

El conflicto sociopolítico en Quito



MOVIMIENTOS
Laboratorio de conflictividad y tecnopolítica



FLACSO
ECUADOR

BOLETÍN TRIMESTRAL • ABRIL-JUNIO 2026 • NÚMERO 2



Fotografía: Franklin Ramírez

Presentación

En este segundo boletín, el Laboratorio de Conflictividad y Tecnopolítica de FLACSO Ecuador -MOVIMIENTOS- continúa con el estudio de la conflictividad sociopolítica en el Distrito Metropolitano de Quito. Para el efecto se combina la reconstrucción de una línea de tiempo sobre la lucha política y la movilización popular a nivel nacional con la minería de datos digitales, el análisis de documentos institucionales y la observación de campo sobre las dinámicas del conflicto y su procesamiento en la capital. Este número analiza el trimestre abril-junio de 2026.

Como en la entrega anterior, el boletín ofrece primero una lectura del entorno político nacional que enmarca la conflictividad local -en este trimestre, marcado por la profundización del autorita-

rismo gubernativo y el incremento de la impugnación partidaria contra la configuración de una competencia electoral inequitativa de cara a las seccionales de noviembre- y, luego, una actualización del análisis cuantitativo del comportamiento del conflicto en la capital: su frecuencia, motivos, actores, geografía, repertorios y desenlaces, contrastados con los del primer trimestre.

A diferencia del primer número, desde este boletín se incorpora otro registro de observación. Se trata de un estudio de caso que pone la lupa sobre un episodio de conflictividad y sus modos de procesamiento político. Así, en esta ocasión, la tercera parte del boletín incluye el análisis de la crisis de la Tasa para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (TGIRS) y su tramitación institucional por parte del Municipio. La selección del caso se desprende de los hallazgos previos del Laboratorio (Boletín 1), que había iden-

tificado a la TGIRS, junto a las reformas al COOTAD, como uno de los nudos centrales de la conflictividad situada en la intersección entre escalas de gobierno.

El Boletín 2 recupera este hallazgo y lo estudia a profundidad desde múltiples fuentes de observación. En términos generales, se analiza la mutación del problema de la tasa de recolección de basura en el tiempo, la configuración de un espacio público de controversia e impugnación social en su entorno y cómo las agencias locales despliegan un específico trabajo político-burocrático para estabilizar, no siempre con éxito, el conflicto.

Con este doble lente -de lo contextual a lo específico y de las cifras a un episodio particular- MOVIMIENTOS busca ampliar la mirada sobre las dinámicas de la conflictividad en Quito y contribuir al análisis público de los escenarios en disputa.

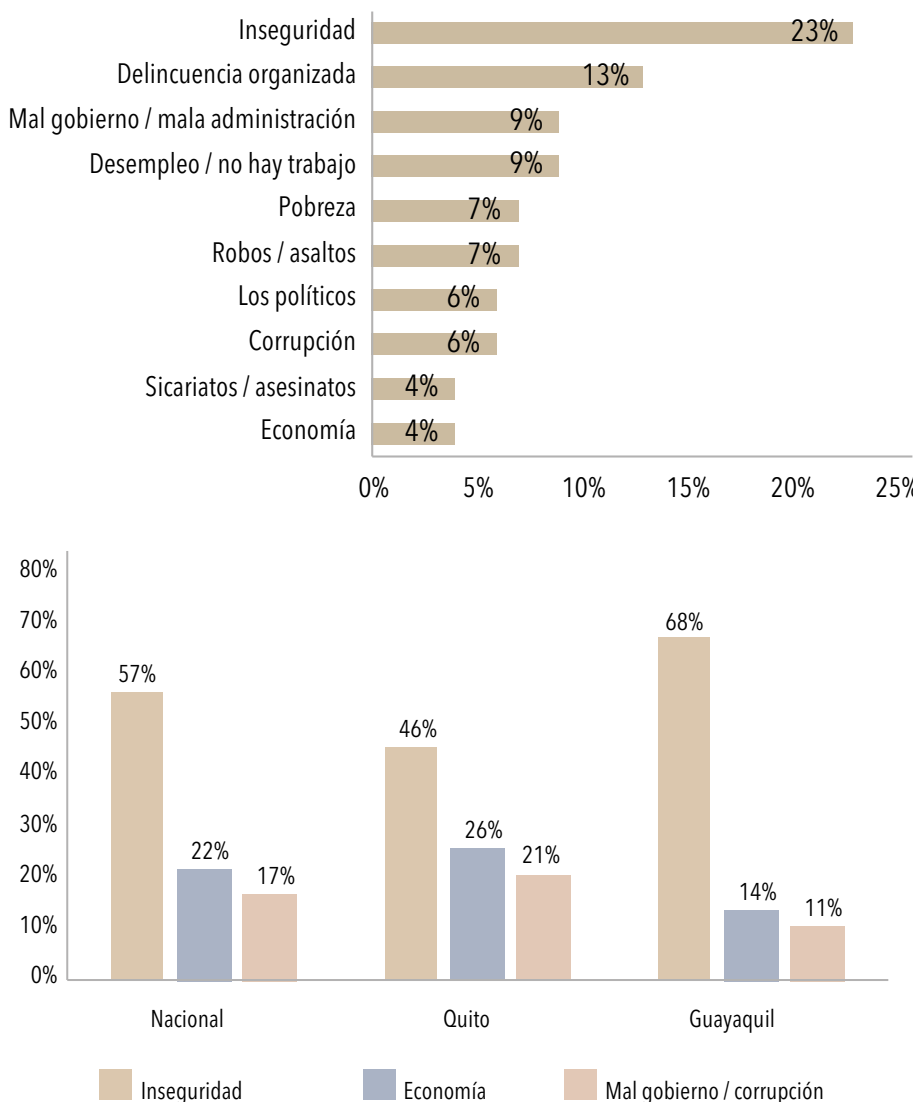
El entorno del conflicto abril-junio 2026

El segundo trimestre de 2026 profundiza las tendencias políticas que abrieron el año y que se vienen labrando desde el decreto No. 111 de “conflicto armado no internacional” (2024): un Ejecutivo que gobierna en clave de securitización y excepcionalidad, concentración de decisiones y confrontación a opositores, gobiernos subnacionales y organizaciones sociales. La novedad del período es, sin embargo, el desplazamiento del centro de gravedad del conflicto hacia el terreno electoral. Así, la puesta en escena de las seccionales de noviembre de 2026 -adelantadas y con plazos restringidos- condensa la lucha política y actuaría como factor dirimente de la correlación de fuerzas entre el oficialismo y sus críticos.

