



COVID-19, respuestas públicas y modelos de gobierno: un análisis comparativo de Quito y Guayaquil

Augusto Barrera Guarderas¹, Silvia Álvarez Villacrés², Javier González Comín³, Johanna Villavicencio⁴, Inti Kory Quevedo Bastidas⁵ y Jenifer Romero Bedoya⁶

Recibido: 8 de enero de 2024 / Aceptado: 24 de mayo de 2024

Resumen. Ecuador tuvo un deficiente desempeño en la gestión de los primeros meses de la pandemia de COVID-19, mostrando una débil respuesta pública y la constatación de disímiles y contradictorias trayectorias de respuesta al COVID-19 en las distintas localidades del país. El objeto de esta investigación es realizar un análisis comparativo de gestión local de la pandemia en las dos principales ciudades del país, Quito y Guayaquil. El trabajo indaga sobre las capacidades públicas locales, sus agencias, narrativas y estrategias frente al COVID, como expresión de los modelos de gobernanza y del tipo de régimen político local. Se aspira a que esta aproximación permita comprender cómo cada uno de estos gobiernos locales respondieron frente a la pandemia. Es un trabajo descriptivo y comparativo que aproxima dos variables. De un lado, el comportamiento del COVID-19 en estas ciudades, específicamente la (sobre)mortalidad y la trayectoria espacial y, por otro lado, a partir de la reconstrucción de las agencias públicas, los modos de gestión, narrativas dominantes y estrategias de intervención, como expresión de específicas modalidades de gobernanza y regímenes urbanos.

Palabras clave: gobierno; régimen urbano; gobernanza; COVID-19; narrativas hegemónicas.

¹ Centro de Transferencia de Conocimientos e Innovación Social (CETCIS), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Email: abarrera@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-5522-0770>

² Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba (Ecuador).

Email: silvia_any@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0698-0834>

³ Grupo de Investigación Innovación Urbana y Sostenibilidad (INURBS), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Email: fjgonzalez@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-7358-0013>

⁴ Grupo de Investigación Innovación Urbana y Sostenibilidad (INURBS), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Email: johannavillavicencio86@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0033-7282>

⁵ Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Email: intikory@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5410-4687>

⁶ Secretaría Metropolitana de Salud, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Email: jmromerob@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-8640-0595>

[en] COVID-19, Public Responses and Government Models: A Comparative Analysis of Quito and Guayaquil

Abstract. Ecuador performed badly during the first months of the COVID-19 pandemic, showing a weak public response and the confirmation of dissimilar and contradictory approaches to COVID-19 in the different territories of the country. The purpose of this research is to carry out a comparative analysis of local management of the pandemic in the two main cities of the country, Quito and Guayaquil. The work investigates local public actors, their agencies, narratives and strategies against COVID, as an expression of governance models and the type of local political regime. It is hoped that this approach will allow us to understand how each of these local governments responded to the pandemic. It is a descriptive and comparative work that approximates two variables. On the one hand, the behavior of COVID-19 in these cities, specifically the (over)mortality and the spatial trajectory. On the other hand, based on a reconstruction of public agencies, the management modes, dominant narratives and management strategies that convey specific governance modalities and urban regimes.

Keywords: government; urban regime; governance; COVID-19; hegemonic narratives.

[pt] COVID-19, respostas públicas e modelos de governo: uma análise comparativa de Quito e Guayaquil

Resumo. O Equador teve um desempenho ruim na gestão dos primeiros meses da pandemia da COVID-19, mostrando uma fraca resposta pública e a confirmação de trajetórias diferentes e contraditórias de resposta à COVID-19 nas diferentes localidades do país. O objetivo desta pesquisa é realizar uma análise comparativa da gestão local da pandemia nas duas principais cidades do país, Quito e Guayaquil. O trabalho investiga as capacidades públicas locais, suas agências, narrativas e estratégias contra a COVID, como expressão de modelos de governança e do tipo de regime político local. Espera-se que esta abordagem nos permita compreender como cada um destes governos locais respondeu à pandemia. Trata-se de um trabalho descritivo e comparativo que aproxima duas variáveis. Por um lado, o comportamento da COVID-19 nestas cidades, especificamente a (sobre)mortalidade e a trajetória espacial; e, por outro lado, com base na reconstrução dos órgãos públicos, modos de gestão, narrativas dominantes e estratégias de intervenção de gestão, como expressão de modalidades específicas de governança e regimes urbanos.

Palavras-chave: governo; regime urbano; governança; COVID 19; narrativas hegemônicas.

Sumario. Introducción. 1. Metodología. 2. Gran Buenos Aires: un complejo interjurisdiccional y participativo. 3. El comportamiento del COVID-19 en Quito y Guayaquil. 4. Capacidades públicas frente a la pandemia. 4.1. Un deteriorado marco nacional. 4.2. Las respuestas locales en Quito y Guayaquil. A manera de conclusión: Regímenes políticos y pandemia. Agradecimientos. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Barrera, A., Álvarez Villacrés, S., González Comín, J., Villavicencio, J., Quevedo Bastidas, I. K., y Romero Bedoya, J. (2024). COVID-19, respuestas públicas y modelos de gobierno: un análisis comparativo de Quito y Guayaquil. *Geopolítica(s)*. *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 15(1), 119-143. <https://dx.doi.org/10.5209/geop.93442>

Introducción

La gestión de la COVID-19 puso a prueba las capacidades de todos los niveles de gobierno y la eficacia de la articulación multinivel. En algunos países se convirtió en escenario para ventilar conflictos competenciales o directamente políticos en un

contexto de “coyuntura crítica”, caracterizada por la ausencia de previsión y la urgencia de respuestas (Grandinetti *et al.*, 2022).

Respecto a la relación entre capacidad pública y gestión de la pandemia, son varias las características que explican la respuesta diferenciada: sistema sanitario robusto (potente red de atención primaria y elevada capacidad de unidades de cuidados intensivos), capacidad de respuesta rápida y proactiva a la crisis, un modelo de coordinación inter y multinivel, un liderazgo político que pueda inspirarse e interactuar con el saber científico, entre otros (Ramíó, 2020).

No obstante, en muchas ocasiones —y la respuesta al COVID-19 no es una excepción— se evalúan las políticas públicas obviando el análisis de las capacidades públicas. Los estudios sobre capacidades públicas se han enfocado en el grado de autonomía y el nivel de coherencia de la administración en relación con su entorno social y político. Cingolani (2013), reconoce varios tipos de capacidades estatales: fiscal, administrativa, transformativa, legal, relacional y política. Oszlak (1980), en cambio, concibe la capacidad pública como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto (Rosas, 2008).

Para captar la especificidad de la intervención estatal en un contexto como éste es necesario abandonar la interpretación del Estado como una entidad única, coherente y definida. Resulta más productivo comprender la naturaleza del Estado a partir de su acción gubernamental concreta. De acuerdo con Nicholls (2015), podría verse al Estado como un conjunto de regímenes gubernamentales que intervienen en la sociedad con diversos grados de éxito a través de sus narrativas constitutivas, sus modalidades de poder y sus intervenciones en la sociedad a través de prácticas concretas.

Bajo esta aproximación, las agencias estatales actúan bajo determinados modelos de gestión⁷, aplican técnicas y formas de poder arraigadas en un campo discursivo específico que enmarca, justifica y viabiliza las acciones concretas, a través de narrativas que se construyen socialmente legitimando un campo discursivo. A su vez, las estrategias de intervención son prácticas concretas desplegadas para definir espacios de legitimidad, abordando los problemas que surgen tanto en la narrativa como en el campo discursivo (Andrade y Nicholls, 2017; Nicholls, 2015). De esta forma, las agencias, las narrativas, los modelos de gestión y las estrategias permiten organizar la comprensión de esas prácticas concretas.

Ciertamente, la capacidad pública es un atributo determinado, o cuando menos condicionado, por los modos de gobernanza y el régimen político predominante, por lo que su análisis concreto pasa por los fines y metas que el organismo analizado pretende cumplir (Bertranou, 2015). La cuestión sobre para qué sirve la capacidad, lleva implícitamente explorar la visión y el proyecto de gobierno (Bernazza, Comotto y Longo, 2015). Esto lleva a construir un eslabón analítico entre la capacidad

⁷ En el ámbito de la administración pública, los modelos de gestión engloban la actividad del Estado, conformada por un conjunto de instituciones y personas encargadas de ejercer las funciones públicas. Los modelos de gestión se conciben como un conjunto de parámetros, reglas y procesos que definen una ruta a seguir para lograr un objetivo específico.

realmente existente y el análisis del régimen político⁸; o incluso en un plano más abstracto, el sistema de mediaciones entre Estado y sociedad civil (Garretón, 1983)⁹.

En el ámbito urbano, Stone (2002) define régimen urbano como el conjunto de arreglos informales, pero relativamente estables, a través de los cuales se gobierna una localidad, que explica la relación entre las dinámicas macroeconómicas y la producción de ciudad en sus distintas dimensiones, el grado de consolidación de las coaliciones de poder, al sistema político y sus dinámicas de reproducción o cambio (Bagnasco y Le Galès, 2000). En esta línea, Jessop (1997) menciona que los regímenes urbanos reflejan desde la teoría del régimen una estrategia de acumulación que, a su vez, definen diferentes escalas espaciales y la interdependencia de las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales.

