urbano, es evidente que tanto Quito como Guayaquil experimentaron iniciativas privadas de cooperación que involucraron a exalcaldes y notables empresarios. Estas iniciativas lideradas por COP_UIO y COP_GYE, demuestran cómo actores no gubernamentales asumieron un papel activo en la gestión de la crisis socioeconómica provocada por la pandemia. A través de la formación de comités y fideicomisos, estos actores privados se sumaron a las autoridades gubernamentales para aportar recursos financieros y habilidades específicas. Esto subraya la importancia de la colaboración público-privada como una estrategia para enfrentar problemas sociales y económicos de gran magnitud (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021).

En relación con la coordinación en la respuesta a la crisis, se observan diferencias entre las dos ciudades. En Guayaquil, la cooperación fue más amplia y diversa, involucrando a empresarios, instituciones no gubernamentales y autoridades gubernamentales en el Comité Especial de Emergencia por Coronavirus en Guayaquil (CEE_GYE) (Entrevista a CON_GYE, Guayaquil, 5 de abril de 2022). Esta iniciativa coordinada permitió la convergencia de diversos sectores en un esfuerzo conjunto para enfrentar la crisis (Entrevista pública a COOP_GYE, Guayaquil, 21 de abril de 2020). En Quito, en cambio, la cooperación se centró en el Centro de Operaciones de Emergencia del Distrito Metropolitano de Quito

(COE_DMQ), dirigido principalmente por autoridades locales y gubernamentales (Entrevista a ALC_UIO, Quito, 22 de marzo de 2022). Aunque ambas ciudades buscaron colaborar para enfrentar la pandemia, la colaboración en Guayaquil pareció ser más integral y multidimensional, incluyendo tanto actores gubernamentales como no gubernamentales.

En el ámbito de la toma de decisiones en situaciones de crisis, es evidente que se desplegaron enfoques diversos. En Guayaquil, la formación del comité permitió una distribución más amplia de la autoridad de toma de decisiones, con la participación de representantes de distintos sectores. Esto conlleva la ventaja de aprovechar la diversidad de perspectivas y conocimientos para generar soluciones más adaptables (Entrevista a CAM_GYE, Miami, 12 de enero de 2022) En Quito, en cambio, la toma de decisiones se centralizó en el COE_DMQ, donde las autoridades gubernamentales nacionales y locales lideraron las estrategias de control de la enfermedad (Entrevista a ALC_UIO, Quito, 22 de marzo de 2022). La participación activa de actores no gubernamentales, como exalcaldes y empresarios, en la toma de decisiones también es destacable, ya que destaca la importancia de la colaboración entre distintos sectores en la gestión de crisis (Entrevista pública a ALC_GYE, Guayaquil, 21 de abril de 2020).

Es importante reconocer que la cooperación entre diferentes actores puede presentar desafíos, ya que los intereses y prioridades podrían ser divergentes. Sin embargo, la inclusión de la sociedad civil y el sector empresarial, a través de iniciativas como el *crowdfunding*, destaca la importancia de movilizar recursos a nivel nacional y fortalecer el sentido de comunidad en tiempos de crisis (Entrevista a COOP_UIO, Quito, 8 de diciembre de 2021). En última instancia, el análisis de estos casos resalta cómo las estrategias de cooperación, coordinación y toma de decisiones en el régimen urbano y en la respuesta a la crisis son fundamentales para abordar con éxito situaciones complejas y desafiantes como las que se presentan en una pandemia.

4.2.3. Relaciones y hegemonía

En el régimen urbano, las relaciones entre actores pueden ser de cooperación o conflicto. La cooperación es esencial para la movilización de recursos y la creación de una visión compartida, mientras que el conflicto puede surgir de intereses divergentes.

La teoría de la hegemonía de Gramsci sugiere que una coalición de fuerzas de clase debe ganar el control de diversas palancas de poder para ejercer un liderazgo efectivo en la sociedad. La hegemonía implica la capacidad de dirigir la sociedad en una dirección que sirva tanto a los intereses del grupo dominante como a los subordinados.

En el análisis de la respuesta a la crisis del COVID-19 en Quito y Guayaquil, se pueden observar relaciones y dinámicas de hegemonía que influyeron en las estrategias adoptadas por cada ciudad. Estas relaciones se desprenden de la interacción entre los actores clave, tanto en el ámbito político como en el económico, y reflejan la distribución de poder y recursos en cada contexto urbano.

En Quito, se puede identificar una dinámica compleja entre diferentes actores que compiten por influencia y recursos (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021). El modelo de gestión urbana se caracteriza por la fragmentación y la falta de coherencia en la toma de decisiones (Entrevista a CAM_UIO, Quito, 14 de diciembre de 2021). La presencia de diversos movimientos políticos en el Concejo Municipal ha generado desafíos de gobernanza al dificultar la construcción de mayorías y la adopción de estrategias consensuadas (Entrevista a COOP_UIO, Quito, 8 de diciembre de 2021). Esta fragmentación política ha resultado en la formación de "micropoderes sectoriales" autónomos, lo que a su vez debilita la capacidad del alcalde para implementar medidas eficaces en momentos de crisis (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021).

Además, la crisis de representación política en Quito, con un alcalde elegido con un bajo porcentaje de votos, ha erosionado su legitimidad como líder. La corrupción en instituciones municipales ha debilitado la confianza en el sistema político y ha contribuido a la formación de actores autónomos que ejercen influencia en la toma de decisiones (Entrevista a CON_UIO, COOP_UIO, CAM_UIO, Quito, diciembre de 2021). Estos actores fragmentados

dificultan la consolidación de una hegemonía política clara y coherente en la respuesta a la pandemia (Entrevista a COOP_UIO, 8 de diciembre de 2021).

En Guayaquil, en contraste, la hegemonía política del Partido Social Cristiano (PSC) ha influido en la cohesión y la estabilidad de la gestión urbana. La dirección de un mismo partido político durante décadas ha permitido una alineación más efectiva entre la administración local y nacional. El enfoque de gestión se ha centrado en la optimización de servicios públicos, el estímulo al crecimiento económico y la inversión en infraestructura. Esta orientación política ha contribuido a una mayor concentración de poder y recursos en manos del partido dominante (Entrevista a CON_GYE, Guayaquil, 5 de abril de 2022).

En términos económicos, la colaboración estrecha entre el sector privado y la administración municipal en Guayaquil ha creado una red de intereses empresariales que han influido en la toma de decisiones. La formación de fundaciones y corporaciones municipales bajo la autoridad del partido dominante ha permitido la gestión de áreas de alto impacto económico de manera autónoma. Estos actores económicos han ejercido una influencia considerable en la formulación de estrategias de respuesta a la pandemia, en línea con sus intereses comerciales y financieros (Entrevista a CON_GYE, Guayaquil, 5 de abril de 2022).

En resumen, el análisis de las relaciones y la hegemonía de los actores en la respuesta a la crisis en Quito y Guayaquil revela dinámicas políticas y económicas complejas. En Quito, la fragmentación política y la crisis de representación han resultado en la formación de actores autónomos que limitan la coherencia en la toma de decisiones. En Guayaquil, la hegemonía política y la colaboración estrecha entre el sector privado y el partido dominante han contribuido a una respuesta más unificada y orientada hacia el desarrollo económico. Estas dinámicas influyen en la capacidad de cada ciudad para enfrentar la crisis del COVID-19 de manera efectiva.

4.2.4. Toma de decisiones en la crisis

La toma de decisiones en tiempos de crisis revela la capacidad de adaptación y liderazgo de los actores gubernamentales y no gubernamentales en las ciudades de Quito y Guayaquil. Desde una perspectiva teórica, podemos analizar estas estrategias y redes de respuesta a la luz de la teoría del régimen urbano y otros conceptos previamente discutidos.