En el campo de la seguridad, el Gobierno mantiene el patrón de estados de excepción sucesivos: el Decreto 353 (abril) cubrió nueve provincias, incluida Pichincha. Pese al anuncio presidencial de no prorrogarlo a partir de junio, un nuevo decreto (423) declaró a mediados de ese mes otro estado de excepción en diez provincias, esta vez territorializado mediante una semaforización de riesgo sobre rutas de narcotráfico. La medida situó a cuatro administraciones de Quito -La Delicia, Eloy Alfaro, Calderón y Quitumbe- como zonas de alto riesgo, equiparándolas en peligrosidad con cantones de Guayas o Manabí. A pesar de la excepcionalidad, el incremento de violencia en ciertas zonas de la ciudad es notorio -2026 es ya el tercer año más sangriento en la historia de la capital- y ha llevado al alcalde Pabel Muñoz, mientras reconoce la crisis, a poner en duda la eficacia de las medidas del régimen (Oñate, 2026).

El foco más visible de conflicto en el trimestre proviene, sin embargo, del frente electoral. El Tribunal Contencioso Electoral (TCE) confirmó la suspensión de la Revolución Ciudadana, principal fuerza de oposición, y de otros movimientos, mientras avaló el adelanto de las seccionales. Dicho cambio de reglas impacta en las estrategias de la oposición e infla la percepción de un terreno electoral inclinado. Aún más, diversas pre-candidaturas de autoridades locales con probabilidad de ser reelectas sufren ataques

Gráfico 1. Principales problemas de Quito y el país (2026)*



Fuente: CIEES (2026, junio). Elaboración propia.

y suspensiones¹. Los árbitros electorales son impugnados por su falta de autonomía ante el poder ejecutivo. Dicha tensión institucional moviliza militancia y bases partidarias a la calle. Al tiempo, se intensifican los intentos de fiscalización desde la Asamblea, controlada por el oficialismo, contra autoridades locales críticas, en una maniobra calificada como ajena a los atributos del legislativo nacional. El Gobierno afirma así un ejercicio de poder que se construye menos por consenso

que por cierre coercitivo del espacio político. Aquello erosiona, no obstante, su legitimidad política.

Dicha erosión atañe, entre otros factores, los embates del régimen sobre la sociedad civil. La Relatora de la ONU para la libertad de asociación, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, así como organizaciones locales, han documentado un patrón de intervención estatal que abarca hostigamiento a actores sociales;

¹ Entre los casos más debatidos constan, además del alcalde de Guayaquil, las suspensiones de Cristian Zamora, alcalde de Cuenca; Javier Pincay, alcalde de Portoviejo; entre otros.

* Todos los gráficos presentados en este boletín son de elaboración propia de MOVIMIENTOS - Laboratorio de Conflictividad y Tecnopolítica.

congelamiento de cuentas de organizaciones indígenas, ambientales y de derechos humanos (UNORCAC) al amparo de la Ley de Transparencia Social, que permite inmovilizar fondos sin orden judicial previa; ataques a periodistas, luchadores anti-extractivistas, indígenas, militantes sociales; presuntas desapariciones forzadas atribuidas a militares; asedio a la Corte Constitucional. No se trata entonces solo de la confrontación a rivales políticos, sino de una embestida más amplia al tejido asociativo y los movimientos sociales.

En su relación con los gobiernos autónomos descentralizados, el Gobierno combina presión fiscal y judicialización. La reforma al COOTAD se consolidó vía reglamento (Decreto 392, mayo) pese a múltiples demandas de inconstitucionalidad. Así, aunque la Corte las admitió a trámite, negó las medidas cautelares, dejando a la norma en vigencia mientras el litigio continúa. A la presión presupuestaria se suma la judicialización a alcaldías opositoras -sometidas a la vez, en varios casos, a las amenazas de la delincuencia organizada en los territorios- y presiones sobre eventuales candidaturas². Quito

2 Además del apresamiento de Aquiles Álvarez y otros, consta la judicialización a Paolina Vercoutere -viceprefecta de Imbabura- por su figuración en el paro de octubre 2025 y pre-

corre, en este cuadro, una versión más ambivalente del mismo guión: Pabel Muñoz encabeza el bloque de GAD que impugna el COOTAD, protagoniza un desencuentro con la Presidencia por el financiamiento del Metro (mayo), enfrenta en junio una fiscalización de la Asamblea por la compra de trolebuses -calificada de “campana sucia”-, y consigue (por ahora) postularse a la reelección en medio de un continuo hostigamiento político-electoral a su candidatura. Aún en este escenario, un dictamen de la Corte Constitucional (5 de junio) sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo recortó poderes a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, protegiendo así competencias municipales.

En este entorno, sectores de distinto signo ideológico empiezan a hablar de “dictadura” y, por iniciativa de organizaciones populares, se intenta activar un proceso de revocatoria del mandato presidencial. Con medidas paliativas, como USD 230 millones para compensaciones jubilares, el Gobierno procura descomprimir tensiones.

En tal clima represivo cabía esperar una contracción de la movilización. No pare-

siones sobre la exprefecta de Guayas, Marcela Aguiñaga, quien renunció al cargo. Armijo (2026) documenta diversos casos de violencia criminal contra autoridades locales

ce ser el caso. El ritmo de la conflictividad nacional se sostiene desde el último trimestre de 2025. En Quito, a la vez, aunque el volumen global del conflicto decae frente al primer trimestre del año, su orientación se dirige cada vez más contra el Estado central. En efecto, los vacíos de la acción pública del gobierno, así como el sentido de su política económica, inciden en la configuración del conflicto en la capital. Dos líneas resultan centrales. La primera es el ajuste fiscal derivado del COOTAD, que compromete el gasto corriente de los GAD -incluidos los subsidios al transporte- y limita por esa vía su margen de acción mientras multiplica demandas en su contra. Así, el enfrentamiento entre el alcalde y gremios del transporte en torno a la paralización del servicio (5 de mayo) y el alza de los pasajes ya dibujó un episodio contencioso en el período. La segunda es la política de seguridad que, pese a los sucesivos estados de excepción, no logra contener el deterioro de la situación en varias zonas de la ciudad y empieza a pesar en las reivindicaciones ciudadanas.

