



Ciudades y territorios sostenibles. Aportes desde la academia

 ALIANZA PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE



CON EL APOYO DE



**FLACSO Ecuador, Departamento de Asuntos Públicos
Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible (ADUS)**

Ciudades y territorios sostenibles. Aportes desde la academia

Coordinado por:

Rosa Elena Donoso

Andrea Carrión

Apoyo técnico:

Andrea Burbano, Verónica López, Andrés Jijón - Fundación Esquel

Mireya Villacís, Franco Moreno - Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA)

Julio López, Carolina Peña - Grupo FARO

Con el apoyo:

Paula Gutiérrez, Cristina Gomez Jurado

Programa Ciudades Intermedias Sostenibles - Cooperación Técnica Alemana GIZ.

Corrección de estilo:

Mauricio Montenegro

Diseño y diagramación:

David Paredes

ISBN: 978-9978-67-557-1

Quito, enero 2021

Esta publicación constituye una sistematización del seminario Ciudades y Territorios Sostenibles del Ecuador, convocado por la Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible, en el marco del convenio entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, y la Fundación ESQUEL. Este documento fue apoyado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, en el marco del Programa Ciudades Intermedias Sostenibles, y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, en el marco del proyecto Construyendo Liderazgo para las Ciudades de América Latina y el Caribe en un Clima Cambiante. Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son de las y los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la GIZ, IDRC, FLACSO, ESQUEL o la Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible.

Índice

Abreviaturas	6
Presentación	7
Primer panel	
Enfoques transversales de sostenibilidad urbana y territorial: Discusiones globales y regionales	
<hr/>	
1. Desarrollo urbano sostenible en el marco de los acuerdos internacionales y la pandemia por COVID-19	13
Paola Siclari	
2. Los (des)enmascaramientos del COVID-19: De las pandemias al buen vivir.	25
Clara Irazábal	
3. Urbanización informal en tiempos de corona: Cómo el coronavirus podría cambiar la forma como tratamos a la urbanización informal	31
Roberto Rocco	

4. Movilidad sostenible: alternativas ciudadanas, bajas en carbono y sensibles al género	37
Julie Gamble	
 Segundo panel	
Investigación aplicada para el desarrollo urbano sostenible en Ecuador	
<hr/>	
5. De los datos al conocimiento: Aportes de las ciencias de la información geográfica para los estudios de ciudad	49
Daniel Orellana	
6. Colaboración de academia con un gobierno local: Construyendo ciudades climáticamente resilientes. Lecciones del caso de Durán	57
Mercy J. Borbor-Cordova y María del Pilar Cornejo-Rodríguez	
7. La dimensión territorial del shock por COVID-19 en el Valor Agregado Bruto (VAB) de Ecuador	65
Lorena Saavedra y Hugo Villacrés Endara	
8. Violencias territoriales, extractivismo y urbanización residual en la Amazonía ecuatoriana	77
Gustavo Durán y Alejandra Bonilla	
Estadísticas de participación en el seminario virtual	89

Índice de material gráfico

Figura 5.1 De los datos al conocimiento	53
Figura 6.1 Marco metodológico del proyecto RESCLIMA DURÁN	59
Figura 6.2 Ubicación de la ciudad de Durán, a orillas del estuario del río Guayas y cruzada por canales naturales y artificiales.....	60
Figura 6.3 a) Zona urbana de Durán durante un evento de lluvia que genera inundaciones urbanas; b) estructura urbana, tipo de vivienda, cobertura vegetal, vías y transporte son factores que determinan un mayor o menor efecto de una isla de calor	61
Figura 7.1 Equivalencia sectores CIIU 4.0 con a ctividades económicas de las cuentas cantonales	66
Figura 7.2 Decrecimiento estimado por actividad económica a partir de incidencia sectorial en la variación del IPT anual junio 2019-junio 2020	67
Figura 7.3 Decrecimiento estimado por actividad económica a partir de incidencia sectorial en la variación del IH anual junio 2019-junio 2020	68
Figura 7.4 Estructura productiva del sistema urbano nacional por actividad económica según cantón	69
Figura 7.5. Especialización directa por actividad económica según cantón.....	70
Figura 7.6 Estimaciones VAB 2020 por cantón y según escenario (en dólares)	72
Figura 7.7 Tasa de variación anual 2019-2020 del VAB por cantón y según porcentaje de variación	73
Figura 7.8 Correlación TAV 2019-promedio 2020 del VAB-incidencia de contagios a nivel cantonal	74
Figura 8.1 Área de urbanización extendida de la Amazonía y su división en regiones según el algoritmo K-means.....	80
Figura 8.2 Regiones urbanas de la zona norte de la Amazonía ecuatoriana	81
Figura 8.3 Regiones urbanas alrededor de la ciudad de Lago Agrio	82

Abreviaturas

ADUS	Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible
DOT	desarrollo orientado al transporte
DUS	desarrollo urbano sostenible
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IH	Índice de Horas Trabajadas
IPT	Índice de Puestos de Trabajo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
VAB	Valor Agregado Bruto

Presentación

La Posición Nacional del Ecuador frente a la Nueva Agenda Urbana¹ incluye una visión de desarrollo urbano sostenible (DUS) de los asentamientos y los territorios bajo cuatro principios rectores: sostenibilidad ambiental, equidad e inclusión, productividad y gobernanza. Este libro recoge las exposiciones realizadas en el Seminario Virtual Ciudades y Territorios Sostenibles del Ecuador; allí se abrió un espacio donde docentes e investigadores dialogaron con la ciudadanía sobre la sostenibilidad urbana y territorial, articulando las problemáticas regionales con experiencias de investigación aplicadas a escala nacional y en el marco de la definición de desarrollo sostenible elaborado durante el proceso de construcción de la visión urbana y territorial para Ecuador.

El seminario reunió a un grupo de académicos nacionales e internacionales que trabajan en el área de urbanismo o estudios de desarrollo urbano sostenible. El objetivo del evento fue dialogar sobre los enfoques de las agendas internacionales, y conocer algunas experiencias de investigación aplicada, articulando así las voces de la academia con temáticas como el DUS. El seminario se estructuró en dos niveles: primero, se debatieron los enfoques transversales de sostenibilidad urbana y territorial a partir de discusiones globales y regionales; después, en un segundo panel, se presentaron experiencias de investigación aplicada que ayudan a problematizar los desafíos del desarrollo urbano sostenible en Ecuador.

La pandemia del COVID-19 ha puesto en evidencia el valor colectivo de lo urbano y de los espacios que compartimos en la ciudad. Existen varias preguntas alrededor de qué significa esta crisis para los estudios urbanos, para las políticas públicas urbanas y su gobernanza. Nuevos desafíos están surgiendo para la planificación urbana y regional; por lo tanto, las preocupaciones y enfoques desde la academia también se están adaptando, tanto en la generación de información y conocimiento, como en la enseñanza. Además de esto, muchos coinciden en que algunos desafíos y problemas urbanos prepandemia persisten, y en el contexto actual se agudizan o recrudecen.

La iniciativa de organizar este seminario y la consecuente publicación de sus memorias surge de la Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible (ADUS), un espacio que busca convertirse en un puente entre los ciudadanos y las

¹ Accesible en <https://bit.ly/31E5QxP>



autoridades, para posicionar el DUS como un compromiso de todos. La Alianza conecta y potencia a organizaciones e iniciativas en torno al DUS, a través de la articulación de esfuerzos nacionales y locales, el fortalecimiento de capacidades, el intercambio de experiencias y la movilización de actores de la sociedad civil, la academia y los sectores privado y público. La ADUS está integrada por Fundación Futuro Latinoamericano, Grupo Faro, Fundación ESQUEL, CITE-FLACSO y Fundación Avina.²

Este documento recoge, en formato de ensayo y en diálogo con una audiencia principalmente no académica, cada una de las exposiciones realizadas por las y los invitados al seminario virtual, así como la reseña biográfica de los coautores. La participación virtual del público durante el evento fue importante y demuestra el interés y alcance que puede tener una conversación entre academia y ciudadanía.

Rosa Elena Donoso
Andrea Carrión

2 Más acerca de ADUS en: <https://bit.ly/2lQfwhZ>

¿Qué significan la ciudad y los territorios desde el punto de vista de la academia?



Desde la ADUS existe un compromiso dirigido a promover un hábitat sostenible. Este libro recoge las memorias de un seminario que abrió un espacio interesante e importante que nos ayudará a generar una serie de reflexiones sobre qué significa esto de las ciudades y de los territorios sostenibles, desde un aporte tan importante como el de la academia.

Creo que estamos en un Nuevo Mundo, lo que implica empezar a repensar los modelos de desarrollo. Considero que, sobre todo, la gran lección de la emergencia sanitaria actual es que nos ha permitido reconocer que esta crisis no es solamente sanitaria, sino fundamentalmente civilizatoria, y en su núcleo se encuentra un modelo que no está centrado en la vida. Los esfuerzos actuales deben estar encaminados a apuntalar un modelo de desarrollo centrado en la vida, y cuando hablo de la vida no solo pienso en los seres humanos, sino en el entorno y en la biosfera.

Estas memorias aportan con un granito de arena para avanzar en esas reflexiones y en esa necesidad de cambio que debemos reconocer como planeta. Para Fundación ESQUEL es un gusto celebrar este evento y hacerlo parte del festejo por nuestros 30 años de existencia. Nuestro trabajo ha estado destinado a promover el desarrollo y la democracia, sobre todo pensando en la posibilidad de generar un cambio de vida positivo en las personas con quienes trabajamos.

Humberto Salazar
Director Fundación ESQUEL



Un seminario para la reflexión

En estos momentos de gran incertidumbre es fundamental generar una reflexión sobre los posibles escenarios de los espacios poblados del planeta. De manera particular, las ciudades de todo tamaño y funciones constituyen espacios vulnerables: son lugares de aglomeración altamente dependientes de vínculos extraurbanos, pero también sitios en donde se expresan la fragmentación y la segregación socioterritorial. En este sentido, el concepto de sostenibilidad urbana debe analizarse de manera transversal e integradora, para concebir a la ciudad como un resultado de esas relaciones en un contexto más amplio, en diversas escalas y distancias, no solo espaciales sino también virtuales y de conectividad. Por lo tanto, el modelo de las regiones funcionales, que plantea entender y modificar las relaciones de un centro poblado con su *hinterland*, se vuelve un modelo conceptual quizás más útil para revisar esos enfoques transversales de la sostenibilidad urbana.

Es nuestro reto como académicos que estos debates trasciendan a la acción pública y apoyen a la creación de una ciudadanía activa, vinculada a las problemáticas actuales. En este sentido, las discusiones del seminario aportan a la reflexión sustantiva sobre el desarrollo de ciudades en la región y de Ecuador de manera particular. Mis sinceros agradecimientos a los expositores y también a todos quienes participan y se interesan en revisar los contenidos alrededor de esta temática fundamental. FLACSO Ecuador se une a la iniciativa de la ADUS y les da a todos la más cordial bienvenida.

María Fernanda López-Sandoval
Subdirectora Académica de FLACSO Ecuador



Primer panel

Enfoques transversales de sostenibilidad urbana y territorial: Discusiones globales y regionales

El panel contextualiza el DUS desde una perspectiva de las agendas internacionales y la urbanización como un fenómeno global, que adquiere una relevancia singular en el contexto de la pandemia por COVID-19. Esta sesión reflexiona sobre los nuevos desafíos de los instrumentos internacionales en su aplicación regional, y sobre la persistencia de inequidades en ciudades de América Latina en el acceso a bienes comunes y servicios como la movilidad urbana. Estas problemáticas se han agudizado a raíz de la crisis económica, social y ambiental derivada de la emergencia sanitaria, evidenciando la necesidad de alternativas que apunten a una mayor justicia socioespacial.





1. Desarrollo urbano sostenible en el marco de los acuerdos internacionales y la pandemia por COVID-19

Paola Siclari

La pandemia marca un antes y un después en el desarrollo urbano sostenible y justo. Entonces, cabe preguntarse: ¿cuáles eran los desafíos urbanos antes de la pandemia en la región? ¿Cuánto y de qué modo habíamos avanzado, y qué estaba aún pendiente? ¿Qué paradigmas desarma esta pandemia y cuáles son los nuevos desafíos urbanos?

En las siguientes líneas me referiré a estas preguntas en retrospectiva, pero pensando en el futuro. He tenido la fortuna de haber vivido lo urbano desde todas las escalas de actuación: diseñando escuelas en la periferia pobre y subservida de Santiago hace 20 años, y hoy trabajando entre Santiago y Nueva York, cuestionando resoluciones internacionales, inventando metodologías de capacitación, reflexionando en una comunidad de aprendizaje sobre las grandes preguntas urbanas de las próximas décadas.

La tesis de fondo es que si bien antes de la pandemia las ciudades latinoamericanas enfrentaban una serie de desafíos urbanos, habían progresado en ciertos temas, mediante intervenciones alabadas y replicadas a nivel mundial; por ejemplo, el uso de metrocable para facilitar la movilidad urbana de poblaciones en zonas de difícil acceso físico y social. El problema fue que se omitieron paradigmas y desafíos urbanos que la pandemia se encargó de develar abruptamente. El desenlace hubiera sido distinto de haber contado con políticas medioambientales sostenibles globalmente acordadas; con sistemas de infraestructura sanitaria y con protocolos de intervención adecuados; con conectividad digital como bien público; y, sobre todo, si para el manejo de la pandemia se hubiese escuchado más a la ciencia y menos a los mensajes populistas. Abordada desde una perspectiva más científica, la región no hubiese alcanzado la cifra de contagiados, fallecidos y desocupados que hoy tenemos.

1.1 Nueva Agenda Urbana, Plan de Acción Regional y otros acuerdos internacionales

Cabe recordar que las políticas, acciones y programas urbanos de escalas nacional y subnacional se rigen por una serie de acuerdos globales. A continuación, señalo muy brevemente los más relevantes para el DUS.

La primera conferencia y acuerdos globales relevantes sobre asentamientos humanos se dieron en Vancouver, en Hábitat I, en 1976. En esta conferencia se resaltó la eliminación de la segregación social y racial mediante la creación de comunidades que combinen diversos grupos sociales, ocupaciones laborales, tipos de vivienda y equipamientos. Veinte años más tarde, la II Conferencia sobre Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul, culminó con una Agenda Hábitat con énfasis en vivienda adecuada y en la sostenibilidad de los asentamientos humanos como un capítulo separado. Incluyó el compromiso de evaluar progresos. En 2016, Hábitat III, la tercera conferencia sobre asentamientos humanos, culminó con la Nueva Agenda Urbana, que enfatiza en DUS, es decir, en la construcción de ciudades prósperas, inclusivas, justas y resilientes. Junto con la Agenda, se estableció el Plan de Acción Regional, un instrumento elaborado principalmente por CEPAL y ONU-HABITAT, aunque participaron muchas otras instituciones. Esta es una brújula o guía de escala regional que establece orientaciones acerca de cómo implementar la Nueva Agenda Urbana.

En el año 2000 se establecieron a nivel supranacional los ocho objetivos del milenio. El número 7 hacía referencia al desarrollo sostenible. Quince años más tarde, dichos objetivos se revisaron y se hicieron más específicos. Además, se sumaron unos nuevos, pasando de ser 8 a 17; el número 11 está directamente relacionado con el desarrollo sostenible de las ciudades.

En el año 2015 se firmaron dos acuerdos importantes para las ciudades, uno tiene que ver con el medio ambiente y la sostenibilidad. El primero de ellos es el Acuerdo de París. Este invita a los Estados miembros, y también a todos los demás, a no superar los 2 °C de incremento en la temperatura de la Tierra y a tratar de que todas nuestras acciones en el planeta no favorezcan el calentamiento a nivel global. El segundo es el Acuerdo de Addis Abeba, de financiamiento urbano y descentralización.

1.2 Latinoamérica y el Caribe urbano antes de la pandemia

El DUS implica que la satisfacción de las necesidades de la generación presente no comprometa la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Informe Nuestro Futuro Común 1987). En la práctica, esto significa garantizar el ejercicio de derechos humanos en el respeto del medio ambiente bajo reglas del juego claras y transparentes; específicamente, los derechos a alimentación (seguridad alimentaria y hambre cero), salud, educación, vivienda, tenencia segura, trabajo, protección social, ciudadanía, igualdad de género, entre otros.

En este sentido, cabe recordar que para 2015, año en que se elaboró el informe regional sobre desarrollo urbano para la conferencia urbana Hábitat III, más del 80 % de la población de la región vivía en ciudades (480 millones de personas, aproximadamente). Las urbes eran menos pobres, pero más



desiguales y más violentas que 20 años atrás; figuraban (y lo siguen haciendo) entre las más desiguales y violentas del planeta (Montero y García 2017; CEPALSTAT 2020, web visitada el 17 de septiembre de 2020).

Desde 1990 en adelante se duplicaron las urbes de entre 300 000 y 500 000 habitantes, así como aquellas entre 1 y 5 millones de habitantes. A esto se sumó la aparición de ciudades emergentes de entre 100 000 y 2 millones de habitantes, es decir, con tasas de crecimiento poblacional y económico mayor a la media nacional, y donde, entre otros, algunos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo desarrolló un sinnúmero de proyectos urbanos (Siclarí 2017).

En términos sociodemográficos, lo más relevante fue la aparición de nuevos rostros urbanos, producto de los cambios culturales y de la presión ejercida por el actual modelo de desarrollo, la consolidación del proceso de transición demográfica y la atomización de los hogares.

Cuando hablo de nuevos rostros urbanos, me refiero a más del 25 % de los jóvenes entre 15 y 29 años que se encuentran desvinculados del eje educación-trabajo. Son los llamados *ninis* (que ni estudian ni trabajan). De ellos, 70 % son jóvenes mujeres abocadas al trabajo de cuidado no remunerado, por cierto, uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género (Montero y García 2017). También me refiero a las jefas de hogar, que corresponden a más del 35 % del total de jefes de hogar, cifra que aumenta a 45 % entre las familias más pobres, así como a los adultos mayores pobres, que han aumentado y que junto a las anteriores se encuentran en su mayoría desvinculados de protección social. Se estima que en 2030 los adultos mayores urbanos alcanzarán una cifra de más de 60 millones; de ellos, solo 20 millones están acogidos por un sistema de pensiones.

Entre los **nuevos rostros urbanos** también están los migrantes intrarregionales, quienes, motivados por conflictos sociopolíticos, por los desafíos que imponen las desigualdades urbanas y por los efectos negativos del cambio climático, migran buscando un mejor futuro. Los países de acogida son principalmente Colombia (para venezolanos), Argentina (para bolivianos), Chile (para colombianos y haitianos), Guatemala y México, para centroamericanos que intentan cruzar la frontera norteamericana. Estos migrantes intrarregionales ven sus derechos limitados tanto en el país de acogida como en el de origen. Viven en una condición de limbo en diversas dimensiones. A 2015 sumaban más de 8 millones; hoy ascienden a más de 12 millones (CEPALSTAT web visitada el 17 de septiembre de 2020).

Sobre la **economía** de nuestras ciudades, históricamente extractiva, preocupa la explotación no sostenible de recursos naturales y la producción no sostenible bajo modalidades informales o ilegales (minería, explotación forestal, agroindustria). Estas son actividades que impactan negativamente al medio ambiente y contribuyen al cambio climático y sus efectos (zoonosis y pandemias incluidas). Además de esta desatención en el manejo de los recursos, las ciudades han avanzado muy poco desde el punto de vista pro-

ductivo-funcional, en parte porque no son vistas de forma sistémica y, al no ser concebidas como tal, la legislación urbana, que debería garantizar localizaciones productivas estratégicas y sinérgicas, aprovechando economías de escala y de aglomeración. Prima una economía de mercado que se sirve del territorio pero que redistribuye ganancias en los mercados de capitales.

Respecto del **trabajo**, las mujeres de la región son siempre las más afectadas: 50 % trabajan en el sector informal; en igualdad de educación y capacitación, ellas perciben salarios 30 % más bajos en promedio que sus pares hombres; la tasa de afiliación a sistemas de protección social también es menor, con situaciones extremas como la de Paraguay, con 75 % de la población trabajadora femenina no afiliada a un sistema de protección social (Siclari 2017). A esta tasa preocupante de desvinculados de sistemas de protección social, se suman los “adultos mayores que vendrán”. Solo 21 % de la fuerza laboral está afiliada a un sistema de pensiones. En el año 2030 la población adulta mayor ascenderá a más de 80 millones de personas. Si hacemos una simple proyección de la situación actual en pensiones bajo el escenario actual, podemos formular la hipótesis de que solo 16 millones contará con un soporte económico estable; los 60 millones restantes serán económicamente dependientes.

“

Han surgido nuevas formas de producir ciudad, basadas en el derecho a la ciudad, en la función social de la propiedad y en el principio del buen vivir.

En 2015, en América Latina, 70 % de la población vivía en **tenencia insegura**. La cifra ha aumentado debido al empobrecimiento generado por la pandemia (por incapacidad de pago de arriendo, entre otros motivos). En **vivienda y ciudad**, el déficit cuantitativo y cualitativo afectaba a más del 40 % de los hogares urbanos (cerca de 50 millones). La mitad de ellos (lo que implica 120 millones de personas) sufría precariedades materiales, sociales y de tenencia, es decir, vivía técnicamente en asentamientos informales (GLTN 2015).¹ Las diferencias intrarregionales son importantes en este aspecto: Jamaica tiene más del 60 % de su población urbana en asentamientos precarios, versus Chile, con alrededor del 1 %.

Esta precariedad habitacional se observa también en barrios de vivienda social, por falta de administración condominial. El porcentaje de condominios de vivienda social que concretan e implementan un reglamento de copropiedad es bajísimo, lo que genera condiciones para el deterioro físico y social de nuestras viviendas y barrios; este es un problema escasamente tratado por los Ministerios de Vivienda de la región (Donoso 2015; Esquivel 2007). A eso se suman procesos de periferización de las viviendas sociales, porque su localización es determinada por el precio desregulado del suelo; es decir, se trata de una oferta de vivienda social que privilegia la propiedad de por vida, sin considerar que las demandas habitacionales cambian en distintas fases del ciclo familiar.

¹ Asentamiento informal se refiere a agrupamientos de viviendas que no cuentan con servicios básicos (agua, luz y alcantarillado) o que estos son inadecuados; las condiciones materiales de la vivienda (piso, techo y muros) también son inadecuadas; viven en condiciones de hacinamiento (más de 2,5 personas en cada habitación-dormitorio) y bajo situación de tenencia insegura. Es una situación tal que la percepción de seguridad sobre la tenencia no existe, el riesgo de desalojo forzoso es real y el Estado no protege adecuadamente la tenencia.

Otro proceso urbano a considerar es la expansión desmesurada de nuestras ciudades: la tasa de expansión física es tres veces mayor que la de crecimiento poblacional, con algunas excepciones como Santiago de Chile, que tiende a un *infilling*, es decir, contracción (Poduje et al. 2015), debido a que normativa y geográficamente no cuenta con más suelo disponible en el periurbano. Esta expansión desmesurada responde a múltiples causas: gentrificación, políticas de vivienda que motivan la perifерización, descontrol de prácticas especulativas en los bordes de la ciudad, desarrollo de condominios cerrados, etc. A estos procesos urbanos se suma el abandono de viviendas sociales en las periferias subservidas y el incremento del arriendo. No debemos olvidar que uno de cada cinco hogares arrienda vivienda, pieza o lote en Latinoamérica y el Caribe, de manera formal o informal.