En Quito, se observa una compleja interacción de actores y una falta de cohesión en la toma de decisiones. El modelo de gestión urbana, caracterizado por proyectos fragmentados y problemas de representación política, se reflejó en la respuesta a la crisis. La presencia de diversos movimientos políticos en el Concejo Municipal generó desafíos de gobernanza, dificultando la construcción de mayorías y la adopción rápida de decisiones efectivas (Entrevista a COOP_UIO, Quito, 8 de diciembre de 2021). La falta de continuidad en la administración también tuvo un impacto negativo en la capacidad de respuesta, con cambios en la dirección del COE_DMQ y la fluctuación en la presidencia de las sesiones del comité. Esto muestra cómo la estructura de gestión urbana influyó en la coordinación y coherencia de las medidas adoptadas.

En contraste, Guayaquil presentó una respuesta más cohesionada y coordinada, en gran parte debido a su modelo de gestión orientado a la colaboración público-privada (Entrevista pública a ALC_GYE, Guayaquil, 13 de agosto de 2020). La formación del Comité Especial de Emergencia por Coronavirus en Guayaquil refleja esta dinámica. Actores gubernamentales y no gubernamentales, como COOP_GYE y CAM_GYE, colaboraron activamente con ALC_GYE para enfrentar la crisis. El enfoque empresarial de Guayaquil, evidenciado por la optimización de servicios públicos y la inversión en infraestructura, contribuyó a una mayor capacidad de movilización de recursos y a la rápida formación de una coalición para abordar la crisis. La creación de un fondo fiduciario y la cooperación estrecha con cámaras de industrias y comercio indican cómo la red de actores en Guayaquil se unió en torno a un objetivo común.

La teoría del régimen urbano y los conceptos de condiciones democráticas y de mercado también arrojan luz sobre estas estrategias. En Quito, la fragmentación política y la falta de continuidad en la administración debilitaron la capacidad de movilización de recursos y la

formación de coaliciones sólidas. La legitimidad cuestionada del alcalde elegido en 2019 y la diversidad de concejales reflejan la complejidad política que afectó la toma de decisiones (Entrevista a COOP_UIO, Quito, 8 de diciembre de 2021). En Guayaquil, la estabilidad política y la colaboración público-privada permitieron una mayor agilidad en la respuesta. La presencia de un mismo partido político y la colaboración con empresarios facilitaron la movilización de recursos y la adopción de medidas coordinadas (Entrevista pública a COOP_GYE, Guayaquil, 21 de abril de 2020).

Además, el contexto socioeconómico también influyó en la toma de decisiones. Las diferencias en tamaño y actividad económica entre las ciudades impactaron en la magnitud de la crisis y en la capacidad de reacción. La importancia económica de Guayaquil y su red de actores empresariales permitieron una respuesta más ágil y una mayor capacidad de movilización de recursos para enfrentar la crisis.

En respuesta a la pandemia de COVID-19, las ciudades de Quito y Guayaquil adoptaron enfoques distintos en su toma de decisiones, cada uno marcado por sus propias características y circunstancias. En el caso de Quito, implementaron medidas drásticas como el confinamiento y el uso obligatorio de mascarillas, en un esfuerzo por enlentecer la propagación del virus y evitar el colapso del sistema de salud (Entrevista a ALC_UIO, Quito, 22 de marzo de 2022). Sin embargo, esta respuesta se vio afectada por divisiones políticas y procesos jurídicos politizados, lo que eventualmente resultó en la destitución de ciertos líderes. Además, la falta de un liderazgo institucional claro dificultó la colaboración con el sector privado, lo cual tuvo un impacto en la respuesta de la ciudad (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021).

Por otro lado, en Guayaquil, la toma de decisiones se caracterizó por la colaboración entre múltiples sectores. La ciudad estableció hospitales temporales y proporcionó atención médica puerta a puerta, mostrando una capacidad para adaptarse rápidamente a los desafíos (Entrevista pública a ALC_GYE, Guayaquil, 13 de agosto de 2020). La cooperación público-privada fue un aspecto clave para obtener recursos médicos y esenciales, lo que permitió una respuesta efectiva ante la crisis (Entrevista a CAM_GYE, Miami, 12 de enero de 2022).

Guayaquil también centró sus esfuerzos en la reactivación económica, permitiendo un aumento en el aforo en locales comerciales y restaurantes, y facilitando el uso gratuito de la vía pública para expandir los espacios de negocios (Entrevista pública a ALC_GYE, Guayaquil, 21 de abril de 2020). Además, la solidaridad y la colaboración entre diversos actores, incluyendo la sociedad civil y organizaciones religiosas, jugaron un papel importante en la respuesta de la ciudad (Entrevista a CON_GYE, Guayaquil, 5 de abril de 2022).

En ambos casos, el liderazgo demostró ser un factor crítico en la toma de decisiones. En Quito, la falta de liderazgo institucional claro y la división política afectaron la eficacia de la respuesta (Entrevista a COOP_UIO, Quito, 8 de diciembre de 2021). En Guayaquil, en cambio, la figura de COOP_GYE como líder del Comité de Emergencia fue fundamental para coordinar acciones y tomar decisiones efectivas. Además, en términos de colaboración público-privada, Guayaquil se destacó por su enfoque en la obtención de recursos médicos y la reactivación económica a través de asociaciones con el sector privado. En contraste, en Quito, la falta de una estrategia institucional clara dificultó la colaboración con el sector privado y obstaculizó la implementación de medidas de apoyo (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021).

Ambas ciudades aprendieron lecciones valiosas durante la pandemia. Quito reconoció la importancia de medidas drásticas y una colaboración intersectorial efectiva, aunque también enfrentó desafíos políticos internos. Guayaquil, por su parte, subrayó la necesidad de una toma de decisiones ágil y adaptativa, así como la importancia de la solidaridad y la cooperación entre diversos actores para enfrentar desafíos históricos con determinación (Entrevista pública a COOP_GYE, Guayaquil, 21 de abril, 2020). En resumen, las respuestas de Quito y Guayaquil ante la pandemia ilustran la importancia del liderazgo, la colaboración y la adaptabilidad en la toma de decisiones en situaciones de crisis.

En conclusión, el análisis de la toma de decisiones en la crisis en Quito y Guayaquil demuestra cómo los modelos de gestión, la colaboración público-privada, las condiciones políticas y económicas, y la red de actores influyen en la capacidad de las ciudades para enfrentar desafíos emergentes. La fragmentación y la falta de cohesión en Quito contrastan

con la colaboración y la agilidad en Guayaquil, ilustrando cómo las estructuras de gobernanza y la red de actores impactan en la capacidad de respuesta en tiempos de crisis.

4.2.5. Coordinación de la respuesta a la crisis

La coordinación de la respuesta a la crisis implica la cooperación entre actores del sector público y privado. La movilización de recursos y la implementación efectiva de decisiones son aspectos clave de la coordinación. La colaboración puede variar desde intercambios de información hasta una integración profunda de operaciones. Los líderes deben superar barreras y diferencias para lograr una colaboración efectiva.

En el análisis de la coordinación de la respuesta a la crisis en las ciudades de Quito y Guayaquil, se revelan aspectos esenciales relacionados con la naturaleza de la coordinación, ya sea vertical u horizontal, así como las barreras enfrentadas por los líderes y las diferencias en la búsqueda de colaboración efectiva.

En Quito, la coordinación de la respuesta a la crisis presenta elementos de verticalidad y horizontalidad, pero con desafíos notables. El modelo de gestión caracterizado por la fragmentación política generó barreras para una colaboración efectiva (Entrevista a COOP_UIO, Quito, 8 de diciembre de 2021). A pesar de la creación de instancias como el Centro de Operaciones de Emergencia del Distrito Metropolitano de Quito (COE_DMQ), la presencia de micropoderes sectoriales y la ineficacia en la gestión dificultaron la toma de decisiones colectivas. La coordinación vertical, que debería haber sido liderada por el alcalde y las autoridades locales, se vio afectada por la falta de consenso. La debilidad de la representación política en el Concejo Municipal también limitó la capacidad de acción, lo que refleja una coordinación más vertical pero con importantes obstáculos (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021).