Tal cuadro se inscribe en un entorno de aceleración autoritaria del Ejecutivo de cara a las elecciones subnacionales. Frente a ello, gestionar las demandas populares de la capital exige reconstruir vías democráticas de relacionamiento con la sociedad.



Fotografía: Víctor Arregui

Dinámicas y cifras del conflicto

El segundo trimestre de 2026 registra 64 eventos de conflictividad -55 eventos “en Quito” y 9 “sobre Quito”-, frente a los 82 del primer trimestre (55 y 27, respectivamente). El descenso agregado -una caída de 22%- no se distribuye, sin embargo, de manera uniforme entre ambas categorías analíticas.

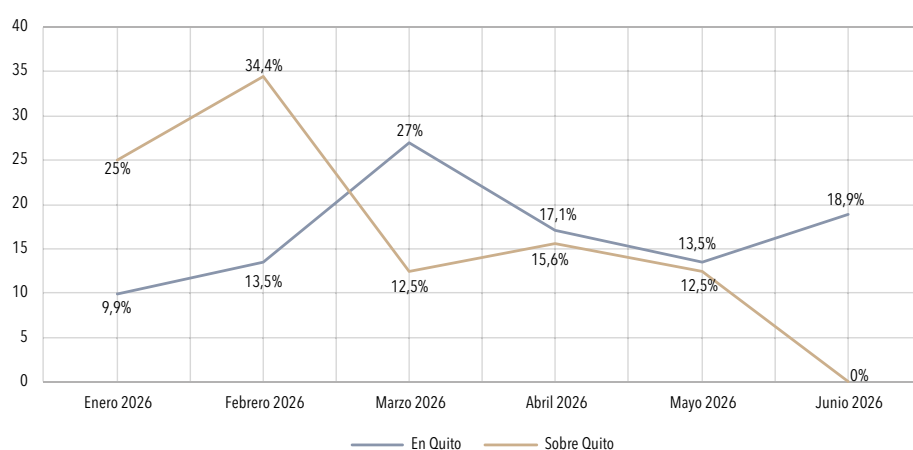
El dato más significativo del período es, en efecto, que el ritmo de la conflictividad “en Quito” se sostiene en el mismo nivel que el trimestre anterior, mientras que aquel de la conflictividad “sobre Quito” se contrae en dos tercios, de 27 a 9 casos. La primera categoría agrupa a aquellos episodios que no conciernen directamente problemas públicos de la ciudad pero que, en su condición de capital del país, tienen asiento en Quito. Por lo general, se trata de movilizaciones dirigidas hacia el gobierno central u otras instituciones del Estado. La conflictividad “sobre Quito”, por su parte, concentra demandas hacia

autoridades locales y concierne campos de gestión municipal.

En términos relativos, entonces, el cuadro general deja ver que el peso de la movilización social “en Quito” pasa del 67,1% al

85,9% del total mientras se reduce el conflicto “sobre Quito” del 32,9% al 14,1%. Así, la capital permanece como espacio privilegiado del conflicto nacional y a la par decae notoriamente la conflictividad contra el gobierno local.

Gráfico 2. Conflictividad semestral



El conflicto “en Quito”

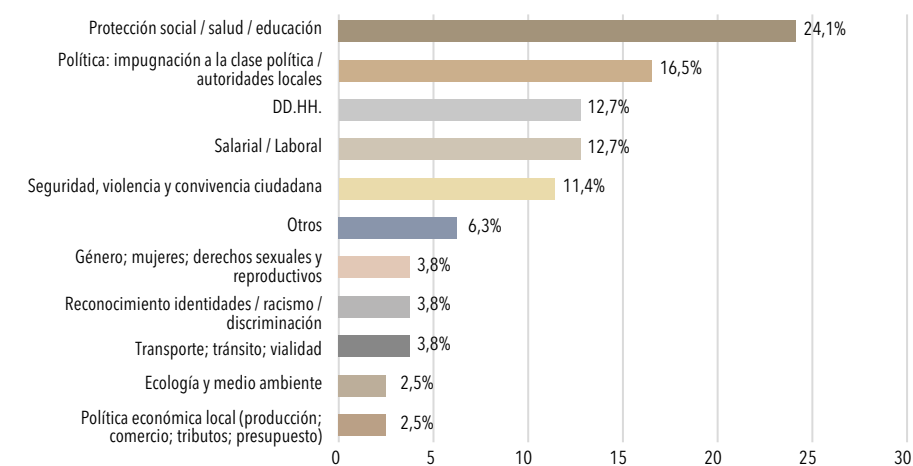
Esta sección presenta el análisis desagregado de la conflictividad “en” la capital a través de 4 recortes: a) motivos de las acciones; b) protagonistas y adversarios de la movilización; c) repertorios de protesta; d) geografía del conflicto.

Motivos del conflicto

Las razones de la conflictividad “en Quito” se concentran en cinco ejes. El más importante concierne a demandas por “protección social/salud/educación”. Casi un cuarto de los eventos registrados en esta categoría corresponde, en efecto, reivindicaciones por derechos sociales. En un segundo plano se coloca la “impugnación a la clase política / autoridades locales” (16,5%) que abarca el malestar con los gobernantes y la estructura de representación política.

Las tres siguientes causas de la movilización “en Quito” atienden problemas directamente vinculados a la crisis orgánica del Estado en un contexto de exclusión social y violencia expandida: las demandas por “derechos humanos” y cuestiones “salariales/laborales” representan cada una el 12,7% mientras las de “seguridad y convivencia” llegan a 11,4%.

Gráfico 3. Motivos del conflicto



Por último, con menor intensidad, cabe destacar la visibilidad de los conflictos por los derechos de las mujeres, el respeto de las diversidades y contra la discriminación y, de otra parte, por problemas de tránsito y vialidad.

Esta distribución de las razones del conflicto alude, en lo principal, a la notoriedad de las luchas contra el deterioro de la salud pública -movilización de

pacientes, familiares de pacientes, otros actores con problemas de atención y acceso al sistema-; a protestas del gremio docente (UNE) contra la política educativa del régimen (acuerdo ministerial para ampliar la jornada laboral) y a demostraciones militantes, especialmente de Unidad Popular (ex MPD), contra medidas de suspensión de partidos políticos de cara a las elecciones locales de noviembre 2026.