Respecto de la **salud** y del acceso a sistemas sanitarios, Carissa Etienne, directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), señaló en la reunión regional 2017 denominada “La salud universal en el siglo XXI: 40 años de Alma-Ata”, que un 30 % de la población en América Latina y el Caribe no tiene acceso a atención sanitaria por motivos económicos y el 21 % no busca atención debido a barreras geográficas.² A esto se suma la subutilización del sistema sanitario existente. México por ejemplo, elaboró recientemente un catastro nacional de hospitales, donde se constató que más de 350 establecimientos de salud se encuentran abandonados.³ La región de las Américas no alcanzó la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir la mortalidad materna para 2015 y, a pesar de que se han dado grandes reducciones de la mortalidad en los menores de un año, existen diferencias muy marcadas entre un país y otro.

En **seguridad alimentaria**, el hambre está creciendo en América Latina y el Caribe. En 2018 llegó a afectar a 42,5 millones de personas (6,5 % de la población regional), según el informe conjunto de Naciones Unidas “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019” (SOFI por sus siglas en inglés). Según la Escala de Experiencias de Inseguridad Alimentaria (FIES por sus siglas en inglés), 9 % de la población latinoamericana sufrió grave inseguridad alimentaria en 2018, mientras que el 21,9 % sufrió una inseguridad alimentaria moderada.

En **educación**, 35 % de la población urbana entre 0 y 24 años se encuentra desvinculada del sistema educacional, con diferencias intrarregionales importantes: los niveles de término de la educación secundaria más bajos se observan en Honduras (36 %), Nicaragua (36 %) y Guatemala (25 %) (CEPALSTAT 2015). Muchas familias que viven en situación de pobreza no pueden mandar a sus hijos a la escuela. En los casos en los que sí logran hacerlo, los niños suelen recibir una educación de baja calidad en instituciones con recursos insuficientes, en donde los propios profesores tampoco tuvieron acceso a una formación adecuada. Si los niños no reciben una educación de calidad, tendrán menos probabilidades de asegurarse un trabajo cuando sean adultos; con ello se perpetuará el ciclo de desventaja.

² Más información: <https://bit.ly/2J8Ler4>

³ Entrevista a Alfonso Iracheta, en conversación mantenida el 21 de agosto de 2020.

En algunas partes del norte de Centroamérica, las bajas tasas de matriculación escolar suelen empeorar cuando los niños entran en la adolescencia. En Honduras, por ejemplo, solo el 46,7 % de los adolescentes de entre 12 y 14 años (y solo el 28,1 % de adolescentes de entre 15 y 17) se matricularon en la escuela en 2017. Muchas familias pobres de la región consideran la migración a México o a los Estados Unidos como uno de los pocos caminos viables para obtener una educación mejor conforme sus hijos van creciendo (UNICEF 2018; Banco Mundial 2020). Asimismo, miles de niños han dejado la escuela para huir de las amenazas y el acoso de las maras (bandas violentas que ejercen control territorial), especialmente durante su trayecto desde la escuela o hacia ella por zonas controladas por estas pandillas.

En **ciudadanía**, han disminuido los votantes jóvenes urbanos en elecciones presidenciales, de 62 % en 1990 a 52 % en 2010, frente a una población votante urbana total de 76 % en 1990 y 73 % en 2010 (OEA 2014). A eso hay que sumarle la población indocumentada, con cifras poco atendibles. En 2011, 8 % de los niños urbanos menores de cinco años no constaban en los registros de nacimiento, además de un 3 % de adultos urbanos indocumentados por opción.



Si bien las ciudades latinoamericanas enfrentan estos grandes desafíos, en los últimos veinte años se han dado avances importantes en DUS.

Sobre los **nuevos rostros urbanos**, Laclau (1996, 17) señala: “El analfabeto es solo la punta del iceberg donde el modelo educativo moderno, liberal, descansa para dar cuenta de la imposibilidad de su constitución definitiva”. Ciertamente, vivimos en una región donde la inclusión requiere de una transformación del conjunto; caso contrario, se corre el riesgo de una nueva subalternización. Sin embargo, cabe destacar algunos avances como los cambios curriculares más inclusivos.

En **economía urbana**, cabe destacar el surgimiento de visiones que abren oportunidades a nuevos nichos productivos y de mercado, como la economía naranja, entendida como el conjunto de actividades que permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios, cuyo valor puede estar basado en la propiedad intelectual. La economía naranja considera al talento y a la creatividad como insumo principal, y es capaz de generar empleo, riqueza y tener un impacto en la calidad de vida. En América Latina, la economía naranja ha creado más de 1,9 millones de empleos, 2,2 % del PIB regional.⁴ Me atrevo a decir que el futuro de la región es creativo, porque el extractivismo no es sostenible.

Han surgido nuevas formas de producir **ciudad**, basadas en el derecho a la ciudad, en la función social de la propiedad y en el principio del buen vivir

4 Más información en: www.regionaranja.org

(como nos recuerda Clara Irazábal). Esto ha hecho posible que países como Brasil y Colombia hayan desarrollado marcos legales y normativos redistributivos en torno al manejo de suelo urbano; además, esos principios, normas y leyes han inspirado a otros países de la región a seguir los mismos pasos.

Este giro ha posibilitado un mayor y mejor acceso a vivienda para comunidades y ciudadanos históricamente excluidos, con una oferta de vivienda diversificada. Además, en estos últimos veinte años se ha desarrollado una serie de programas de mejoramiento integral de barrios notables por innovación y cobertura: Morar Carioca y Favela Barrio en Brasil son ejemplos de ello. También han surgido visiones y modalidades de intervención notables como el urbanismo social de Medellín, hoy llamado pedagógico; es un urbanismo para la transformación social que busca fortalecer los procesos y herramientas de construcción de ciudadanía, el arraigo, las sinergias barriales y comunitarias, etc. (EDU 2015).

Sobre **cambio climático**, actualmente, diversas ciudades hacen esfuerzos para contribuir a las NDC (Contribuciones Nacionalmente Determinadas por sus siglas en inglés). Estas son entendidas como las metas a través de las cuales los países comunican, cada cinco años, los compromisos y planes que implementarán para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París de 2015, con el fin de combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. Se trata de esfuerzos urbanos incipientes y, en muchos casos, no comparables y no agregables —expresados en evaluaciones de vulnerabilidad, planes de mitigación y de adaptación—; sin embargo, el puntapié inicial está dado.

En **salud**, como en educación, ha habido una tendencia general hacia la privatización de los sistemas. Sin embargo, hay que reconocer que en este ámbito se ha dado un avance importante en lo que respecta a disminución del hambre y subalimentación urbana, en comparación con lo que sucedía veinte años atrás, en parte debido a la implementación de programas eficientes, pero también porque hoy la región es menos pobre y porque los sistemas de infraestructura alimentaria han mejorado (por ejemplo, los sistemas de mantención de la cadena de frío).

En **educación** siguen existiendo graves problemas de acceso y calidad, pero en comparación a lo que sucedía hace veinte años las tasas de escolaridad y de culminación de los ciclos escolares son mejores. El desafío de hoy son los currículums y el acceso a educación de calidad en segmentos física y socialmente marginados.

En **protección social**, siguiendo las recomendaciones n.º 202/2012 y n.º 204/2015 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los esfuerzos han estado dirigidos a consolidar un piso de protección social que garantice salud esencial para todos e ingreso para hogares con niños, adultos y adultos mayores. A este esfuerzo se suma el de formalizar el trabajo informal, proteger a empleadores y mejorar al Estado en regulación, recauda-

“

Este giro ha posibilitado un mayor y mejor acceso a vivienda para comunidades y ciudadanos históricamente excluidos ...

ción y legislación (Schwarzer 2013). Según estimaciones de 2017, la región contaba con más de 140 millones de trabajadores informales; de ellos, un 5 % (7 millones, estimativamente) eran mujeres, ocupadas en trabajo doméstico. Del total de fuerza laboral urbana en la región, 61 % está cubierta por al menos un beneficio de protección social.

En términos de **ciudadanía**, también hay avances, aunque hay cuestiones pendientes en lo que respecta a migración intrarregional (remesas, trabajo digno, pensiones, vivienda, registro civil, participación, entre otros).

En **gobernanza**, entendida como “la manera en que las autoridades e instituciones públicas adquieren y ejercen la autoridad para dar forma a la política pública y proporcionar bienes y servicios públicos” (Banco Mundial 2012, 12), se observan procesos de descentralización, rendición de cuentas y participación vinculante por parte de la ciudadanía en asuntos públicos importantes (los presupuestos locales participativos son un excelente ejemplo de participación vinculante y de rendición de cuentas). La baja recaudación fiscal a nivel local, la corrupción y la cooptación siguen siendo desafíos a ser superados. Sobre esto último, el Dr. Fernando Carrión tiene mucho que decirnos acerca de la expresión territorial de la Red Global del Narcotráfico en América Latina, que deriva en la existencia de gobiernos paralelos en nuestras ciudades, fuente de conflictos y de violencias urbanas cada vez más diversos y complejos.

1.3 Temas urbanos poco o mal abordados que la pandemia develó, exacerbó y generó

Al observar los avances, limitaciones y omisiones en materia urbana, me atrevo a concluir que en la región ha existido una incapacidad —en parte motivada por una falta de voluntad política, desconocimiento o por conflictos de intereses no resueltos— para tomar posiciones claras frente a grandes dilemas urbanos: densificar las ciudades versus expandirlas (disyuntiva que hoy, con la pandemia, hay que recuestionar), habitante versus ciudadano, medio ambiente y servicios ambientales, costos versus rentas urbanas.

Muchos de los acuerdos y lineamientos antes señalados no fueron abordados con la urgencia y prioridad que requiere un desastre como el generado por la actual pandemia; esto agravó situaciones urbanas deficitarias precedentes y dio pie a nuevos desafíos.

Según ONU Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la pandemia ha aumentado drásticamente la tasa de pobreza de mujeres y la brecha entre hombres y mujeres que viven en pobreza extrema. Se esperaba que la tasa de pobreza de las mujeres disminuyera en un 2,7 % entre 2019 y 2021, pero debido a la pandemia, ahora las proyecciones apuntan a un aumento de 9,1 %. Cada 100 hombres en pobreza extrema existen 118 mujeres en la misma condición, y es probable que la brecha aumente a 121 mujeres para el año 2030. Esto está aconteciendo en

una región donde las mujeres asumen la mayor parte de la responsabilidad del cuidado de la familia, ganan menos, ahorran menos y tienen trabajos mucho menos seguros (ONU 2020).

En **economía urbana**, la pandemia ha generado “la más severa recesión de la historia desde 1914 y 1930”, como bien señala Alicia Bárcena, Directora Ejecutiva de CEPAL⁵. El comercio internacional ha caído a un -15 % (a nivel mundial la cifra es de -13 % a 30 %), el desempleo ha caído en 5,3 %, lo que implica 12 millones más de desempleados, sobre una masa laboral con 53 % de informalidad. Los pobres han aumentado en 30 millones, es decir, la región ha pasado de 186 a 214 millones de pobres, y los pobres extremos (gente que vive con 1,9 dólar/día), de 67 a 83 millones. La pandemia ha golpeado más fuertemente a los asentamientos informales por ser lugares generalmente hacinados, faltos de servicios básicos, que albergan una masa laboral informal que se gana la vida en la calle.

La pandemia cambia la modalidad de estudio y trabajo, en ciudades donde muchos hogares no tienen acceso a internet, y donde la red ni siquiera existe. La disminución del comercio internacional obliga a las urbes a ser mucho más autosuficientes que antes, pero con recursos escasos y de modo sostenible.

1.4 Pospandemia: ¿Qué priorizar en nuestras ciudades como políticas urbanas y agenda de investigación?

Lo que revela la pandemia en general es una **enorme incapacidad funcional urbana**: servicios inexistentes, inaccesibles e inasequibles. Es altamente probable que las familias más pobres envíen a sus hijos al mercado de trabajo, lo que aumentará las tasas de trabajo infantil (la OIT estima que actualmente el 7,3 % de los niños de 5 a 17 años, unos 10,5 millones de niños trabajan). Por otro lado, la reapertura de los jardines de infantes va a determinar la capacidad de que algunos sectores reactiven sus actividades laborales, ya que sin las instituciones de educación y cuidado, las madres, los padres y los apoderados deberán seguir asumiendo estas tareas, como lo han hecho en estos últimos meses.

La **economía del cuidado** es clave para una recuperación económica sostenible; se requerirá de un pacto fiscal con foco en las mujeres para orientar recursos a la inversión, la creación de empleo y la inclusión digital y financiera, y sobre todo una infraestructura de cuidados que sea universal (Delgado Ramos y López García 2020).

En **salud**, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no han invertido lo necesario. Según la recomendación de la OPS para reducir las inequidades y aumentar la protección financiera en el marco del acceso y la cobertura universal, el gasto público del gobierno central en el sector debería ser del 6 % del PIB; sin embargo, en 2018 se situaba solo en un 2,2 %

5 Ver la entrevista completa en: <https://bit.ly/3kuS5YS>.

(CEPAL 2019; Naciones Unidas 2020). Debido a ello, se producirán fuertes impactos en este sector por la escasez de mano de obra calificada y de suministros médicos, así como por los mayores costos.

Hay que rediseñar las ciudades considerando la salud pública. Se debe pensar en la capacidad del sistema sanitario, junto con las tecnologías que pueden ayudar en esta gestión. Además, en todas las recuperaciones de desastres la iniciativa local y la coordinación con el gobierno nacional es importante para garantizar la respuesta económica y la provisión de servicios médicos.

El cierre de cientos de centros educacionales, la falta de infraestructura digital en los hogares, la escasa capacitación digital de profesores, padres y apoderados obliga a reforzar la infraestructura digital urbana, la capacitación y el acceso público al servicio.

Con la disminución de los viajes en las ciudades se puede esperar reducciones importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), como así como un mejoramiento de la calidad del aire en áreas metropolitanas. Por otro lado, aumenta la exposición al virus de la población más pobre, que es la que más usa el transporte público, lo que obliga a desdensificar los sistemas de transporte (y los espacios públicos en general), y a aumentar los sistemas de sanitización.

La planificación urbana debe contribuir a producir ciudades que sean resilientes a eventos extremos y disruptivos, como los climáticos, y, como vemos ahora, tiene que enfatizar en eventos de salud pública.

Es necesario promover una mayor ocupación de casas en las áreas centrales, donde hay una concentración de vacíos urbanos, pero también infraestructura consolidada. Asimismo, es preciso mejorar la distribución de servicios, equipamiento urbano e infraestructura en el territorio, fortalecer las centralidades donde viven las personas y garantizar que estén conectadas por un sistema de movilidad urbana eficiente e inclusivo.

Para una agenda urbana de investigación sólida en temas de COVID-19, es necesario abordar las siguientes áreas:

- Analizar, evaluar, proponer y coimplementar políticas de anticipación y prospectivas según escenarios sobre la base de la teoría del riesgo y la teoría del cambio.
- Hacer frente a los temas de desigualdad ambiental en las ciudades, que ahondan los riesgos y las comorbilidades.
- Revisar las políticas de vivienda, repensar su integración con las políticas climáticas y las desigualdades de manera integral, considerando que la pandemia ha intensificado y diversificado las funciones habitacionales.
- Analizar y proponer ciudades dialogantes e inclusivas, seguras desde el punto de vista sanitario, más autosuficientes, con acceso equitativo a bienes y servicios.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2020. *¿Qué podemos hacer para responder al COVID-19 en la ciudad informal?* Washington D.C.: BID. doi:10.18235/0002348
- Banco Mundial. 2017. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. <https://bit.ly/3hPYUEu>
- 2020. “La educación en América Latina enfrenta una crisis silenciosa, que con el tiempo se volverá estridente”. <https://bit.ly/2lxu1ayBertrano>, Fabio. 2013. “Extensión del piso de protección social a los trabajadores/as del sector rural en la economía informal (ACTRAV)”. Presentación preparada para el Curso Estrategias para la Implementación de Pisos de Protección Social en América Latina, Lima, 28 de octubre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020a. “América Latina y El Caribe ante la pandemia COVID 19. Efectos económicos y sociales”. Informe especial COVID-19 n.º 1. <https://bit.ly/3lvvyMH>
- 2020b. “Dimensionar los efectos del COVID 19 para pensar la reactivación”. Informe especial COVID-19 n.º 2. <https://bit.ly/3njsXGc>
- 2020c. “El desafío social en tiempos del COVID-19”. Informe especial COVID-19 n.º 3. <https://bit.ly/3pnZLjc>
- 2020d. “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación. Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”. Informe especial COVID-19 n.º 4. <https://bit.ly/3nkq15w>
- CEPAL y ONU Mujeres. 2020. “Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación”. <https://bit.ly/32HCM96>
- CEPAL y UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación). 2020. “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”. <https://bit.ly/3pmW0L3>
- CEPAL y UN-HABITAT. 2016. Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036, Santiago.
- Delgado Ramos, Gian Carlo, y David López-García, ed. 2020. *Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas*. México D.F.: Plataformas de Conocimiento para la Transformación Urbana. <https://bit.ly/2UmTugh>
- Donoso, Rosa Elena. 2015. “Instituciones de Propiedad Horizontal y Política de Vivienda de Interés Social: Comparando Bogotá y Quito”, IV Congreso Internacional de Construcción de Infraestructura y Vivienda, 28-30 de mayo de 2014, Quito-Ecuador.
- EDU. 2015. “Urbanismo social”. Cuaderno de trabajo. Medellín.
- Esquivel. 2007. “La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación”. *Revista Metrópoli* 2 (22).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2018. “Desarraigados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro”. <https://uni.cf/35rBeli>

- GLTN (Global Land Tool Network). 2015. “HABITAT III Issue Papers 9- Urban Land”. <https://bit.ly/2XgRuRg>
- Jordán, Ricardo, Luis Riffo y Antonio Prado, coord. 2017. *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y El Caribe: Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. CEPAL: Santiago.
- Laclau, Ernesto. 1996. *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Montero, Laetitia, y Johann García. 2017. *Panorama Multidimensional del Desarrollo Urbano en América Latina y El Caribe*. Santiago: CEPAL / Cooperación Regional Francesa para América del Sur. <https://bit.ly/2l-Cic39>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2020. “La pandemia de COVID-19 ampliará la brecha de pobreza entre mujeres y hombres”. <https://bit.ly/2XiroyG>
- Poduje Iván, Juan Pablo Martínez y Nicolás Jobet. 2015. *Infilling. Cómo cambió Santiago y nuestra forma de vivir la ciudad*. Santiago: Hueders.
- Schwarzer, H. 2013. Avances recientes, brechas de cobertura y desafíos de los Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe (ALC). Santiago de Chile: CEPAL.
- Siclari, Paola. 2017. “Desafíos urbanos latinoamericanos y caribeños de cara a los Objetivos de Desarrollo Sustentable y a la Nueva Agenda Urbana”. *Revista INVI* 32 (89): 199-211. <https://bit.ly/2H2hb3C>
- UN-HABITAT. 2017. “Nueva Agenda Urbana”. <https://bit.ly/2UqHPWY>
- 2020. “Key Messages on COVID-19 in Informal Settlements”. <https://bit.ly/2lzOrzw>

2. Los (des)enmascaramientos del COVID-19: De las pandemias al buen vivir

Clara Irazábal

Este ensayo pretende situarnos en el momento global en el que estamos viviendo y reconocer el reto —y ojalá ayudarnos también a asumirlo— que tenemos enfrente de nosotros, especialmente desde las disciplinas de los estudios urbanos y en planificación urbana. En el contexto de la pandemia del COVID-19, estamos viendo y viviendo grandes controversias en relación con ponerse o no ponerse una máscara de protección antiviral como un tema muy polémico. Usar o no la máscara revela mucho —enmascara o desenmascara— quiénes somos como individuos y como sociedades. Este debate tiene bastante relevancia en Ecuador, así como también en toda la región de América Latina y el Caribe, y tal vez es válido globalmente. Nos ponemos máscara cuando estamos en espacios sociales para protegernos a nosotros mismos, pero también para proteger a los demás de un posible contagio con COVID-19. Cuando hacemos esto, estamos a la vez desenmascarando, paradójicamente, nuestro sentido de responsabilidad social, nuestro sentido de sentido común, valga la redundancia, en el hecho de acatar las recomendaciones e información que estamos aprendiendo desde las ciencias y las/los expertas/os en salud que nos dicen cómo cuidarnos y cuidar a otras/os de este virus, así como también de respetar estas medidas que nos ponen, o a veces nos imponen, nuestros gobiernos, con el propósito de proteger la salud pública. Entonces, estos son “enmascaramientos” muy buenos.

Pero sabemos que, a la vez, lo que estamos viendo y viviendo en nuestras sociedades es que mucha gente no se pone máscaras porque no las tienen, porque no hay dónde conseguirlas, no cuentan con los recursos económicos para comprarlas, o no les han dotado de ellas a pesar de que son parte esencial de los equipamientos que necesitan para desarrollar su trabajo —estoy pensando particularmente en las/los proveedoras/es de la salud: médicas/os, enfermeras/os y otras profesiones. Además de quienes trabajan en el área de salud, muchas/os otras/os trabajadoras/es en áreas profesionales y de servicio (como las/os que cultivan alimentos, atienden en supermercados o son proveedoras/es de comida a domicilio) han sido catalogados como esenciales; sin embargo, no se les ha dotado del equipo de protección necesario, incluyendo máscaras, para enfrentar esta pandemia en sus lugares de trabajo. Muchas/os de estas/os trabajadoras/es no han tenido máscaras para laborar y, por consiguiente, se han

contagiado y han sufrido la enfermedad. Gran cantidad de doctoras/es, enfermeras/os y personal de otras áreas de la salud también han muerto porque no han tenido acceso a ellas.

Por último, es preciso analizar la politización de la máscara. En muchas sociedades hay gente que, aun teniendo acceso a ellas, no se las ponen porque no creen lo que está diciendo la ciencia, no creen en lo que les está diciendo su gobierno, que quizás pertenece a una afiliación política diferente de la que estas personas profesan, o por el contrario, siguen el ejemplo de sus presidentes y de otras autoridades, como en los casos de Brasil o Estados Unidos, donde los mandatarios no usan máscaras y desacreditan a sus propios consejeros/as científicos/as que las recomiendan. Al “desenmascararse” literalmente de esta manera, estas personas simplemente exponen su ideología, que en algún caso puede ser anarquista, pero que por lo general es individualista, por no decir abiertamente egoísta; en algunos casos han llegado a expresarse de estas maneras: “Ni me protejo yo ni protejo a otros”; “Nadie me va a decir lo que puedo y no puedo hacer con mi vida”; “Nadie puede mermar mi derecho a hacer

lo que me dé la gana...”. Estas renuencias a utilizar máscaras son terribles porque desenmascaran no solo a la persona, sino que también ponen en evidencia los valores poco solidarios que muchas veces tenemos como sociedad, y la polarización que existe en nuestras sociedades. Por un lado, estamos quienes nos dejamos orientar por las ciencias y por la buena voluntad de gobiernos que quieren proteger la salud pública. Por otro lado, hay quienes están en contra de la ciencia o se oponen a los gobiernos de turno en sus países; por lo tanto, no están dispuestos a acatar sus recomendaciones u órdenes, aun cuando estas implicarían la protección de la salud propia y pública.



Los enmascaramientos y desenmascaramientos literales y figurativos que estamos experimentando durante la pandemia del COVID-19 revelan la profunda crisis de salud pública o sanitaria, que además viene acompañada, es causada y, a la vez, produce y crea sinergias con otras que ya acarreamos desde antes del coronavirus. Evidentemente, una de ellas es la ocasionada por el cambio climático. Muchas/os argumentan que el COVID-19 podría ser, en parte, consecuencia de la crisis climática, porque esta ha afectado a la flora y la fauna globales de una manera tal que favorece al apareamiento de nuevos virus, y que por estas afectaciones ecosistémicas es posible que en el futuro próximo tengamos que enfrentar más endemias y más pandemias con mayor frecuencia e intensidad que en el resto de la historia de la humanidad.