Por otro lado, en Guayaquil, la coordinación de la respuesta a la crisis exhibió una combinación de coordinación vertical y horizontal con mayores elementos de efectividad. El

liderazgo continuo bajo el mismo partido político permitió una mayor cohesión y agilidad en la toma de decisiones. La creación del "Comité Especial de Emergencia por Coronavirus en Guayaquil" refleja una coordinación vertical, donde líderes políticos y empresariales se unieron para abordar la crisis (Entrevista a CAM_GYE, Miami, 12 de enero de 2022). Además, la colaboración con actores no gubernamentales como el cuerpo de bomberos, la Cruz Roja y la Iglesia Católica muestra una coordinación horizontal, donde diversas partes trabajaron conjuntamente (Entrevista pública a ALC_GYE y ORG_GYE, Guayaquil, 13 de agosto de 2020).

En ambos casos, los líderes enfrentaron barreras específicas para lograr una colaboración efectiva. En Quito, la falta de legitimidad del alcalde electo con un porcentaje bajo de votos y la presencia de corrupción en las instituciones socavaron la autoridad y la confianza necesaria para la coordinación (Entrevista a COOP_UIO, Quito, 8 de diciembre de 2021). Además, la fragmentación política en el Concejo Municipal limitó la capacidad de construir consensos (Entrevista a CON_UIO, Quito, 10 de diciembre de 2021). En Guayaquil, si bien el liderazgo continuo facilitó la toma de decisiones, las barreras podrían haber estado relacionadas con la dependencia excesiva de un solo partido político, lo que podría haber afectado la diversidad de perspectivas y soluciones.

Las diferencias en la búsqueda de colaboración efectiva radican en la fortaleza de los vínculos entre los actores involucrados y la capacidad de superar las barreras. En Guayaquil, la colaboración efectiva se facilitó por la cohesión política y la red de relaciones establecidas entre líderes políticos y empresariales (Entrevista a CON_GYE, Guayaquil, 5 de abril de 2022). La respuesta conjunta y coordinada se vio respaldada por la colaboración con actores no gubernamentales, lo que enriqueció la toma de decisiones y acciones. En Quito, la falta de cohesión política y la fragmentación institucional obstaculizaron la colaboración efectiva y la coordinación de esfuerzos, lo que resultó en una respuesta menos eficiente y una gestión inadecuada de la crisis.

En resumen, la coordinación de la respuesta a la crisis en Quito y Guayaquil mostró características tanto verticales como horizontales, pero con diferencias notables en términos

de efectividad y obstáculos enfrentados. La capacidad de superar barreras y establecer colaboraciones efectivas se vio influenciada por factores como la cohesión política, la confianza institucional y la presencia de relaciones sólidas entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Estos factores fueron cruciales para determinar la eficacia en la respuesta y la gestión de la crisis en ambas ciudades.

4.3. Discusión

La respuesta a la crisis de las ciudades de Quito y Guayaquil frente a la pandemia de COVID-19 proporciona una oportunidad valiosa para examinar cómo los enfoques, estrategias y colaboraciones adoptados reflejan principios clave de la teoría del régimen urbano.

En primer lugar, es esencial considerar cómo las ciudades respondieron ante una crisis sin precedentes. La teoría del régimen urbano sugiere que las respuestas a crisis complejas como una pandemia a menudo requieren una coordinación efectiva entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Tanto Quito como Guayaquil demostraron esta noción al enfocarse en la colaboración entre sectores para abordar los desafíos planteados por la propagación del virus. En Guayaquil, la colaboración entre el sector público y privado fue particularmente destacada, lo que les permitió obtener recursos y suministros médicos esenciales rápidamente y distribuirlos de manera efectiva. Esta colaboración ejemplifica la importancia del enfoque de redes y alianzas en la teoría del régimen urbano, donde actores diversos se unen para abordar problemas complejos.

Además, se destaca la relevancia de la solidaridad en tiempos de crisis. Tanto Quito como Guayaquil resaltaron la importancia de la solidaridad ciudadana y la cooperación intersectorial para superar desafíos. Esta noción se alinea con la idea de la gobernanza colaborativa, donde la participación ciudadana y la colaboración entre actores diversos son cruciales para la toma de decisiones y la implementación de medidas efectivas. En Guayaquil, la movilización de donaciones de alimentos y recursos médicos a través de contactos con empresas amigas y la sociedad civil subraya cómo la participación activa de diversos actores puede marcar una diferencia en la respuesta a la crisis.

En relación con el liderazgo, se observa cómo la ausencia o presencia de un liderazgo efectivo puede influir en la capacidad de una ciudad para enfrentar una crisis. La teoría del régimen urbano enfatiza la importancia de líderes y actores clave en la toma de decisiones y la implementación de políticas. En Guayaquil, líderes como COOP_GYE desempeñaron un papel crucial en la coordinación de esfuerzos y la toma de decisiones rápidas. Por otro lado, Quito enfrentó desafíos políticos y divisiones internas que dificultaron la implementación efectiva de medidas y la colaboración con el sector privado. La adaptabilidad también emerge como un factor central en la respuesta a la crisis. Tanto Quito como Guayaquil reconocieron la necesidad de adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes.

La respuesta a la crisis también pone de relieve cómo las estructuras institucionales pueden influir en la colaboración y la toma de decisiones. La teoría del régimen urbano considera la interacción entre instituciones y actores clave como un aspecto crucial de la gobernanza urbana. En Quito, la falta de una estrategia institucional clara dificultó la colaboración con el sector privado y la implementación de medidas de apoyo. En contraste, Guayaquil demostró una mayor eficacia en la colaboración público-privada debido a una estructura municipal más sólida y un liderazgo coordinado.

En resumen, la respuesta a la crisis en Quito y Guayaquil refleja una interacción compleja de conceptos y teorías urbanas clave. La colaboración intersectorial, la solidaridad ciudadana, el liderazgo efectivo, la adaptabilidad y las estructuras institucionales influyeron en la capacidad de estas ciudades para abordar los desafíos de la pandemia. Estos casos ilustran cómo la aplicación de principios urbanos puede proporcionar una base sólida para enfrentar crisis y desafíos extraordinarios, resaltando la importancia de la cooperación, la agilidad y la participación ciudadana en la construcción de ciudades resilientes y adaptativas.

4.3.1. Equidad y Efectividad

La participación limitada en la planificación de la respuesta a la crisis puede deberse a factores como la reputación pública y la relevancia de las estructuras de coordinación establecidas (Boin et al. 2016). La limitada participación empresarial en la política de gestión de crisis de Quito distanció a los líderes gubernamentales de los donantes en la respuesta a la crisis. Los donantes no tuvieron confianza y buscaron en otros niveles políticos donde depositar sus donaciones, pero no todos eran confiables, ya que los escándalos de corrupción de las empresas públicas manejados por concejales desde el modelo de gestión instaurado en la alcaldía del periodo (2009-2014) dejaron una marcada desconfianza.

Por otro lado, la limitada participación popular en la política de Guayaquil ha tenido un impacto significativo en la respuesta a la crisis. La élite empresarial de la ciudad ha mantenido su poder y privilegio a través de la limitación de la participación popular. Esto ha llevado a una política de desplazamiento que ha afectado negativamente a la población más necesitada de Guayaquil, que se les dificultaba atender las recomendaciones básicas para evitar el contagio: lavado de manos (con qué agua si no llegaba el tanquero), distanciamiento social (la población de bajos recursos viven en 25m²), y uso de mascarilla (no tenían dinero ni para comer). Estos elementos del sometimiento del bloque histórico a la población de menores recursos fueron clave para la respuesta implementada.