En esta línea, Le Galés define la gobernanza como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (1998, p. 66), y propone un conjunto de variables para caracterizar los modos de gobernanza, como por ejemplo: la estructura de la sociedad local, el tipo de gobierno urbano, relaciones con otros niveles de gobierno, intereses económicos organizados, procesos de exclusión y segregación, élites dominantes; la institucionalización de la acción colectiva, y mecanismos de resolución de conflictos; combinación de formas de regulación política, social y del mercado; variables sobre la orientación política (Le Galés, 2002; Vásquez, 2013).

1. Metodología

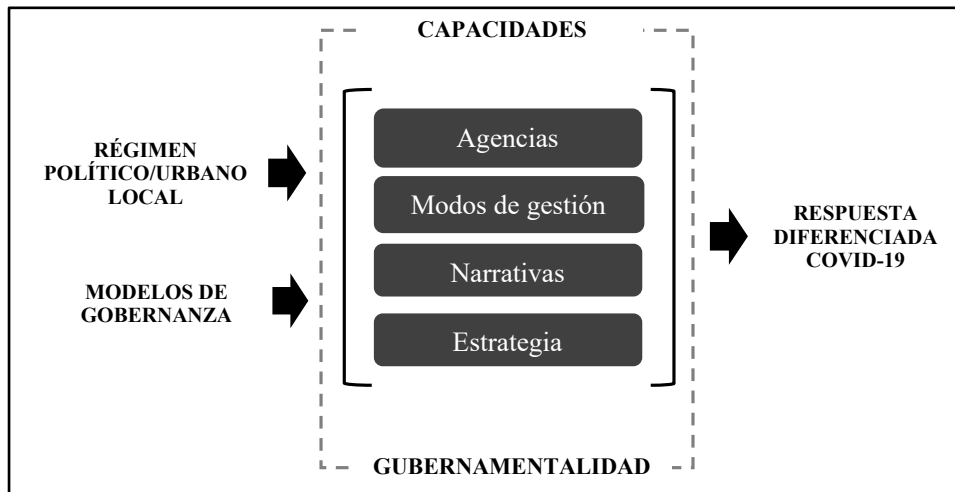
Este trabajo adopta este marco analítico para dar cuenta no sólo de las políticas públicas específicas, sino de la naturaleza de las agencias, narrativas y estrategias que hacen parte de un régimen político específico y de unas formas de gobernanza (ver Figura 1).

De este modo se realizó un análisis comparativo entre Quito y Guayaquil por las diferencias estructurales y de gobernanza entre ambas ciudades, lo que permitió observar cómo distintas configuraciones políticas y administrativas influyeron en la gestión de la pandemia. Esta comparación fue crucial para identificar prácticas y la respuesta a crisis sanitarias, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades públicas a nivel local. Este estudio con enfoque metodológico mixto combinó la revisión documental, el análisis cuantitativo y cualitativo de datos y la construcción de narrativas fue fundamental para entender las diferentes trayectorias y respuestas gubernamentales en función de los modelos de gobernanza y las capacidades públicas específicas de cada ciudad.

⁸ Régimen político entendido como conjuntos amplios de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refieren a la vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura (Duverger, 1970).

⁹ Las ciencias políticas ofrecen una variedad de formas y tipos de régimen: liberal, autoritario, patrimonialista, socialista, teocrático; otras categorías para referirse a casos similares son: fascismo, corporativismo, autoritarismo burocrático, totalitarismo (Oszlak, 1980).

Figura 1. Marco analítico sobre la gestión del COVID-19 y el régimen político local



Fuente: Elaboración propia.

En un primer momento se desarrolló una revisión documental, que incluyó la recopilación de datos de mortalidad por COVID-19 a partir de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Este análisis cuantitativo permitió identificar patrones en la sobremortalidad y las trayectorias espaciales del virus en ambas ciudades. Se llevó a cabo un análisis de las capacidades públicas mediante la reconstrucción de las agencias públicas y los modos de gestión implementados en Quito y Guayaquil. Para ello, se consultaron fuentes gubernamentales locales y nacionales, así como documentos oficiales y reportes de gestión.

En un segundo momento se realizó un análisis comparativo de la gestión gubernamental y las respuestas adoptadas por las ciudades de Quito y Guayaquil durante la pandemia de COVID-19, a través de la exploración de un esquema conceptual con el fin de comprender cómo diferentes modelos de gobernanza afectaron la eficacia y coordinación de las acciones frente a la crisis sanitaria.

Posteriormente, se realizó un análisis de las narrativas hegemónicas presentes en cada ciudad durante los años 2020 y 2021. Para este propósito, se revisaron 277 fuentes periodísticas disponibles en internet, de las cuales se extrajeron actores clave y mensajes predominantes. Utilizando técnicas de análisis de contenido y la creación de nubes de palabras, se identificaron las principales narrativas que legitimaron las acciones gubernamentales y moldearon la percepción pública sobre la gestión de la pandemia en cada localidad.

Finalmente, en un cuarto y último momento, se elaboraron las estrategias de intervención a partir de la información recopilada y analizada. La estructura, definición y operacionalización de las categorías y los conceptos se sintetiza en la Tabla 1.

Tabla 1. Esquema conceptual para el análisis

<i>Categorías</i>	<i>Definición</i>	<i>Metodología</i>
Agencias estatales	Entidades gubernamentales que, al emplear una diversidad de técnicas y enfoques de conocimiento, tienen como objetivo moldear y dirigir la conducta de diversos actores sociales, interviniendo en sus deseos, aspiraciones, intereses y creencias. Estas entidades operan bajo modelos específicos de gestión, aplicando técnicas y formas de poder arraigadas en un campo discursivo particular que enmarca, justifica y facilita sus acciones dentro de la esfera pública.	Identificación de agencias estatales y análisis comparativo de los modelos de gestión aplicados por Quito y Guayaquil. Se concluye que Quito opera bajo un modelo de gestión más formal y centralizado, mientras que Guayaquil muestra una mayor participación de actores no estatales y una menor formalización en la toma de decisiones.
Narrativas	Construcciones sociales que legitiman un campo discursivo donde el ejercicio del poder se racionaliza. Este proceso se lleva a cabo mediante la implementación de intervenciones en campos específicos de conocimiento, enmascaradas bajo la apariencia de una experiencia técnica. En este contexto, las narrativas construyen lenguajes autorizados, utilizan estadísticas, modelos de cálculo y dispositivos administrativos para influir en la percepción y comprensión de los individuos, así como para consolidar determinadas visiones del mundo y sistemas de valores (Nicholls, 2015)	Análisis de las narrativas gubernamentales durante la pandemia de COVID-19 en Quito y Guayaquil. Recopilación de información de 2020 a 2021 para identificar patrones en los discursos y narrativas hegemónicas en ambos municipios.
Estrategias de intervención	Conjunto de prácticas concretas desplegadas con el fin de definir espacios de legitimidad y abordar los problemas surgidos en la narrativa y el campo discursivo. Estas estrategias implican el uso de conocimientos técnicos para construir un campo de intervención, donde la episteme del gobierno organiza y reorganiza los espacios institucionales (Nicholls, 2015)	Destaque de la influencia significativa de los modelos de gobernanza y regímenes políticos en la eficacia y coordinación de las acciones durante la pandemia de COVID-19: mientras Quito muestra una respuesta más efectiva debido a su enfoque burocrático-institucional y presencia territorial, Guayaquil enfrenta desafíos derivados de un modelo más patrimonialista y de Estado mínimo, con una capacidad de anticipación y respuesta limitada.
Regímenes Urbanos	Conjunto de arreglos informales, aunque relativamente estables, que rigen el gobierno de una localidad en el ámbito urbano (Stone, 2002). Está influenciado por el grado de consolidación de las coaliciones de poder dentro de la localidad, así como por el sistema político y sus dinámicas de reproducción o cambio (Bagnasco y Le Galès, 2000; Jessop, 1997).	En el análisis de la respuesta a la pandemia de COVID-19 en Quito y Guayaquil, se destaca la influencia significativa de los modelos de gobernanza y regímenes políticos en la eficacia y coordinación de las acciones. Mientras Quito muestra una respuesta más efectiva, en parte debido a su enfoque burocrático-institucional y presencia territorial, Guayaquil enfrenta desafíos derivados de un modelo más patrimonialista y de Estado mínimo, con una capacidad de anticipación y respuesta limitada