Tabla 1. Actores del conflicto

Categoría	Porcentaje
Ciudadanía / familiares / muchedumbre / multitud	23.5%
Organizaciones de la sociedad civil (OSC) / fundaciones - ONG / iglesia - org. religiosas -/ usuarios-consumidores / pacientes	17.6%
Partidos y movimientos políticos / concejales	10.6%
Moradores / barrios / parroquias/ vecinos / cabildos / comités bar- riales	7.1%
Sindicatos - asociación - comités de empresa nacionales (públicos o privados)	7.1%
Estudiantes / universidades / organizaciones estudiantiles	5.9%
Trabajadores no organizados	5.9%
Mujeres / feministas / LGBTIQ+	4.7%
Desempleados / retirados / jubilados	3.5%
Sindicatos - asociación - comités de empresa locales (MDMQ)	3.5%
Transportistas (taxismo, buses, camioneros. etc.)	3.5%
Campesinos / actores del agro / pequeños productores	2.4%
Autónomos / minoristas / trabajadores de plataforma	1.2%
Comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; afroecuatoriano: montubios	1.2%
Ecologistas / ambientalistas / animalistas	1.2%
Mayoristas; trabajadores del sistema de comercialización de los merca- dos; centros comerciales del ahorro, ferias, y plataformas.	1.2%

conflicto “en Quito” se dirige principal-
mente hacia instancias estatales de escala
nacional.

Así, “Otras funciones del Estado” re-
presenta 56,9% de los eventos regis-
trados (contra 44,1% en el primer tri-
mestre) mientras que el “Presidente/
Ejecutivo Nacional” atrapa 32,3% de las
movilizaciones del período (27,9% entre
enero-marzo). El incremento de las de-
mandas contra funciones estatales atrapa,
en parte, la conflictividad electoral y las
impugnaciones dirigidas a sus autorida-
des en el marco de los próximos comicios.

Contrasta esta tendencia, largamente, con
las acciones dirigidas contra las autori-
dades municipales: el “Ejecutivo local”
apenas alcanza 3,1% de los episodios reca-
bados -un tercio de lo que sumaban esta ca-
tegoría y “Alcalde” en el primer trimestre
(9,9% conjunto)-. Más aún, ningún evento
“en Quito” del trimestre impugna direc-
tamente a la figura del alcalde, algo que sí
ocurría entre enero y marzo y que aún es
frecuente en los conflictos “sobre Quito”.

Los actores del conflicto

El tipo de actores que dan forma al con-
flicto “en Quito” dibuja una heterogénea
plataforma de acción colectiva en que
ningún sujeto tiene especial protagonis-
mo. De hecho, en un primer rango -al
igual que en el primer trimestre del año-
se colocan las protestas encabezadas por
“ciudadanía/familiares/muchedumbre”
(23,5%) que reúnen acciones dispersas y
sin base organizativa previa. En un se-
gundo plano aparecen actores más estruc-
turados como “organizaciones de la so-
ciedad civil, fundaciones, organizaciones
religiosas y usuarios/consumidores o pa-
cientes” (17,6%).

En otro nivel pueden ubicarse a sectores
sociales tradicionalmente más próximos a
la protesta popular: “actores político-par-
tidarios” (10,6%), “moradores / barrios,
parroquias, vecinos” (7,1%) y “sindicatos
nacionales” (7,1%). Un último grupo, más
cercano al campo de los nuevos movimien-
tos sociales, agrega “estudiantes” (5,9%),
“trabajadores no organizados” (5,9%),
“mujeres, feministas, LGBTIQ+” (4,7%).

En cuanto a los actores o instituciones
impugnados, el registro evidencia que el

Gráfico 4. Adversarios: comparación inter-trimestral

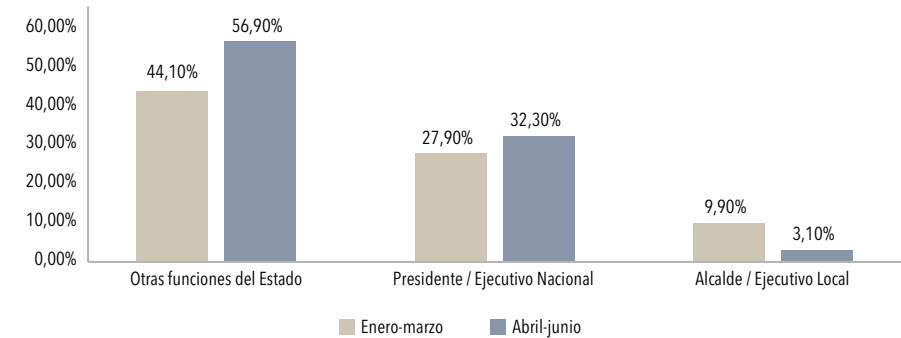


Gráfico 5. Repertorios de acción

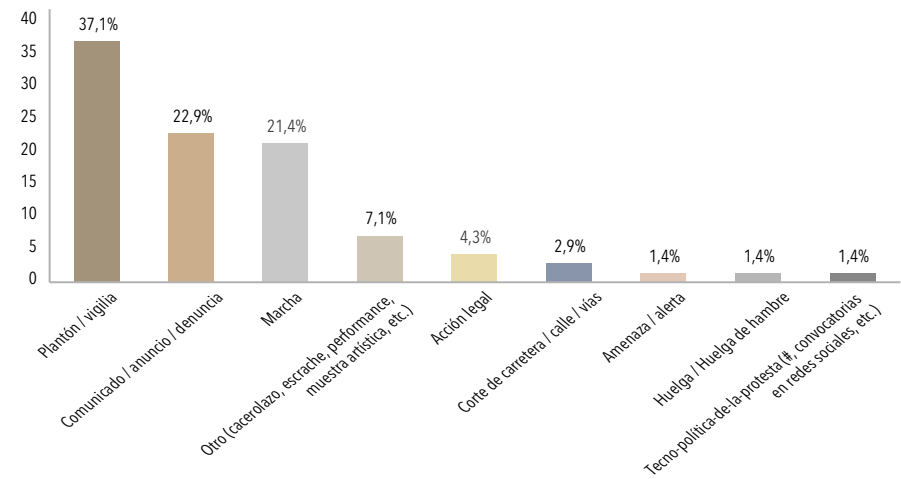
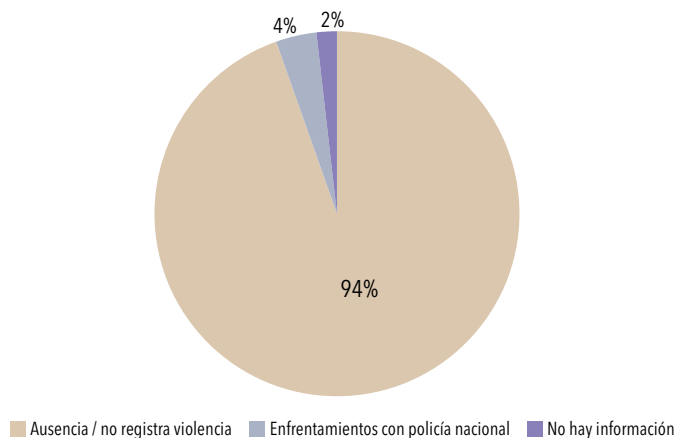