La falta de participación popular también ha llevado a una política de “manejo” que se lleva a cabo detrás de bambalinas entre individuos ubicados estratégicamente en el bloque histórico. Esto significa que las decisiones importantes se toman sin la participación de la comunidad en general, lo que podría llevar a una falta de responsabilidad en la toma de decisiones en la respuesta a la crisis. Además, la falta de participación popular ha llevado a una falta de diversidad en la toma de decisiones. Por otro lado, en la ciudad de Quito, las dificultades para manejar el antagonismo racial han proporcionado una razón fundamental para limitar la participación popular (Stone 1989). La frase sobre “la remoción del puesto del Alcalde fue por cholo, no por choro” (Entrevista a ALC_UIO, Quito, 22 de marzo de 2022). Esto ha llevado a una respuesta a la crisis que no refleja la diversidad de la ciudad y que no aborda adecuadamente las necesidades de todas las comunidades en Quito. La tensión entre alcalde de la ciudad, concejales y empresarios condujo al mal manejo de la crisis destacando la importancia de dejar a un lado las diferencias.

La colaboración entre el ayuntamiento y la élite empresarial sería crucial para la gobernabilidad efectiva de la ciudad en crisis. La experiencia de la alcaldía de Guayaquil sugiere que, sin una estrecha colaboración entre el ayuntamiento y la élite empresarial, la gobernabilidad efectiva de la crisis era difícil. La élite empresarial de la ciudad tiene un gran interés en el futuro de la ciudad y muchos recursos inactivos que pueden ser utilizados para el beneficio de la comunidad. Por lo tanto, su participación en la política de la ciudad puede ser beneficiosa para la comunidad en general. Además, la colaboración entre el ayuntamiento y la élite empresarial puede ayudar a garantizar que las decisiones importantes se tomen de manera transparente y responsable.

El caso de Quito la baja colaboración entre Gobierno y Empresarios parecería no afectar la gobernabilidad de la ciudad en tiempos normales, pero la crisis reveló la importancia de incluir en el régimen de interés social una mayor participación del sector empresarial. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la colaboración entre el ayuntamiento y la élite empresarial también puede limitar la participación popular y la diversidad en la toma de decisiones. Por lo tanto, es importante encontrar un equilibrio entre la colaboración con la élite empresarial y la inclusión de todas las comunidades en la toma de decisiones.

Algunas medidas observadas en ambas ciudades podrían fomentar una mayor participación popular en la política de Quito y Guayaquil sin comprometer la eficacia del gobierno. Sin embargo, una coalición de gobierno más amplia podría expandir la comprensión comercial de lo que constituye un entorno sólido para la inversión. Además, es importante tener en cuenta que la participación popular no necesariamente compromete la eficacia del gobierno. Para Stone (1989), la eficacia es en sí misma es un fenómeno complejo, demasiado complejo para constituir un simple compromiso con la equidad. Por lo tanto, es posible fomentar una mayor participación popular sin comprometer la eficacia del gobierno.

Algunas medidas de ambas ciudades podrían fomentar una mayor participación popular en la política de gestión de crisis de las ciudades que podrían incluir:

1. Fomentar la transparencia y la responsabilidad en la toma de decisiones para aumentar la confianza de la comunidad en el gobierno.
2. Crear espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones y coordinación de la respuesta, como audiencias públicas y foros comunitarios.
3. Fomentar la diversidad en la toma de decisiones y coordinación, incluyendo la inclusión de representantes de todas las comunidades en los procesos.
4. Proporcionar información clara y accesible sobre los procesos de toma de decisiones y coordinación para que la comunidad pueda participar de manera informada.

En resumen, la limitada participación popular ha contribuido a la desigualdad y la falta de equidad en ambas ciudades. Ha llevado a una política de desplazamiento, una falta de transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones, y una falta de diversidad en la toma de decisiones y coordinación de la respuesta a la crisis. Para abordar estos problemas, es importante fomentar una mayor participación popular en la política de gestión de crisis y garantizar que todas las comunidades tengan voz en la toma de decisiones. La colaboración entre el ayuntamiento y la élite empresarial es importante para la gobernabilidad efectiva de la crisis, pero también es importante garantizar que todas las comunidades tengan voz en la toma de decisiones. Finalmente, hay varias medidas que se podrían tomar para fomentar una mayor participación popular en la política de Quito y Guayaquil sin comprometer la eficacia del gobierno. Estas medidas incluyen fomentar la transparencia y la responsabilidad, crear espacios para la participación ciudadana, fomentar la diversidad en la toma de decisiones y proporcionar información clara y accesible.

4.3.2. Hegemonía

Es importante tener en cuenta que la hegemonía ideológica no es necesariamente mala o buena en sí misma. Depende de la ideología en cuestión y de cómo se utiliza. La hegemonía ideológica puede ser utilizada para promover valores positivos como la justicia social y la igualdad, o puede ser utilizada para justificar la opresión y la desigualdad. Por lo tanto, es importante analizar críticamente la ideología dominante en una sociedad y trabajar para desafiarla si es necesario.

En el caso de Quito, tal desafío de la hegemonía del modelo de gestión los resultados en la respuesta a la crisis fueron en malos en términos políticos. En Quito, la hegemonía del modelo de gestión implementado en la alcaldía del periodo (2009-2014) interactúa de manera muy cercana de las políticas nacionales. Esta hegemonía actúa a través de la autoridad y la regulación de las actividades de la ciudad. En el caso de Guayaquil, la hegemonía ideológica se refiere a la capacidad de los negocios y la élite de la ciudad para establecer los términos de la cooperación cívica y moldear la gestión. Esta hegemonía ideológica se establece a través de la persuasión y la influencia, en lugar de la fuerza o la coerción.

La ideología dominante en Quito es la del progresismo, que busca priorizar el bien común, la inclusión, el medioambiente, el derecho a la ciudad, y la igualdad, con el fin de llegar a ser una ciudad justa, próspera y sostenible. La hegemonía ideológica del progresismo ha movilizado a varios sectores de la sociedad que han utilizado sus fortalezas para la protección de áreas históricas, la edificabilidad ecoeficiente, y promover la buena relación entre seres humanos y no humanos con la conservación de áreas naturales.

La ideología dominante en Guayaquil es la del privatismo, que se refiere a la creencia de que el sector privado es más eficiente y efectivo que el sector público en la provisión de servicios y la toma de decisiones. Esta ideología ha sido utilizada para justificar la privatización de servicios públicos y la reducción del tamaño del gobierno. La hegemonía ideológica del privatismo ha sido establecida por la élite empresarial, que ha utilizado su poder e influencia para promover esta ideología y establecer los términos de la cooperación cívica.

La hegemonía ideológica del progresismo en Quito ha tenido consecuencias negativas para el desarrollo económico. Por ejemplo, la burocracia de los servicios públicos ha llevado a un cierto poder de los funcionarios para decidir qué se puede hacer y que no. El aparato municipal es muy amplio como para ponerse de acuerdo en todo, las empresas municipales están manejadas por concejales, la tramitología para conseguir permisos es algo complicada, lo que brinda complicaciones para llegar a obtener resultados eficaces y brinda un terreno fértil para la corrupción (Entrevista a CAM_UIO, Quito, 14 de diciembre de 2021).

La hegemonía ideológica del privatismo en Guayaquil ha tenido consecuencias negativas para la equidad y la eficacia en la capacidad de gobernar la pandemia. Por ejemplo, la privatización de servicios públicos ha llevado a una distribución desigual de recursos y poder en la comunidad, ya que los servicios privatizados a menudo benefician a los intereses de los negocios y la élite de la ciudad en lugar de beneficiar a toda la comunidad. Además, el tamaño reducido del gobierno ha limitado la capacidad del gobierno para abordar los problemas sociales y económicos en la ciudad.

Es importante tener en cuenta que la hegemonía ideológica no es estática y puede cambiar con el tiempo. Las luchas sociales y políticas pueden desafiar la ideología dominante y crear nuevas formas de pensar y actuar en la sociedad. Por ejemplo, el manejo de la crisis por la pandemia ha desafiado la hegemonía ideológica del privatismo y ha promovido una visión más equitativa y justa de la sociedad.