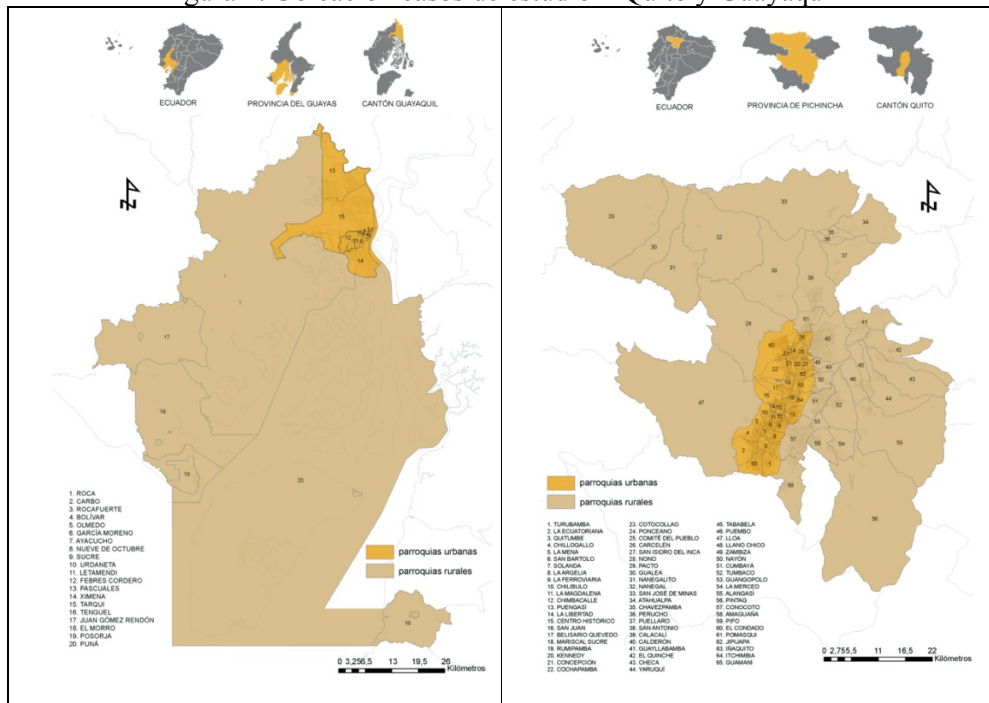
<p>Gobernanza</p>	<p>Proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre (Le Galés, 1998)</p>	<p>Comparación de la capacidad de coordinación y colaboración entre diversos actores en Quito y Guayaquil durante la pandemia de COVID-19. Se destaca que, mientras Quito exhibe una mayor capacidad de coordinación y colaboración debido a su enfoque burocrático-institucional y una presencia territorial más sólida, a Guayaquil le resulta difícil lograr una respuesta coordinada debido a la fragmentación del poder y la falta de una estructura descentralizada.</p>
-------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia.

3. El comportamiento del COVID-19 en Quito y Guayaquil

El 30 de enero de 2020, la OMS declaró la COVID-19 como una Emergencia en Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII). En Ecuador, el primer caso confirmado se reportó el 29 de febrero de 2020, y el 16 de marzo se dictó el decreto presidencial No. 1017, que declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, y dispuso el aislamiento obligatorio a partir del 17 de marzo, con lo cual inició la primera etapa de aislamiento a nivel nacional que duró hasta el 3 de mayo de 2020.

Figura 2. Ubicación casos de estudio – Quito y Guayaquil

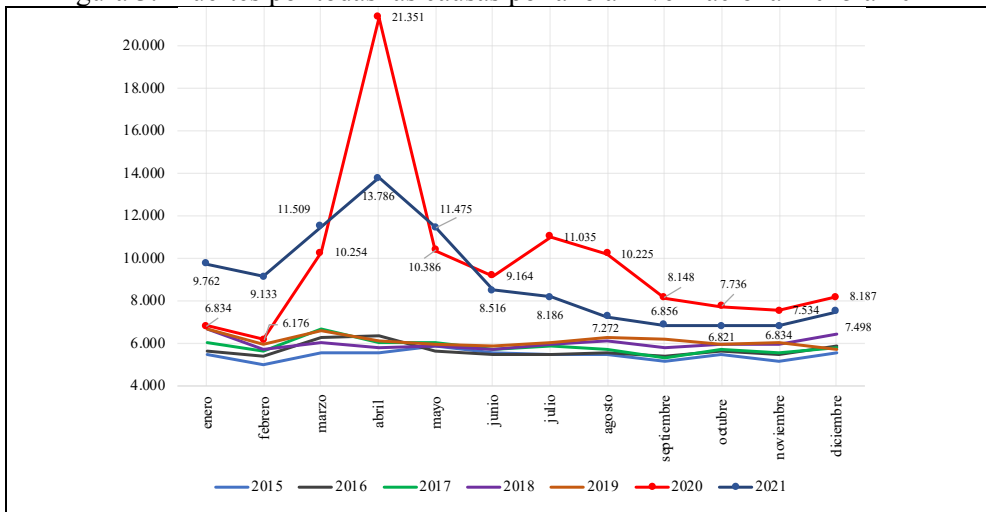


Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de Instituto Geográfico Militar.

Quito y Guayaquil, mostraron grandes diferencias en los comportamientos epidemiológicos y en el enfoque de respuesta de los gobiernos locales frente a la pandemia. El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) pertenece a la provincia de Pichincha ubicada en la región Sierra de Ecuador, para el 2020 tenía una población de 2.781.641 habitantes según la proyección poblacional del INEC. Está conformado por 65 parroquias (Figura 1), 32 urbanas y 33 rurales (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2011). Guayaquil es la capital de la provincia de Guayas, ubicada en la región Costa de Ecuador. Según la proyección poblacional del mismo año, Guayaquil tenía 2.723.665 habitantes. Este cantón está integrado por 15 parroquias urbanas (Figura 2) y 5 parroquias rurales (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, 2021). Es importante acotar la heterogeneidad existente entre parroquias urbanas y rurales respecto a población y superficie lo que no permite realizar análisis comparativos demográficos y socio económicos (Pozo y Escobar, 2015).

Ecuador registró 117.200 muertes (por todas las causas) durante 2020 y 107.648 muertes en 2021, lo que se traduce en una sobremortalidad¹⁰, de 47.179 muertes para 2020 y 37.798 muertes en exceso para 2021; significan el 68% y 35% de sobremortalidad. La distribución de estas muertes durante el año 2020 tiene dos *peak* a nivel nacional, el primero en abril con 21.351 muertes (72%) y el segundo en julio con 11.035 muertes (48%). La comparación del porcentaje de exceso de mortalidad a nivel nacional, con el de las dos ciudades durante 2020, evidencia que el *peak* nacional de abril coincide con el exceso de mortalidad de Guayaquil, mientras que el *peak* de julio coincide con el exceso de mortalidad en el DMQ como se evidencia en la Figura 3.

Figura 3. Muertes por todas las causas por año a nivel nacional 2015 a 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

¹⁰ El indicador que ha usado el presente trabajo es el análisis de la sobremortalidad o también denominada mortalidad en exceso para medir el impacto de la pandemia, esto debido a que Ecuador es uno de los países que menos pruebas diagnósticas de COVID-19 realizó en el periodo estudiado, por lo que analizar el impacto de la pandemia con casos subdiagnosticadas podría conducir a conclusiones erradas.

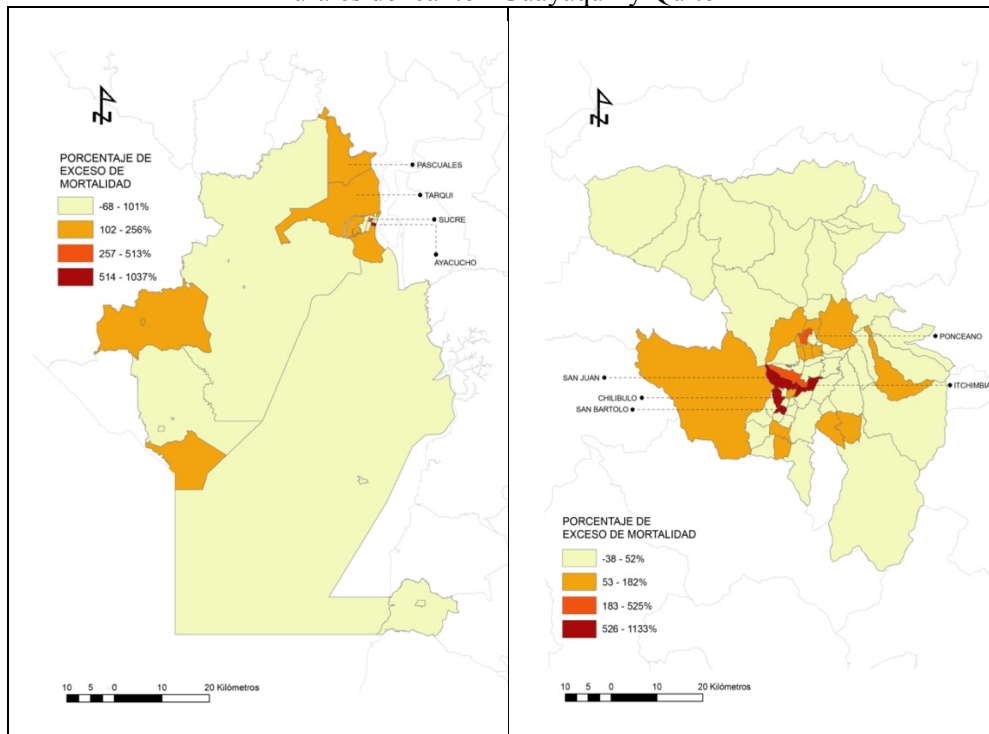
Este comportamiento en el tiempo tuvo también un correlato territorial en el caso de las ciudades analizadas, tal como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Mortalidad en exceso y número de muertes generales a nivel nacional, Quito y Guayaquil 2020 y 2021

	<i>Nacional</i>	<i>Quito</i>	<i>Guayaquil</i>
<i>Media 2015-2019</i>	69.850	9.822	12.831
<i>Total muertes 2020</i>	117.030	18.110	29.557
<i>Exceso 2020</i>	47.180	8.288	16.726
<i>% Exceso 2020</i>	68%	84%	130%
<i>Total muertes 2021</i>	107.648	17.341	17.508
<i>Exceso 2021</i>	37.798	7.519	4.677
<i>% Exceso 2021</i>	51%	77%	36%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Figura 4. Porcentaje de exceso de mortalidad general por parroquias urbanas y rurales del cantón Guayaquil y Quito



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de defunciones generales INEC.