Además, está la crisis sociorracial, que siempre ha existido, sobre todo, como la conocemos hoy, desde las épocas de la conquista y la colonia en Latinoamérica, pero de la que ahora hay un reconocimiento público más generalizado que en el pasado. Actualmente, tenemos más conciencia de esta crisis a flor de piel, porque muchos movimientos sociales, no solo en los Estados Unidos —desde donde estoy escribiendo—, sino también en toda Latinoamérica y el resto del mundo, se han revelado abierta y fuertemente en contra de las opresiones étnicas y raciales, así como las discriminaciones y explotaciones sociales de todo orden, incluyendo las de sexo, género y religión, entre otras.

Por último, está la crisis económica, que se ha magnificado impresionantemente en conjunto con las otras. La conjunción de todas estas crisis nos obliga a enfrentarnos a una pandemia cuatripartita. Esta tiene, al menos, cuatro extremidades monstruosas que se nutren unas de otras y se refuerzan entre sí. Los problemas y sufrimientos que confronta la humanidad son los síntomas que esta pandemia multifacética causa en el mundo: la pobreza, la inseguridad alimenticia, las personas enfermas y muertas por el COVID-19, las víctimas y despojadas/os por los desastres climáticos. Pero para poder dar respuesta efectiva a estas condiciones, quiero invitarla/os a que hurguemos un poquito más profundo e identifiquemos no solo los síntomas, sino también las causas de estas crisis.

Yo creo que en la raíz de todas estas crisis, en la raíz de la pandemia cuatripartita que afrontamos, está lo que podemos llamar el neoliberalismo colonialista. Algunos lo llaman simplemente neoliberalismo, otros, yendo un poco más allá, le dicen neoliberalismo racial (Laó-Montes 2018). Pienso que es importante denotarlo como colonialista porque manifiesta todos estos rasgos que son racistas pero también imperialistas y neocolonialistas, y creo que estas características se refuerzan unas a otras y operan como un monstruo de múltiples cabezas. Todas/os sabemos que el neoliberalismo es una serie de políticas económicas sociales y culturales, es una doctrina y es una ideología; pero aquí quiero apuntar y hacer énfasis en la noción de que el neoliberalismo colonialista es un paradigma de civilización, es decir que estamos toda/os inmersos en él, tanto así que muchas/os de nosotras/os acabamos por no reconocerlo más, no lo vemos más, pues se ha naturalizado frente a nuestros ojos. Este paradigma de civilización, el neoliberalismo colonialista, está centrado en el mercado capitalista como principio regulador de la vida social en general, desplazando del núcleo a la vida misma; y así como regula la vida social en general, también lo hace con los estudios urbanos y la planificación urbana. Propongo que tenemos que deshacernos de ese monstruo que los ciega.

¿Cómo se manifiesta el neoliberalismo colonialista en nuestras ciudades? A través de tres expresiones: la colonialidad del poder, es decir, las violencias a través de acciones que son, en su origen, violencias axiológicas porque parten de nuestros valores; la colonialidad del saber, es decir, violencias epistémicas que disminuyen, denigran o invisibilizan el valor de los saberes que tenemos en nuestras propias sociedades, sobrevalorando en su lugar el de los

saberes exógenos; y la colonialidad del ser, es decir, violencias ontológicas en contra del ser, de nuestra naturaleza, esencia y valor intrínseco como seres humanos, como diferentes sociedades humanas, y también como seres de otras especies y de la naturaleza en su generalidad (Quijano 1991, 2000). Estas violencias se generan tanto en la praxis profesional como en la academia, y es de esos espacios de donde las debemos extirpar.

El urbanismo colonialista se expresa entonces en nuestra ciudad a través de la criminalización, marginalización social y política, desvalorización cultural y deshumanización de sujetos oprimidos, y también de territorios explotados, bajo esas lógicas de la colonialidad a las que me referí, que accionan violencias estructurales de tipo axiológico, epistémico y ontológico.

Estas se revelan y se manifiestan a través de discursos y de políticas de desarrollo urbano; y estas últimas, a su vez, se cristalizan en proyectos, programas, planes y políticas que transforman a nuestras ciudades. Entonces, para responder a esta pandemia cuatripartita a la que me he referido, propongo que, inmediatamente, aceptemos el reto de asumir una planificación también cuatripartita que responda a cada una de estas crisis en términos específicos, pero además en forma holística al fenómeno que componen juntas, entendiendo que crean un sistema y unas sinergias perversas cuando operan entre sí. Estas crisis componen un fenómeno conjunto más grande que la suma de las partes; por ello, la planificación que dé cuenta de ellas está necesariamente llamada a responder de manera sinérgica y multidimensional.

A pesar de esta complejidad y de la escala del reto, tenemos la capacidad de transitar de las crisis al buen vivir, rescatando esa noción que tomamos de grupos de indígenas andinos de la región de Ecuador y sus vecinos, y que el país ha tenido a bien asumirla en sus programas de gobierno. Algunas personas se han quejado de que han habido tergiversaciones de interpretación o de implementación de los proyectos asociados a esta noción por parte del Estado ecuatoriano; pero aunque este fuera el caso, que no cabe aquí discutir, creo que siempre podemos y debemos volver a los orígenes en un rescate epistémico de esos saberes. Esto supondría abrazar un modelo, un paradigma de planificación decolonial, que se concentre en: 1. un rescate y una recreación de poderes; 2. un rescate de saberes, como el de la noción de buen vivir, que considero que nos puede dar un foco y una dirección hacia dónde dirigirnos, así como valores con los cuales evaluar nuestras acciones en los estudios urbanos y en la planificación urbana; y 3. un rescate del ser y de todas las maneras de ser, no solo las referidas al ser humano, sino también de todos los otros seres con quienes compartimos el ecosistema del planeta.

El buen vivir es un concepto en construcción bajo distintas perspectivas que se nutren desde las reflexiones académicas hasta las prácticas de los movimientos sociales. Resulta de una recuperación de sensibilidades y saberes propios de algunos pueblos indígenas que apuestan por una alternativa sustancial al desarrollismo convencional. Las diferentes expresiones

“

En la raíz de la pandemia cuatripartita que afrontamos está lo que podemos llamar el neoliberalismo colonialista.

del buen vivir se apartan de las ideas occidentales convencionales del progreso y comparten una plataforma política común basada en una ética que reconoce los valores intrínsecos de la naturaleza, una actitud decolonial y la búsqueda de alternativas al desarrollo. El buen vivir recupera la idea del bienestar en una forma expandida, trascendiendo las limitaciones del consumo material y recobrando las dimensiones afectivas y espirituales. En su rechazo al desarrollismo, el buen vivir rebate al paradigma civilizatorio que lo subyace, el neoliberalismo colonialista, pero va más allá de la mera resistencia, constituyéndose en un nuevo paradigma civilizatorio que centra el valor de la vida, en todas sus manifestaciones, en vez del capital económico-financiero, como el alfa y el omega de nuestras intenciones y acciones, incluyendo la planificación urbana que transforma nuestras ciudades.

Ante la pandemia cuatripartita que sufrimos en las ciudades latinoamericanas, el buen vivir puede marcarnos una ruta tanto para corregir las desigualdades sociales y ambientales existentes como para asegurarnos de que no se originen otras nuevas, y así avancemos hacia otros mundos posibles donde todas/os podamos vivir con justicia y sostenibilidad. Esto es lo que propongo: superar la crisis civilizatoria en la que estamos inmersas/os, moviéndonos desde ella hacia el buen vivir. Dados los altos porcentajes de población que habitan en áreas urbanas en Latinoamérica y el Caribe, creo que es inmenso el potencial que tienen nuestras disciplinas que representan a los estudios urbanos y a la planificación urbana para liderar con el ejemplo en el pensar y el actuar que contribuyan al rescate y la regeneración del bienestar para nuestras comunidades: rescates axiológicos de nuestros valores, rescates epistémicos de nuestros saberes y rescates ontológicos de nuestro(s) ser(es) y maneras de ser.

Referencias

- Gudynas, Eduardo, y Alberto Acosta. 2011. “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 16 (53): 71-83. <http://bit.ly/37WeaNc>
- Laó-Montes, Agustín. “Neoliberalismo racial y políticas afrolatinoamericanas de cara a la crisis global. En *Afrodescendencias: Voces en resistencia*, editado por Rosa Campoalegre Septién, 245-266. Buenos Aires: CLACSO.
- Quijano, Aníbal. 1991. “Colonialidad y modernidad / racionalidad”. *Perú Indígena* 13 (29): 11-20. <https://bit.ly/35Ozrpg>
- 2000. “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, compilado por Edgardo Lander. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/3kEH5sE>



3. Urbanización informal en tiempos de corona: Cómo el coronavirus podría cambiar la forma como tratamos a la urbanización informal

Roberto Rocco

El artículo aborda el tema de cómo el coronavirus nos puede dar claves para cambiar nuestra visión actual sobre la urbanización informal; para ello, en primer lugar, es importante definirla. Luego, nos daremos cuenta de que la informalidad urbana se manifiesta de manera muy diferente según el contexto. Esto se refleja en la diversidad de nombres aplicados a este tipo de urbanización en varios lugares del mundo y, sobre todo, en América Latina. Términos como barrios populares, barriadas, tugurios, villas miseria, favelas y chabolas son más que simples regionalismos lingüísticos, ya que también denotan diferentes tipos de urbanización, con características físicas y orígenes históricos distintos.

Para entender el significado socioeconómico de la urbanización informal, hay que distinguirla de la urbanización vernácula. Así es posible comprender la informalidad urbana incrustada en los procesos de modernización defectuosos en países del Sur global. Una situación diferente ocurrió con la modernización clásica experimentada en Europa y América del Norte, con largos procesos de acumulación del capital gracias a sus proyectos de colonización y saqueo de las poblaciones indígenas y africanas. Es decir, lo que sucedió en los países del Sur global es un proceso de modernización muy particular, que produce un contrario: la opresión y exclusión de grandes grupos; fue impuesto desde afuera con severos procesos de colonización y dominación económica; y, por lo tanto, ha sido deficiente, incompleto, dependiente y, excluyente con respecto a varios sectores de la población urbana del Sur global, lo que genera una forma urbana que se convierte en una verdadera expresión material de la exclusión. La urbanización informal no solo existe para acomodar a gran parte de la población urbana más pobre, sino que además deriva en una ciudad formal excesivamente mercantilizada.

La exclusión no es solamente económica, sino que también contempla impedir que la población pobre acceda a estructuras de ciudadanía. El concepto de ciudadanía debe ser entendido, de acuerdo con Holston y otros autores (Caldeira y Holston 2008; Holston 2009; Holston y Appadurai 1999), mucho más que como la pertenencia a una unidad de gobernación, sino como una ciudadanía activa que presupone derechos y deberes.

Este entendimiento es crucial para el análisis de la urbanización informal, que se basa fundamentalmente en el concepto de derechos positivos —es decir, derechos a servicios o bienes públicos que deben ser fortalecidos a través de la acción colectiva, o sea, de la acción del Estado—, que se desarrolla más adelante.

Es necesario detenernos en dos visiones básicamente opuestas sobre la urbanización informal. La primera reconoce que los ciudadanos de las barriadas tienen ingenio, sentido emprendedor, capacidad de autoorganización y sentido de comunidad. Si bien estas condiciones pueden ser ciertas, esta posición corre el riesgo de caer en la trampa de romantizar la pobreza de los habitantes de los asentamientos informales. Aunque los ciudadanos que viven en asentamientos informales muchas veces expresan un sentido de comunidad del que carecen los ciudadanos que habitan los barrios formales de la ciudad, los primeros enfrentan dificultades y pobreza indescriptibles. Esta perspectiva también roza con el libertarismo, peligrosamente cercano al neoliberalismo. O sea, la celebración de la libertad y del espíritu empresarial de los ciudadanos va de la mano de la ausencia del Estado y de la falta de acceso a los derechos positivos.

“

... una ciudadanía activa que presupone derechos y deberes.

La segunda posición frente a la urbanización informal plantea que los asentamientos informales evidencian opresión, exclusión, falta de acceso a los derechos y termina por no reconocer ni la capacidad de agencia de los habitantes ni otro tipo de derechos que discutiremos más adelante: sus derechos negativos (el derecho de no tener sus libertades infringidas). Esa posición nos da la oportunidad de discutir con mayor profundidad el carácter de las libertades civiles de los ciudadanos en la urbe.

Se puede conciliar las dos posiciones y argumentar que los ciudadanos que trabajan para tener un lugar en la urbe, aunque en condiciones muy difíciles, en realidad están haciendo un esfuerzo por incluirse en su espacio político, desde donde podrán luchar por su inclusión en estructuras de ciudadanía que les permitan acceder a derechos positivos en un futuro (o que sus hijos lo hagan). Esta idea ha sido desarrollada por Holston (2009), entre otros, con su concepto de ciudadanía insurgente. He discutido alrededor del tema detalladamente en mi artículo “The ideologies of informality: Informal urbanization in the architectural and planning discourses” (Ballegooijen y Rocco 2013) y en el libro *The ideologies of informality: Informal urbanization in the architectural and planning discourses* (Rocco y Ballegooijen 2018). En pocas palabras, es cierto que los ciudadanos migran a la ciudad buscando trabajo y oportunidades, pero también desean algo más: la participación en el espacio de la política y el derecho a tener derechos, ya que quienes viven en las zonas rurales de los países del Sur global muchas veces se ven privados de acceder a los servicios y derechos que gozan sus conciudadanos en la urbe.



3.1 Derechos positivos y derechos negativos

En las ciencias políticas, los derechos negativos están relacionados con no tener libertades infringidas ni por el Estado ni por nadie más. Incluyen, por ejemplo, la libertad de expresión, de libre asociación, de culto, de movimiento, etc. En otras palabras, los derechos negativos aseguran que el individuo no tenga sus libertades individuales restringidas por las acciones de una fuerza externa. Los derechos positivos, en cambio, permiten acceder a algo, a un servicio o a una condición que dependen de una acción externa. Muchas veces, los derechos positivos se subordinan a la acción colectiva de la sociedad, o, en otras palabras, dependen de la acción del Estado. Es comprensible que diferentes sociedades definan los derechos positivos de acuerdo con sus tradiciones históricas, inclinaciones ideológicas o sus capacidades de proveerlos a partir de la acción pública. Sin embargo, hay un conjunto de derechos a los que se cree que cualquier ser humano debe acceder. Por ejemplo, el derecho a la seguridad, a la salud, a la educación y, muy especialmente para nosotros, a una vivienda adecuada y digna. Hay innumerables marcos legales y declarativos que aseguran estos derechos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, firmada por los países de las Naciones Unidas en 1948, en París. Su artículo 25 asegura que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (Naciones Unidas 1948). Ese artículo es una lista no exhaustiva de derechos positivos a los que deberían acceder ciudadanos de todo el mundo.

Para la relatora especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda, este

no significa que todos tengan derecho a una vivienda proporcionada por el gobierno de inmediato. Significa que los gobiernos deben garantizar que todos, en particular los grupos más desfavorecidos, tengan acceso a una vivienda adecuada. La vivienda solo es adecuada si es asequible, si tiene agua potable, instalaciones de saneamiento, electricidad y otros servicios básicos, y si está cerca de escuelas, servicios de salud y oportunidades de empleo. El derecho a la vivienda es interdependiente con otros derechos humanos como los derechos a la salud, la educación y el empleo. También está integralmente relacionado con los derechos a la no discriminación y la igualdad. Y, dado que una vivienda adecuada es fundamental para las condiciones sociales necesarias para la dignidad humana, está íntimamente relacionada con el derecho a la vida (Naciones Unidas 2019).

Bajo esa luz, y teniendo en cuenta el impacto del coronavirus a nivel mundial, es necesario empezar a pensar el derecho a la vivienda de manera distinta, lo cual tiene un impacto inmediato en cómo concebimos la urbanización informal y la urbanización formal. Un punto fundamental es considerar que el derecho a la vivienda es interdependiente con otros derechos humanos, como el derecho a una vida digna, a la salud y a la seguridad.

Me parece evidente que la urbanización informal no es sostenible ni resiliente en términos de salud pública y de seguridad sanitaria. Aquí es necesario hacer un paréntesis importante, porque las noticias que nos llegan de varias barriadas alrededor del mundo es que muchas están logrando contener el virus de manera notable, gracias a su organización y sentido de comunidad, además de la acción de un gran número de ONG. Sin embargo, hasta el momento es imposible hacer un balance acerca de cómo las comunidades informales han sido afectadas por el coronavirus, y tendremos que esperar algunos meses o incluso años hasta que estudios confiables salgan a la luz (este texto se escribe a inicios de septiembre de 2020, mientras la pandemia está en su apogeo en muchos países). Podemos afirmar que las condiciones físicas y espaciales de la mayoría de los asentamientos informales no ayudan a contener la expansión del virus, ni contribuyen a la salud de los habitantes. Especialmente, no sirven para la creación de la seguridad sanitaria como un bien público en toda la ciudad.

No se trata aquí de volver al urbanismo higienista de comienzos del siglo XX, con el que simplemente se sacaba a los pobres de los centros de las ciudades, facilitando la aparición de tugurios en las afueras para proteger la salud de los ricos, o se separaba las actividades industriales de las demás para preservar la calidad del aire en los barrios más ricos, mientras los obreros se amontonaban en conventillos cerca de las industrias. Para crear un bien verdaderamente público como la seguridad sanitaria, será necesario pensar la ciudad en su totalidad e incluir a todos los ciudadanos, sin ninguna distinción de género, raza, credo o clase social.

Recordemos que un bien público es no excluyente y tiene consumo no rival. ¿Qué significa todo esto? No excluyente implica que nadie puede ser excluido de su consumo, mientras que no rival quiere decir que su disponibilidad no disminuye aunque se consuma. La seguridad pública es el mejor ejemplo de un bien público creado por la acción colectiva a través de un gran número de acciones interconectadas que resultan en un estado en donde todos quienes habitan un determinado lugar disfrutan de esa seguridad, y al hacerlo esta no disminuye. Además, la seguridad sanitaria debe ser total, ya que proteger solamente a una parte de la población en una pandemia es imposible.

La noción de bien público es muy importante para nosotros y es necesario que la comprendamos correctamente. Un bien público casi siempre es gratuito en el punto de consumo, pero eso no significa que no cueste nada a la sociedad. Al contrario, gobiernos regionales y locales deben invertir mucho para crear bienes públicos. Esa inversión del dinero público puede venir en compañía de inversiones privadas, y nada impide que el sector privado cree estos bienes. Muchos defensores de la empresa privada dirían que su rol es esencial para crear estabilidad y prosperidad, dos condiciones que pueden ser consideradas bienes públicos. Dentro de las grandes estrategias para crear bienes públicos, hay espacio para la inversión privada; por ejemplo, en una encaminada a mejorar la movilidad en una ciudad donde algunos de los insumos e infraestructuras pueden ser privados.



En ese caso, la iniciativa privada debe ser compensada por sus servicios y equipamientos, ya que su esencia es obtener ganancias, mientras que los bienes públicos nos las producen.

Aquí debemos guardarnos de pensar que los bienes públicos siempre necesitan de las asociaciones entre lo público y lo privado, o que la iniciativa privada es más eficaz en proveer bienes públicos a través de concesiones y asociaciones. De hecho, hay poca evidencia concreta para demostrar la eficacia de las privatizaciones que recomienda el neoliberalismo para suministrar servicios públicos y para crear bienes verdaderamente públicos. En algunos casos, aunque el bien público no sea totalmente gratuito en su punto de consumo, el Estado suele garantizar el acceso de todos los ciudadanos mediante subsidios e insumos. Por ejemplo, en una ciudad donde el transporte público es pagado (como en la gran mayoría), la movilidad urbana será un bien público si el Estado trabaja para garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a esa movilidad a través de subsidios.

Si empezamos a considerar la vivienda como un equipamiento necesario para crear varios bienes públicos, inclusive la seguridad sanitaria de una ciudad, entonces podríamos pensar que debería ser financiada como una infraestructura que posibilita que todos los ciudadanos tengan acceso a ella. En este caso, los habitantes de los asentamientos informales tendrían derecho a una vivienda digna porque es obligación moral del Estado proveer a sus ciudadanos de todos los derechos humanos fundamentales por intermedio de acción colectiva financiada por sus impuestos. El derecho a la vivienda sirve también para crear un estado de seguridad sanitaria en donde todos los ciudadanos tengan acceso a una infraestructura pública que garantice la posibilidad de protegerse del virus y detener su propagación para el resto de la sociedad.

Como toda infraestructura pública, la vivienda social no debe convertirse en propiedad privada, y eso representa uno de los grandes retos para los políticos latinoamericanos, en vista del profundo apego a la idea de tener una casa “propia”. Esa es una actitud puramente cultural, basada sólidamente en la desigualdad social de la región y en el carácter patrimonialista que acompaña a sus élites desde los tiempos de la colonia. En muchos países del mundo, como en Holanda, Alemania, Austria y otros, se manejan grandes stocks de vivienda social de alquiler. En otras palabras, convertir al ciudadano en propietario de bienes inmuebles no es uno de los deberes fundamentales del Estado, sino darle condiciones para tener una vivienda digna (aunque no le pertenezca privadamente). Tendríamos que dar un enorme paso para dejar de considerar a la vivienda como una mercancía y al suelo urbano como una máquina de hacer dinero, especialmente en América Latina, donde la propiedad privada tiene un carácter casi sacrosanto. Debemos reconocer que en muchas sociedades capitalistas avanzadas la propiedad privada no es un valor absoluto e inmutable, y además existen varias maneras de lidiar con la propiedad pública de los inmuebles y de la tierra urbana.

La cuestión del precio de la tierra urbana y su carácter mercantilizado es la principal barrera para políticas más eficientes de habitación social que consideren a la vivienda como un tipo de infraestructura pública. Hay alternativas de tenencia de la tierra más allá de la propiedad privada. Desde los grandes stocks de tierra pública, es decir, bancos públicos de tierra, al *leasing* de la tierra urbana como una alternativa a la propiedad privada. También existe el derecho del Estado a expropiar, así como los llamados *community land trusts* (fideicomisos de tierras comunitarias), que le darían más latitud para administrar la vivienda social como una infraestructura pública y no como un bien privado. Sin políticas de tierra adecuadas que permitan al Estado manejar la vivienda social con miras a crear bienes públicos y, al mismo tiempo, promover principalmente la seguridad sanitaria y la coherencia social (y, por lo tanto, el bienestar social) nunca lograremos adaptar nuestras ciudades a las amenazas de una nueva pandemia, ya que el mercado ha fallado miserablemente en proveer vivienda digna a la mayoría de las poblaciones.

Referencias

- Ballegooijen, Jan Van, y Roberto Rocco. 2013. “The ideologies of informality: Informal urbanization in the architectural and planning discourses”. *Third World Quarterly* 34 (10): 1794-1810. doi:10.1080/01436597.2013.851890
- Caldeira, Teresa, y James Holston. 2008. “State and Urban Space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions”. En *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*, editado por Aihwa Ong y Stephen Collier, 393-416. Londres: Blackwell.
- Holston, James. 2009. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton-Woodstock: Princeton University Press.
- Holston, James, y Arjun Appadurai. 1999. “Introduction: Cities and Citizenship”. En *Cities and Citizenship*, editado por James Holston, 1-20. Durham: Duke University Press.
- Naciones Unidas. 1948. “Declaración Universal de Derechos Humanos”. <https://bit.ly/3jMoIOo>
- (2019). “UN Special Rapporteur on the Right to Housing: Why Housing”. <https://bit.ly/2HRZPq7>
- Rocco, Roberto, y Jan Van Ballegooijen, eds. 2018. *The Routledge Handbook on Informal Urbanisation*. Nueva York: Routledge.