4.3.3. Poder para controlar versus poder de producción social (*Power over vs. Power to*)

El paradigma de control social se refiere a la idea de que el poder en una sociedad se ejerce a través del control de las normas y valores sociales (Stone 1989). Según este paradigma, el poder en Quito no se ejerce a través de la fuerza o la coerción, sino a través del control de las normas y valores sociales. El gobierno de la ciudad y la élite empresarial no han establecido las normas y valores sociales que rigen la cooperación cívica en la ciudad. Estas normas y valores sociales se han utilizado para justificar la concentración de poder y recursos en manos de unos pocos funcionarios públicos, y para limitar la capacidad del gobierno para abordar los problemas sociales y económicos en la ciudad.

El paradigma de control social ha sido criticado por académicos y activistas por su falta de atención a las relaciones de poder y la desigualdad en la sociedad (Bua y Davies 2022). El paradigma de control social no tiene en cuenta el papel de la fuerza y la coerción en la sociedad, y no reconoce la importancia de las luchas sociales y políticas para desafiar las

normas y valores sociales dominantes (Casellas 2005). En el caso de Guayaquil, el paradigma de control social ha sido criticado por su falta de atención a las desigualdades sociales y económicas en la ciudad. El paradigma de control social no tiene en cuenta el papel de la concentración de poder y recursos en manos de unos pocos en la perpetuación de la desigualdad en la ciudad.

Por otro lado, el paradigma de producción social se refiere a la idea de que el poder en una sociedad se ejerce a través de la producción y distribución de bienes y servicios (Casellas 2005). Según este paradigma, el poder en Guayaquil se ejerce a través de la producción y distribución de bienes y servicios. Los negocios y de la ciudad tienen un control significativo sobre la producción y distribución de bienes y servicios en la ciudad, lo que les da un poder e influencia significativos en la sociedad. Además, los recursos empresariales son esenciales en la formulación de políticas y en la gobernanza “positiva”.

El paradigma de producción social sirve para explicar cómo los negocios y la élite de la ciudad han utilizado su poder e influencia para establecer los términos en los que se produce la cooperación cívica en la ciudad (Stone 1989). Por ejemplo, en Guayaquil los negocios y la élite de la ciudad han utilizado su poder e influencia para promover la respuesta a la crisis por la pandemia. Estas políticas han beneficiado a los intereses de los negocios y la élite de la ciudad con la reducción de impuestos y eliminación de tasas, pero han limitado la capacidad del gobierno para abordar los problemas sociales y económicos en la ciudad en general.

El paradigma de producción social también ha sido utilizado para explicar cómo los negocios y la élite de la ciudad han utilizado su poder e influencia para atraer a los funcionarios locales a asociarse con ellos. Los recursos empresariales fueron esenciales para la respuesta a la crisis por la pandemia, y los funcionarios locales a menudo se sienten atraídos por asociarse con las empresas para obtener recursos y apoyo, pero los bajos niveles de confianza de los empresarios en los funcionarios públicos por los casos de corrupción hizo que las donaciones se hagan para atrás y busquen otros beneficiarios en otras localidades.

Conclusiones

Esta investigación sobre la influencia de los regímenes urbanos en la respuesta a la crisis generada por la pandemia de COVID-19 en Quito y Guayaquil ha arrojado luz sobre la complejidad de los factores que moldean las estrategias adoptadas por las ciudades durante momentos críticos. A través de un enfoque teórico que combina elementos del análisis de régimen urbano, condiciones políticas y económicas, así como la colaboración público-privada, se ha obtenido una visión profunda de cómo estas dos ciudades ecuatorianas enfrentaron y gestionaron los desafíos de la pandemia.

En Quito, se ha observado cómo el enfoque centrado en el interés público, la participación ciudadana y la colaboración entre diversos actores políticos y no gubernamentales ha sido fundamental para la construcción de coaliciones y la promoción del bienestar público. Sin embargo, también se han identificado obstáculos como la fragmentación política y la falta de continuidad en la administración que han limitado la eficacia de la respuesta.

En contraste, Guayaquil ha demostrado la importancia de la estabilidad política y la colaboración público-privada en la gestión de crisis. El enfoque económico y la continuidad del mismo partido político han permitido una respuesta más coherente y ágil. Aunque también ha habido cuestionamientos sobre la distribución equitativa de los beneficios y la participación ciudadana en la toma de decisiones, la capacidad de respuesta efectiva durante la pandemia se ha destacado.

La dinámica de las relaciones y la hegemonía política y económica también ha influido en la capacidad de adaptación y liderazgo de las ciudades. Quito ha enfrentado desafíos derivados de la fragmentación y la crisis de legitimidad, lo que ha dado lugar a la formación de actores autónomos que dificultan la toma de decisiones. En Guayaquil, la colaboración estrecha entre el sector privado y el partido dominante ha impulsado una respuesta más cohesionada, aunque cuestiones de participación y equidad persisten.

La cooperación entre actores clave ha demostrado ser un factor esencial en la capacidad de las ciudades para responder a crisis complejas como la pandemia. Guayaquil ha ejemplificado la importancia de la colaboración horizontal y vertical, involucrando a diversos actores gubernamentales y no gubernamentales en un esfuerzo conjunto. En Quito, la colaboración también ha sido clave, pero se ha enfrentado a obstáculos debido a la fragmentación y la corrupción.

Finalmente, el análisis de la toma de decisiones ha revelado cómo los modelos de gestión, la colaboración, las condiciones políticas y económicas, y la red de actores impactan en la capacidad de las ciudades para enfrentar desafíos emergentes. Las lecciones aprendidas de ambas ciudades subrayan la importancia de la coherencia, la adaptabilidad y la colaboración intersectorial en la gestión de situaciones de crisis.

En conclusión, esta investigación ha proporcionado una comprensión profunda de cómo los regímenes urbanos y la interacción entre actores influyen en la respuesta de las ciudades a crisis como la pandemia de COVID-19. Quito y Guayaquil han afrontado la crisis con enfoques distintos, pero ambos casos han resaltado la relevancia de la colaboración, la toma de decisiones efectiva y la adaptabilidad en la gestión urbana durante momentos críticos. Los desafíos y lecciones de estas ciudades pueden ofrecer valiosos *insights* para otras urbes que enfrenten situaciones similares en el futuro.

Recomendaciones:

Las conclusiones extraídas de esta investigación proporcionan una base sólida para guiar futuras investigaciones que utilicen la Teoría del Régimen Urbano para estudiar diversas crisis en entornos urbanos. Estas recomendaciones buscan ampliar el conocimiento y la comprensión de cómo los regímenes urbanos influyen en la respuesta de las ciudades ante situaciones críticas, como ataques terroristas, los efectos del cambio climático, crisis financieras o pandemias como la generada por el COVID-19:

Análisis Comparativo en Diferentes Tipos de Crisis: Futuras investigaciones podrían utilizar el enfoque del *Urban Regime Analysis* para comparar cómo los regímenes urbanos y las dinámicas de colaboración se comportan en diversas situaciones de crisis. Esto permitiría una comprensión más holística de cómo estos enfoques de gestión se adaptan y responden a desafíos específicos, como ataques terroristas, crisis financieras y eventos relacionados con el cambio climático.

Impacto de Factores Contextuales: Investigaciones posteriores podrían profundizar en cómo los factores contextuales, como la historia política, la cultura cívica y las características geográficas, influyen en la forma en que los regímenes urbanos abordan diferentes tipos de crisis. Analizar cómo estas variables interactúan con la teoría del régimen urbano podría arrojar luz sobre las especificidades de cada crisis en un entorno urbano particular.

Modelos de Colaboración Público-Privada: Dada la relevancia de la colaboración público-privada en la respuesta a crisis, investigaciones futuras podrían explorar en detalle los modelos de asociación que han demostrado ser más efectivos en distintos contextos de crisis. Examinar cómo se establecen, mantienen y adaptan estas colaboraciones en el tiempo podría proporcionar directrices prácticas para la gestión de futuras crisis.