Llama la atención que al contrastar el registro de casos positivos de COVID-19 con la mortalidad en Guayaquil se observa que la ciudad notificó menos casos que Quito y, sin embargo, presentó mayor mortalidad que ésta. Los datos muestran la

incapacidad de detección oportuna del brote en Guayaquil, ni las capacidades para preparar a los establecimientos de salud, públicos y privados, para asegurar una respuesta integrada a la crisis pandémica. En Guayaquil se permitieron eventos masivos el 4 y 8 de marzo cuando ya se había notificado el primer caso positivo y el transporte masivo se suspendió incluso después que Quito (Alarcón, 2022). En Quito se mostró una mayor capacidad de detección, que se expresa en un mayor registro de casos. El *peak* de muertes se encuentra en el mes de julio, inmediatamente después del levantamiento de la cuarentena del 3 de julio de 2020.

Pero además de estas diferencias entre las ciudades, al interior de cada una de ellas hay impactos y comportamientos diferenciados. En el caso de Quito, en el año 2020 las parroquias con mayor porcentaje de sobre mortalidad (Figura 4) fueron: San Bartolo con 1.133%, San Juan con 776%, Chilibulo con 648%, Itchimbía con 597%, Ponceano con 525% y Mariscal Sucre con 404. En Guayaquil, las parroquias con mayor porcentaje son Ayacucho con 1.037%, Sucre registra 513%, Carbo con 256%, la parroquia Ximena con 212%, Tarqui 183% y Pascuales tuvo un 161%. Aunque la calidad de los registros de defunción tiene serios problemas, incluyendo su espacialización, una mirada global muestra que las zonas más pobres y de mayor hacinamiento fueron mucho más golpeadas (Barrera *et al.*, 2020; 2021).

4. Capacidades públicas frente a la pandemia

4.1. Un deteriorado marco nacional

En Ecuador la competencia de salud está en manos del gobierno central, pero hay atribuciones y funciones de los gobiernos municipales que están estrechamente vinculadas a la gestión integral de la pandemia. El desempeño del país a partir de Informe Anual de Autoevaluación del Estado Parte o SPAR, definido por OMS se muestra en la Tabla 3.

En la evaluación del año 2021, Ecuador reporta 6 capacidades por debajo de 70% a diferencia de los dos años anteriores donde tenía solo 3 capacidades por debajo de 70%. Estos resultados de la autoevaluación de las capacidades del país pueden tomarse como marco de análisis frente a los resultados de la respuesta a la crisis pandémica en el país. Más allá de esta evaluación, hay que señalar el progresivo deterioro del sistema de salud nacional, la falta de mecanismos idóneos de vigilancia epidemiológica, gestión de procesos de contratación y compras, heterogeneidad en la presencia territorial, etc. Aspectos particularmente importantes como la presencia y capacidad de respuesta territorial de las agencias públicas¹¹; la calidad de los servicios, sometidas a largo procesos de debilitamiento mediante lógicas de clientelismo o directamente de privatización y la obsolescencia y desarticulación de las estructuras administrativas y de gestión de recursos humanos. Otro aspecto que resultó crucial ha sido la interacción entre el sistema político y el sistema científico, tanto a nivel nacional, como local (Ramió, 2020).

¹¹ Lo que invoca la noción de poder infraestructural de Mann (1993).

Tabla 3. Porcentaje autoevaluación Ecuador 2019 – 2021

	2019	2020	2021
<i>C1 Política, instrumentos legales y normativos para implementar el RSI</i>	87%	87%	30%
<i>C2 Coordinación del RSI, funciones del Punto Focal Nacional del RSI y promoción</i>	90%	90%	73%
<i>C3 Eventos zoonóticos y la interfase humano-animal</i>	80%	80%	50%
<i>C4 Seguridad Alimentaria</i>	80%	80%	80%
<i>C5 Laboratorio</i>	80%	80%	80%
<i>C6 Vigilancia</i>	80%	80%	50%
<i>C7 Recursos Humanos</i>	80%	80%	80%
<i>C8 Normativa legal para emergencias en salud</i>	87%	73%	53%
<i>C9 Provisión de Servicios de Salud</i>	60%	60%	47%
<i>C10 Comunicación de riesgo</i>	60%	60%	67%
<i>C11 Puntos de entrada</i>	80%	0%	80%
<i>C12 Eventos químicos</i>	80%	80%	80%
<i>C13 Emergencias por Radiación</i>	60%	60%	80%
<i>C14 Eventos químicos</i>	-	-	80%
<i>C15 Emergencias por radiación</i>	-	-	60%

Fuente: Elaboración propia a partir de Organización Mundial de la Salud (2022).

4.2. Las respuestas locales en Quito y Guayaquil

Los gobiernos municipales tienen a su cargo la planificación y la gestión del suelo, la elaboración y administración de catastros; la prestación de servicios públicos (como agua potable, alcantarillado, gestión de desechos sólidos y saneamiento ambiental, y depuración de aguas residuales). Además, se encargan del tránsito, transporte y seguridad vial, contribuyendo a la concepción de la movilidad cantonal. En el ámbito económico-productivo, tienen funciones de promoción del desarrollo económico local y el turismo, así como servicios vinculados a la comercialización y el manejo y expendio de alimentos. También se ocupan del control y la prevención de riesgos, así como la protección, socorro y extinción de incendios, lo que contribuye a la seguridad general.

Varias de estas competencias están estrechamente vinculadas a la gestión de la pandemia y la calidad de su gestión: agencias, narrativas y estrategias de determinante.

a. Las agencias para la gestión de la crisis

El 4 de mayo de 2020, el Comité Nacional de Operaciones Emergentes (COE) anunció la transferencia de algunas responsabilidades relativas a la gestión de la pandemia

a cada COE Cantonal. El proceso resultó confuso y complejo por la enorme heterogeneidad de las capacidades locales (Tabla 4).

Quito activó la instancia formal establecida en la normativa vigente y de acuerdo con las definiciones de la entidad rectora. El COE de Quito está presidido por el alcalde e integrado por autoridades locales y delegados de las instituciones del gobierno nacional: Salud, Educación, Riesgos, Policía Nacional y Fuerzas Armadas. Su estructura permite tomar decisiones en plenaria con las autoridades integrantes y en base al trabajo desarrollado por las mesas técnicas.

Tabla 4. Agencias fundamentales de la gestión de la crisis

<i>Quito</i>	<i>Guayaquil</i>
<p>El COE Cantonal es una entidad formal con estructura definida por la normativa vigente.</p> <p><i>Conformación:</i> El alcalde preside a las autoridades locales y a los delegados de instituciones zonales o del gobierno nacional (MINEDUC, SNGR; PN; FFAA; MSP Y CRE¹²)</p> <p><i>Toma de decisiones:</i> en plenaria con asesoría técnica y científica, mientras que la implementación técnica se realiza a través de mesas de trabajo.</p> <p><i>Operaciones de respuesta</i> incluyen apoyo logístico, seguridad y control, así como búsqueda y rescate.</p> <p><i>Gestión de la información</i> a través de la sala de monitoreo, y el soporte de infraestructura y tecnología se brinda a través del Servicio Integrado de Seguridad.</p>	<p>Además del COE Cantonal, existen dos instancias privadas que operan de facto:</p> <p>El Comité Especial de Emergencia, creado por llamado del ex alcalde Jaime Nebot, está compuesto por cámaras empresariales y profesionales, y administra un fideicomiso de \$5 millones e insumos médicos para contrarrestar los efectos del virus. Sus miembros también forman parte de la CSCG. (<i>El Universo</i>, 2020)</p> <p>El Comité Salvando Vidas, liderado por Guillermo Lasso y respaldado inicialmente con \$5 millones del Banco de Guayaquil, se formó al inicio de la pandemia y estableció un fideicomiso para gestionar los fondos (<i>El Universo</i>, 2021).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2020-2021) y COE Cantonal Guayaquil 2020-2021.