4. Movilidad sostenible: alternativas ciudadanas, bajas en carbono y sensibles al género

Julie Gamble

Vivimos en un siglo urbano en el que ciudades como Quito han soportado diferentes tipos de crisis durante los últimos diez años. Esta urbe, por ejemplo, ha experimentado muchos problemas, como el cambio climático, el COVID-19 y el levantamiento de octubre de 2019. En este sentido, es difícil exigir mejores, más modernos y novedosos paradigmas de sostenibilidad para enfrentar los desafíos de la movilidad urbana, con la incertidumbre y la imprevisibilidad que hoy en día definen a la vida cotidiana. Actualmente, Quito sufre restricciones de movilidad debido a la pandemia, lo que ofrece nuevas oportunidades para encarar viejos problemas, por lo que planteo dos modelos urbanos distintos, que presentaré hoy.

Como urbanista y etnógrafa feminista, orientaré mi charla alrededor de las observaciones y resultados de investigación que he recopilado al analizar cuestiones de movilidad urbana, transporte y justicia en Quito, durante la década pasada. Empezaré con dos preguntas básicas: ¿cómo podemos imaginar el transporte como un aspecto fundamental para crear un entorno urbano seguro y de cuidado? y ¿qué estrategias implementadas pueden ayudarnos a fomentar una ciudad con bajas emisiones de carbono?

Primero definiré un modelo urbano que creo que es visible en Quito: desarrollo orientado al transporte. Luego, sobrepasaré nuestra comprensión del desarrollo orientado al transporte ofreciendo una alternativa local y eficiente que ya existe para moverse en la ciudad. Posteriormente, discutiré otro modelo urbano planteado por la arquitecta, paisajista e historiadora Dolores Hayden (1980), que orienta sobre cómo pensar una ciudad no sexista y con bajas emisiones de carbono.

Para empezar, el modelo de transporte sostenible predominante por el que abogan muchos planificadores e ingenieros especializados en el tema se llama desarrollo orientado al transporte (DOT). Académicos como Robert Cervero, Stefan Al y Erick Guerra (2017) han ofrecido una rúbrica para orientar a las ciudades hacia una visión desarrollista dedicada al transporte. En resumen, ellos plantean la densificación, entornos urbanos caminables que están articulados por corredores de transporte. Bajo el DOT, es importante complementar el acceso al transporte con categorías de uso del suelo que están restringidas a lo residencial, comercial y de recreación

cercana al acceso al transporte. Juntos, al planificar de esta manera, acortamos los viajes y creamos ciudades a escala humana.

Los ejemplos en Quito pueden incluir ciertas áreas de influencia alrededor del Metro Q o de la Ecovía. Uno fácil de percibir se encuentra en el sector centro-norte de la ciudad, entre el colegio Benalcázar y el parque La Carolina. Esta es una organización de vivienda ideal para las personas que viven en la República de El Salvador y sus alrededores. Este barrio residencial se encuentra a poca distancia de varias líneas de transporte público que recorren de norte a sur la avenida de Los Shyris y la Ecovía en la 6 de Diciembre. También hay un par de líneas de bus que van de este a oeste por la avenida Naciones Unidas y tramos de la Eloy Alfaro. Además, el parque La Carolina está cerca para quienes deseen caminar hasta un punto de diversión. Todo esto sucede alrededor de un barrio increíblemente poblado, que es uno de los centros de trabajo más densos de la ciudad, ubicado en el “hipercentro”, para quienes conocen la terminología del DMQ. Esta zona se caracteriza por la mayor concentración de fuentes de trabajo de la ciudad y la aglomeración de los servicios urbanos básicos.

Esta fórmula parece ideal, pero quienes conocemos muy bien la ciudad sabemos que este tipo de patrón de desarrollo urbano está disponible estrictamente para un segmento de la élite de la sociedad urbana. Esta es una de las zonas más caras para habitar en Quito. En la actualidad, el hipercentro está creciendo en altura, lo que implica nuevos proyectos inmobiliarios de élite que ofrecen estilos de vida inclusivos, marcados por su “orientación ecológica”. Con elementos como estos, Quito continúa desarrollándose bajo la apariencia de un desarrollo urbano sostenible. Por lo tanto, dichos elementos de este modelo de desarrollo de transporte sostenible están orientados hacia el desarrollo urbano capitalista, densificando a través de la acumulación y la especulación inmobiliaria. Al armar la imagen conjunta, uno se pregunta: ¿cómo es y cómo se presenta a escala humana este modelo urbano orientado al transporte para otros en Quito? Específicamente, ¿cómo esas opciones se plantean en los sectores populares y barrios de una misma ciudad? ¿Puede existir un modelo de desarrollo orientado al transporte para las periferias?

Entre 2016 y 2018, a través de un trabajo encargado por el Instituto Lincoln de la Políticas de Suelo y apoyado por la Universidad San Francisco de Quito, con la urbanista Elisa Puga y Cristen Dávalos nos propusimos descifrar mejor este rompecabezas. Buscábamos comprender cómo el desarrollo orientado al transporte podría funcionar en otros contextos urbanos. Para comenzar, caminamos por áreas densificadas como la avenida República de El Salvador y descubrimos un conjunto de opciones de movilidad para las personas que se dirigen hacia el centro-norte de la ciudad. Estos servicios se conocen comúnmente como taxis-rutas o informales. Se los puede encontrar en la avenida República de El Salvador, cerca de la avenida Naciones Unidas, detrás del Quicentro, o en la esquina del parque La Carolina, cerca de la oficina de correos y el CCI. En el transcurso de aproximadamente un año, se identificaron aproximadamente 30 empresas. A través



de una encuesta de interceptación, nosotras encontramos que muchas personas usan estos servicios porque son una opción más cómoda, son más pequeños, flexibles y los recogen directamente de sus vecindarios en muchos sectores de Quito.

Para obtener estos resultados, primero llevamos a cabo una investigación del sitio, viajamos a varias partes de la ciudad, entrevistamos y proporcionamos a las empresas dispositivos GPS para comprender por dónde se movían. Luego, trabajamos con científicos espaciales, con quienes modelamos estos recorridos, en relación con un par de variables que detallan el entorno urbano. Finalmente, realizamos una encuesta de interceptación para comprender el comportamiento de viaje de las y los usuarios.

Los resultados de la investigación se encuentran en el *working paper* de Gamble y Puga (2019), pero subrayo los hallazgos primordiales. Primero, descubrimos que los taxi-rutas se mueven en áreas densamente pobladas de la ciudad, hacia afuera y hacia adentro de las periferias. En segundo lugar, encontramos que los patrones de movimiento tienen una relación espacial muy cercana con ciertas clases de uso del suelo en la urbe. Esto incluye la medición de los patrones de nuestros GPS en relación con las categorías de dichos usos. Los resultados fueron abrumadores al alinear y demostrar tendencias interesantes: los taxi-rutas comienzan y terminan sus recorridos en las zonas determinadas para uso de suelo mixto y las áreas residenciales de la ciudad. Esto significa que hay un acceso colectivo de transporte público que se encuentra a una distancia caminable de barrios urbanos residenciales densos, que también cuentan con usos de suelo mixtos como actividades comerciales y de ocio. Al modelar otros fenómenos urbanos descubrimos que estos servicios atienden áreas periféricas y de mayor crecimiento de la ciudad. Esto significa que las redes de transporte público tienen la oportunidad de contener y cuidar a otras comunidades a través de prácticas sostenibles vernáculas (Greenberg 2013).

Estas áreas periféricas de la ciudad actualmente no están gozando del impacto del futuro ecológico orientado al crecimiento a través del DOT. Los servicios de transporte informal como los taxi-rutas son opciones sostenibles, eficientes y orientadas al suelo para las personas que han descubierto los movimientos y los intersticios de la ciudad, en palabras del urbanista africano Abdumaliq Simone (2015). Creo que estas prácticas locales, originarias —transporte informal—, también ocurren en alineación con las tendencias globales de movilidad sostenible, ofrecidas y visibilizadas por los ciudadanos de Quito, no por los expertos en transporte del Norte global. Con respecto a lo que podemos aprender sobre las ciudades con bajas emisiones de carbono, debemos entender que los modelos de desarrollo orientados al transporte son aspectos importantes para las urbes, pero extenderlos solamente a ciertas áreas destinadas al desarrollo inmobiliario no funcionará. Con el fin de impactar en las emisiones de carbono de las ciudades, hay que pensar en soluciones como la electrificación de los servicios de transporte, comenzado en los márgenes, lo que significa descubrir la realidad desde la que se mueven los sectores populares que viven en las periferias.

“

¿cómo podemos imaginar el transporte como un aspecto fundamental para crear un entorno urbano seguro y de cuidado?

Estos resultados son una oportunidad para que se puedan conocer otros fenómenos continuos y recurrentes de movilidad urbana que ocurren en Quito. Como lo había mencionado antes, el trabajo de la historiadora y paisajista feminista Dolores Hayden (1980), en su artículo central “¿Cómo sería una ciudad no sexista?”, propone un manifiesto para feminizar la urbe. La autora está interesada en las formas en que los servicios de consumo colectivo se destinan desde la perspectiva de la mujer. El planteamiento es revolucionario por su énfasis en la escala de barrio, los servicios de transporte colectivo, servicios de buses pequeños y la atención al cuidado de las y los niños. Expertos en movilidad y transporte como Tim Schwanen (2018) o Paola Jirón (2018) demuestran que los viajes domésticos de las mujeres se basan en una ética del cuidado. Esto significa que las mujeres los hacen teniendo en cuenta el cuidado de personas adultas mayores, niñas y niños, entendiéndose como responsables de proporcionarles su movilidad.

La encuesta de demanda de transporte de Quito de 2017 realizada por la consultora Taryet nos muestra que las mujeres usan el transporte público para completar secuencias de viajes más complicadas que los hombres (65 %). También destaca que estos últimos cuentan con mayor acceso a un vehículo privado para realizar sus viajes (22 %). Estas estadísticas van acompañadas simultáneamente por casos de agresión sexual y acoso en el transporte público, a pesar de que programas importantes e ineludibles como Bájale al Acoso continúan funcionando.

Estoy de acuerdo con algunos académicos respecto a que en Quito se está realizando un trabajo revolucionario que requiere de atención. Por ejemplo, el colectivo de mujeres en bicicleta Carishina en Bici ofrece muchas opciones que ya están en funcionamiento en el territorio. El colectivo tiene una escuela permanente de ciclismo urbano denominada Muévete en Bici que brinda educación ciclística para mujeres y, ahora, entiendo que también llegan a un público más amplio. Los cursos incluyen aprender sobre las leyes de tránsito, comprender la mecánica básica de una bicicleta, moverse con facilidad en el tráfico y prepararse psicológicamente para enfrentar las inciertas calles de Quito. Todo esto brinda a las mujeres las habilidades necesarias para moverse a nivel de barrio y más allá.

Aunque la bicicleta no es para todos, constituye una herramienta de libertad para aquellas personas que pueden obtener el empoderamiento educativo necesario para manejarla. Programas como Muévete en Bici forjan las habilidades precisas para moverse: lograr una cultura de cuidado a través de la solidaridad y la seguridad, mediante el conocimiento de los aspectos que giran en torno a este medio de transporte.

Por otro lado, aunque esta es una de mis observaciones más recientes, creo que vale la pena prestarle atención. En la definición de ciudad no sexista que plantea Hayden, la autora se centra en el papel del cuidado de los niños y niñas en la urbe. Actualmente, Quito cuenta con lugares de atención infantil a nivel de barrio llamados Guagua Centros. Hay aproximada-



mente 200 de ellos distribuidos en la ciudad. Si vamos a preocuparnos por el hecho de que las mujeres tienen secuencias de viaje más complicadas debido a las responsabilidades del cuidado, ¿por qué no prestar atención a la red de infraestructura existente a nivel de barrio dedicada al cuidado infantil para mujeres? Al evaluar, apoyar y presupuestar más fondos para los Guagua Centros, tal vez más mujeres y familias podrán enviar a sus hijos e hijas a estos servicios del barrio, evitando así viajes innecesarios hacia áreas que se ubican fuera de su localización inmediata.

A manera de cierre, en general, he planteado que Quito no necesita competir por convertirse en una metrópolis orientada al transporte. Dichas políticas de circulación solo son válidas y benefician a un sector élite de la población que está divorciado de la realidad de la ciudad (y del país). Por tanto, a través de la observación, el estudio y la verificación de lo que está sucediendo en el territorio, he sugerido maneras para identificar cómo los ciudadanos proveen soluciones alternativas de transporte informal. Estas brindan una oportunidad amplia y sin restricciones para pensar en opciones bajas en carbono. Yo creo que, en lugar de formalizar tales servicios, hay que considerar cómo podemos apoyar y preocuparnos por lo que están haciendo. Una opción podría ser electrificar sus servicios en lugar de, o además de, electrificar el transporte público. Además, sugerí observar las intervenciones feministas sobre la ciudad. Los colectivos de mujeres como Carishinas en Bici brindan alternativas reales para las mujeres y otras personas que necesitan moverse, con limitaciones, en esta época en la que los carriles para bicicletas han recibido más atención e infraestructura por parte del municipio del DMQ. Finalmente, a pesar de tratarse de un servicio inmóvil, quise subrayar que los servicios sociales barriales como los Guaguas Centros son fundamentales para la movilidad urbana.



Referencias

- Cervero, Robert, Erick Guerra y Stefan Al. 2017. *Beyond Mobility: Planning Cities for People and Places*. Washington D.C.: Island Press.
- Distrito Metropolitano de Quito. 2018. *Actualización del Modelo de Demanda del Distrito Metropolitano de Quito (MD17)*. Quito: TRN Taryet.
- Gamble, Julie, y Elisa Puga. 2019. "Is informal transit land-oriented? Investigating the Links between Informal Transit and Land-Use Planning in Quito, Ecuador (Working Paper)". Boston: Lincoln Institute of Land Policy.
- Greenberg, Miriam. 2013. "What on Earth Is Sustainable?: Toward critical sustainability studies". *Boom: A Journal of California*, 3: 54-66. doi:10.1525/boom.2013.3.4.54
- Hayden, Dolores. 1980. "What Would a Non-Sexist City Be Like? Speculations on Housing, Urban Design, and Human Work". *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 5: S170-S187. doi:10.1086/495718
- Jirón, Paola, y Javiera Gómez. 2018. «Interdependencia, cuidado y género desde las estrategias de movilidad en la ciudad de Santiago». *Tempo Social*, 30: 55-72. doi:10.11606/0103-2070.ts.2018.142245
- Plyushteva, Anna, y Tim Schwanen. 2018. "Care-related journeys over the life course: Thinking mobility biographies with gender, care and the household". *Geoforum*, 97: 131-141. doi:10.1016/j.geoforum.2018.10.025
- Simone, AbdouMaliq. 2015. "Afterword: Come on out, you're surrounded: The between of infrastructure". *City*, 19: 375-383. doi:10.1080/13604813.2015.1018070

Autores

Paola Siclari

Ph. D. (c) en Política Urbana por The New School, Nueva York. Máster en Planificación Urbana por IUAV, Venecia. Licenciada en Arquitectura por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Cuenta con 20 años de experiencia profesional y de investigación en desarrollo urbano en más de 11 países de África, Asia y América Latina, donde ha diseñado, implementado y evaluado políticas y programas urbanos en calidad de consultora internacional, oficial de proyectos, coordinadora de estudios y colaboradora para las siguientes instituciones: Naciones Unidas: CEPAL, ONU-Habitat; cooperación internacional: GIZ, AusAid; autoridades locales: Quito, Salvador de Bahía, El Alto, Arica, Santiago, Kigali, Kampala, Bangkok, Dhaka, Nairobi; organizaciones del tercer sector: Fundación Pichincha, Habitat for Humanity International, Fundación Helder Camera.

Actualmente, vive entre Santiago y Nueva York. Trabaja como consultora internacional de CEPAL en estudios regionales sobre Ciudades y Cambio Climático en LAC y género. Está desarrollando una tesis doctoral sobre infraestructura, desigualdad y desarrollo humano con supervisión de Michael Cohen, William Morrish, Luis Mauricio Cuervo y Salvatore Morelli.





Clara Irazábal

Doctora por la Universidad de California en Berkeley (UCB). Tiene dos maestrías, una por la UCB y otra por la Universidad Central de Venezuela. Directora del programa de Estudios Urbanos y Planificación de la Escuela de Arquitectura, Planificación y Preservación de la Universidad de Maryland, Estados Unidos. Fue directora del Programa de Estudios Latinos y Latinoamericanos y profesora de planificación en la Universidad de Missouri, Kansas City (UMKC), Estados Unidos. Antes de unirse a UMKC, en 2016, fue directora del Laboratorio de Latinoamérica y el Caribe (Latin Lab) y profesora asociada de Planificación Urbana en la Escuela de Graduados de Arquitectura, Planificación y Preservación de la Universidad de Columbia, Nueva York. Irazábal ha trabajado como consultora, investigadora y profesora en países de América, Europa y Asia.

En su investigación y enseñanza explora las interacciones de la cultura, la política y la creación de lugares, y sus impactos en el desarrollo comunitario y la justicia socioespacial en las ciudades latinoamericanas y las comunidades de inmigrantes y latinos de Estados Unidos. Irazábal ha publicado trabajos académicos en inglés, español, portugués e italiano. Es autora de *Urban Governance and City Making in the Americas: Curitiba and Portland* (Ashgate 2005) y editora de *Transbordering Latin Americas: Liminal Places, Cultures and Powers (T)Here* (Routledge 2014) y *Ordinary Places, Extraordinary Events: Citizenship, Democracy, and Public Space in Latin America* (Routledge 2008, 2015).

Roberto Rocco

Profesor asociado del departamento de Spatial Planning and Strategy en Delft University of Technology. Sus áreas de interés e investigación son la gobernanza urbana, metropolitana y regional, sostenibilidad social y justicia socioespacial. Estos marcos posibilitan un entendimiento crítico del proceso y de las herramientas de urbanización que permiten a los planificadores diseñar el desarrollo sostenible, justo e inclusivo. En TUDelft es responsable de los cursos de metodologías de investigación en áreas de planificación y diseño, diseño y planificación regional, gobernanza y sostenibilidad. Lidera el Summer School Planning and Design with Water, donde un grupo de estudiantes internacionales explora cómo hacer ciudades simultáneamente justas y resilientes al cambio climático a través del diseño y planificación urbana sensible al agua.

Adicionalmente, estudia urbanización informal en el Sur global, conectado con urbanización en ambientes institucionales débiles. Dirige el simposio *Confronting Informality*, en donde se exploran las estrategias para mejorar, reformar o desarrollar *slums*. Editó el libro *Routledge Handbook on Informal Urbanization*. Es parte del comité editorial de la *Revista da Pós*, *The Brazilian Journal of Urban and Regional Studies* y del *Italian Journal of Planning Practice*. Dirige, en equipo con Carola Hein y Remon Rooij, el proceso del Plan de Acción de la Unión de Países Mediterráneos por la Urbanización Sostenible, que es un marco de política adoptado por los países alrededor del Mediterráneo.





Julie Gamble

Urbanista con doctorado y maestría en Planificación Urbana y Estudios Regionales por la Universidad de California, Berkeley, Estados Unidos. Sus áreas de especialización incluyen la ciudad latinoamericana con énfasis en movilidad urbana, informalidad urbana y justicia social. Desde una perspectiva feminista-activista, Julie ha realizado investigaciones en Quito sobre las experiencias vividas en el transporte público tales como la bicicleta y el transporte informal. En 2016 inició su trayectoria como profesora de ciencias sociales en esa misma ciudad, en la Universidad San Francisco, y a partir de 2018 se vinculó como profesora asistente en estudios urbanos en Trinity College, Hartford, CT, Estados Unidos.



Segundo panel

Investigación aplicada para el desarrollo urbano sostenible en Ecuador

El panel busca generar elementos para estudiar, conceptualizar y formular propuestas concretas respecto a la problemática urbana del país. Ello incluye la necesidad de generar información relevante para incidir en la toma de decisiones, analizar las dinámicas socioeconómicas que generan inequidades territoriales y comprender las relaciones ecosistémicas del fenómeno urbano. Estas temáticas son analizadas en diálogo con los principios de la Agenda Hábitat Sostenible Ecuador 2036 (AHSE) y de la Agenda de Investigación Urbana Aplicada (AIUA). En su conjunto, la sesión refuerza la importancia de la gestión integral y participativa del territorio para la construcción de ciudades sostenibles, inclusivas, prósperas y gobernables.





5. De los datos al conocimiento: Aportes de las ciencias de la información geográfica para los estudios de ciudad

Daniel Orellana

El presente ensayo aborda la visión y experiencia del grupo de Investigación en Ciudades Sustentables (LlactaLAB) del Departamento Interdisciplinario de Espacio y Población de la Universidad de Cuenca; está basado en la conferencia dictada en el evento Ciudades y Territorios Sostenibles del Ecuador, realizada en agosto de 2020. Inicialmente, me centraré sobre todo en algunos conceptos teóricos para aportar al debate sobre las ciencias de la ciudad, mientras que en la segunda parte mostraré algunos ejemplos de cómo llevamos estos conceptos a la práctica de la investigación científica.

5.1 Tres ideas clave para entender la ciudad

Propondré tres ideas clave que considero imprescindibles para poder abordar la investigación sobre la ciudad.

La primera, compartida con una amplia parte de la comunidad científica, es que necesitamos un nuevo paradigma para entender la ciudad. Durante el siglo XX se la estudió como un ente estático, un telón de fondo sobre el cual sucedían cosas. Nosotros creemos que la ciudad tiene “agencia”, es decir que puede ser concebida como un agente que percibe y actúa. Esta idea está fuertemente fundamentada en la teoría del pensamiento sistémico y de los Sistemas Complejos Adaptativos (Batty 2009). Un Sistema Complejo Adaptativo es aquel en el cual una completa comprensión de sus partes no implica un entendimiento completo del comportamiento de todo el sistema. El todo es más complejo y tiene más sentido que la suma de sus partes. Este paradigma tiene una implicación importante: será imposible comprender la ciudad desde una sola disciplina. Por ejemplo, si pretendemos entender la movilidad, no lo podremos hacer si solamente estudiamos los sistemas de transporte; o si queremos comprender la forma de habitar la vivienda, no lo podremos hacer si solamente estudiamos la edificación.

La segunda idea clave, derivada de la primera, es que la ciudad, al igual que otros Sistemas Complejos Adaptativos, presenta propiedades emergentes. Una propiedad emergente es un comportamiento del sistema que no puede ser predicho solamente por sus partes, sino que surge en

el sistema debido a las interacciones entre ellas. Una muestra de esto es lo que se conoce como la demanda inducida en los sistemas de movilidad (Goodwin 1996). Por ejemplo, cuando una avenida tenía congestión vehicular se pensaba que lo lógico era ampliar su capacidad aumentando el número de carriles de forma que hubiese más espacio. Sin embargo, la evidencia muestra que esta solución de la ingeniería aliviaba el problema solamente de forma temporal, pues luego de algunos años la vía volvía a congestionarse. Si se generan facilidades para movilizarse en vehículo particular, las personas que lo tienen las aprovecharán y utilizarán la nueva vía ignorando otras. Peor aún, quienes no usaban vehículo particular ahora lo harán aprovechando las facilidades; es decir que se ha inducido una nueva demanda que antes no existía. Hay cientos de ejemplos de propiedades emergentes en los sistemas urbanos, y al estudiarlas es posible comprender por qué muchas soluciones propuestas desde la planificación tradicional no han funcionado o lo han hecho parcialmente.