Gráfico 6. Intensidad del conflicto

Repertorios de acción

80% de los eventos registrados "en Quito" se dan bajo tres formatos: "plantones o vigiliats" (37,1%), "comunicados/anuncios/denuncias" (22,9%) y "marchas" (21,4%).

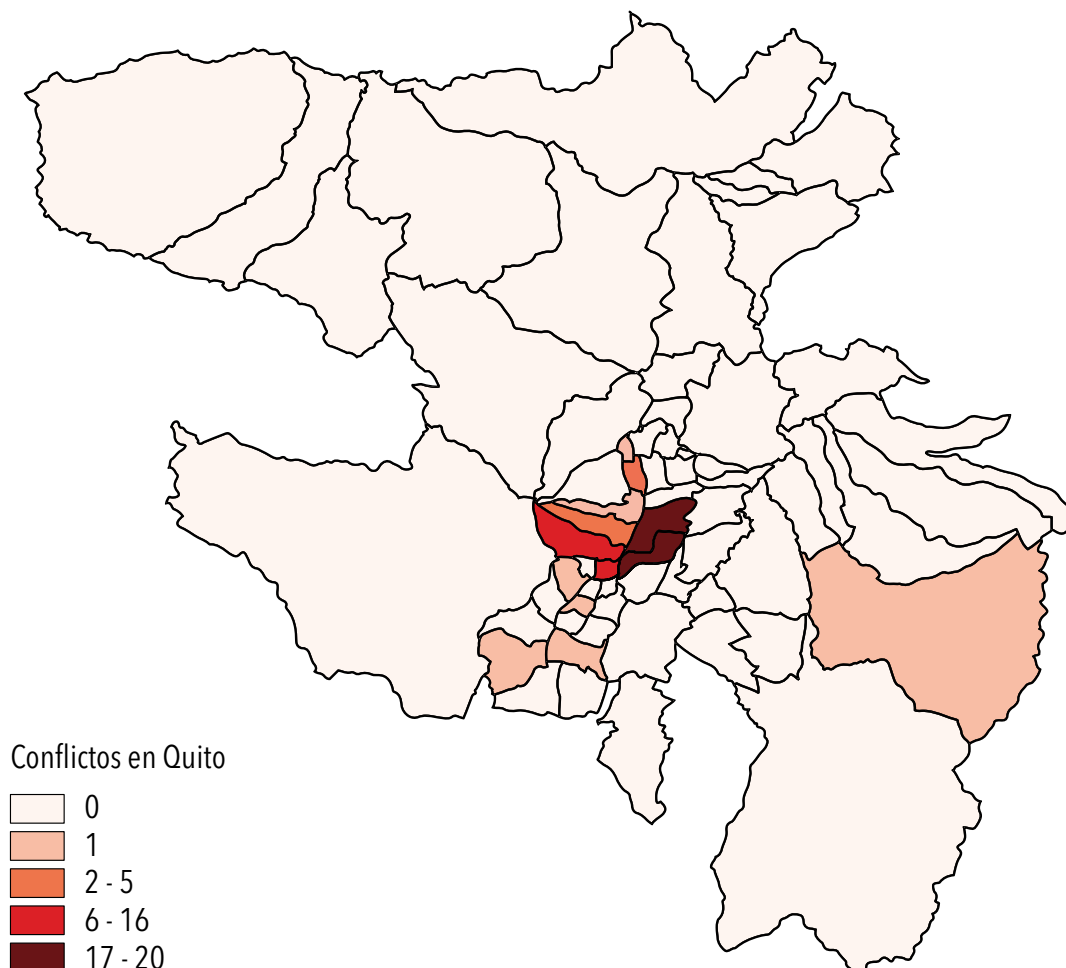
De este modo, las acciones directas, y no solo la política de denuncia en redes sociales, ganan cuerpo en la conflictividad en la capital. En este sentido también destacan repertorios como cacerolazos / escraches, acciones legales o cortes de vía.

Aunque el incremento de acciones colectivas directas gana en notoriedad, el alcance de la violencia en / durante las movilizaciones no parece mayor. Solo dos casos (3,6%) incluyen enfrentamientos de los movilizadores con la Policía.

Lugares del conflicto

Al situar los conflictos en el territorio, se observa el predominio de parroquias del centro histórico y del hipercentro. Los eventos registrados se localizaron en Ñaquito (21,8%), Mariscal Sucre (18,2%), San Juan (14,5%), Itchimbía (12,7%) y el Centro Histórico (10,9%). En conjunto, estas cinco parroquias albergan casi 80% de la movilización del período.

Semejante distribución es consistente con el papel de estas zonas como sedes de instituciones públicas (ministerios), edificios que albergan las funciones del Estado y plazas o corredores donde normalmente se escenifican marchas, plantones y otras acciones de protesta.

Mapa 1. Conflictos en Quito. Primer semestre 2026.

Los conflictos *sobre* Quito

Para estudiar la conflictividad “sobre” la capital se usan cinco recortes: a) motivos de las acciones; b) protagonistas y adversarios de la movilización; c) repertorios de protesta; d) modos de intervención institucional y resultados del evento; e) geografía del conflicto.

Motivos del conflicto

Las razones de la conflictividad “sobre Quito” se concentran en cuatro ejes temáticos, todos ellos vinculados a competencias de gestión municipal.