Mientras que en Guayaquil el COE Cantonal respondió a su histórico modelo autonómico, quien lo preside es la alcaldesa juntamente con la autoridad de la Corporación para la Seguridad ciudadana de Guayaquil (CSCG), una entidad de derecho privado y sin fines de lucro, tiene como objetivo la acción social y cívica frente a la seguridad y coordina las emergencias de todas las agencias de la ciudad: Bomberos, PN, Cruz Roja Defensa Civil, Comisión de Tránsito del Guayas.

Sin embargo, las agencias que efectivamente movilizaron la respuesta a la emergencia del COVID fueron coaliciones lideradas por sectores empresariales que, en esta coyuntura, se presentaron en disputa. Por un lado, el Comité Especial de Emergencia liderado por el exalcalde Jaime Nebot en el que participaron las cámaras de la producción, la Junta de beneficencia y la municipalidad, junto con una discreta y casi subordinada presencia de las instituciones del gobierno central; esta constelación de sectores son parte del núcleo duro del poder socialcristiano.

¹² Ministerio de Educación (MINEDUC), Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), Policía Nacional (PN), Fuerzas Armadas (FFAA), Ministerio de Salud Pública (MSP).

Por otro lado, se activó también el Comité Salvando Vidas, liderado por el entonces candidato presidencial y propietario del banco de Guayaquil Guillermo Lasso. Estas dos instancias deliberan, deciden y movilizan recursos privados, pero sobre todo marcan la orientación general frente a la pandemia. Como se ha señalado no tienen un asidero formal y constituyen una forma *sui generis* de gestión de la pandemia.

b. Modelos de gestión

Quito actuó de conformidad con las competencias establecidas en la normativa nacional. Registra información sobre la elaboración de informes y estudios vinculados a las mesas de trabajo que sustentan las decisiones adoptadas por el COE Cantonal. Hay un alto grado de formalización que se evidencia en las resoluciones y planes desarrollados a partir de estos instrumentos.

Tabla 5. Comparación de los modelos de gestión e instrumentos

<i>Quito</i>	<i>Guayaquil</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Cumple con la normativa del COE y opera dentro del marco competencial. - La información y estadísticas de mesas de trabajo orientan las decisiones del COE Cantonal y se reflejan en la planificación y asignación de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Corporación de Seguridad de Guayaquil, una entidad no estatal, coopera con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, pero tiene poca coordinación con las instituciones del gobierno central y enfrenta conflictos de competencia, incluso en las estadísticas, manejo de cadáveres y operaciones aéreas - Hay diferencias estadísticas entre el gobierno nacional y la mesa técnica del COEG. No existe una relación entre evidencia científica y las decisiones públicas.
<p>El COE Cantonal toma decisiones respaldadas por estudios internos y las divide en categorías principales, destacando un 32% en salud, 24% en seguridad, 13% en productividad y 7.1% en comunicación.</p>	<p>Las resoluciones del COE Cantonal establecen acciones específicas en temas de seguridad, pero en las áreas de salud, productividad y comunicación, los lineamientos se emiten mediante actas de sesión que son menos formales y cuentan con una mayor participación de la alcaldía y el CSCG.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2020-2021) y del COE Cantonal Guayaquil 2020-2021.

Guayaquil tiene un modelo de gestión con una activa participación de instancias no estatales, que son las que establecen la articulación público-privada, público-público, medios de comunicación y academia. CSCG mantiene permanente articulación con las entidades vinculadas a la seguridad, especialmente el Comando Conjunto (FFAA, PN); sin embargo, se registra poca o nula sinergia con las entidades del gobierno central e incluso conflictos competenciales en materia de producción de estadísticas, manejo de cadáveres y operaciones aéreas. Las resoluciones del COE Cantonal determinan acciones puntuales sobre los aspectos de seguridad

principalmente, pero sobre las otras áreas de intervención los lineamientos son emitidos a la alcaldía y el CSCG. Hay escasa formalidad en los instrumentos de gestión.

La comparación de ambos modelos muestra que el locus de las decisiones para Quito se encuentra en la estructura formal del COE cantonal, con base a los resultados de las mesas técnicas; las disposiciones que se emiten responden a la estructura formal, se toman las decisiones en plenaria y se define el trayecto de implementación técnica, esto se materializa formalmente en las resoluciones. Mientras, en el caso de Guayaquil las decisiones las determina la alcaldesa, con participación directa de las organizaciones civiles lideradas por las élites guayaquileñas. La conformación y las decisiones no guardan la estructura formal del COE y el grado de formalización de estas decisiones es relativo, pues solo en algunos casos se materializan en resoluciones del COE cantonal, sobre todo aquellas relativas a la seguridad, restricciones y regulaciones (Tabla 5).

c. Narrativas hegemónicas

El análisis sobre las narrativas dominantes ayuda a comprender la función política del relato gubernamental frente a la pandemia de COVID-19. El periodo de confinamiento mostró la contundencia del poder político y mediático. En el caso ecuatoriano, hay que señalar que las vocerías gubernamentales centrales provenían de la fuerza pública y no del sistema sanitario. Esta decisión marcó un fuerte orientación punitiva y securitizada, antes que un enfoque epidemiológico o de derechos. De esta manera, la pandemia fue el escenario de la construcción de un imaginario fundado en el orden público (mayor control y vigilancia) y la estigmatización de la pobreza.

El análisis de la construcción de narrativas desde las administraciones locales de Quito y Guayaquil, parte de la información obtenida entre enero de 2020 a diciembre de 2021 para identificar patrones en los discursos y narrativas organizadas en dos periodos, 2020 y 2021¹³ (Tabla 6):

- *Quito. Periodo enero-diciembre. Año 2020:*

Primero, la política comunicacional busca dar sensación de seguridad y control, a través de medidas, restricciones y disposiciones extremas, con el objetivo de mitigar la propagación del virus con una fuerte alusión a la responsabilidad ciudadana (#quédateencasa). Posteriormente aumentaron las restricciones de movilidad y distanciamiento social, sumado a un mensaje de culpabilización social (#disciplinaparavolver, #noterelajes), además de la polémica por el control de las pruebas PCR. Finalmente, la agenda política se centró en la reactivación económica junto a un mensaje de disciplina, aislamiento y distanciamiento social (#noterelajes #disciplinaparavolver), transporte público, uso de la bicicleta y ampliación de ciclovías (#mejorvovenbici).

¹³ Una vez procesada el número total de muestras (277), a través del software de análisis estadístico cualitativo *Atlas.ti* se elaboró una matriz con los actores centrales (alcaldías y portavocías de cada municipio) y los mensajes clave identificados en cada periodo.

- *Quito. Periodo enero-diciembre. Año 2021:*

Primero hay un periodo de alto conflicto político: juicios, legitimidad. La agenda pública se focaliza en aumentar medidas y restricciones (#noterelajes), bioseguridad y reactivación económica: recursos, gestión, desarrollo de obras, transporte público (inauguración metro); también se impulsa la recepción del plan de vacunación (#quitosevacuna). Posteriormente, hay una fase de conflicto político (legitimidad y crisis institucional: juicio, remoción alcaldía) y de disputa por el poder (#ganeenlasurnas). La agenda política se focaliza en la apertura del metro, en la crisis y reactivación económica post-COVID-19. Finalmente, ya con la nueva alcaldía, la agenda local se centra en el nuevo plan de gobierno: seguridad y violencia, control, planes y proyectos de inversión, y reactivación económica (#quitosegurootravez).