Evaluación de la Resiliencia Urbana: Utilizando la teoría del régimen urbano como marco, futuras investigaciones podrían analizar cómo la resiliencia urbana se ve afectada por diferentes regímenes y estrategias de respuesta. Esto podría incluir el estudio de cómo las ciudades se recuperan y se adaptan después de una crisis y cómo los regímenes urbanos juegan un papel en esta resiliencia.

Impacto de la Digitalización y la Tecnología: En un mundo cada vez más digitalizado, es crucial examinar cómo los avances tecnológicos impactan en la colaboración y la toma de decisiones durante las crisis. Investigaciones futuras podrían explorar cómo las tecnologías emergentes influirán en la dinámica de los regímenes urbanos y su capacidad para abordar desafíos.

Comparación Internacional: Extender el análisis a nivel internacional permitiría una comparación entre ciudades de diferentes países y sistemas políticos. Esto proporcionaría una visión global de cómo los regímenes urbanos y las estrategias de colaboración se manifiestan en contextos diversos y cómo se adaptan ante crisis específicas.

Análisis Longitudinales: Estudios de seguimiento a lo largo del tiempo podrían examinar la evolución de los regímenes urbanos y su influencia en la respuesta a múltiples crisis a lo largo de diferentes períodos. Esto permitiría identificar tendencias y patrones en la adaptabilidad y eficacia de los regímenes en diferentes contextos de crisis.

En resumen, las recomendaciones para futuras investigaciones basadas en los resultados y limitaciones de esta investigación giran en torno a la expansión y profundización del uso de la Teoría del Régimen Urbano para comprender y mejorar la respuesta de las ciudades ante una variedad de crisis. La aplicación de este enfoque en distintos contextos de crisis permitiría construir una base de conocimiento robusta para una gestión más efectiva y adaptable de situaciones críticas en entornos urbanos.

Referencias

- Boin, Arjen, Allan McConnell, y Paul 't Hart. 2021. *Governing the Pandemic*. Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-030-72680-5.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern, y Bengt Sundelius. 2016. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316339756.
- Borja, Danilo, y Viviana Buitrón Cañadas. 2020. “Sí, la Normalidad es el Problema: Inequidad, Exclusión y Fuerza Estatal en la Crisis del COVID-19 en Guayaquil”. *Journal of Latin American Geography*. Project Muse. doi:10.1353/LAG.0.0152.
- Brown, Michael. 1999. “Reconceptualizing Public and Private in Urban Regime Theory: Governance in AIDS Politics”. *International Journal of Urban and Regional Research* 23 (1): 45–69. John Wiley & Sons, Ltd. doi:10.1111/1468-2427.00179.
- Bua, Adrian, y Jonathan S. Davies. 2022. “Understanding the Crisis of New Municipalism in Spain: The Struggle for Urban Regime Power in A Coruña and Santiago de Compostela”. *Urban Studies*. SAGE Publications Ltd. doi:10.1177/00420980221123939.
- Burns, Peter, y Matthew O. Thomas. 2006. “The Failure of the Nonregime”. *Urban Affairs Review* 41 (4): 517–27. doi:10.1177/1078087405284888.
- Carrión, Fernando. 2021. “La Difícil Construcción de la Autonomía en Quito Capital”. En *Ciudades Capitales en América Latina: Capitalidad y Autonomía*, editado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda, 491–511. Quito: FLACSO Ecuador.
- Carrión, Fernando, y Paulina Cepeda. 2021. “La COVID-19 en Quito: De la Crisis al Shock Urbano”. En *Quito: La Ciudad que se Disuelve - Covid-19*, editado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda, 2–23. Quito: FLACSO Ecuador.
- Casellas, Antònia. 2005. “Aproximaciones Teóricas para el Análisis de la Transformación Urbana: Urban Regime Analysis en el Contexto Europeo”. *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 46: 0139–49. <https://ddd.uab.cat/record/12394>.
- Collins, Aengus, Marie-Valentine Florin, y Ortwin Renn. 2020. “COVID-19 Risk Governance: Drivers, Responses and Lessons to be Learned”. *Journal of Risk Research* 23 (7–8): 1073–82. doi:10.1080/13669877.2020.1760332.

- Corman, Victor M., Olfert Landt, Marco Kaiser, Richard Molenkamp, Adam Meijer, Daniel K.W. Chu, Tobias Bleicker, et al. 2020. "Detection of 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV) by Real-Time RT-PCR". *Eurosurveillance* 25 (3). European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC). doi:10.2807/1560-7917.ES.2020.25.3.2000045.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale Studies in Political Science. New Haven: Yale University Press.
- Davies, Jonathan. 2021. *Between Realism and Revolt: Governing Cities in the Crisis of Neoliberal Globalism*. Bristol University Press. doi:10.1080/03003930.2021.1992934.
- Davies, Jonathan S. 2002. "Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique". *Urban Affairs Review* 37 (6): 841–74. doi:10.1177/107808702237589.
- . 2003. "Partnership Versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK". *Journal of Urban Affairs* 25 (3): 253–70. Blackwell Publishing Ltd. doi:10.1111/1467-9906.00164.
- Davies, Jonathan S., y Ismael Blanco. 2017. "Austerity Urbanism: Patterns of Neoliberalisation and Resistance in Six Cities of Spain and the UK". *Environment and Planning A* 49 (7): 1517–36. SAGE Publications Ltd. doi:10.1177/0308518X17701729.
- Evans, Mark, y Michelle Grattan. 2023. "Experts and Democracy in Australia: The Case of COVID-19". En *The Morrison Government: Governing through Crisis, 2019-2022*, editado por Brendan McCaffrie, Michelle Grattan, y Chris Wallace. Sydney: NewSouth Publishing.
- Gramsci, Antonio. 1971. "Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci". En *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, editado por Quintin Hoare y Geoffrey Nowell-Smith. Londres: International Publishers.
- Hale, Thomas, Noam Angrist, Beatriz Kira, Anna Petherick, Toby Phillips, y Samuel Webster. 2020. "Variation in Government Responses to COVID-19". *Blavatnik School of Government, Oxford University*. www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker.
- Hunter, F. 1953. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Imbroscio, David. 1997. *Reconstructing City Politics: Alternative Economic Development and Urban Regimes*. Cities and Planning, vol. 1. Thousand Oaks: SAGE Publications.

- . 1998. “The Necessity of Urban Regime Change: A Reply to Clarence N. Stone”. *Journal of Urban Affairs* 20 (3): 261–68. Informa UK Limited. doi:10.1111/j.1467-9906.1998.tb00422.x.
- . 2003. “Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory”. *Journal of Urban Affairs* 25 (3): 271–84. doi:10.1111/1467-9906.00165.
- Iturralde, Pablo. 2015. *Privatización de la Salud en el Ecuador: Estudio de la Interacción Pública con Clínicas y Hospitales Privados*. Editado por Juan Cuvi. Quito: Arcoíris Producción Gráfica.
- Jessop, Bob. 1997. “A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance”. En *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, editado por Mickey Lauria, 51–74. Thousand Oaks: SAGE Publications. doi:10.4135/9781483327808.n4.
- Kilburn, H. Whitt. 2004. “Explaining U.S. Urban Regimes”. *Urban Affairs Review* 39 (5): 633–51. doi:10.1177/1078087403262861.
- Lauria, Mickey. 1997. *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks: SAGE Publications. doi:10.4135/9781483327808.
- McGovern, Stephen J. 2020. “Analyzing Urban Politics: A Mobilization–Governance Framework”. *Urban Affairs Review* 56 (4): 1011–52. doi:10.1177/1078087418820174.
- Mossberger, Karen. 2009. “Urban Regime Analysis”. En *Theories of Urban Politics*, 2da ed., editado por Jonathan Davies y David Imbroscio, 40–54. Londres: SAGE. doi:10.4135/9781446279298.
- Ostaaijen, Julien van. 2010. “Aversion and Accomodation: Political Change and Urban Regime Analysis in Dutch Local Government: Rotterdam 1998-2008”. Tesis doctoral, Tilburg: Tilburg University.
- . 2023. “Agendas, Coalitions, Resources, and Schemes of Cooperation: Using the Urban Regime Framework to Study Processes of Urban Governance”. *Urban Affairs Review*, junio. doi:10.1177/10780874231180812.