El motivo más frecuente remite a problemas de “transporte, tránsito y vialidad”, presentes en 40% de los casos registrados. Le siguen las demandas por “seguridad, violencia y convivencia ciudadana” (30%), los reclamos de “política económica local” -producción, comercio, tributos y presupuesto- (20%) y, con menor peso, las fallas en la provisión de “servicios públicos domiciliarios” (10%).

Esta concentración temática contrasta con la heterogeneidad de causas que caracteriza al conflicto “en Quito” y confirma el carácter acotado de esta categoría: los conflictos “sobre Quito” remiten estrechamente a campos concretos de la gestión metropolitana antes que a disputas de alcance nacional.

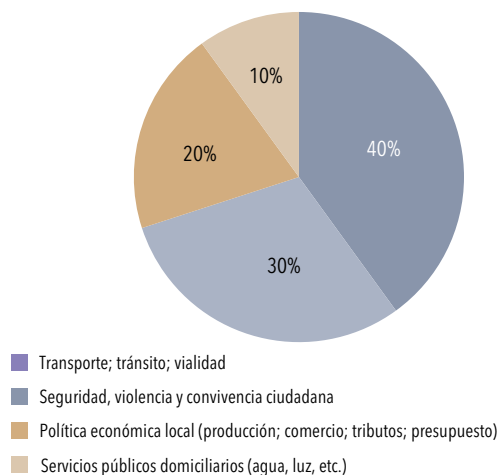
La correspondencia casi uno a uno entre motivos del conflicto y sectores de política pública refuerza esta lectura. “Movilidad y transporte” concentra 40% de los casos y “seguridad y riesgos” 30%, mientras que “infraestructura y servicios urbanos”, el sector “productivo” y otros ámbitos reúnen 10% cada uno.

Actores: protagonistas y adversarios

Los actores que protagonizan la conflictividad “sobre Quito” tienen un perfil mucho más acotado, territorial y sectorial, que el registrado respecto a la movilización “en Quito”.

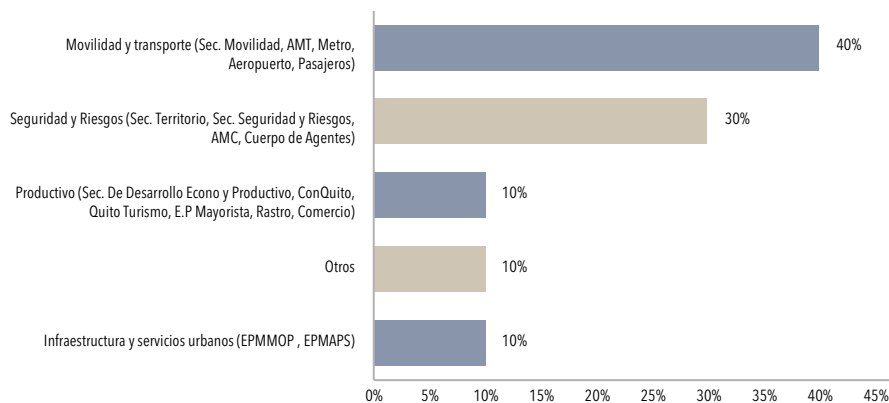
Destacan, en primer lugar, los eventos protagonizados por “moradores, barrios, parroquias, cabildos y comités barriales”

Gráfico 7. Motivos del conflicto “sobre Quito”



Nota: un mismo evento puede registrar más de una categoría. Los porcentajes se calculan sobre el total de codificaciones y no sobre el número de eventos.

Gráfico 8. Conflictos “sobre Quito” según sectores de política



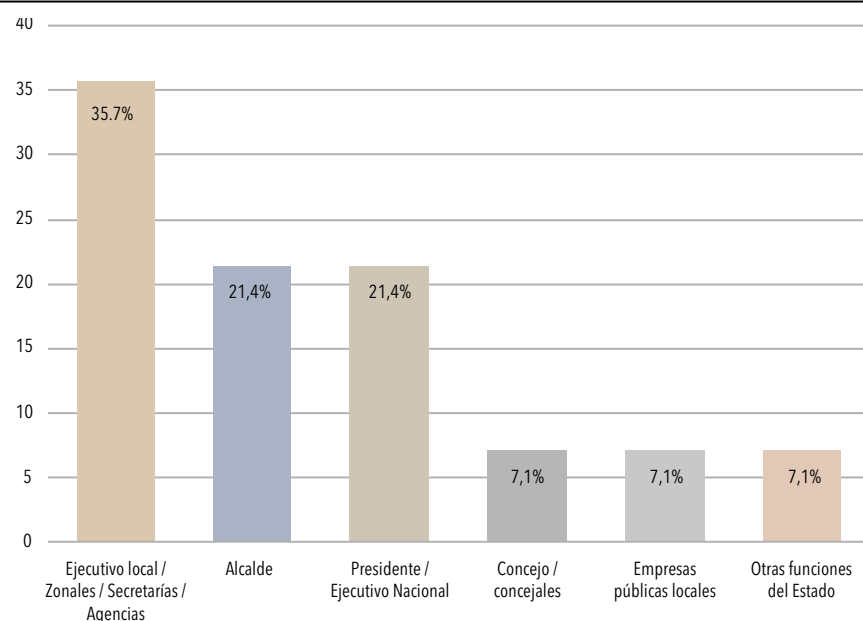
(40%), seguidos por aquellos liderados por los “transportistas” -taxistas, choferes de buses y camioneros (30%). El 30% restante de las codificaciones se distribuye, en partes iguales, entre “comunidades y pueblos”, “cámaras y gremios empresariales”, y “partidos y movimientos políticos” (10% cada uno).

Se trata de una estructura de actores menos dispersa y más anclada en conflictos relacionados con problemas concretos de la ciudadanía y malestares con la gestión. Quienes protestan “sobre Quito” habitan, circulan o trabajan en la ciudad.