- *Guayaquil. Periodo enero-diciembre. Año 2020:*

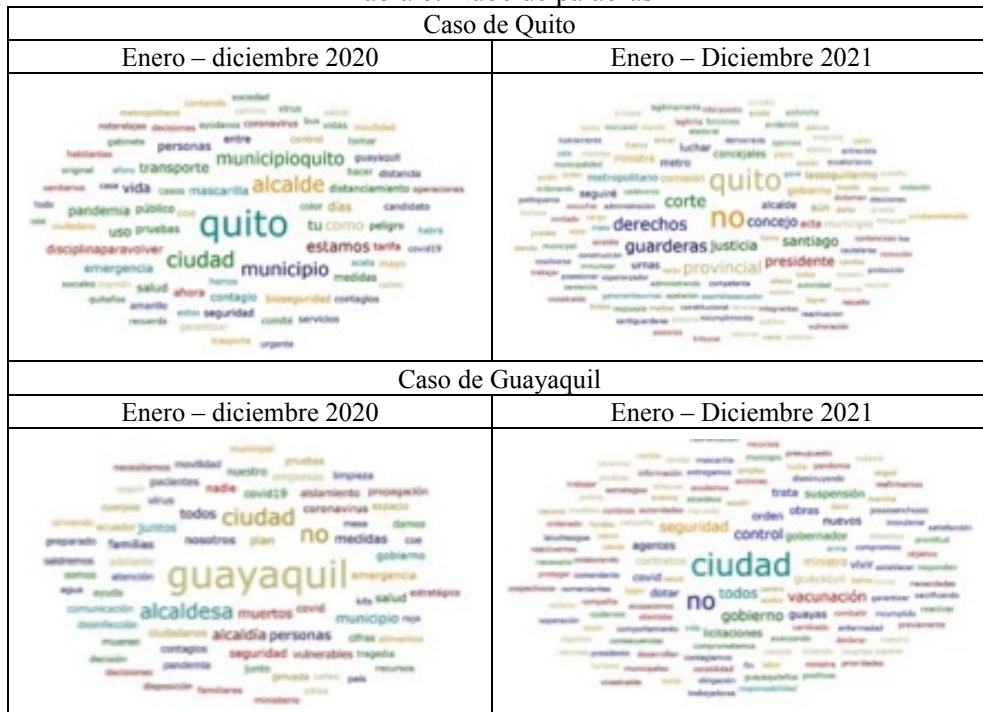
La primera fase se define por una política comunicacional que defiende decisiones duras y extremas: restricciones, mitigación propagación, aislamiento y confinamiento. Mensaje de enfrentamiento con gobierno nacional y agradecimiento a fundaciones y empresas privadas, FFAA y cuerpos policiales. Posteriormente, sigue una agenda política de enfrentamiento con el gobierno nacional, y ahonda en un mensaje de “proteger a guayaquileños” frente a otros: seguridad frente al virus. La agenda política se enfoca en la reactivación económica, la movilidad sostenible y regeneración urbana (#guayaquilnopara), así como en la seguridad y el orden (#noteconfies) frente a la violencia (apoyo a cuerpos policiales y ACM). Mensaje amenazador con prohibiciones y restricciones.

- *Guayaquil. Periodo enero-diciembre. Año 2021:*

Continúa un mensaje de más seguridad y control, y de enfrentamiento con el gobierno central (compra de vacunas, preparación plan de vacunación, rechazo investigaciones desde fiscalía y contraloría). La agenda política se centra en la reactivación económica junto al sector privado. Posteriormente, se atenúa el enfrentamiento con el gobierno central y la agenda política se centra en seguridad (medidas para recuperar control y orden en el centro de la ciudad) y la reactivación económica (turismo). A finales de año se reaviva el enfrentamiento con el gobierno central y se refuerza un mensaje de seguridad frente a la delincuencia, animando a portar armas como medida de control frente al “caos”, mientras que la agenda política se focaliza en la reactivación económica a través de sector de la construcción y los emprendimientos privados.

Complementariamente a la matriz de actores y mensajes clave, se genera un conjunto de nubes de palabras o términos recurrentes, que identifican temas y narrativas hegemónicas gestadas en cada periodo.

Tabla 6. Nube de palabras



Fuente: Elaboración propia.

En ambos casos las instituciones y los funcionarios centralizan un rol protagónico, en detrimento de los contenidos de protección sanitaria y de contención social y económica, reafirmando una fuerte componente de seguridad y orden público que traslada sobre todo a los más pobres las responsabilidades de los contagios y las muertes.

Los hechos ocurridos en Guayaquil abruman. Cuando se veía venir la pandemia, entonces el Gobernador de Guayas afirmó que “el único virus es el miedo” (Alarcón, 2022) y autorizó la realización de un partido de fútbol a días del estado de emergencia. En los momentos más críticos la Municipalidad de Guayaquil repartió entre la población dosis de ivermectina, pese a los reiterados anuncios de la comunidad científica sobre los efectos negativos de estas prácticas. Esta misma institución bloqueó el aeropuerto de Guayaquil impidiendo el aterrizaje de un vuelo humanitario violando toda norma del derecho internacional.

También, en el caso de Quito la inicial preocupación por establecer un sistema de vigilancia eficaz se vio empañada por los conflictos relativos a la calidad y gestión de las pruebas PCR, que rápidamente se judicializó y terminó en la salida y fuga del secretario de salud y, posteriormente, la destitución del alcalde Jorge Yunda. El inicio de un proceso penal en contra del alcalde desplazó el foco de la intervención desde los aspectos sanitarios a los políticos y judiciales.

d. Estrategias de intervención

La reconstrucción de las acciones desplegadas en las dos ciudades también evidencia diferencias en el tratamiento de la problemática (Tabla 7). En el caso de Guayaquil los problemas alrededor de la crisis sanitaria se expresan en tres elementos principales: la inseguridad (caos, desorden, vandalismo, disturbios) que pone en peligro la convivencia ciudadana; las disputas en torno a la legitimidad del gobierno local (pacientes que no son de Guayaquil, conflicto competencial sobre el transporte aéreo, la producción de estadísticas y el manejo de cadáveres) y, las pérdidas económicas de los principales sectores productivos.

El abordaje de los problemas en Quito está relacionado con la evolución de contagios y los riesgos sanitarios, así como con los efectos económicos derivados de la pandemia. La forma de intervención territorial está sustentada en las administraciones zonales, en coordinación con las acciones del gobierno central. En el área de salud se generaron documentos con medidas preventivas para implementación de medidas, ordenanzas y resoluciones, protocolos de intervención para detectar casos positivos y un diseño de rutas del Sistema de Salud Metropolitano, canales de apoyo psicológico, entre otras medidas que dan cuenta de una estrategia enfocada en contrarrestar los riesgos sanitarios de la pandemia.

En el caso de Guayaquil, la intervención responde a la institucionalidad paralela con la que actúa a través de las fundaciones y corporaciones en la dotación de servicios; en un inicio sin mayor coordinación entre los gobiernos local y central y luego con mayor articulación, obligados por la dimensión de la crisis. Andrade (2022) señala que “el episodio de Guayaquil fue resultado de una falla pública, institucional y gubernamental, y si bien hay una serie de eventos que llevaron a la catástrofe sanitaria y social que ocurrió en Guayaquil, “el mecanismo que produjo el resultado concreto en esa localidad en especial fue la divergencia entre la estrategia adoptada por el gobierno central y las políticas adoptadas por el gobierno municipal” (Andrade, 2022)¹⁴.

El aspecto más visible de la estrategia en Guayaquil es la preservación del orden público, encargada a la intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. En el campo de la salud se formuló un plan de aislamiento zonal, marcando casas y aislando personas contagiadas. En un segundo momento se generan estudios de prevalencia bajo análisis muestral e incluso se generan estadísticas epidemiológicas propias en desacuerdo de los resultados del gobierno central. En este caso la estrategia se enfocó en un primer momento en la seguridad y luego de la crisis por el número de fallecidos, en un enfoque de prevención y respuesta al número de contagios. El enfrentamiento de cifras, acciones y competencias profundizó la ineficiencia de la respuesta a la crisis y abonó a un contexto de incertidumbre de la población.

¹⁴ La disputa llegó a tal nivel que el gobierno nacional conformó un comité de respuesta excluyendo a las autoridades locales (Decreto 1019 de 22 de marzo 2020), el Gobierno nacional declaró a la provincia del Guayas como “zona de emergencia especial”, y crea un comité de emergencia provincial que excluía a los alcaldes y a la Prefectura provincial (Andrade, 2022).

Tabla 7. Comparación de las medidas preventivas y de contención

<i>Quito</i>	<i>Guayaquil</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Protocolos de vigilancia y búsqueda de casos positivos para identificar y controlar la propagación - Brigadas médicas para pasajeros que ingresan y salen del país, evaluación de pacientes en domicilios y centros temporales, canales de apoyo psicológico - Capacitación a médicos y personal operativo - Adecuación de instalaciones para el manejo de cadáveres 	<ul style="list-style-type: none"> - Aislamiento zonal, marcar casas y aislar a personas - Distribución de puntos de salud, atención médica a domicilio, centros temporales, telemedicina, habilitación de hospitales fronterizos - Estratificación y derivación de paciente

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2020-2021) y del COE Cantonal Guayaquil 2020-2021.

En el ámbito económico la estrategia de Quito se asentó en dos planes; uno de abastecimiento, que contempló el levantamiento información, desarrollo de estrategias de mercado, planes de capacitación en bioseguridad, activación de negocios y gestión de donaciones; y, otro, de reactivación productiva orientado a las tiendas barriales a través de fortalecimiento de capacidades, capacitación plataformas digitales y asistencia técnica. Además del desarrollo de guías y herramientas para la construcción de resiliencia.

Tabla 8. Comparación de las medidas para reactivar la economía

<i>Quito</i>	<i>Guayaquil</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Su plan de abastecimiento incluye el levantamiento de información, estrategias de mercado, capacitación en bioseguridad, activación de negocios y gestión de donaciones. - Reactivación productiva mediante iniciativas como "activa tu tienda", fortalecimiento de capacidades, capacitación en plataformas digitales y asistencia técnica. - Guías prácticas y cajas de herramientas sobre construcción de resiliencia. - Proporciona guías prácticas y cajas de herramientas para construir resiliencia frente a la situación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso de actividades en el sector automotriz y de la construcción. - Autorizar la operación del sector comercial en línea y establecer directrices para el sector de la construcción. - Plan de regulación para facilitar la recuperación económica y adaptación a la situación actual.