- Peters, B. Guy. 2021. "Governing in a Time of Global Crises: The Good, the Bad, and the Merely Normal". *Global Public Policy and Governance* 1 (1): 4–19. Springer.
doi:10.1007/S43508-021-00006-X/METRICS.
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sánchez, Patricia, y Giannina Zamora. 2020. "La Ficción de un Éxito Guayaquil". Quito: FARO.
- Sharifi, Ayyoob, y Amir Reza Khavarian-Garmsir. 2020. "The COVID-19 Pandemic: Impacts on Cities and Major Lessons for Urban Planning, Design, and Management". *Science of The Total Environment* 749 (diciembre): 142391. Elsevier BV.
doi:10.1016/j.scitotenv.2020.142391.
- Stone, Clarence N. 1993. "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach". *Journal of Urban Affairs* 15 (1): 1–28. Informa UK Limited.
doi:10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x.
- . 2005. "Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis". *Urban Affairs Review* 40 (3): 309–41. SAGE Publications Inc.
doi:10.1177/1078087404270646.
- Ticktin, Miriam I. 2020. "Building a Feminist Commons in the Time of COVID-19". *Feminist Anthropology* 1 (2): 169–87. doi:10.1002/fea2.12018.
- Webster, Paul, y Roger Hamilton. 2020. "Exploring the Urban Regime-Planning Nexus: The Case of Liverpool". *Town Planning Review* 91 (3): 213–37. Liverpool University Press.
doi:10.3828/tpr.2020.14.

Anexos

Anexo 1: Análisis de una Unidad de Respuesta Articulada (URA)

La Unidad de Respuesta Articulada (URA) como perspectiva de investigación basada en la teoría del régimen urbano y la respuesta a la crisis, se refiere a la colaboración y coordinación de diferentes actores y entidades para proporcionar una respuesta conjunta, coordinada y efectiva a una crisis o situación de emergencia. La unión de esfuerzos, la acción coordinada y la interconexión de actividades son elementos clave en el enfoque de la URA para abordar situaciones críticas. Este enfoque analítico implica tres elementos:

- 1) **Unidad:** se refiere a la idea de trabajar como un equipo unificado. Se trata de la colaboración y coordinación entre diferentes actores y entidades para enfrentar una crisis o situación de emergencia de manera conjunta y coherente. La unidad implica superar las divisiones y trabajar juntos para lograr una respuesta más efectiva y eficiente.

- 2) **Respuesta:** se refiere a la acción tomada para hacer frente a una crisis. En el contexto de una URA, se trata de las estrategias implementadas para abordar la situación de emergencia de manera rápida y efectiva. La respuesta, en el contexto de la pandemia, puede incluir actividades como la distribución de suministros, la atención médica de emergencia y la movilización de recursos.

- 3) **Articulada:** significa que la respuesta se lleva a cabo de manera coordinada y conjunta. En una URA, diferentes actores y organizaciones trabajan juntos de manera articulada, lo que significa que sus acciones están interconectadas y complementan unas a otras. La articulación implica que cada parte comprende su papel en el esfuerzo conjunto y se coordina con otras partes para garantizar una respuesta coherente y sinérgica.

Por lo tanto, el análisis de una URA es esencial para evaluar su capacidad y eficacia en el manejo de crisis y emergencias. Proporciona información valiosa para mejorar la coordinación, la respuesta y la preparación en futuras situaciones críticas.

La composición de una URA podría variar y adaptarse según las circunstancias específicas de la crisis y las capacidades disponibles en la ciudad. El objetivo principal sería garantizar una colaboración efectiva y coordinada entre los diversos actores para abordar la crisis de manera integral y eficiente. Sin embargo, para este estudio específico incluyen:

1. **Autoridades gubernamentales:** Representantes del gobierno local, como el alcalde, concejales, directores de agencias gubernamentales y funcionarios encargados de la gestión de crisis.
2. **Autoridades no gubernamentales:** Líderes empresariales y representantes de empresas locales que pueden aportar recursos financieros, logísticos y de infraestructura para ayudar en la respuesta a la crisis.
3. **Organizaciones comunitarias:** Grupos locales, ONG y organizaciones sin fines de lucro que trabajan en la comunidad y tienen experiencia en la movilización de recursos y apoyo en situaciones de emergencia.
4. **Académicos:** Individuos con conocimientos especializados en áreas relevantes para la crisis, pueden incluir científicos sociales o expertos en la gestión de cada ciudad.

Los actores en una URA se relacionan mediante una coordinación activa y una comunicación constante para colaborar en la toma de decisiones y la implementación de estrategias de gobierno durante una crisis. La efectividad de estas relaciones determina en gran medida la capacidad de la URA para responder de manera integral y eficiente a la crisis. Esta relación podría variar según la naturaleza de la crisis y las características de la ciudad, pero para nuestro análisis involucraría los siguientes pasos:

1. **Identificación de líderes y coordinadores:** Se designan líderes y coordinadores responsables de facilitar la comunicación y coordinación entre los diferentes actores. Estos

líderes pueden ser representantes del gobierno local, líderes empresariales, líderes comunitarios u otros actores clave.

2. Toma de decisiones: A partir del análisis conjunto, los actores trabajan juntos para tomar decisiones sobre las medidas a tomar para abordar la crisis. Esto puede incluir la asignación de recursos, la implementación de estrategias de respuesta y la definición de roles y responsabilidades específicas.

3. Coordinación: Se planifican y asignan tareas específicas a los diferentes actores en función de sus capacidades y recursos. Cada actor puede tener un papel diferente en la implementación de las medidas de respuesta, como proporcionar recursos financieros, movilizar voluntarios, brindar servicios médicos, etc.

La capacidad del URA para tomar y llevar a cabo decisiones de gobierno durante una crisis se basa en el liderazgo, la movilización de recursos y la capacidad de respuesta rápida. Una URA eficaz es capaz de adaptarse a situaciones cambiantes, involucrar a múltiples actores y mantener un enfoque en la gestión efectiva de la crisis para el beneficio de la comunidad.

La capacidad del URA para tomar y llevar a cabo decisiones de gobierno durante una crisis como la provocada por la pandemia de COVID-19 dependería de varios factores clave:

1. Liderazgo y Coordinación: La presencia de líderes efectivos y coordinadores dentro del URA es esencial para facilitar la toma de decisiones y la coordinación de acciones. Estos líderes deben ser capaces de dirigir el proceso de toma de decisiones, promover la colaboración entre los actores y garantizar que las tareas se asignen y se realicen de manera efectiva.

2. Comunicación Efectiva: La capacidad del URA para tomar decisiones informadas y ejecutar acciones depende de una comunicación clara y constante entre los diferentes actores. Los canales de comunicación deben ser accesibles y eficientes, lo que permite compartir información relevante y actualizaciones sobre la crisis en tiempo real.

3. Recursos Disponibles: La capacidad del URA para tomar decisiones y actuar depende de los recursos disponibles, como financiamiento, personal, suministros y tecnología. La

capacidad para movilizar y asignar estos recursos de manera eficiente es crucial para la implementación de las medidas de respuesta.