En cuanto a los actores y agencias bajo impugnación (adversarios), el registro evidencia una orientación mayoritaria, aunque no exclusiva, hacia autoridades y agencias de escala municipal. El “Ejecutivo local, zonales, secretarías y agencias” concentra 35,7% de las impugnaciones, mientras contra el “Alcalde” se dirige 21,4% de los eventos registrados. Llama la atención que los conflictos no se personalicen en la figura del alcalde -algo usual en sistemas políticos con ejecutivos fuertes- y tiendan más bien a orientarse hacia sus agencias centrales. Aun así, el “Concejo” recibe 7,1% de las

Tabla 2. Actores movilizados en la conflictividad “sobre Quito”

Categoría	Porcentaje
Moradores / barrios / parroquias/ vecinos / cabildos / comités barriales	40%
Transportistas (taxismo, buses, camioneros. etc.)	30%
Comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; afroecuatoriano: montubios	10%
Cámaras, gremios, asociaciones y actores empresariales	10%
Partidos y movimientos políticos / concejales	10%
Total	100%

Gráfico 9. Adversarios de la conflictividad “sobre Quito”

movilizaciones y las “empresas públicas locales” otro tanto.

Con todo, el “Presidente / Ejecutivo Nacional” también aparece como blanco de la protesta en 21,4% de los casos, lo que sugiere que ciertos problemas de gestión local -en particular transporte y seguridad- también se direccionan hacia el nivel del gobierno central.

Repertorios de acción

Entre las formas de acción empleadas en la conflictividad “sobre Quito” predomina el “comunicado, anuncio o denuncia”, presente en 58,3% de los casos registrados. Le siguen, a distancia, el “plantón o vigilia” (16,7%) y, con menor frecuencia, la “amenaza o alerta”, la “huelga” y las acciones de “tecno política de la protesta” (8,3% cada una).

A diferencia de la conflictividad “en Quito”, donde las acciones directas ganan terreno, la protesta “sobre Quito” privilegia mecanismos de denuncia pública y repertorios comunicacionales.

Coherente con un repertorio de conflicto centrado en mediaciones comunicativas, los eventos del trimestre “sobre Quito” reflejan total ausencia de violencia. No se identifican enfrentamientos con la fuerza pública ni otras confrontaciones de alguna intensidad.

Modos de intervención y desenlace

En este punto se analiza el modo en que las instituciones locales / municipales procesan las demandas sociales y cuál es el desenlace de cada evento. Esta información permite un acercamiento más fino sobre la capacidad de respuesta de las instituciones frente a los problemas de gestión urbana. Se trata de un indicador clave sobre el carácter más o menos democrático de las instituciones frente a la conflictividad social.

El cuadro general arroja un perfil más bien tecnocrático del Cabildo a la hora de tramitar las demandas colectivas: un tercio de los eventos recabados ha sido tratado con trabajo técnico-político. Ese mismo porcentaje alude a los conflictos no procesados, ignorados o frente a los cuales la respuesta local ha sido la indiferencia. Dos de cada diez conflictos han activado, a su vez, un escenario de confrontación entre las autoridades locales y los actores sociales. Solo en un caso se registra apertura al diálogo.

Un perfil más democrático en la gestión del conflicto podría articular de modo más amplio la pedagogía local experta con el diálogo público con los actores. De todos modos, en comparación con los conflictos “En Quito”¹, aquellos que conciernen a la ciudad registran mayor densidad de respuesta pública y argumentativa.

En cuanto al desenlace de los eventos de conflicto “sobre Quito” se observan tres cuestiones: a) existe un alto porcentaje de

1 Predomina la “Indiferencia / no procesamiento” (86,5%) de los conflictos. La represión alcanza 5,8%, el diálogo 3,8%, y la confrontación discursiva y explicación técnico-política 1,9% cada una.

Gráfico 10. Repertorios de acción de la conflictividad “sobre Quito”

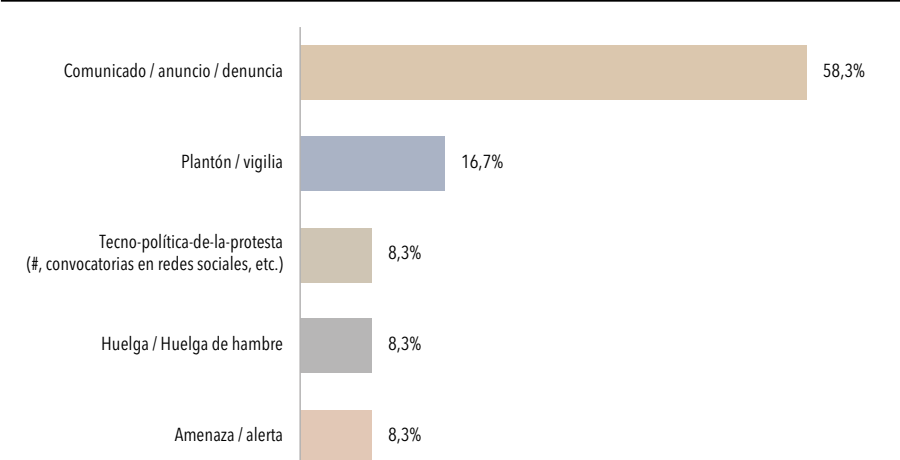


Gráfico 11. Modos de intervención institucional en los conflictos “sobre Quito”

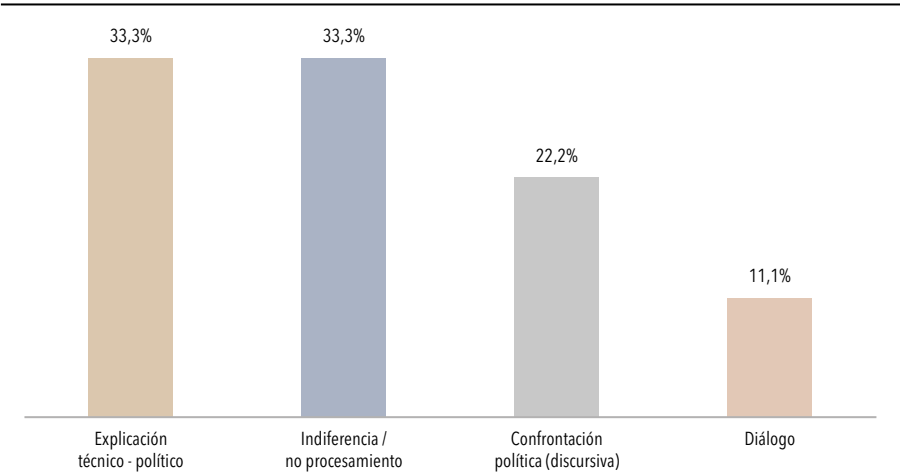
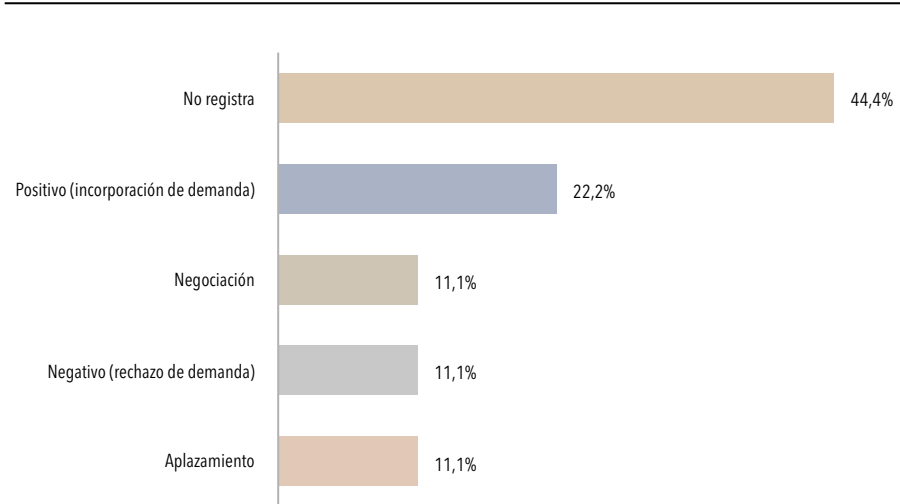