“

el tejido urbano define en gran medida cómo habitamos la ciudad

La tercera idea clave está relacionada con una propiedad muy importante de la ciudad: su estructura espacial. Esta está definida por la manera en la que se conectan las calles, la forma y tamaño de las manzanas, la forma de las edificaciones, la ubicación de los espacios públicos, o la localización de los comercios y servicios. Es lo que llamamos tejidos urbanos (Hermida et al. 2019); los elementos se pueden conectar y distribuir de diferentes formas, generando tejidos diferenciables. Al conjugar esta idea con la ciudad como un sistema dinámico, podemos comprender que la estructura espacial, es decir, el tejido urbano define en gran medida cómo la habitamos. Pero también es necesario comprender que esos tejidos urbanos son producto de la manera de habitar la ciudad. En otras palabras, encontramos una interacción bidireccional entre la forma urbana y la forma de habitar la ciudad que genera un sistema acoplado entre las personas, espacios y comunidades. Un ejemplo claro está relacionado con los tipos y niveles de actividad en las calles. Cuando una comunidad tiene calles con aceras anchas, seguras y agradables, las personas tienden a caminar más, realizando, en promedio, más actividad física y mejorando su salud (O'Hanlon y Scott 2010). Al mismo tiempo, en esas calles los comercios al por menor tienden a tener más actividad ya que cuentan con más clientes potenciales; esto hace que la zona se vuelva atractiva para la creación de más comercio, lo cual a su vez incide en que los vecinos deseen caminar por ella. Se ha formado un sistema acoplado entre la forma urbana y la forma de vida de la comunidad. Otro ejemplo más interesante proviene de estudios que han mostrado que las relaciones sociales y el nivel de confianza entre los vecinos de una calle aumentan cuando esta es más estrecha y con menos tráfico, y tienden a disminuir cuando se amplía y tiene más circulación vehicular (Appleyard 1980).

Estas tres ideas clave (la ciudad como agente activo, como un sistema complejo dinámico y como un sistema acoplado entre forma urbana y forma de vida) implican que los cambios en el subsistema físico de la urbe están concebidos, planificados y construidos para durar décadas o siglos, mientras que las modificaciones en el subsistema social se producen a una

velocidad que ha llegado a ser vertiginosa. Esta desincronización entre las dos escalas produce una fuerte tensión que se evidencia en las dificultades para implementar planes, proyectos o acciones que aparentan ser necesarias, lógicas e imprescindibles, pero que en la práctica requieren de grandes esfuerzos y fracasan en muchos casos.

Volviendo al ejemplo de la movilidad, durante las últimas dos décadas, muchas de nuestras ciudades han invertido cientos de millones de dólares en construir y ampliar su red vial, calculando los anchos de vía y número de carriles para satisfacer la máxima demanda posible y dejando “lo que quede” para aceras y otros elementos del espacio urbano. Hoy en día, no hay duda de que una calle es mucho más que un espacio para que circulen autos; el concepto de calles completas (Leal et al. 2017) es el nuevo paradigma. Esto implica que una calle adecuada es aquella compuesta por lugares y elementos que promueven la interacción social, mejoran la actividad comercial, permiten la inclusión y accesibilidad a quienes tengan impedimentos físicos, y, por supuesto, mejoran la movilidad de las personas. Sin embargo, cuando una ciudad intenta convertir sus calles orientadas al tráfico a calles completas orientadas a las personas, se enfrenta a una matriz física difícil y cuya modificación es costosa, acoplada a una idea de calle impresa en el imaginario de la gente que dificulta aún más el cambio.

La forma de vida de las personas se transforma cada vez más rápido. El año pasado vivíamos de manera diferente que hace diez años, y en 2020, con la pandemia de COVID-19, vivimos muy distinto que el año pasado. Sin embargo, la mayor parte de las estructuras físicas que impiden o facilitan nuestra forma de vida permanecen relativamente estables y se resisten al cambio. La tensión entre los subsistemas aumenta y produce estrés en el sistema ciudad, lo que se evidencia fuertemente en las discusiones sociales, las agendas políticas y los procesos de planificación. Aunque concebimos la ciudad para el futuro, lo hacemos con la mirada puesta en el ahora, imaginando que nuestro modo de vida no cambiará. Pero la pandemia ha demostrado hasta qué punto y con qué velocidad se pueden producir estos cambios, y los enormes impactos que pueden tener sobre la economía, la salud y la sociedad si es que la ciudad no está preparada. Esta posibilidad de adaptarse al cambio y recuperar la funcionalidad del sistema luego de un disturbio es lo que se conoce como resiliencia. Por lo tanto, una ciudad resiliente será aquella capaz de mantener y recuperar su funcionalidad durante y luego de ser afectada por un proceso interno o externo. Aquí también es relevante el concepto de antifragilidad del matemático Nassim Nicholas Taleb (2012), quien propone que un sistema antifrágil es aquel que aprovecha los impactos y disturbios para fortalecerse y mejorar su desempeño. Por lo tanto, sería interesante que no hablemos solamente de ciudades resilientes, sino de ciudades antifrágiles, al menos en aquellas partes del sistema que requieren cambiar.

5.2 Los desafíos de las ciudades en el siglo XXI

Durante los últimos años, el concepto de ciudad inteligente ha surgido como una especie de ideal tecnológico para enfrentar los retos del siglo XXI. Hamblen (2015) define como ciudad inteligente a un área urbana que utiliza diferentes tipos de sensores de recolección de datos para proveer información que sirve para gestionar bienes y procesos de forma eficiente. Sin embargo, esta definición no solamente tiene un sesgo tecnológico, sino que asume que la “inteligencia” es una propiedad derivada de la información y que está orientada a la eficiencia. Esta confusión de términos no es accidental, sino que se deriva del *marketing* de la industria tecnológica para el posicionamiento de productos que incluyen diversos tipos de sensores.

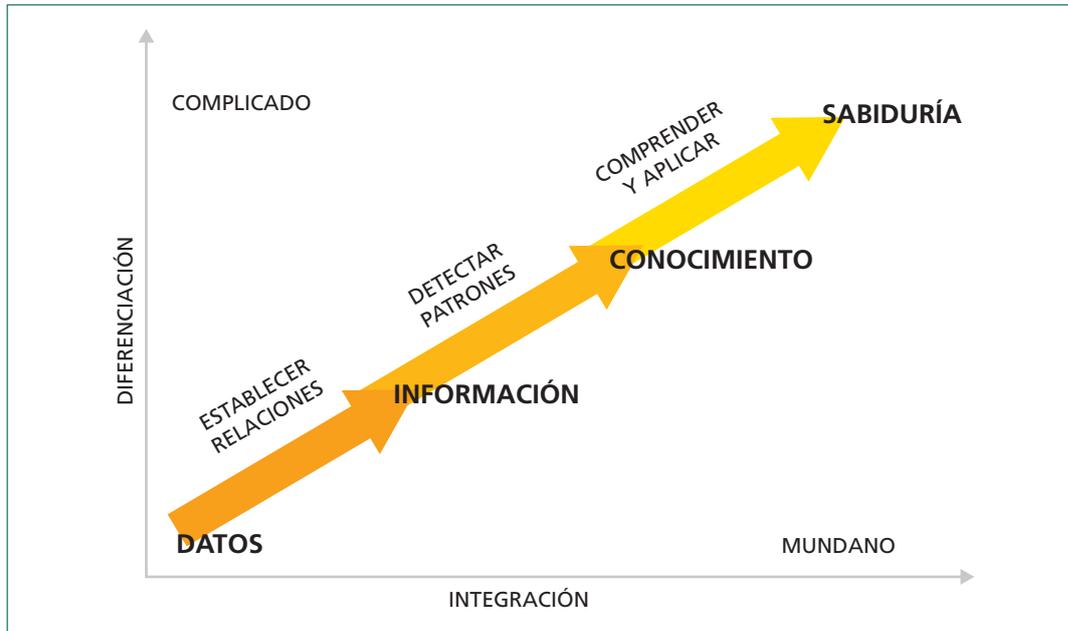
Una nueva definición de ciudad inteligente

Para comprender mejor, podemos basarnos en el esquema propuesto por Bellinger (2004), quien plantea que datos, información y conocimiento son distintas regiones en un espacio donde se incrementa simultáneamente la diferenciación y la integración. Así, cuando la atención está puesta en integrar solamente un tipo de datos, terminaremos con algo mundano, ya que carece de contexto y perspectiva. Por otro lado, si el enfoque está solamente en diversificar la mirada a distintos tipos de datos sin integrarlos entre ellos, terminaremos con algo complicado, ya que será difícil darle sentido. Pero cuando el proceso de análisis incluye las dos dimensiones a la vez, diferenciando e integrando, será posible establecer, en primer lugar, relaciones entre los datos y producir información, y en segundo término, detectar patrones en la información para generar nuevo conocimiento. Y es posible avanzar un paso más: cuando comprendemos los principios extraídos de ese conocimiento y podemos aplicarlos en contextos más generales para resolver los problemas de la sociedad, podríamos hablar de un nivel de sabiduría (figura 5.1).

Una ciudad enfocada solamente en producir datos con sensores no es inteligente si es que no logra ampliar su perspectiva. En el mejor de los casos, será una ciudad de información (o desinformación), mundana y, probablemente, inequitativa y poco resiliente. En este sentido, el verdadero desafío de la ciudad será transformar los datos en un conocimiento compartido y utilizado por la comunidad para tomar buenas decisiones.

Será necesario crear una nueva definición (o definiciones) de ciudades inteligentes. A partir de varios de los elementos mencionados en este ensayo, e incluyendo algunas ideas derivadas de discusiones contemporáneas, podríamos aportar con una posible definición de ciudad inteligente: es un tipo de manejo sostenible e inclusivo del sistema urbano, capaz de generar conocimiento con la comunidad y aplicarlo para responder adecuadamente a las necesidades y desafíos sociales, económicos y ambientales de las generaciones actuales y futuras, ampliando permanentemente las posibilidades de una vida plena para toda la población.

Figura 5.1 De los datos al conocimiento



Fuente: Bellinger (2004).

Si la finalidad de las ciencias de la ciudad es aportar a la resiliencia y a la antifragilidad, cabe preguntarnos permanentemente en qué parte del camino nos encontramos: ¿estamos ampliando nuestra perspectiva para comprender el sistema o solamente una parte de él? ¿Estamos encontrando patrones que se repiten en diferentes ciudades? ¿Nuestras investigaciones están siendo utilizadas para tomar mejores decisiones? ¿La política pública está incorporando el conocimiento generado? ¿Existen criterios consensuados en la comunidad sobre decisiones claves para la ciudad? ¿Hay principios que puedan guiar el desarrollo de las ciudades atendiendo sus particularidades? Llegar a la sabiduría urbana es un proceso de construcción colectiva, no solamente un ejercicio académico o un plan de política pública.

La ciencia de la ciudad y los desafíos del siglo XXI

Si revisamos la evidencia producida recientemente por las ciencias de la Tierra y el ambiente, por las ciencias sociales y políticas, y por las ciencias de la información, podemos estar bastante seguros de que el siglo XXI será una era de cambios rápidos y profundos, y que probablemente estos serán mucho más de los que se han registrado en la historia de las civilizaciones. En particular, las ciudades tendrán varios desafíos que enfrentar en este siglo: el crecimiento urbano, el cambio climático, el agotamiento de los recursos, la inequidad social, la salud y bienestar de la población, y el manejo de los datos e información (Hermida y Orellana 2019). Todos estos desafíos requieren ser abordados desde una lógica interdisciplinaria y desde múltiples perspectivas. La nueva ciencia de la ciudad es una aventura interdisciplinaria, una aventura dialéctica que requiere de enfoques diferentes, incluso contradictorios, y esto es sano y necesario. Es lo que realmente nos ayudará a enfrentar los retos del siglo XXI.

Desde nuestro grupo de investigación LlactaLAB Ciudades Sustentables hemos intentado llevar a la práctica esta visión, generando y adaptando sistemas y herramientas de análisis urbano bajo una lógica de ciencia abierta. Hemos desarrollado, por ejemplo, una herramienta de análisis espacial basada en *software* libre para producir indicadores de sustentabilidad urbana a una escala espacial que toma en cuenta la heterogeneidad espacial de los tejidos urbanos. Para el caso de Cuenca, Ecuador, hemos implementado un sistema de análisis urbano para la accesibilidad a servicios y equipamientos urbanos basados en la plataforma Conveyal Analysis, también de *software* libre. Hemos estudiado las percepciones y actitudes de la población frente a varios temas de movilidad y los hemos conectado con la forma urbana, la infraestructura de transporte y la calidad del espacio público. Como un ejemplo final, hemos desarrollado un Índice de Movilidad Sustentable que permite comprender las oportunidades que tiene la población de acceder a los servicios y equipamientos urbanos utilizando diferentes medios sostenibles, como el transporte público, la bicicleta particular o pública, o la caminata.

“

la propuesta de generar conocimiento colectivo se basa en integrar datos generados por la comunidad de manera colaborativa y voluntaria

El desarrollo de estas herramientas se enmarca en la propuesta de generar conocimiento colectivo, pues se basa en integrar datos generados por la comunidad de manera colaborativa y voluntaria (como es el caso de OpenStreetMap), por los gobiernos locales y por el mismo grupo de investigación. Las herramientas incorporan teoría y métodos que provienen de disciplinas como la geografía, la arquitectura y el urbanismo, la psicología, las ciencias sociales y las ciencias de la computación y la información. Además, son accesibles públicamente y están a disposición de otros investigadores, los técnicos, los tomadores de decisión y la ciudadanía en general. Algunos de nuestros resultados han sido utilizados para realizar o ajustar planes y proyectos en la urbe y han permitido un debate más amplio y basado en evidencia.

5.3 Cambio de era y era de cambio

Uno de los marcos mentales frecuentes en las ciudades es la resistencia al cambio. Cuando una urbe intenta implementar cualquier tipo de cambio que implique una modificación del comportamiento de la población, invariablemente aparecerá el elemento discursivo: “Esto no se puede cambiar porque...”. Los argumentos más comunes que justifican esta resistencia incluyen: “Esto funciona en otras partes pero no aquí”; “Esta ciudad es diferente”; o “Eso no es parte de nuestra cultura”. Aunque es sencillo contrarrestar estos argumentos al revisar la historia de cambio en la respectiva ciudad, la epidemia de COVID-19 ha sido un experimento natural que ha demostrado, sin lugar a dudas, lo rápido que puede darse un cambio en el comportamiento de una población (aunque aún está por evaluarse su duración).

La situación actual es evidencia de un cambio de era; a la vez, ha abierto una ventana de oportunidad para la transformación, ya que crea las condiciones para un debate sobre el nuevo paradigma que requieren las ciu-

dades para enfrentar sus retos en el siglo XXI. Esto implica la generación colectiva de conocimiento para crear nuevas estrategias de planificación, más flexibles e inteligentes, que nos permitan adaptar a un mundo cambiante, que aprovechen las épocas de cambio para generar antifragilidad y que aporten a generar ciudades más humanas, inclusivas y resilientes.

Referencias

- Appleyard, Donald. 1980. “Livable Streets: Protected Neighborhoods?”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 451 (1): 106-117. doi:10.1177/000271628045100111
- Batty, Michael. 2009. “Cities as Complex Systems: Scaling, Interaction, Networks, Dynamics and Urban Morphologies”. En *Encyclopedia of Complexity and Systems Science*, editado por Robert A. Meyers, 1041-1071. New York: Springer. doi:10.1007/978-0-387-30440-3_69
- Bellinger, G. 2004. “Knowledge Management - Emerging Perspectives”. *Systems Thinking*. <https://bit.ly/3pYOnKe>
- Goodwin, Phil B. 1996. “Empirical evidence on induced traffic”. *Transportation* 23 (1): 35-54. doi:10.1007/BF00166218
- Hermida, María Augusta, Andrea Cobo y Ana Neira. 2019. “Challenges and Opportunities of Urban Fabrics for Sustainable Planning In Cuenca (Ecuador)—IOPscience”. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 290:1-8. doi:10.1088/1755-1315/290/1/012118
- Hermida, María Augusta, y Daniel Orellana. 2019. “LlactaLAB: espacio académico para pensar la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades del Ecuador y América Latina”. *QRU: Quaderns de Recerca en Urbanisme*, 9: 120-134. doi:10.5821/qru.9627
- Leal, Alejandra, Yazmín Viramontes y Kennia Aguirre. 2017. *Calles completas*. <https://bit.ly/34XXxyO>
- O’Hanlon, Julia, y Jacqueline Scott. 2010. *Healthy Communities: The Walkability Assessment Tool*. <https://bit.ly/2TUUDV6>
- Taleb, Nassim. 2012. *Antifragile: Things that gain from disorder*. Nueva York: Random House.



6. Colaboración de academia con un gobierno local: Construyendo ciudades climáticamente resilientes. Lecciones del caso de Durán

Mercy J. Borbor-Cordova y María del Pilar Cornejo-Rodríguez

Frente a grandes riesgos globales como el cambio climático y el COVID-19, las ciudades tienen un rol muy importante para el bienestar de sus ciudadanos, debido a que los procesos urbanos, su planificación y el involucramiento de los actores, por un lado, pueden aumentar los riesgos urbanos, pero al mismo tiempo, sus acciones pueden contribuir a la resiliencia de las ciudades y sus actores (Dodman et al. 2013; Romero-Lankao et al. 2013; Satterthwaite 2017). La academia es un actor que, a partir de alianzas estratégicas con intereses comunes y niveles de confianza, puede desarrollar conocimiento en procesos de coproducción y diálogo que realmente sean relevantes para los tomadores de decisiones y gobiernos subnacionales y locales.

En el momento actual, ONU-HABITAT ha declarado que las ciudades son la primera línea de preparación y respuesta a la pandemia global del COVID-19 en conjunto con las autoridades sanitarias y las comunidades.¹ La pandemia ha revelado la vulnerabilidad de las ciudades, sus instituciones y servicios de salud, la falta de equidad en los servicios urbanos a sus habitantes, y, principalmente, que su resiliencia va más allá de la respuesta a desastres (climáticos o no climáticos), pues debe ser integral en una visión de sostenibilidad social y de acciones de prevención interinstitucional (ONU 2015; ONU-HABITAT 2020).

En Ecuador, los Planes de Ordenamiento Territorial son responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); además, existen lineamientos para la gestión de riesgo y de cambio climático establecidos en diferentes instrumentos de política pública tales como el Código Orgánico del Ambiente (COA) o la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (LOOTUS). Asumir el enfoque multiamenaza propuesto por el Marco de Sendai permitirá prepararse en el proceso de “recuperarse mejor”, con un enfoque multisectorial, de diferentes actores, y multinivel (local, provincial y nacional), que contribuirá a aumentar la resiliencia de las ciudades y a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde la

¹ Ver: <https://bit.ly/2l3t4Xm>

perspectiva de cambio climático, estas son acciones de adaptación, donde el efecto de la pandemia como una amenaza biológica global exacerbará las vulnerabilidades ya existentes en las ciudades de Ecuador.

6.1 Marco conceptual de la vulnerabilidad urbana

Desde una perspectiva científica, para identificar qué estrategias y acciones se deben implementar para el aumento de la resiliencia en las ciudades, tenemos que entender las vulnerabilidades de las ciudades. Para ello, es esencial responder estas preguntas:

- ¿Qué es la vulnerabilidad en un sistema urbano? ¿Por qué importa?
- ¿Cómo se puede reducir la vulnerabilidad ante riesgos emergentes y aumentar la capacidad de resiliencia de las ciudades?
- ¿Qué experiencias y buenas prácticas existen para la integración de la investigación en las estrategias, planes y acciones de las ciudades?
- ¿Cómo incluir los resultados de investigaciones de actores académicos en las acciones para la resiliencia urbana?

“

la vulnerabilidad urbana es dinámica en tiempo y espacio, por lo que debe considerarse la escala de análisis.

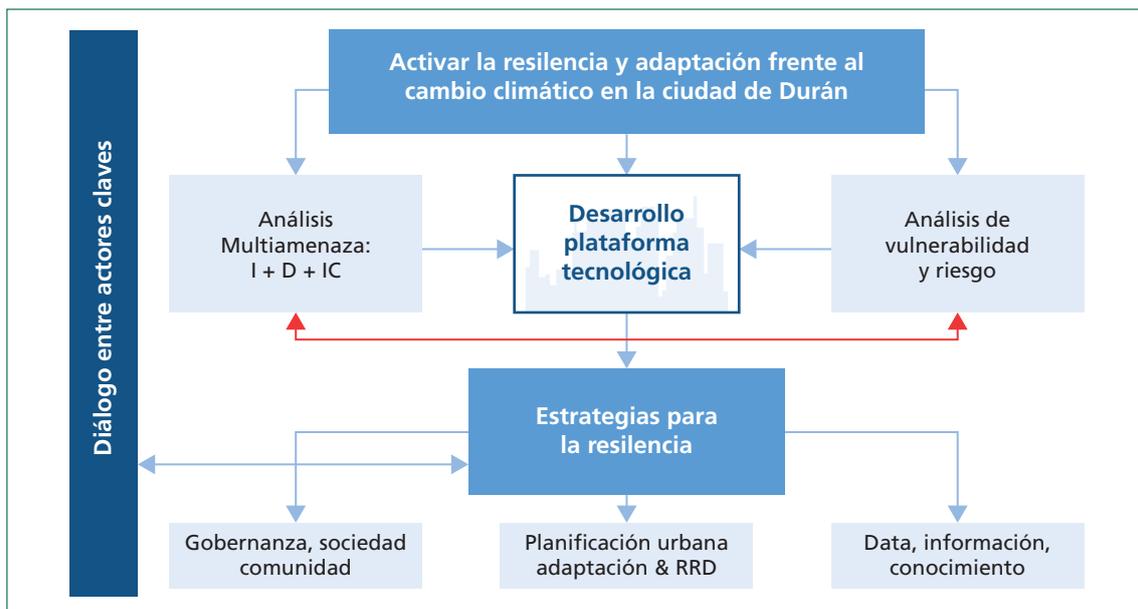
En el contexto del cambio climático, la vulnerabilidad es la propensión o predisposición a ser afectado negativamente. Comprende una variedad de conceptos y elementos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación (IPCC 2014). Es importante reconocer que la vulnerabilidad urbana es dinámica en tiempo y espacio, por lo que debe considerarse la escala de análisis: ciudad, vecindario y vivienda. Además, depende de algunos factores como la exposición a la amenaza, la sensibilidad o susceptibilidad del sistema, y la capacidad de respuesta, de adaptación o recuperación ante un disturbio (Romero-Lankao et al. 2013, 2014). Por otro lado, la resiliencia es la capacidad de un sistema socioecológico para afrontar un suceso o perturbación peligroso respondiendo o reorganizándose de modo que mantenga su función esencial, su identidad y su estructura, y, al mismo tiempo, conservando la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación (Consejo Ártico 2013).

Los gobiernos autónomos tienen un gran reto al tratar de organizar su territorio y enfrentar peligros como inundaciones y deslizamientos, así como el menos conocido impacto de las islas u ondas de calor en las actividades urbanas. Con este objetivo, se desarrolló una interesante colaboración entre el Gobierno Autónomo Municipal de Durán y el Centro Internacional del Pacífico para la Reducción de Riesgos de Desastres de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, cuyos resultados presentamos en este artículo como un buen ejemplo de colaboración y buenas prácticas entre un gobierno local y la academia (2018-2020).