4. Capacidad de Respuesta Rápida: En una crisis, el tiempo es crítico. El URA debe ser capaz de tomar decisiones rápidas y actuar de manera oportuna para abordar los problemas en evolución. La agilidad y flexibilidad son esenciales para adaptarse a situaciones cambiantes.
5. Planificación Estratégica: La capacidad del URA para planificar estratégicamente y definir objetivos claros es fundamental. Debe establecer prioridades, identificar áreas críticas de intervención y definir roles y responsabilidades específicas para cada actor.
6. Involucramiento Ciudadano: La participación activa y la retroalimentación de la comunidad afectada por la crisis son esenciales para tomar decisiones informadas y adaptadas a las necesidades reales. El URA debe ser capaz de integrar la voz de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

La capacidad del URA puede variar considerablemente de un momento a otro y de un lugar a otro debido a una serie de factores contextuales y situacionales. Algunos de los factores que pueden influir en esta variación en el contexto de la pandemia incluyen:

1. Recursos Disponibles: La disponibilidad de recursos financieros, humanos y técnicos puede variar en diferentes momentos y lugares. La capacidad del URA puede verse afectada por la cantidad y calidad de los recursos que pueden movilizarse para abordar la crisis.
2. Nivel de Preparación: La preparación previa y la planificación del URA pueden influir en su capacidad para responder. Si el URA tiene planes de contingencia establecidos y equipos capacitados, es más probable que tenga una capacidad de respuesta más sólida.
3. Coordinación entre Actores: La colaboración y la coordinación entre los diferentes actores involucrados en el URA pueden variar. Si existe una comunicación fluida y una relación de trabajo sólida entre los actores, la capacidad de respuesta puede ser más efectiva.
4. Apoyo Político y Comunitario: El nivel de apoyo político y comunitario puede cambiar con el tiempo y en diferentes lugares. Si el URA cuenta con un fuerte respaldo político y una comunidad comprometida, es más probable que tenga una capacidad de respuesta más sólida.

5. **Experiencia y *Expertise*:** La experiencia y el conocimiento de los actores involucrados en el URA pueden variar. La capacidad de respuesta puede ser mayor si los actores tienen experiencia previa en la gestión de crisis.
6. **Factores Socioeconómicos:** Factores socioeconómicos, como el nivel de desarrollo, la densidad de población y la infraestructura disponible, pueden variar y afectar la capacidad del URA para responder de manera efectiva.
7. **Gestión de Riesgos:** La capacidad de gestión de riesgos y la preparación para eventos inesperados pueden variar. Los URAs que incorporaron estrategias de gestión de riesgos pueden estar mejor preparados para responder ante situaciones imprevistas.

Los intereses privados pueden tener una influencia significativa en el desarrollo y evolución de una URA en una ciudad. Esta influencia puede manifestarse de diversas formas y tener tanto efectos positivos como desafíos. Algunas maneras en que los intereses privados pueden influir son:

1. **Financiamiento y Recursos:** Los intereses privados, como empresas y organizaciones comerciales, pueden contribuir con financiamiento y recursos para el funcionamiento y desarrollo de la URA. Estos recursos pueden ser cruciales para la adquisición de equipos, capacitación del personal y otras necesidades operativas.
2. **Experiencia Técnica:** Las empresas privadas a menudo cuentan con experiencia técnica y conocimientos especializados en áreas específicas, como tecnología, comunicaciones y logística. Estos conocimientos pueden ser valiosos para la URA en la planificación y ejecución de respuestas efectivas a situaciones de crisis.
3. **Colaboración en Planificación:** Los intereses privados pueden colaborar en la planificación y desarrollo de estrategias de respuesta ante crisis. Su participación puede contribuir a la identificación de riesgos potenciales y la creación de planes de contingencia más robustos.
4. **Infraestructura y Logística:** Las empresas privadas pueden proporcionar infraestructura, transporte y logística que son esenciales para una respuesta efectiva. Por ejemplo, en situaciones de desastre, las empresas de logística pueden ayudar a distribuir suministros y recursos de manera eficiente.

5. Innovación: Las empresas privadas pueden aportar soluciones innovadoras y tecnologías avanzadas que mejoran la capacidad de la URA para enfrentar crisis de manera más eficiente y efectiva.

Sin embargo, también podrían existir desafíos potenciales asociados con la influencia de los intereses privados en el URA:

1. Conflictos de Interés: Los intereses privados pueden buscar beneficiarse de la situación de crisis, lo que podría generar conflictos de interés con los objetivos y mandatos de la URA. Por ejemplo, empresas pueden priorizar sus propios beneficios económicos sobre el bienestar público.
2. Falta de Transparencia: La influencia de los intereses privados puede llevar a la falta de transparencia en la toma de decisiones y en la asignación de recursos. Esto podría socavar la confianza pública en la URA y sus acciones.
3. Desigualdad: Si los intereses privados tienen una influencia desproporcionada en la URA, podría haber un riesgo de que los recursos y la atención se dirijan principalmente a áreas y sectores de la sociedad que sean más beneficiosos para esos intereses, dejando de lado a grupos más vulnerables.
4. Control Excesivo: Una influencia excesiva de los intereses privados podría llevar a que la URA sea dirigida en función de sus objetivos y agendas, en lugar de los intereses públicos y el bienestar general.

Para mitigar estos desafíos, es esencial que la URA establezca mecanismos de gobernanza sólidos, transparencia en sus acciones y decisiones, y equilibre cuidadosamente la colaboración con los intereses privados con la responsabilidad de salvaguardar el interés público y la seguridad de la comunidad en situaciones de crisis.

Finalmente, la combinación informal de las capacidades segmentadas de los actores públicos e instituciones comunitarias no gubernamentales es fundamental para gobernar una crisis de manera efectiva. Esta combinación implica la colaboración y coordinación entre diferentes entidades para aprovechar sus fortalezas y recursos individuales. Aquí hay una descripción de cómo se podría llevar a cabo esta combinación:

1. **Identificación de Capacidades:** En primer lugar, se identificarían las capacidades específicas de cada actor público y organización comunitaria. Los actores públicos podrían incluir agencias gubernamentales locales, regionales y nacionales con recursos y personal especializado. Las instituciones comunitarias no gubernamentales podrían ser grupos de voluntarios, organizaciones benéficas, grupos religiosos, ONG locales y otros actores que tienen presencia y conocimiento en la comunidad.
2. **Asignación de Roles:** Una vez identificadas las capacidades de cada actor, se asignarían roles y responsabilidades en función de sus fortalezas. Los actores públicos podrían estar a cargo de la coordinación general, la logística y la asignación de recursos gubernamentales. Las instituciones comunitarias no gubernamentales podrían encargarse de la distribución de suministros, la asistencia a grupos vulnerables y la movilización de la comunidad.
3. **Colaboración en la Planificación:** Los actores públicos y las instituciones comunitarias podrían colaborar en la planificación de estrategias de respuesta. Esto podría incluir la identificación de áreas de alto riesgo, la creación de rutas de evacuación, la identificación de refugios temporales y la elaboración de planes de comunicación para mantener informada a la comunidad.
4. **Apoyo Mutuo:** Durante la crisis, los actores podrían brindarse apoyo mutuo según sea necesario. Por ejemplo, los actores públicos podrían proporcionar información actualizada sobre la situación y los recursos disponibles a las instituciones comunitarias. A su vez, las instituciones comunitarias podrían ofrecer información sobre necesidades específicas en áreas locales y movilizar a la comunidad para participar en la respuesta.
5. **Flexibilidad y Adaptación:** La combinación informal de capacidades requiere flexibilidad y adaptación constante. Los planes podrían cambiar a medida que evoluciona la crisis y se descubren nuevas necesidades. La capacidad de ajustar estrategias según la situación es crucial para una respuesta efectiva.
6. **Aprovechamiento de Conexiones Comunitarias:** Las instituciones comunitarias no gubernamentales a menudo tienen conexiones profundas en la comunidad y un conocimiento detallado de las necesidades y dinámicas locales. Estas conexiones pueden ser aprovechadas para llegar a grupos vulnerables y asegurar que ninguna parte de la comunidad quede desatendida.

7. Aprendizaje y Mejora Continua: Después de la crisis, los actores públicos y las instituciones comunitarias pueden reunirse para evaluar la respuesta y extraer lecciones aprendidas. Esto permitiría identificar áreas de mejora y fortalecer la colaboración para futuras situaciones de crisis.

En resumen, la combinación informal de las capacidades segmentadas de los actores públicos e instituciones comunitarias no gubernamentales implica una colaboración fluida y coordinada para responder a una crisis. Esta combinación maximiza los recursos y fortalezas de cada parte y garantiza una respuesta más efectiva y abarcadora.