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2020-2021) y del COE Cantonal Guayaquil 2020-2021.

En el caso de Guayaquil la estrategia de entrada fue solicitar al COE nacional la reactivación de actividades vinculadas a los sectores empresariales más importantes en la dinámica económica de Guayaquil, se emitieron lineamientos y un plan de regulación para dicha reactivación. En este ámbito, Quito se enfoca en la economía de pequeña escala y Guayaquil en estrategias de reactivación con una mirada en grandes empresas (Tabla 8).

En ambas ciudades, la estrategia de intervención social se centró en la entrega de kits de alimentos hacia poblaciones vulnerables, personas en situación de calle, adultos mayores, mujeres, niños y adolescentes (ver Tabla 9). Sin embargo, difieren en la estrategia de prestación de servicios, en Quito se definen lineamientos específicos cómo la creación de rutas para el transporte de quienes laboran en los ámbitos de seguridad y salud, protocolos de provisión de energía eléctrica en albergues, conservación de fauna en parques metropolitanos, implementación de nuevas ciclo vías, producción de agua potable de manera interrumpida, capacitación en el manejo de desechos sanitarios, instalación e baterías sanitarias, entre otros. Mientras que Guayaquil define como lineamiento asegurar la prestación de los servicios básicos y la efectividad de los operativos de control en terminales terrestres.

Tabla 9. Comparación de medidas de bienestar social y servicios.

<i>Quito</i>	<i>Guayaquil</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Centros de acopio y entrega de kits alimenticios e infantiles en áreas urbanas y rurales, enfocándose en grupos vulnerables y niños. - Donaciones a niños que luchan contra el cáncer. - Campañas de concienciación sobre los riesgos del COVID-19. - Asistencia a personas sin hogar y se habilitan albergues temporales. - Implementación de diversos métodos de enseñanza y proyectos de infraestructura en escuelas municipales. - Servicios de transporte para personal de seguridad y apoyo, suministro de energía eléctrica en albergues, control en rutas de emergencia y terminales de transporte provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kits alimenticios y de mascotas. - Desinfección de viviendas. - Acogida a personas sin hogar y distribución de tabletas en hospitales. - Desinfecciones y fumigaciones. - Atención a mujeres, adolescentes y niños con VIH, así como a mujeres embarazadas. - Suministro de mascarillas. - Programa de apoyo a futuras madres con la entrega de pañales, toallas y medicamentos. - Albergues temporales en ubicaciones específicas. - Lineamientos para prestación de servicios básicos en el cantón. - Operativos de control en terminales terrestres.

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2020-2021) y del COE Cantonal Guayaquil 2020-2021.

A manera de conclusión: regímenes políticos y pandemia

En América Latina, la pandemia ocurrió en un contexto de retorno de las agendas políticas conservadoras caracterizadas por la reversión de derechos, la reducción del tamaño del Estado y el cuestionamiento del rol del conocimiento científico en la toma de decisiones (Cisneros, Cordero y Lembke, 2023). En este escenario, las ciudades fueron el principal escenario de la pandemia, a tal punto que se puede caracterizar al COVID-19 como un fenómeno urbano que ejemplifica el conjunto de factores de desigualdad y segregación que configuran distintos niveles de riesgo y vulnerabilidad, tal como ha sido ampliamente abordado en estos años (UN-Hábitat, 2021).

Además de las condiciones socioespaciales y los determinantes sociales de la salud precedentes, en el curso de la pandemia tuvo un peso decisivo las formas diferenciadas de comprensión, formulación y ejecución de las políticas públicas desplegadas por gobiernos nacionales y locales; en ellas se expresan concepciones, formas institucionales, modos de gestión, narrativas y estrategias, en suma, los modos de gobernanza y tipos de régimen político.

Tabla 10. Tipo de gobernanza y régimen político Quito y Guayaquil

<i>Tipo de gobernanza</i>	<i>Guayaquil</i>	<i>Quito</i>
Tipo de gobierno y administración	Estado mínimo, débiles capacidades analíticas/ previsión. Privatización de servicios, ausencia de presencia territorializada	Estructura local de régimen de bienestar con capacidad deteriorada para regular e intervenir territorial y sectorialmente. Presencia institucional en el territorio
Procesamiento de la acción colectiva	Obturación de conflictiva local	Conflictividad permanente que debe ser procesada
Relación poder nacional	Identidad construida bajo la impugnación al poder nacional. Poder local como mecanismo de negociación nacional del bloque de poder local.	Relación formal pero difusa. Sobreposición y anulación de la especificidad local.
Poder sistémico local.	Gobierno local/ PSC/ cámaras empresariales/medios de comunicación en articulación orgánica. Poder sistémico.	Participación específica de grupos económicos. Elites sin proyecto “orgánico” de desarrollo local; autonomía pública tutelada.
Composición de las coaliciones	Fuerte coalición empresarial, político y mediática con alto grado de control social	No existe coalición hegemónica; si grupos de presión con capacidad de incidir
Sistema político local	Concentrado / polarizado	Fragmentado / disperso
Orientación política dominante	Continuidad del mismo partido de gobierno por 30 años.	Discontinuidad y fragmentación política

Fuente: Elaboración propia.

Este trabajo constata las diversas trayectorias del COVID-19 en las ciudades de Quito y Guayaquil. Ciertamente en la comprensión de ese fenómeno deben recurrirse a factores biológicos y epidemiológicos específicos del virus SARS-Cov-2; en el caso de Guayaquil deben considerarse factores como el impacto de la migración internacional y el hacinamiento humano (Andrade, 2022). Más allá de esto, resalta que la tasa de sobremortalidad de la ciudad portuaria es mucho mayor, al tiempo que evidencia la limitada capacidad de vigilancia epidemiológica, respuesta territorial y contención social. Aunque la estructura explicativa debe atender a un complejo multicausal, parece razonable correlacionar la respuesta diferenciada con las agencias,

narrativas, estrategias que se desplegaron en cada ciudad, y, finalmente, con los modos de gobernanza y el tipo de régimen político de cada ciudad (ver Tabla 10).

La respuesta a la pandemia en Guayaquil se inscribió en el enfoque de estado mínimo, con limitadas capacidades analíticas y de previsión instalados en un aparato municipal que, históricamente, ha carecido de una estructura desconcentrada en el territorio, y cuyo modelo de gobierno ha concesionado a privados los servicios básicos. En última instancia, esta ausencia de dispositivos territoriales podría explicar la escasa capacidad de anticipación y de respuesta a las fases iniciales de la crisis.

También se evidenció una mayor participación de actores no estatales en la toma de decisiones, lo que generó una menor formalización en la respuesta gubernamental. Abona en ese sentido la fragmentación de los actores de la salud (Junta de Beneficencia, municipio, gobierno central, IESS) que produjo conflictos en el funcionamiento de un sistema de vigilancia epidemiológica; los conflictos políticos y la debilidad institucional llegaron a hasta hacerlo completamente ineficaz. En momentos críticos de la pandemia, los distintos niveles de gobierno discutían sobre competencias, medidas y hasta sobre la validez de las cifras.

La respuesta a la pandemia de Quito presenta un modelo de gestión —más allá del polémico desempeño de las autoridades— que se sustenta en un enfoque de régimen de bienestar, es decir un estado con mayor capacidad de planificar, regular e intervenir en el territorio. Predomina una forma de actuación racional-burocrática en la gestión local, con normas y procedimientos regulados bajo el régimen público, pero gestionados en un contexto de gran debilidad política de la autoridad local, por la prolongada crisis de representación política y el debilitamiento institucional sufrido durante los años previos.

En Quito se observa una mayor institucionalización, formalidad, coordinación y efectividad en la implementación de medidas preventivas y de contención, debido a una mayor presencia institucional en el territorio. El municipio a través de las administraciones zonales y demás organismos, dispone de múltiples mecanismos de interacción con la comunidad; a nivel rural, los gobiernos parroquiales tienen una relación de proximidad con sus habitantes. Pero también el ejecutivo dispone de una malla territorial en salud y educación, a través de los circuitos y distritos.

También hay contrastes en la construcción de narrativas gubernamentales, cuyo papel fue crucial en la percepción pública de la crisis. En Quito, se observan discursos que enfatizaron la importancia de seguir las directrices establecidas por las autoridades, mientras que en Guayaquil la falta de una narrativa unificada contribuyó a la confusión y la falta de cohesión en la respuesta a la pandemia, si bien la unanimidad de los medios de comunicación en la construcción de un discurso hegemónico silenció otras voces disidentes o contestatarias.

En este sentido, en Guayaquil, el bloque de poder local reforzó, durante la pandemia, la construcción de una identidad local definida por el conflicto con el poder nacional, reproduciendo una histórica estrategia de legitimación y dominio. Sin embargo, los resultados de las elecciones locales de 2023 supusieron la derrota del PSC tras casi tres décadas, dando cuenta de la sanción social a la gestión de la pandemia y el agotamiento de los mecanismos de control.