6.2 Una alianza estratégica para aumentar la resiliencia urbana: caso de Durán y ESPOL

El acercamiento entre el GAD de Durán y la ESPOL surgió como parte de una actividad para el fortalecimiento de capacidades en sistemas de información geográfica y mapeo de riesgos a municipios en el litoral. El interés mutuo en desarrollar una aplicación práctica de los conceptos de vulnerabilidad y riesgos climáticos de inundaciones (I), deslizamientos (D) e islas de calor (IC), dio lugar a un trabajo conjunto (coproducción) entre Durán y ESPOL para la formulación del proyecto denominado Resiliencia Climática para Durán: Diseñando Estrategias para la Reducción de Riesgos Hidroclimáticos. Finalmente, se firmó un Convenio Específico de Investigación en el que cada institución aportaba con fondos y contraparte para la ejecución de cuatro componentes: 1. análisis multiamenazas de inundaciones, deslizamientos e islas de calor (I + D + IC); 2. análisis de la vulnerabilidad y riesgo urbano multiamenazas; 3. establecimiento de estrategias para la resiliencia; 4. desarrollo de una plataforma tecnológica que permita integrar datos, información y conocimiento urbano. Estos cuatro componentes se ejecutaban a través del diálogo entre actores urbanos, investigadores de diferentes disciplinas, expertos y representantes de la comunidad. Ver figura 6.1.

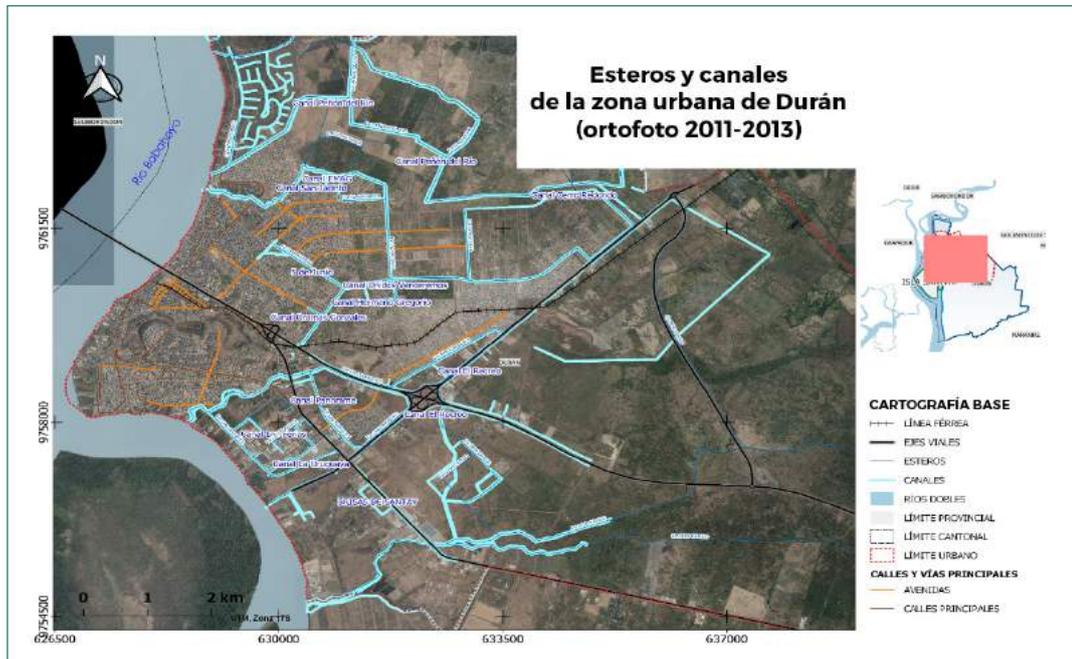
Figura 6.1 Marco metodológico del proyecto RESCLIMA DURÁN



6.3 Datos, información y conocimiento urbano para una Agenda Urbana Resiliente

Durán está asentada en las orillas del estuario del Guayas y cruzada por canales. Las amenazas climáticas interrumpen las actividades y productividad urbana de la ciudad, ocasionando pérdidas y daños a sus habitantes, así como impactos en el bienestar y salud de su población (aproximadamente 300 000 personas).

Figura 6.2 Ubicación de la ciudad de Durán, a orillas del estuario del río Guayas y cruzada por canales naturales y artificiales



Para analizar los riesgos de inundaciones, deslizamientos y las islas u ondas de calor, se examinó cada amenaza aplicando modelos específicos: Water Storm Management y Urban Weather Generator, para las inundaciones e islas de calor respectivamente (Arias et al. 2019; Litardo et al. 2020). Además, se desarrolló el Índice de Vulnerabilidad para cada amenaza a partir de la ecuación conceptual:

$$\text{Índice de Vulnerabilidad} = \text{Exposición} + \text{Sensibilidad} - \text{Capacidad Adaptativa o de Respuesta}$$

Y para obtener el riesgo climático, se establece la ecuación:

$$\text{Riesgo climático} = \text{Amenaza} * \text{Índice de Vulnerabilidad}$$

El desarrollo de cada uno de los componentes necesitó de datos específicos espacio-temporales en el contexto de la ciudad para entender qué factores incidían en la vulnerabilidad y riesgos de la ciudad. En el proceso participaron investigadores de diferentes disciplinas que, en constante diálogo con los directores departamentales y técnicos de Durán, identificaron las zonas de mayor riesgo a las inundaciones e islas de calor.

Factores de morfología (topografía y elevación) e hidrología urbana, estructura urbana, meteorología, así como demográficos, sociales, de educación y de acceso a servicios urbanos fueron considerados en la determinación del riesgo urbano multiamenaza. Información en el campo y entrevistas con actores fueron relevantes, pero datos de censos e informes previos municipales también sirvieron para identificar el nivel de vulnerabilidad de diferentes sectores urbanos de la ciudad. El proceso de diálogo entre técnicos, directivos municipales e investigadores de los distintos componentes fue

relevante para evaluar la vulnerabilidad de los sectores urbanos tipo de intervención a la comunidad, por ejemplo, programas de control vectorial, manejo de agua intradomiciliario, plan para el mantenimiento y restauración de canales, soluciones de las denominadas infraestructuras verdes o soluciones basadas en la naturaleza, así como procesos de organización de la comunidad para aumentar su capacidad de autoorganización y, por tanto, de resiliencia de la comunidad. Los mensajes principales para los tomadores de decisiones fueron recopilados en un documento para políticas que propone estrategias para los municipios (Cornejo-Rodríguez et al. 2020).

Figura 6.3 a) Zona urbana de Durán durante un evento de lluvia que genera inundaciones urbanas; b) estructura urbana, tipo de vivienda, cobertura vegetal, vías y transporte son factores que determinan un mayor o menor efecto de una isla de calor



6.4 Lecciones y mensajes importantes durante el trabajo academia-gobierno local

- Científicos y académicos deben establecer formas de interactuar con los gobiernos locales y otros actores urbanos para desarrollar confianza y ciencia usable que contribuya al crecimiento y prioridades del territorio.
- Las estrategias para mejorar la buena gobernanza de la comunidad científica y los gobiernos locales deben favorecer una comunicación en un lenguaje claro y sencillo, dentro del contexto político y de las prioridades locales.
- Es necesario establecer acuerdos de entendimiento, convenios específicos, cartas de compromiso y otros instrumentos que establezcan claramente el objeto de la colaboración, los resultados esperados, los productos específicos a ser desarrollados y las responsabilidades de cada actor.
- Fortalecer la participación social mediante la organización de observatorios ciudadanos de temas de interés: vulnerabilidad a las amenazas climáticas, a la pandemia, etc. a través de foros abiertos con una amplia participación de los interesados.
- Vigorizar las capacidades de las partes involucradas: las instituciones y redes de investigación deben promover la organización de

talleres, sesiones informativas y otras actividades que mejoran la orientación basada en la práctica para los temas prioritarios de la sociedad: inundaciones urbanas, riesgos agroclimáticos, enfermedades sensibles al clima y el acceso al agua en el contexto urbano.

- Desarrollar escenarios integrados, climáticos, sociales, tecnológicos y políticos, entre los gobiernos, actores locales y academia que permitan analizar decisiones a los gobiernos locales, beneficios y potenciales costos en la planificación del territorio.

Referencias

- Borbor-Córdova, Mercy, Jeremy Ger, Ángel A. Valdiviezo-Ajila, Mijail Arias-Hidalgo, David E. Matamoros, Indira Nolivos, Gonzalo Menoscal, Federica Valle, Alessandro Pezzoli y María del Pilar Cornejo-Rodríguez. 2020. "An Operational Framework for Urban Vulnerability to Floods in the Guayas Estuary region: The Duran Case Study". *Sustainability. Open Access Journal* 12 (24): 1-1. <https://bit.ly/35ki1By>
- Cornejo-Rodríguez, María del Pilar, Mercy Borbor-Córdova, Mijail Arias-Hidalgo, David Matamoros-Camposano, Eddy Sanclemente, Guillermo Soriano-Idrovo, José Macías-Zambrano, Daniel Ochoa-Donoso, Federico Domínguez-Bonini, Indira Nolivos-Álvarez, Ronald Villafuerte-Arias, Gonzalo Menoscal-Aldas y Ángel Valdiviezo-Ajila. 2020. *Diseñando Estrategias para la Resiliencia Climática en Ciudades: Informe de Políticas*. Guayaquil: CIP-RRD.
- Consejo Ártico. 2013. "Glossary of terms". En: *Arctic Resilience Interim Report 2013*. Stockholm Environment Institute (SEI) y Stockholm Resilience Centre, Estocolmo, viii.
- Dodman, David, Donald Brown, Katie Francis, Jorgelina Hardoy, Cassidy Johnson y David Satterthwaite. 2013. "Understanding the Nature and Scale of Urban Risk in Low- and Middle-Income Countries and its Implications for Humanitarian Preparedness". *Planning and Response, Human Settlements Discussion Paper Series 4, Climate Change and Cities*, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2014. *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. Ginebra: IPCC.
- Litardo, Jacqueline, Massimo Palme, Mercy Borbor-Córdova, Rommel Caiza, José Macías, Rubén Hidalgo-León. y Guillermo Soriano. 2020. "Urban Heat Island intensity and buildings' energy needs in Duran, Ecuador : Simulation studies and proposal of mitigation strategies". *Sustainable Cities and Society*, 62: 1-16. doi: 10.1016/j.scs.2020.102387
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. <https://bit.ly/3jZzwf9>
- Sygná, Linda, Karen O'Brien y Johanna Wolf (ed). 2013. *A Changing Environment for Human Security: Transformative Approaches to Research, Policy and Action*. Londres: Routledge.

- Romero-Lankao, Patricia, Mercy Borbor-Córdova, Eduardo Behrentz y Laura Dawidowski. 2013. "Section 6. Urban risk and vulnerability: Insights and lessons from Latin American cities". En *A Changing Environment for Human Security*, editado por Linda Sygna, Karen O'Brien y Johanna Wolf. <https://doi.org/10.4324/9780203109885>
- Romero-Lankao, Patricia, Sara Hughes, Hua Qin, Jorgelina Hardoy, Angélica Rosas-Huerta, Roxana Borquez y Andrea Lampis. 2014. "Scale, urban risk and adaptation capacity in neighborhoods of Latin American cities". *Habitat International*, 42: 224-235. <https://doi:10.1016/j.habitatint.2013.12.008>
- Satterthwaite, David. 2017. "Successful, safe and sustainable cities: towards a New Urban Agenda". *Commonwealth Journal of Local Governance* 19: 3-18. doi:10.5130/cjlg.voi19.5446
- ONU-HABITAT. 2020. *The Strategic Plan 2020-2023*. <https://bit.ly/367UGCT>



7. La dimensión territorial del shock por COVID-19 en el Valor Agregado Bruto (VAB) de Ecuador

Lorena Saavedra y Hugo Villacrés Endara

La pandemia por COVID-19 ha sido un desafío global de envergadura creciente y de afectación multidimensional, que ha trascendido la crisis sanitaria como tal y ha puesto a hogares, empresas y gobiernos al límite. Como resultado, se prevé un efecto recesivo de larga duración a nivel global, atenuado o agravado dependiendo de la situación particular de cada país. Los efectos serán marcadamente palpables en las economías urbanas, por su alta incidencia sobre el producto nacional (Naciones Unidas 2020). En el caso ecuatoriano, la situación se agrava porque, además de la emergencia sanitaria en sí, el país ha pasado por un estado de excepción y un paro forzoso de actividades, con restricciones que se han ido flexibilizando gradualmente pero de manera diferenciada entre ciudades.

El Banco Central (2020) ha hecho una estimación de una contracción del producto para 2020 de entre -7,3 % y -9,6 %. Sin embargo, este estimado no toma en cuenta la escala local ni la composición de la estructura productiva del sistema urbano nacional. El reporte de prosperidad de 27 ciudades de Ecuador (Barrera y Olmedo 2016) proporcionó datos importantes sobre la heterogeneidad de las ciudades que componen el sistema urbano nacional y el nivel de contribución de las principales ciudades al producto nacional.

En ese contexto, este artículo busca analizar la escala local de la afectación potencial de la pandemia por COVID-19 en el Valor Agregado Bruto (VAB). Para esto se analiza la estructura productiva de las principales ciudades y se hacen consideraciones específicas de la afectación esperable por sector para hacer estimaciones de la variación que podría enfrentar el producto en 2020 como resultado de este *shock*.

7.1 Método

Para estimar de la manera más precisa posible las potenciales afectaciones que la emergencia por COVID-19 tendrá en el producto a nivel cantonal, se tomó como población de estudio a las mismas 27 urbes del país que analiza el reporte de prosperidad de las ciudades.

En primera instancia, se examinó la estructura productiva del sistema urbano nacional a fin de identificar las principales actividades económicas en cada ciudad y evidenciar las actividades económicas más relevantes para el sistema como tal. Para esto se calculó la especialización productiva directa con una fórmula adaptada de la originalmente planteada por Duranton y Puga (1999), de tal forma que en lugar de utilizar como variable de análisis la población empleada se toma el Valor Agregado Bruto (VAB). Con esa modificación, se mide s_{ij} entendida como la participación de una actividad económica j , en un territorio i con respecto al total de actividad económica de ese territorio i .

Una vez presentada la situación estructural del sistema urbano, se plantearon tres escenarios del efecto potencial esperable:

Escenario 1. Se asumió una afectación uniforme en todas las actividades y en todo el sistema urbano fruto de la pandemia, por lo que se calcula el Valor Agregado Bruto de las 27 ciudades con la reducción máxima estimada por el Banco Central para todo el país de -9,6 % (BCE 2020).

Escenario 2. Se utilizó el Índice de Puestos de Trabajo (IPT) calculado por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC 2016) para ajustar el decrecimiento del producto de las 27 ciudades.

El IPT mide el número de personas, empleados y obreros, pertenecientes a un determinado número de empresas en el período t (INEC 2016) y se calcula para 10 sectores productivos de la clasificación CIIU 4.0, que se homologan en 8 de las 14 actividades económicas de las cuentas cantonales del BCE conforme se presenta en la figura 7.1.

Figura 7.1 Equivalencia sectores CIIU 4.0 con actividades económicas de las cuentas cantonales

Sectores CIIU 4.0		Actividades económicas cuentas cantonales (BCE)
Manufactura	C	3. Manufactura
Comercio	G	6. Comercio
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	I	7. Alojamiento y servicios de comida
Transporte y almacenamiento	H	8. Transporte, información y comunicaciones
Información y comunicación	J	
Actividades inmobiliarias	L	10. Actividades profesionales e inmobiliarias
Actividades profesionales, científicas y técnicas	M	
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	N	14. Otros servicios
Enseñanza	P	12. Enseñanza
Actividades de atención de la salud humana	Q	13. Salud

Fuente: Clasificación CIIU 4.0 para SIPRO y cuentas cantonales BCE.

Específicamente, se tomaron los resultados de la incidencia por sector económico en la variación del IPT anual, entre junio de 2019 y junio de 2020, donde se refleja la variación de puestos de trabajo del mes actual respecto al mismo mes del año anterior; es decir, la de los últimos 12 meses (INEC 2020), y, con base en esto, se calculó el decrecimiento esperado en cada una de las ocho actividades que calcula el índice (figura 7.2).

Figura 7.2 Decrecimiento estimado por actividad económica a partir de incidencia sectorial en la variación del IPT anual junio 2019-junio 2020

Actividad	Decrecimiento esperado 2020
Manufactura	0,4
Comercio	0,19
Transporte, información y comunicaciones	0,11
Alojamiento y servicios de comida	0,08
Actividades profesionales e inmobiliarias	0,11
Otros servicios	0,07
Salud	0,06
Enseñanza	-0,01

Fuente: Reporte IPT INEC (junio 2020).

Para las seis actividades económicas restantes, se asumió una afectación uniforme correspondiente a la reducción mínima estimada por el Banco Central para el producto nacional, es decir -7,3 %. Finalmente, se agregó el VAB de todas las actividades para cada cantón.

Escenario 3. Se utilizó el Índice de Horas Trabajadas (IH) calculado por el INEC para ajustar el decrecimiento del producto de las 27 ciudades.

El IH mide el número de horas, tanto normales como extras, utilizadas por el personal, en un determinado número de empresas en el período t (INEC 2020), y se calcula para los mismos 10 sectores que el IPT, por lo que la tabla de equivalencias de la figura 7.1 aplica también para este escenario.

Entonces, se tomaron los resultados de la incidencia por sector económico en la variación del IH anual, entre junio de 2019 y junio de 2020, para las ocho actividades para las que está disponible el índice (ver figura 7.3).

Para las seis actividades restantes se asumió una afectación uniforme correspondiente a la reducción mínima estimada por el Banco Central para el producto nacional, es decir -7,3 %. Finalmente, se agregó el VAB de todas las actividades para cada cantón.

Figura 7.3 Decrecimiento estimado por actividad económica a partir de incidencia sectorial en la variación del IH anual junio 2019-junio 2020

Actividad	Decrecimiento esperado 2020
Manufactura	0,41
Comercio	0,16
Transporte, información y comunicaciones	0,08
Alojamiento y servicios de comida	0,1
Actividades profesionales e inmobiliarias	0,13
Otros servicios	0,06
Salud	0,05
Enseñanza	-0,01

Fuente: Reporte Resultados IH INEC (junio 2020).

Posteriormente, se obtuvo un valor estimado para 2020 correspondiente al promedio de los tres escenarios planteados. Con él se calculó la tasa de variación anual 2019-2020 cantonal y, por último, se hizo un análisis correlacional simple entre la variación del producto y la tasa de incidencia a nivel cantonal, para examinar si una porción del impacto esperado podría ser explicada por la afectación directa de la emergencia sanitaria por COVID-19. Para este análisis se calculó la tasa de incidencia como el número de casos nuevos de una enfermedad u otra condición de salud dividido para la población en riesgo de la enfermedad (población expuesta) en un lugar específico y durante un período específico (OPS 2020).

7.2 Resultados

Estructura productiva del sistema urbano nacional

En la figura 7.4, se presentan los resultados del análisis de la estructura productiva a nivel nacional. La matriz permite la lectura por cantón para identificar las tres actividades económicas más importantes para cada territorio, y la lectura por actividades revela aquellas que más frecuentemente constan entre las tres de mayor relevancia en el sistema. Así, se evidencia que construcción y comercio son las que más se repiten a nivel cantonal, seguidas por manufactura y actividades profesionales e inmobiliarias.

La figura 7.5 presenta el porcentaje de especialización directa en cada actividad para cada cantón. Se han subrayado las cinco actividades que se prevé tengan mayor afectación en 2020 según CEPAL (2020), el reporte de resultados del IPT y el IH (INEC 2020), de tal suerte que se puede intuir *ex ante* que un cantón que presente alta especialización directa en alguna de estas cinco actividades seguramente tendrá una reducción significativa en el VAB 2020.

Figura 7.4 Estructura productiva del sistema urbano nacional por actividad económica según cantón

	Agricultura, ganadería, pesca	Minas y canteras	Manufactura	Electricidad y agua	Construcción	Comercio	Alojamiento y servicios	Transporte y comunicaciones	Actividades financieras	Act. profesionales e inmobiliarias	Administración pública	Enseñanza	Salud	Otros servicios
Ambato			1		2				3					
Babahoyo	1				2			3						
Chone	2							1				3		
Cuenca			1		2	3								
Daule					3				1			2		
Durán			1		3	2								
Esmeraldas			1		2			3						
Guayaquil			1			3			2					
Ibarra					1	2			3					
Lago Agrio		1	2			3								
Latacunga	1				2			3						
Loja					1			2	3					
Machala	1				2	3								
Manta					1	2			3					
Milagro	3		1										2	
Morona					1	2			3	3				
Orellana		1									2	3		
Otavalo			1		2			3				2		
Portoviejo					1	3		2						
Quevedo	1					2		3						
Quinindé	1		3			2								
Quito			2						1	3				
Riobamba			2		1			3						
Santo Domingo	2		3			1								
Santa Elena		3			1									
Tena	3				1	2					2			
Zamora						1		3			2			
Nacional			1		2				3					

Fuente: Cuentas Cantonales BCE (2018).

Figura 7.5. Especialización directa por actividad económica según cantón

	Agricultura, ganadería, pesca	Minas y canteras	Manufactura	Electricidad y agua	Construcción	Comercio	Alojamiento y servicios	Transporte y comunicaciones	Actividades financieras	Act. profesionales e inmobiliarias	Administración pública	Enseñanza	Salud	Otros servicios
Ambato	5	0	16	1	15	13	3	11	6	13	3	6	6	2
Babahoyo	28	0	4	1	27	8	1	9	1	2	6	6	7	1
Chone	15	0	1	2	3	11	0	27	1	7	7	14	9	2
Cuenca	2	1	19	2	19	12	2	8	7	10	6	5	5	1
Daule	5	0	4	2	10	5	1	3	2	48	4	11	3	3
Durán	1	1	64	1	7	10	1	2	1	3	1	6	0	0
Esmeraldas	7	0	44	1	14	9	1	11	1	2	3	5	3	1
Guayaquil	6	1	20	2	14	14	3	7	3	16	4	5	3	3
Ibarra	3	0	5	1	22	15	2	13	4	13	3	7	7	2
Lago Agrio	9	31	20	1	8	9	1	5	1	3	3	5	3	1
Latacunga	21	0	6	1	17	14	1	16	3	6	3	6	5	1
Loja	2	0	3	1	24	12	3	15	5	14	5	6	8	1
Machala	22	4	4	1	18	17	2	8	3	6	3	5	5	4
Manta	8	0	12	1	21	16	2	12	2	14	2	4	4	2
Milagro	13	0	18	2	3	9	2	3	4	10	7	14	13	1
Morona	2	0	1	3	23	13	5	8	3	10	10	10	10	2
Orellana	2	76	1	2	2	1	0	2	1	1	5	4	2	1
Otavalo	7	0	27	3	11	8	2	9	4	9	3	11	4	3
Portoviejo	4	0	2	1	36	12	1	12	2	9	5	7	6	2
Quevedo	21	0	7	1	12	19	2	15	1	4	3	7	4	3
Quinindé	57	0	10	0	4	10	0	2	0	1	2	7	2	2
Quito	2	1	18	1	11	6	2	7	6	20	16	4	3	3
Riobamba	8	0	14	2	21	9	3	12	4	8	5	6	7	1
Santo Domingo	14	0	9	1	17	17	1	8	2	7	7	9	6	2
Santa Elena	10	13	4	3	26	14	3	2	1	6	3	12	3	1
Tena	12	0	2	1	18	11	6	7	2	9	13	12	6	1
Zamora	3	4	2	2	8	20	3	12	1	9	16	10	8	1
Nacional	10	5	15	2	12	10	2	8	4	12	7	6	4	2

Fuente: Cuentas cantonales BCE (2018).



7.3 Estimación de afectación por COVID-19 en el VAB cantonal

En la figura 7.6 se resumen los resultados de las estimaciones de VAB 2020 para las 27 ciudades analizadas, considerando los tres escenarios planteados. Se evidencia que el VAB total nacional podría reducirse de USD 100 mil millones en 2019 a USD 86 mil millones en 2020, en el peor de los casos (escenario 3). Además, se presenta el valor promedio de los tres escenarios y se calcula la tasa de variación del producto a partir de aquel con respecto a 2019. Esto evidencia que el decrecimiento del producto, en términos porcentuales, sería de alrededor del 12 % a nivel nacional, pero tendría resultados disímiles a nivel de cada territorio, donde la variación podría oscilar entre un crecimiento de 0,01 % en Santa Elena hasta una reducción estimada de 23 % en Durán.

En la figura 7.7 se grafica la variación 2019-2020 antes calculada, que resalta los cantones que tendrán una afectación mayor al promedio nacional.

La figura 7.8 presenta la correlación entre el impacto estimado promedio para el VAB 2020 y la incidencia de contagios por COVID-19 a nivel cantonal, que resulta ser negativa y no significativa por tener un coeficiente de determinación R^2 de apenas 0,03, lo que implica que el impacto esperado en el producto de un cantón no se puede explicar por la proporción de contagios que haya en ese territorio.

7.4 Discusión

La composición de la estructura productiva del sistema urbano ecuatoriano comprueba parcialmente la conclusión de Henderson (1997): las urbes intermedias tienden a tener mayor especialización que las ciudades grandes y áreas metropolitanas. Esto se cumple para cantones como Durán y Esmeraldas, donde se evidencia que la especialización directa en el sector manufactura es de 64 % y 44 %, respectivamente; o para Daule, donde el 48 % de su actividad económica se concentra en actividades profesionales e inmobiliarias. Más allá de estos casos, se evidencia que la especialización productiva del sistema urbano es débil y tiende más a la diversificación.

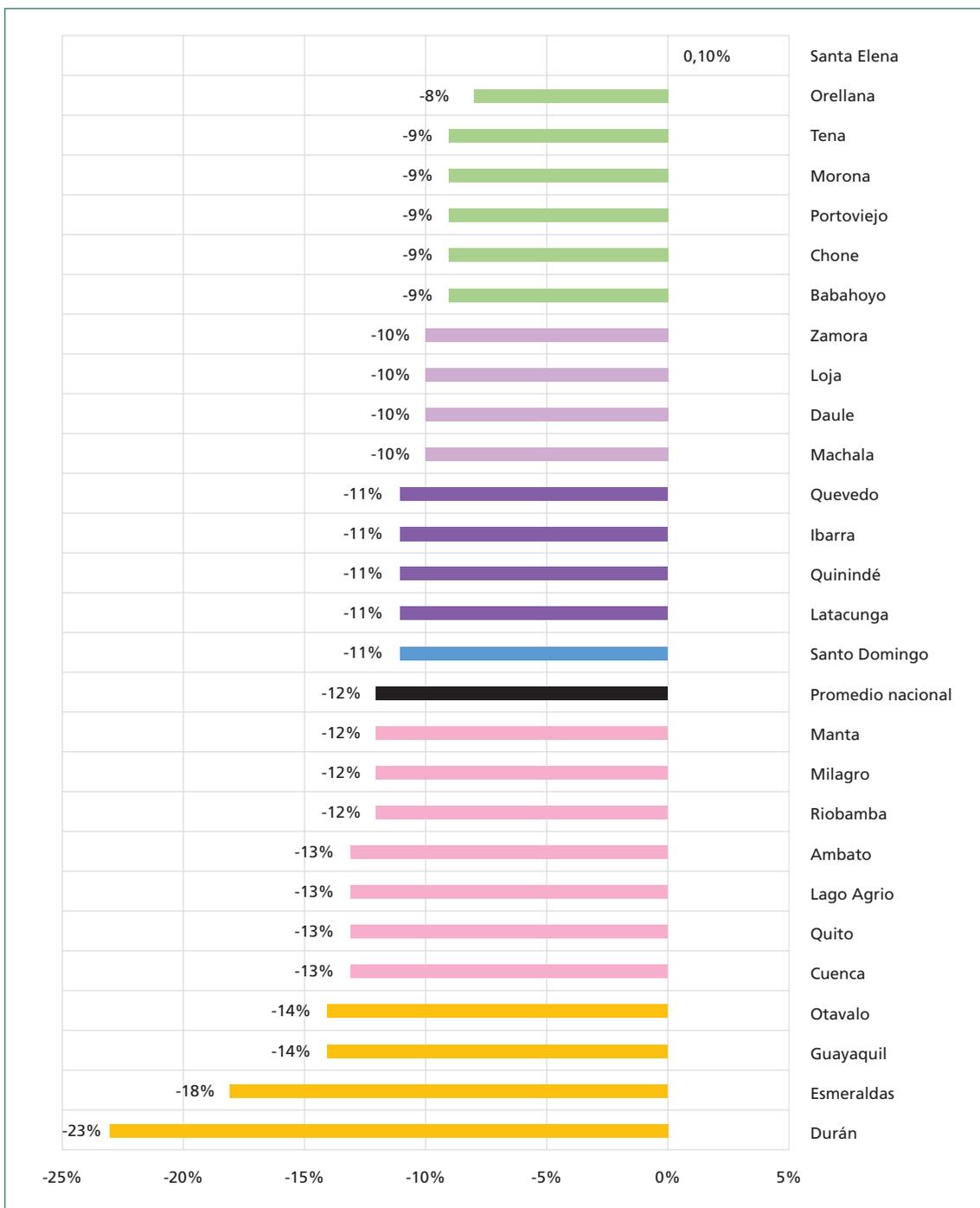
Los altos porcentajes de especialización directa en las pocas ciudades del sistema que pueden considerarse especializadas anticipan vulnerabilidad a un decrecimiento significativo del producto en 2020, que se comprueba en los estimados generados bajo los tres escenarios. Por tanto, en principio se podría concluir que ciudades más especializadas presentan vulnerabilidad ante *shocks* como el del COVID-19.

Figura 7.6 Estimaciones VAB 2020 por cantón y según escenario (en dólares)

	2019	2020 Escenario 1	2020 Escenario 2	2020 Escenario 3	Promedio escenarios 1 A 3	Tasa de variación 2019- 2020 (promedio)
Ambato	2 274 685	2 056 315	1 951 252	1 949 431	1 985 666	-13 %
Babahoyo	854 367	772 348	775 041	777 998	775 129	-9 %
Chone	291 145	263 195	265 044	267 568	265 269	-9 %
Cuenca	4 780 842	4 321 881	4 058 852	4 051 401	4 144 044	-13 %
Daule	494 304	446 851	445 660	439 541	444 017	-10 %
Durán	1 567 839	1 417 326	1 111 606	1 094 969	1 207 967	-23 %
Esmeraldas	1 860 509	1 681 900	1 440 301	1 433 590	1 518 597	-18 %
Guayaquil	21 293 094	19 248 957	17 929 316	17 851 075	18 343 116	-14 %
Ibarra	1 195 858	1 081 056	1 063 018	1 065 806	1 069 960	-11 %
Lago Agrio	1 038 991	939 248	888 109	886 806	904 721	-13 %
Latacunga	1 264 521	1 143 127	1 123 386	1 129 264	1 131 925	-10 %
Loja	1 321 601	1 194 727	1 186 932	1 190 104	1 190 588	-10 %
Machala	2 163 131	1 955 471	1 934 840	1 942 221	1 944 178	-10 %
Manta	1 867 792	1 688 484	1 617 244	1 618 275	1 641 335	-12 %
Milagro	548 983	496 281	475 517	473 886	481 895	-12 %
Morona	227 447	205 612	207 182	207 572	206 789	-9 %
Orellana	1 122 875	1 015 079	1 039 459	1 039 925	1 031 488	-8 %
Otavalo	422 130	381 605	351 687	350 141	361 144	-14 %
Portoviejo	1 596 369	1 443 118	1 446 586	1 451 804	1 447 169	-9 %
Quevedo	952 832	861 361	839 757	845 247	848 788	-11 %
Quinindé	547 332	494 788	486 683	486 687	489 386	-11 %
Quito	24 817 951	22 435 428	21 253 956	21 116 839	21 602 074	-13 %
Riobamba	1 424 313	1 287 579	1 238 663	1 239 741	1 255 328	-12 %
Santa Elena	508 024	459 254	459 243	459 049	459 182	0,10 %
Santo Domingo	1 941 770	1 755 360	1 713 725	1 717 540	1 728 875	-11 %
Tena	240 059	217 013	219 507	219 644	218.722	-9 %
Zamora	132 882	120 125	119 652	120 216	119.998	-10 %
Total nacional	100 955 513	91 263 783	87 185 133	86 961 299	88 470 072	-12 %

Fuente: Cuentas cantonales BCE (2018), reporte IPT e IH INEC (junio 2020).

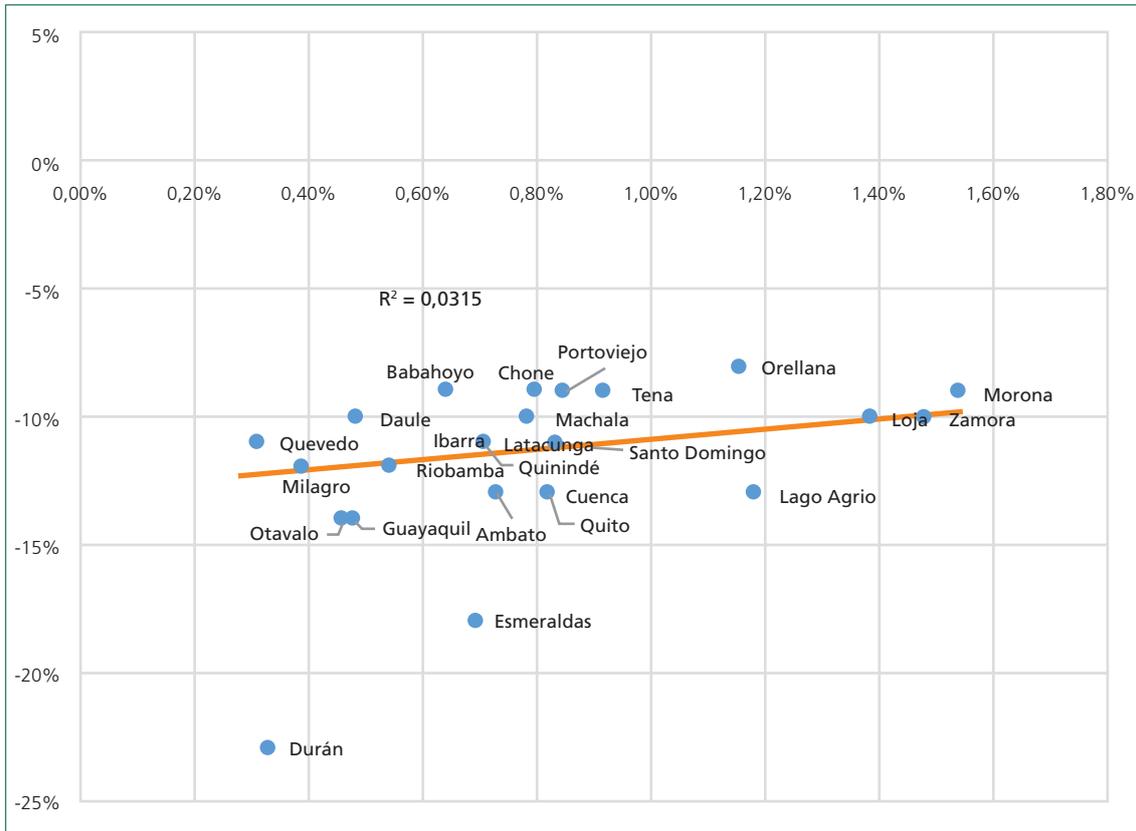
Figura 7.7 Tasa de variación anual 2019-2020 del VAB por cantón y según porcentaje de variación



Fuente: Cuentas cantonales BCE (2018), reporte IPT e IH INEC (junio 2020).

Sin embargo, los resultados muestran que territorios más diversificados como Quito y Guayaquil también experimentarán un decrecimiento de su producto mayor al promedio nacional en 2020; en este caso, esto se explica porque las cinco actividades de mayor afectación por la pandemia tienen porcentajes de participación relevantes en estas ciudades. Entonces, la diversidad económica de un territorio no garantiza diversificación de riesgo frente a shocks como el del COVID-19, y puede causar niveles de decrecimiento casi tan significativos como el de territorios especializados.

Figura 7.8 Correlación TAV 2019-promedio 2020 del VAB-incidencia de contagios a nivel cantonal



Fuente: Cuentas cantonales BCE (2018), reporte IPT e IH INEC (junio 2020), reporte COE Nacional (07-09-2020)

Ambos efectos se explican por el hecho de que la pandemia por COVID-19 es un *shock* exógeno al sistema y de efecto generalizado. Al considerar que la composición por actividades económicas del sistema urbano ecuatoriano ha permanecido estable desde 2008, se puede anticipar que si bien la pandemia por COVID-19 generará decrecimiento económico de distinta magnitud en cada territorio, no alterará la estructura como tal, lo cual respalda las conclusiones de Duranton y Puga (1999) de que los sistemas urbanos son bastante estables en el tiempo.

Por otro lado, la utilización de desagregados sectoriales a nivel cantonal permite generar estimaciones más precisas del impacto que el COVID-19 tendría en las economías locales y, sobre todo, deja en evidencia la heterogeneidad de efectos individuales que generan *shocks* generalizados a lo largo de un sistema urbano, demostrando la necesidad de ir más allá de los estimados a nivel nacional y de tener un adecuado enfoque territorial (Hohn y Neuer 2006).

La importancia de la escala local no radica simplemente en lograr mejores diagnósticos de una determinada situación, sino en permitir el diseño e implementación de políticas públicas más efectivas, pues visibiliza realidades que de otro modo le serían completamente ajenas al hacedor de política pública, en el sentido que Chatterjee (2004) argumenta donde la estructura político institucional tradicional obstruye la adecuada legibilidad del territorio.

Adicionalmente, cabe indicar que los estimados aquí mostrados presentan una limitación metodológica debido a que la variación del IPT y el IH corresponden al período junio 2019-junio 2020, y que es razonable pensar que el segundo semestre de 2020 tendrá un comportamiento completamente distinto debido al proceso de reactivación progresiva de actividades, por lo que los niveles de variación del producto de ese año podrían reajustarse.

Por último, cabe señalar la necesidad de explorar los efectos del COVID-19 en las demás subdimensiones de la productividad urbana, sobre todo en el empleo, pues si bien de momento se conocen cifras de la afectación a nivel nacional y de actividad económica, la realidad a nivel local en materia de empleo es todavía desconocida.

Referencias

- Banco Central del Ecuador (BCE). 2020. “El COVID-19 pasa factura a la economía ecuatoriana: decrecerá entre 7,3 % y 9,6 % en 2020”. <https://bit.ly/36ctdzR>
- Barrera, Augusto, y Pamela Olmedo. 2016. *La prosperidad en las ciudades de Ecuador. Primer reporte del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) para 27 ciudades ecuatorianas*. Quito: Manthra Comunicaciones. <https://bit.ly/3p8fe74>
- Chatterjee, Partha. 2004. *The politics of the governed: reflections on popular politics in most of the world*. Nueva York: Columbia University Press.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2020. “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”. <https://bit.ly/36dXheq>
- Duranton, Gilles, y Diego Puga. 2000. “Diversity and specialisation in cities: why, where and when does it matter?”. *Urban studies* 37 (3): 533-555. doi:10.1080/0042098002104
- Henderson, Vernon. 1997. “Medium size cities”. *Regional Science and Urban Economics* 27 (6), 583-612. doi: 10.1016/s0166-0462(96)02169-2
- Hohn, Uta, y Birgit Neuer. 2006. “New urban governance: Institutional change and consequences for urban development”. *European Planning Studies* 14 (3): 291-298.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). 2016. “Sistema de Indicadores de la Producción (SIPRO)”. <https://bit.ly/3eyTCLV>
- 2020. “Presentación de Resultados Índice de Puestos de Trabajo, Horas Trabajadas y Remuneraciones a junio 2020”. <https://bit.ly/2Gzw119>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2020. “Policy Brief: COVID-19 in an Urban World”. <https://bit.ly/3lckJze>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). “Indicadores de salud: Aspectos conceptuales y operativos (sección 2)”. Washington D.C.: OPS. <https://bit.ly/3l6YNp3>

“

las urbes intermedias tienden a tener mayor especialización que las ciudades grandes y áreas metropolitanas



8. Violencias territoriales, extractivismo y urbanización residual en la Amazonía ecuatoriana

Gustavo Durán y Alejandra Bonilla

Desde el Grupo Investigación de Estudios Urbanos y Territoriales de FLACSO Ecuador tenemos un gran desafío, en términos de política pública, para la reflexión sobre el tipo de ciudad que estamos construyendo en un espacio tan especial como la Amazonía, que no solamente pertenece a Ecuador sino a un grupo de países que cuentan con el privilegio de tener un inmenso patrimonio natural y social. El objeto de estudio es la urbanización residual de la Amazonía, partiendo del concepto de urbanización planetaria de Brenner (2014), como una organización extendida del capital a partir de una mirada lefebvriana de los procesos de implosión y explosión de las inversiones que tiene su correlato en la distribución de población.

En la Amazonía, estos procesos de urbanización tienen como protagonista principal al capital extractivo, alrededor del cual se han configurado las mayores ciudades del espacio amazónico ecuatoriano en núcleos de explotación petrolera o servicios para ella. Los últimos 15 años han provocado una fuerte transformación territorial de la Amazonía: sus ciudades han explotado territorialmente y se han multiplicado las infraestructuras viales que han llegado a través de megaproyectos e inversiones de los Estados (Dávalos y Albuja 2014; Finer y Jenkins 2012). Uno de los datos que más resalta es que las capitales de provincia de la Amazonía estuvieron a la cabeza del crecimiento urbano entre 2000 y 2010. En esta fase, tienen de media más del 40 % de crecimiento, frente al 15 % de Guayaquil, el 22 % de Quito y el 21 % de Cuenca. La ciudad de San Francisco de Orellana (Coca) tiene el mayor crecimiento entre las capitales provinciales del país con un 123 %, doblándose en menos de diez años (INEC 2010). Este crecimiento urbano ha configurado toda una red urbana en la Amazonía.

En este contexto, se han generado diferentes formas de violencia urbana específicas. La urbanización de la Amazonía se produce en medio de fuertes migraciones de población campesina e indígena que se ven envueltas en una creciente violencia estructural y pasan a formar parte de las áreas informales de las ciudades (Davis 2003; Méndez 2011). A esto se suman las violencias económicas por la incertidumbre de la continuidad de la vivienda (Ortiz 2011; Rodríguez et. al 2012), en un contexto de dejadez del Estado en torno a sus funciones (Guemureman et. al 2017), lo que lleva a una calidad del hábitat muy deficiente en relación con las áreas formales

de la urbe (Cruz-Muñoz e Isunza 2015). En este proceso de urbanización, la ciudad de capital muestra unas violencias que constituyen experiencias cotidianas: contaminación del agua, del aire y auditiva, que determinan la vida cotidiana de los habitantes, y que además están vinculadas a su entorno económico y ambiental (Durán et al 2020).

Mediante el proyecto *Contested Cities Ecuador*, hemos realizado una aproximación a la forma concreta en la que se originan las violencias estructurales y las contestaciones sociales al modelo de urbanización periférica que se produce en el país. Esta aproximación se dio a través de ocho casos en todo el país; dos fueron en la Amazonía: la reapertura de pozos petroleros en las periferias populares del sur de Lago Agrio, capital de la provincia de Sucumbíos y mayor urbe de la Amazonía ecuatoriana, y el desplazamiento del barrio de San Marcos en Tundayme para ubicar el primer megaproyecto minero en el norte de la provincia de Zamora Chinchipe.

Ambos casos destacan la variedad y amplitud del proceso de urbanización alrededor de la economía extractiva en la Amazonía. Por un lado, Lago Agrio muestra la urbanización consolidada durante 50 años alrededor del primer enclave petrolero de la región, que hoy ha llegado a ser una ciudad de casi 100 000 habitantes, con procesos de consolidación de sus funciones urbanas, además de fuertes procesos de segregación socioespacial. El caso analizado en el barrio 25 de Febrero evidencia cómo la empresa estatal Petroamazonas reabrió plataformas petroleras en el área consolidada de la ciudad, promoviendo desplazamientos y un alarmante incremento de la contaminación para sus habitantes (Bayón et al. 2020a).

Por otro lado, la Amazonía sur está intentando generar un distrito minero. La primera concesión que ha logrado construir una mina se sitúa en la cabecera parroquial de Tundayme, en el cantón El Pangui. Este caso muestra el otro polo de la actuación del extractivismo más reciente: destrucción de áreas en urbanización en las zonas más rurales. A su vez, su cabecera cantonal, El Pangui, se ha convertido en el área de crecimiento urbano más explosivo de la región, produciéndose el enclave en el lugar de llegada de regalías, no en el de explotación (Bayón et al. 2020b).

Sin embargo, entre estos dos polos de urbanización y de violencias territoriales generadas por el extractivismo en sus espacios más visibles, el modelo de urbanización en la Amazonía muestra una serie de tendencias que son menos notorias y que escapan de los análisis más habituales de las formas de ver las actividades petroleras o mineras en relación con la urbanización. Por ello, desde FLACSO, en la investigación en marcha, *Contested Territories Amazonía*, hemos transitado desde los lugares que podríamos catalogar como ciudad o barrio hacia una mirada de la urbanización extendida de la región.

Los ritmos de urbanización de la Amazonía han seguido las velocidades de inversión de capital extranjero en la región, y en la última fase, los capitales mineros y petroleros han sido los protagonistas de este proceso (Bayón 2019). La intensidad de las últimas dos décadas ha terminado de

“

Los ritmos de urbanización de la Amazonía han seguido las velocidades de inversión de capital extranjero en la región.



consolidar una red urbana en el norte amazónico de Ecuador, donde las economías petroleras han sido fuertemente predominantes. En la actualidad, ese proceso se está replicando de forma incipiente en el sur. Lo que guía esta investigación son los mecanismos de surgimiento de nuevos nodos de urbanización, que progresivamente van generando la configuración que se ha consolidado en la Amazonía norte, que tiene unas características de fuerte destrucción ambiental, despojo de las nacionalidades indígenas, segregaciones socioespaciales y bajos estándares de acceso a derechos fundamentales.

Para poder examinar la escala urbana de toda la región amazónica de Ecuador, estamos trabajando para generar un Índice de Urbanización Amazónica que vea más allá de los procesos más analizados y estudiados (Cabrera et al. 2020). En términos teóricos, este índice se sitúa en el paradigma de la urbanización extendida, que permite observar de forma prospectiva el área en urbanización, anticipando las tendencias y considerando como espacios relevantes aquellos en los que parecería que aún no hay atisbos de urbanización, rompiendo las categorías rígidas de la dicotomía entre ciudad y campo para considerar de manera más fluida los procesos de creación de los espacios urbanos.

Esta visión prospectiva de la Amazonía se convierte en un insumo multinivel para las políticas públicas. En el análisis de los actores territoriales de la región amazónica hemos podido constatar equipos de planificación en los GAD con pocos recursos y personal, muy superados por la magnitud del proceso, y con un muy limitado apoyo por parte del Estado central. Esto ha provocado que los GAD lleguen a los procesos de planificación urbana cuando esta ya se ha producido, sin poder anticipar los núcleos con pocos habitantes, que en pocos años pasan a tener varios cientos, y que van creándose de forma muy dinámica. Por ello, los equipos de planificación de los GAD amazónicos se dedican a constatar el proceso, y se lamentan frecuentemente por la poca capacidad operativa para intervenir de manera efectiva.