Por su parte, el espacio deliberativo constituido en Quito incorpora una mayor pluralidad de actores (universidades, colegios profesionales, etc.), que alimentan el debate desde diversas perspectivas. Sin embargo, la orientación predominante de la opinión publicada mostró una marcada oposición de gran parte de los medios

tradicionales a la administración municipal de entonces. Bajo estas coordenadas, la pandemia escenificó la disputa político-judicial local que terminaría con la destitución de la autoridad edilicia.

Las estrategias de intervención también muestran divergencias. En Quito la coordinación multinivel muestra mecanismos formales con un enfoque burocrático-institucional, que permitió una planificación más estructurada y una implementación más eficiente de las medidas, pese a las tensiones en la gestión de competencias, como muestra la adquisición de pruebas diagnósticas y posteriormente la gestión de la vacunación.

Por el contrario, la forma de gestión municipal en Guayaquil se sitúa en los límites de la regulación formal, y muestra un alto nivel de protagonismo y capacidad de decisión de las élites locales. Frente a la tragedia de los resultados de la pandemia, la narrativa dominante sobre la pandemia reprodujo, una vez más, la defensa del Guayaquil contra el centralismo. Tal como señala Andrade (2022), durante la pandemia se enfrentaron dos regímenes políticos diferenciados y aparentemente en conflicto, uno a nivel nacional y otro en el nivel subnacional, lo cual dificultó la coordinación entre las autoridades gubernamentales y provocó el colapso simultáneo de la atención de salud en los hospitales públicos de la ciudad y de los servicios funerarios.

La lógica con la que se enfrentó la crisis del COVID-19 pretendió recrear las viejas estrategias de ese régimen político construido durante treinta años en torno a una alianza empresarial, mediática y política cobijada por el PSC. Esto que Andrade (2022) llama el régimen seccional guayaquileño (RSG), recreó el conflicto contra el estado nacional. Esta lógica resultó eficaz para ejercer la presión de las élites locales frente al estado y al mismo tiempo para mantener el consenso y dominio social local. En este clima cultural, la autoridad se ejerce a través de un conjunto de instituciones semi públicas que reflejan la omnipresencia y transversalidad de un poder sistémico y patrimonial, complementado con capacidad de incidencia en los sectores populares (Eaton, 2017)¹⁵.

Durante la pandemia, las élites guayaquileñas mostraron signos de división y agotamiento de su estrategia. Los grupos liderados por Lasso y Nebot —hasta hace unos años parte de un sólido bloque— entraron en conflicto y vieron debilitado su grado de control, mostrando una forma de gobernanza jerárquica y patrimonial (Stoessel, 2021), sustentada en un régimen político de corte oligárquico que fue ampliamente desbordado en la gestión de la pandemia.

El modelo de gobierno local de Quito expresa una estructura social diversa con un mayor grado de distribución del poder. Si bien hay un núcleo duro de la elite económica y social, financiera, comercial, industrial —en algunos casos derivados de la vieja aristocracia terrateniente—, los diversos momentos de democratización provocados por la ampliación de las clases medias, la irrupción de luchas sociales, y las transformaciones del tejido social han provocado un sistema político más diverso y, por momentos, fragmentado, que en los últimos años muestra además una débil representación política y una dispersa coalición hegemónica sin grupos de presión con capacidad de incidir. Sin embargo, se mantiene un régimen burocrático-

¹⁵ La literatura en ciencia política ha caracterizado a la autonomía guayaquileña como un régimen civil con competencia electoral entre varios partidos políticos, pero que permite el uso y abuso de los gobernantes para prevenir que sus opositores ganen los cargos de gobierno. La máxima expresión del régimen local es el Municipio de Guayaquil (Eaton, 2017).

institucional que se procesa en formas reglamentarias y normativas que pueden llegar a la incompetencia.

El análisis que se presenta recoge una de las múltiples aproximaciones posibles para el estudio de las respuestas públicas frente a la pandemia. Resulta claro que la pandemia encontró regímenes políticos y modelos de gobernanza muy distintos en las ciudades estudiadas, así como actores que desplegaron estrategias de reproducción de su poder local. En cualquier caso, son evidentes las enormes ineficiencias de los gobiernos locales, sus enormes responsabilidades en la gestión de la pandemia, y, los grandes desafíos que se abren para construir nuevas capacidades públicas para un futuro incierto y plagado de desigualdades.

Referencias bibliográficas

- Alarcón, D. (2022). Una tragedia pandémica en Guayaquil. *The New Yorker*. Recuperado de <https://www.newyorker.com/magazine/2022/03/14/una-tragedia-pandemica-en-guayaquil>
- Andrade, P. (2022). El Estado, la Ciudad y el Virus: Una explicación política de la crisis del COVID-19 en Guayaquil. *Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 51(1), 1-13. <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.532>
- Andrade, P., y Nicholls, E. (2017). La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: la construcción de un Estado “excepcionalista” en Ecuador. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (103), 1-24.
- Bagnasco, A., y Le Galès, P. (2000). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrera, A., Bonilla, A., Espinosa, S., González, J., Santelices, M., y Villavicencio, J. (2021). Índice de vulnerabilidad y trayectorias espaciales del COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 12(1), 51-76.
- Barrera, A., Villavicencio, J., Espinosa, S., Santelices, M., González, J., y Bonilla, A. (2020). *Quito y el Covid-19 Atlas*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador.
- Bernazza, C., Comotto, S., y Longo, G. (2015). Evaluando “en clave pública”: indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 17-36. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8787/1/RFLACSO-EPP4-2-Bernazza.pdf>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37-59. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8788/1/RFLACSO-EPP4-3-Bertranou.pdf>
- Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Paper Series*, 1-52. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>
- Cisneros, P., Cordero, S., y Lembke, M. (2023). Covid-19: interacciones entre política y políticas públicas en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 27(76).

- Recuperado de <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/iconosfl/n76/1390-8065-iconosfl-76-00007.pdf>
- Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho institucional*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Eaton, K. (2017). *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de <https://academic.oup.com/book/26788>
- Garretón, M. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/8949-opac>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil. (2021). Ordenanza de Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023 y del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón Guayaquil. *Gaceta Oficial*, (37). Recuperado de <https://www.guayaquil.gob.ec/wp-content/uploads/Documentos/Gacetitas/Periodo%202019-2023/Gaceta%2037.pdf>
- Grandinetti, R., Miller, E., Rosconi, A., y Rodríguez, E. (2022). Puesta en cuestión de la pandemia de COVID-19 como movilizadora de la apertura del gobierno. Análisis de las iniciativas de gestión emergentes en los gobiernos locales de Argentina. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(39), 41-74. Recuperado de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/issue/view/5977/438>
- Jessop, B. (1997). Un enfoque neo-gramsciano de la regulación de los regímenes urbanos. En M. Lauria (Ed.), *Reconstructing Urban Regime Theory* (pp. 51-73). Londres: Sage.
- Le Galès, P. (1998). Régulation, gouvernance et territoire. En J. Commaille y B. Jobert (Dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique* (págs. 203-240). París: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Le Galès, P. (2002). *European cities, social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Mann, M. (1993). *Las fuentes del poder social, II*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2011). *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012 - 2022*. Recuperado de https://www.quito.gob.ec/documents/rendicion_cuentas2015/AZD/plan_de_ordenamiento_2012_2022.pdf
- Nicholls, E. (2015). *Towards a Theoretical Understanding of How to Study the State. Governmentality, Power and Governmental Regimes*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4198/1/CON-001-Nicholls,%20Esteban.pdf>
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. (2020-2021). *Informe de las resoluciones emitidas por el COE cantonal*. Recuperado de <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe/>
- Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Estudios Cedes. Recuperado de https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3470/1/Est_c3%2c2.pdf
- Pozo, R., y Escobar, I. (2015). Guayaquil 2015: Avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. *AUC. Revista de Arquitectura*, (35-36), 11-46. Recuperado de <https://editorial.ucsg.edu.ec/auc/index.php/auc-ucsg/article/view/12>
- Ramió, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. *GIGAPP Estudios/Working Papers*, 7(182-189), 489-511. Recuperado de <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/230>

- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>
- Stoessel, S. (2021). Los sectores dominantes en el Ecuador posneoliberal. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(51), 29-53. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/349078797_Los_sectores_dominantes_en_el_Ecuador_posneoliberal
- Stone, C. N. (2002). Urban Regimes and Problems of Local Democracy. *ECPR Joint Sessions* (Marzo). Recuperado de <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f2ba7f06-75b4-4ea2-9817-1716621efac5.pdf>
- Vásquez, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios políticos*, (42), 218-241. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429070011>
- UN-Hábitat. (2021). *Cities an Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*. Recuperado de <https://unhabitat.org/cities-and-pandemics-towards-a-more-just-green-and-healthy-future-0#:~:text=The%20UN%2DHabitat's%20Report%20on,lastin%20and%20sustainable%20recovery%20from>