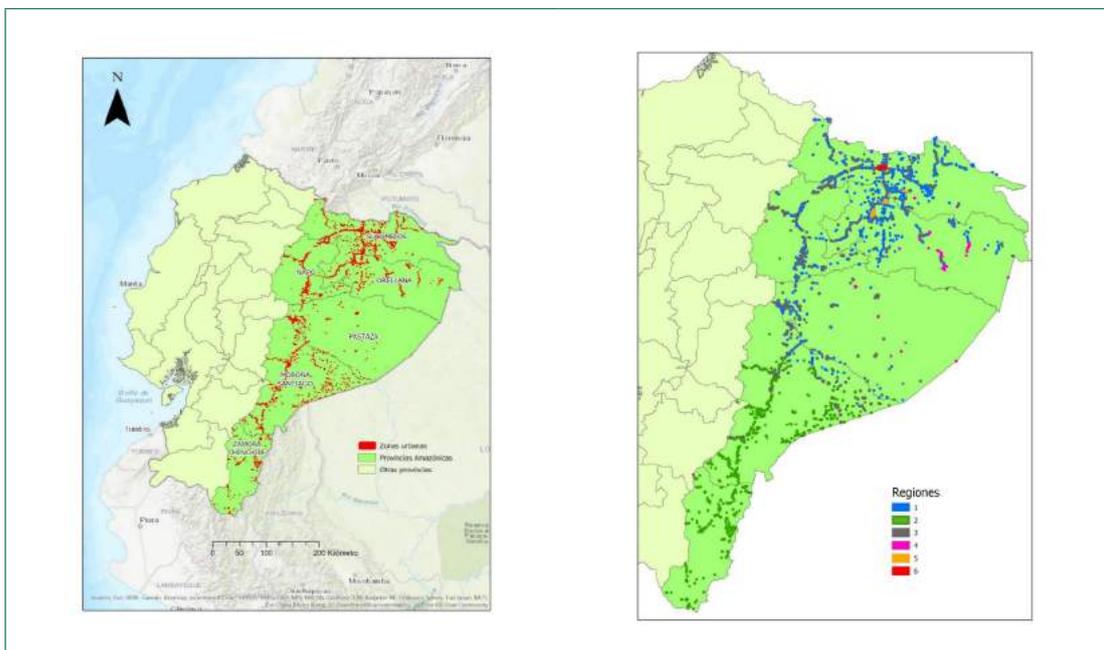
La primera formulación del Índice de Urbanización Amazónica se ha realizado a partir de fuentes secundarias que permitan plasmar una fotografía de las regiones que actualmente conforman el proceso urbano desde una mirada de la urbanización extendida. Por ello, se consideran como variables clásicas para su conformación las aglomeraciones de población y sus densidades, los principales nodos de interconexión vial o las áreas utilizadas por las principales actividades económicas, la luminosidad nocturna, la deforestación o la presencia de industrias extractivas; así se configura el índice de forma no acotada a las visiones tradicionales sobre lo urbano.

En concreto, las fuentes de datos son las 2702 zonas urbanas de la cobertura de suelo catalogadas como urbanas por el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), las vías pavimentadas según el Instituto Geográfico Militar (IGM) y las áreas de luz nocturna según el National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). La superposición de todas ellas nos da un mapa de la Amazonía urbana quizás sorprendente (primer mapa de

la figura 8.1). Mediante un análisis cuantitativo de fractales y el algoritmo K-means, que analiza distancias euclidianas, se definen de forma espacial seis regiones diferentes de urbanización.

En orden de consolidación urbana, este algoritmo categoriza (ver segundo mapa de la figura 8.1) a Lago Agrio como principal ciudad (región 6); a las tres ciudades junto a ella, Coca, Shushufindi y Joya de los Sachas, como el área de urbanización más consolidada (región 5); las áreas de urbanización más nítidas (región 3); las áreas de urbanización más emergentes en la parte norte de la Amazonía (región 1); las áreas de urbanización más incipientes de las partes norte y este de la Amazonía (región 4); y las áreas de urbanización incipientes y emergentes en el sur (región 2).

Figura 8.1 Área de urbanización extendida de la Amazonía y su división en regiones según el algoritmo K-means



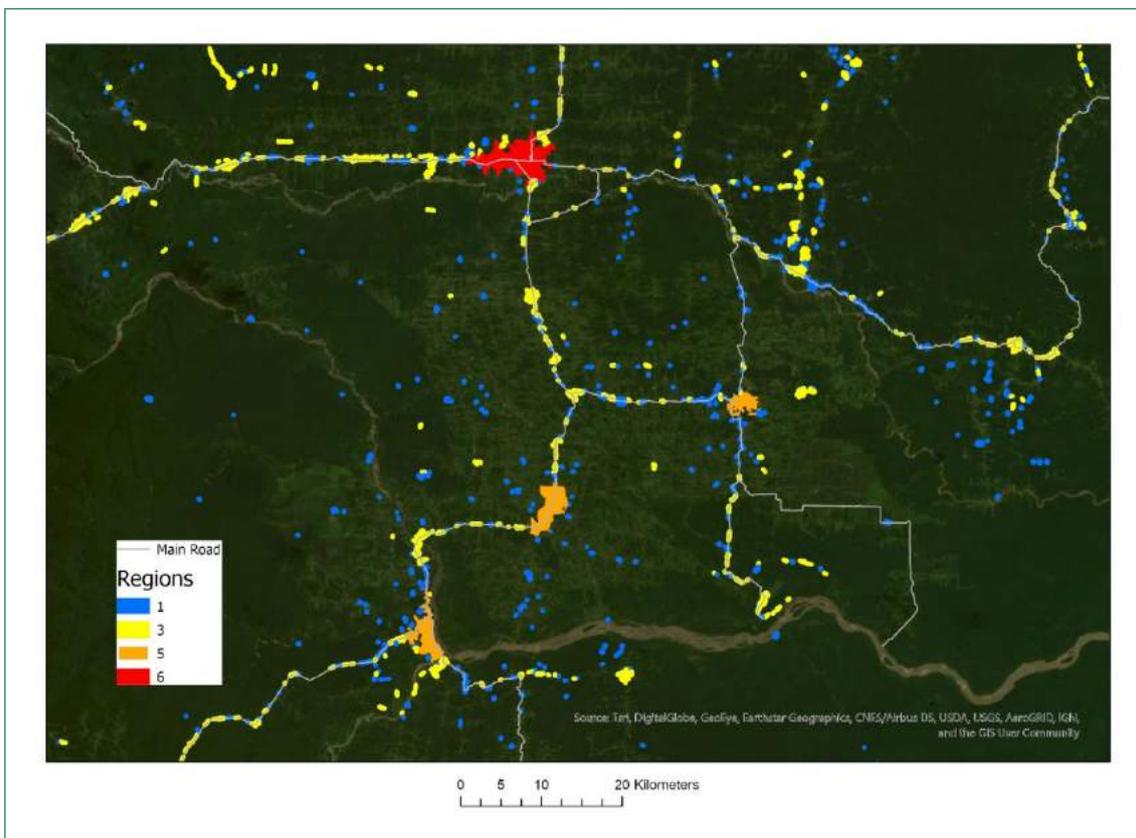
Fuente: Cabrera et al. (2020).

Esta regionalización muestra como ejes de urbanización muy nítidos los espacios en el triángulo Lago Agrio-Shushufindi-Coca, que ya tienen cierta aproximación desde una perspectiva urbana. Además, pone énfasis en las áreas de urbanización emergente que no han sido observadas con anterioridad desde una visión macro, como los ejes Lago Agrio-Baeza-Tena, Puyo-Macas, o los ejes y dispersiones en las provincias del sur. Tenemos la certeza de que la problemática urbana amazónica en Ecuador no ha sido mirada antes desde este prisma. Esta regionalización muestra las potencialidades de aplicar análisis cuantitativo-espaciales para generar nuevas políticas sobre el proceso de urbanización extendida en la Amazonía ecuatoriana.

En términos meso, esta metodología nos permite ver los ejes propios de procesos de urbanización diferenciados. El primer análisis se realizó en el triángulo urbano de Lago Agrio-Shushufindi-Coca. Desde esta escala, po-

demos ver cómo hay cuatro regiones urbanas diferenciadas, y muestra algunas tendencias cruciales en la planificación del área. Por un lado, las zonas de urbanización más nítidas (región 3) se van conformando a lo largo de los ejes de conexión, en ocasiones, de forma continua, como el eje El Eno-El Proyecto-Joya de los Sachas, que son áreas con una continuidad de fincas que han sido lotizadas y tienen una práctica continuidad de viviendas hacia la vía. Asimismo, llama la atención el área petrolera de Pacayacu y Dureno, que establece zonas aún separadas de urbanización nítida que tienden a irse agrupando. En este nivel, es crucial notar cómo las áreas de urbanización más emergentes (región 1) están complementando las anteriores en muchos lugares. Este hallazgo nos permite afirmar que se están generando continuos urbanos en la Amazonía, que nunca tendrían una clasificación de áreas urbanas porque aún no están consolidadas y reivindicadas como tal. Estas suponen fuertes retos que se incrementarán en el futuro, cuando núcleos que ahora no tienen la categoría de espacios urbanos, y que no son cabeceras cantonales o parroquiales que tengan una capacidad de mediación institucional, superen varios miles de personas nucleadas, lo que se complementarían con la formación de centros de servicios dispersos alrededor de las vías.

Figura 8.2 Regiones urbanas de la zona norte de la Amazonía ecuatoriana

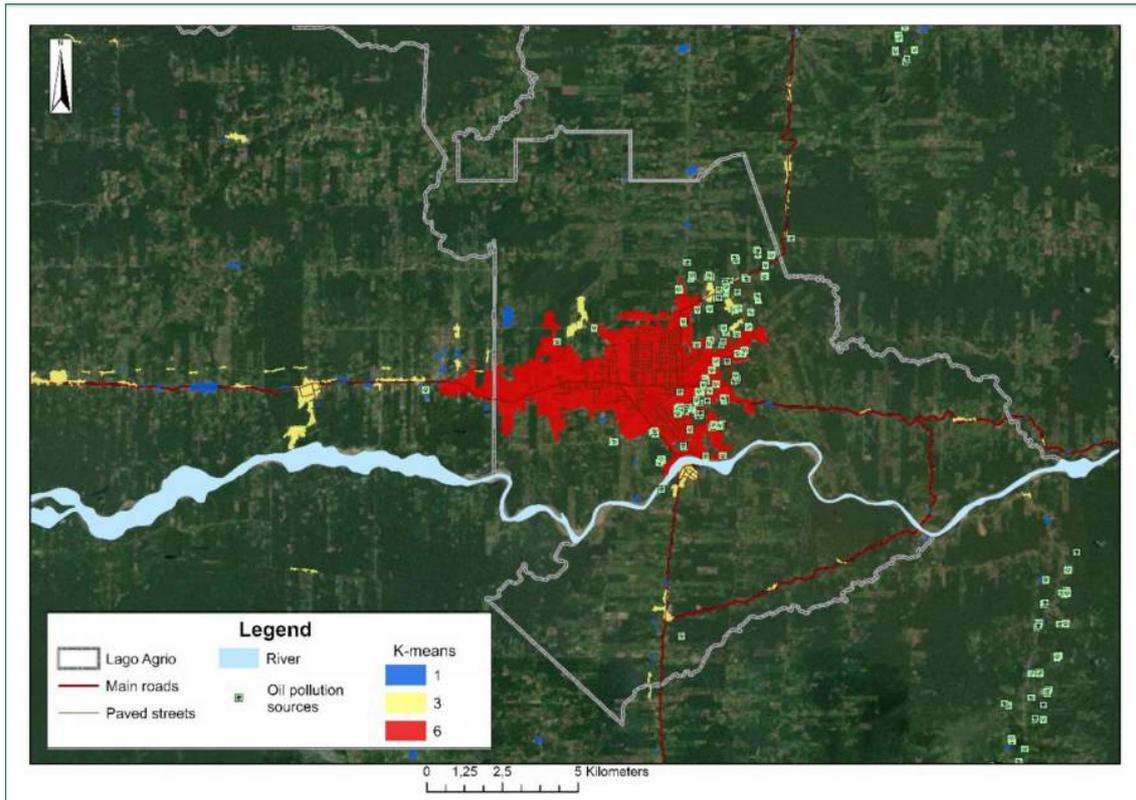


Fuente: Cabrera et al. (2020).

En la escala más micro del proceso, este tipo de análisis cuantitativo-espacial, que emana del Índice de Urbanización Amazónica, muestra resultados relevantes. La diferenciación entre el área urbana más consolidada y los procesos

de periurbanización también son arrojados por esta herramienta, en la que se muestra que no todos los procesos de crecimiento urbano siguen patrones similares. Para el caso de Lago Agrio, se puede apreciar de forma clara cómo la presencia de la infraestructura petrolera al norte y al este, así como el límite del río Aguarico en el sur, propician que los procesos de urbanización difusa se estén dando en la parte oeste, especialmente alrededor de la vía Baeza-Quito. En ese espacio, también se muestra uno de los limitantes de la herramienta y su necesidad de refinamiento a futuro, dado que encontramos áreas urbanas nítidas (región 3) y emergentes (región 1) entrelazadas.

Figura 8.3 Regiones urbanas alrededor de la ciudad de Lago Agrio



Fuente: Cabrera et al. (2020).

Habitualmente, las ciudades están comprendidas desde el centro hacia fuera, con una importancia clave en sus interacciones con el entorno. En las urbes amazónicas nos encontramos con la situación inversa: los centros urbanos amazónicos no son tan potentes en lo que respecta a dinamización económica y de servicios, por lo que hay que analizar los residuos de las principales fuerzas que promueven la urbanización. Así la ciudad no es vista como un proceso planificado ni deseado, sino como un resultado de la propia dinámica territorial a partir de enclaves extractivistas o nudos de infraestructuras. Esta es la complejidad que implica el proceso de urbanización amazónica, y la aproximación desde metodologías mixtas cualitativas y cuantitativas-espaciales permite comenzar a desentrañar sus rasgos y anticipar sus morfologías e impactos.



Referencias

- Bayón, Manuel. 2019. “Una mirada de la Amazonía a través de su urbanización”. En *Geografía crítica para detener el despojo de los territorios*, compilado por Manuel Bayón y Nataly Torres. Quito: Abya-Yala.
- Bayón, Manuel, Gustavo Durán, Alejandra Bonilla, Daniel Zárate, Javier González y Margarete Araujo. 2020a. VI. *Lago Agrio: Barrios petroleros en el casco urbano que claman por sus derechos*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Bayón, Manuel, Gustavo Durán, Alejandra Bonilla, Mario Ávila y Margarete Araujo. 2020b. VIII. *El Pangui: Urbanización en la Amazonía Sur - entre el desplazamiento y las regalías mineras*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Brenner, Neil. 2014. “Theses on Urbanization”. En *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, editado por Neil Brenner, 181-202. Berlin: Jovis.
- Cabrera-Barona, Pablo, Manuel Bayón, Gustavo Durán, Alejandra Bonilla y Verónica Mejía. 2020. “Generating and Mapping Amazonian Urban Regions Using a Geospatial Approach”. *ISPRS International Journal of Geo-Information* 9 (7): 453. doi:10.3390/ijgi9070453
- Cruz-Muñoz, Fermín, y Georgina Isunza. 2015. “Construcción del hábitat en la periferia de la Ciudad de México. Estudio de caso en Zumpango”. *Revista EURE* 43 (129): 187-207. doi: 10.4067/S0250-71612017000200009
- Dávalos, Pablo, y Verónica Albuja. 2014. “Ecuador: Extractivist Dynamics, Politics and Discourse”. En *The New Extractivism: A Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?*, editado por Henry Veltmeyer y James Petras, 144-171. Londres: Zed.
- Davis, Mike. 2003. *Planeta de Ciudades Miseria*. Madrid: AKAL.
- Durán, Gustavo, Manuel Bayón Jiménez y Alejandra Bonilla. 2020. “Habitar ante la cotidianidad de la contaminación del agua: contestaciones a las actividades extractivas en las periferias urbanas de Ecuador”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 39: 17-39. <https://bit.ly/36iDhre>
- Finer, Matt, y Clinton N. Jenkins. 2012. “Proliferation of Hydroelectric Dams in the Andean Amazon and Implications for Andes-Amazon Connectivity”. *PLoS ONE* 7 (4): e35126. doi:10.1371/journal.pone.0035126
- Guemureman, Silvia, Alejandra Otamendi, Joaquín Zajac, Joanna Sander y Eugenia Bianchi. 2017. “Violencias y Violencias estatales: hacia un ejercicio de conceptualización”. *Revista Ensamblés* 4 (7): 12-25. <https://bit.ly/3n6d2ea>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2010. “Censo de población 2010”. <https://bit.ly/2OSCW6f>
- Méndez García, Julio Ricardo. 2011. “Autonomías urbanas e identidades políticas: la organización barrial-indígena en Santa María Atzompa, Oaxaca”. Tesis de maestría en Ciencias Sociales con mención en Antropología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Ortiz, Enrique. 2011. *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. México D.F.: Coalición Internacional del Hábitat (HIC).
- Rodríguez, Alfredo, Marisol Saborido y Olga Segovia. 2012. *Violencias en la ciudad neoliberal: Santiago de Chile*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.



Autores

Daniel Orellana

Ph. D. en Geoinformación por la Universidad de Wageningen. Máster en Sistemas de Información Geográfica por la Universidad Politécnica de Catalunya. Biólogo ambiental por la Universidad del Azuay. Profesor principal de la Universidad de Cuenca e investigador en ciencias geográficas y ambientales. Su trabajo se enfoca en estudiar las interacciones entre los seres humanos y el ambiente desde una perspectiva multidisciplinar. Tiene amplia experiencia en teoría y métodos de análisis espacial aplicados al entorno ambiental y urbano. Convencido de que los problemas ambientales no pueden ser separados del contexto humano, busca combinar la investigación científica con la práctica para el desarrollo de soluciones novedosas a ellos. Es autor de más de 50 publicaciones en revistas científicas y congresos internacionales.





Mercy J. Borbor Córdova

Oceanógrafa con maestría y doctorado en Ciencias Ambientales de la Facultad de Ciencias Ambientales y Forestales de la Universidad Estatal de Nueva York. Actualmente es profesora de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL, Ecuador). En su carrera profesional, ha logrado combinar ocupaciones como investigadora y funcionaria pública involucrada en procesos de toma de decisiones a niveles local, regional y nacional en áreas de gestión ambiental y cambio climático. Se desempeñó como Jefa de Control Ambiental de la Ciudad de Guayaquil, fue Directora Provincial de Gestión de Riesgos de Desastres para Guayas y Viceministra del Ministerio del Ambiente de Ecuador. Ha participado activamente en el desarrollo de políticas públicas sobre adaptación al cambio climático y cómo pueden implementarse a nivel local.

Es autora líder para el Assessment Report 6 (AR6) en el Grupo de Trabajo de Mitigación, capítulo 13, de instituciones y subnacionales (2018-2022) del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), y es miembro del Grupo de Recursos Humanos para Servicios Climáticos de la Organización Meteorológica Mundial (OMM).



María del Pilar Cornejo Rodríguez

Ph. D. en Meteorología y Oceanografía Física por RSMAS-Universidad de Miami, EE. UU. Decana de la Facultad de Ingeniería Marítima y Ciencias del Mar, y Directora del Centro Internacional del Pacífico para la Reducción del Riesgo de Desastres, ESPOL. Tiene 30 años de experiencia profesional y académica en el sector público en Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Reducción del Riesgo de Desastres, Dimensiones Humanas de los Cambios Ambientales Globales, Resiliencia Climática y Sostenibilidad Ambiental, nacional e internacionalmente.

Lorena Saavedra

Master of Science en Estudios de Planificación Urbana y Regional por London School of Economics. Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Trabajó en el Banco de Desarrollo del Ecuador, donde llegó a ser Gerente de División de Programas y Productos. Ha sido Asesora Ministerial del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Directorio de la Corporación Financiera Nacional. Es titular de la cátedra de Economía Urbana tanto a nivel de pregrado como de posgrado en la PUCE. Actualmente, es Asesora de Movilidad Urbana Sostenible para los programas EUROCLIMA+ y Ciudades Intermedias Sostenibles, en la Cooperación Técnica Alemana-GIZ Ecuador. Además, colabora como investigadora en el proyecto europeo SOLUTIONSplus sobre Movilidad Eléctrica Urbana en el Contexto del Acuerdo de París, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana.



Hugo Villacrés Endara

Master of Science in Economics (MSE) por la Universidad de Lausanne, Suiza, Escuela de Altos Estudios Comerciales, Departamento de Econometría y Economía Política; Master in Business Administration (MBA) por las Universidades Carlos III de Madrid, Universidad de Alicante y Autónoma de Barcelona; Maestría en Administración de Fondos de Pensiones (MFP) por la Universidad de Alcalá, España. Actualmente se desempeña como Director de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas de la Universidad Tecnológica Indoamérica.





Gustavo Durán

Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Gobierno de la Ciudad, con mención en Desarrollo de la Ciudad por FLACSO Ecuador. Especialización en Planificación y Administración del Desarrollo Regional con Énfasis en Diseño Urbano por la Universidad de los Andes—Cider. Arquitecto y urbanista por la Universidad de América. Su área de especialidad son los estudios de la ciudad latinoamericana con énfasis en los procesos de nueva marginalidad y exclusión urbana. Ha realizado estudios sobre servicios públicos domiciliarios, hábitat popular y vivienda social, y violencias territoriales en el proceso de producción de espacio urbano periférico, en Bogotá, Quito y Santiago de

Chile. Los proyectos de investigación más recientes que ha liderado son: *Contested Cities Ecuador: Territorios en disputa y autoproducción de hábitat popular* en el marco de la nueva agenda urbana global; *Contested Territories Amazonía: Violencia extractivista, expulsiones y resistencias* en el proceso de configuración de la red urbana amazónica en Ecuador, Perú, Colombia y Brasil (2005-2020).



Alejandra Bonilla

Máster en Estudios Urbanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ecuador. Ingeniera geógrafa con mención en planificación territorial por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Investigadora de Flacso en los proyectos *Contested Cities* y *NOVel Approach for Vital Infrastructure post DisAster (NOVA VIDA)*. Su investigación se centra en: rentas del suelo, mercado inmobiliario, periurbanización, y desarrollo geográfico desigual.

Estadísticas de participación en el seminario virtual



El alcance es el número de personas que vio la publicación en su fuente de noticias, producto de las interacciones que se generaron por terceros que participaron del evento digital.

Panel 1:	Panel 2:
Personas alcanzadas: 3157	Personas alcanzadas: 7413
Reproducciones de video: 1554	Reproducciones de video: 2166
Público principal: Mujeres, 25-34 años	Público principal: Mujeres, 25-34 años
Porcentaje de hombres: 45 %	Porcentaje de hombres: 42 %
Porcentaje de mujeres: 54 %	Porcentaje de mujeres: 57 %

Fecha de corte: 26-08-2020 17h30



Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades

El programa permite aprovechar las enormes posibilidades brindadas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y posibilita el acceso a la formación e información de alta calidad, superando la distancia y las barreras geográficas. De manera innovadora, los componentes de docencia y de experiencia práctica y autónoma de los aprendizajes, están mediados por el uso de entornos virtuales que organizan la interacción educativa e integran en un solo lugar las herramientas, contenidos, recursos y espacios de intercambio de conocimiento, asegurando una experiencia de enseñanza-aprendizaje de excelencia.

Objetivo

La especialización tiene como objetivo formar profesionales en el campo de la gobernanza para el cambio climático en contextos urbanos, que sean capaces de comprender las complejas dinámicas sociales y retos ambientales en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe, y de proponer estrategias y políticas que contribuyan a la construcción de una resiliencia transformacional.

Más información: <https://www.flasco.edu.ec/>

Twitter: @Lideresclima

Facebook: @FiebreDeCambio

CON EL APOYO DE



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Canada