Gráfico 12. Desenlace de la conflictividad “sobre Quito”





casos cuya evolución no es monitoreada por los medios e instituciones analizadas (44,4% de no registro); b) un tercio de los episodios examinados tienen salidas democráticas ya sea en la forma de incorporación de la demanda (22,2%) o como diálogo y negociación (11,1%); y, c) dos de cada diez conflictos han tenido un resultado negativo para los actores o han sido diferidos en el tiempo.

Geografía del conflicto

Antes de situar geográficamente la conflictividad “sobre Quito” es necesario advertir una limitación: solo cuatro de los nueve eventos del trimestre tienen consignada la parroquia (44,4%), por lo que la lectura territorial debe tomarse con precaución.

Dentro de ese subconjunto, Chillogallo concentra la mitad de los casos (50,0%), mientras que Jipijapa y Puembo registran un evento cada una (25,0%).

Así, a diferencia del conflicto “en Quito”, concentrado en las parroquias del centro y centro-norte que albergan las sedes

del poder político nacional, los conflictos “sobre Quito” -en la medida en que la información disponible permite advertirlo- tienden a localizarse en zonas periféricas y de los valles, asociadas a problemas de movilidad, conectividad, seguridad y servicios que motivan buena parte de esta conflictividad.

Conclusiones

El dato central del trimestre es que la capital se confirma como escenario del conflicto nacional más que como objeto de sus “propios conflictos” contra el gobierno local. Así, la conflictividad “en Quito” se sostiene estable, mientras la movilización “sobre Quito” retrocede 57,1% de su peso relativo. Tal cuadro toma forma en medio del incremento de las pujas partidarias contra la organización de las próximas elecciones locales y la persistencia de demandas por el cierre autoritario del espacio político y la crisis social.

Ese retroceso viene aparejado de un cambio cualitativo. Los antagonismos de las movilizaciones “sobre Quito” dejan de es-

tar contaminados por la pugna gobierno/municipio -dominante a inicios de año- y se concentran ahora, en siete de cada diez casos, en problemas de la ciudad y en la escala estrictamente municipal.

La disputa por los subsidios y las tarifas del transporte urbano es, en este cuadro, la única línea de conflicto local en expansión -salta de 6,1% a 40% de los motivos “sobre Quito” entre trimestres-, aunque parece evidente que no termina de desplegarse. El enfrentamiento de fondo, que involucra a gobierno central, municipio, gremios del transporte y ciudadanía, se diferirá previsiblemente hasta inicios de 2027, con la entrada en vigencia de pasajes elevados.

De cara al próximo corte conviene monitorear tres cuestiones: a) la eventual reactivación del conflicto por el COOTAD, según resuelva la Corte Constitucional las múltiples demandas en su contra; b) la intensificación de la beligerancia política y de hostilidades contra el alcalde en clima pre-electoral; y, c) el incremento de demandas sociales por el auge de la inseguridad y violencia en la ciudad.

Crisis de la tasa de recolección de basura y reconducción político-burocrática

El 9 de octubre de 2025 el gobierno nacional dispuso que las empresas eléctricas dejaran de recaudar la tasa de recolección de basura (TRB) en sus planillas. Hasta entonces, 41 municipios utilizaban ese mecanismo, entre ellos Quito, donde el cobro se realizaba mediante un convenio con la Empresa Eléctrica Quito (EEQ). La decisión alteró de manera abrupta un arreglo institucional que había permitido financiar durante años una parte sustantiva del servicio de recolección de residuos en la capital. La ministra de Ambiente y Energía de ese momento, Inés Manzano, presentó la medida como un problema de legalidad y transparencia. Según su interpretación, utilizar el consumo eléctrico como referencia para cobrar una tasa municipal contravenía la normativa del sector eléctrico. Sostuvo, además, que los municipios afectados no habían cumplido con los requisitos establecidos para mantener el mecanismo. La decisión, afirmó días después, no sería revisada.

El presidente Daniel Noboa también intervino. En entrevista del 22 de octubre, insistió en que no se estaba incrementando el precio de la electricidad y planteó que los municipios debían cobrar la tasa mediante sus propios servicios: "...Porque cuando la cobra en la tarifa eléctrica, basada en una fórmula inventada por ellos mismos, la gente dice: pues el Estado me está subiendo la luz...Al momento que se separa la planilla, y el quiteño tendrá su planilla de electricidad y tiene su otra planilla de agua y recolección de basura, ahí podrán ver que el Estado no está subiendo la electricidad, ni tampoco va a subir el gas como algunos conchudos quieren decir" (Noboa 2025). Introducía allí una cuestión adicional: separar los cobros permitía al ciudadano identificar la responsabilidad de cada nivel de gobierno por sus costos.

El alcalde Pabel Muñoz calificó, por su parte, la decisión como "apresurada, unilateral y sin sustento técnico ni jurídico" (Quito Informa, 11 de octubre 2025). El Municipio sostuvo que había un convenio vigente hasta diciembre de 2025 con la EEQ y advirtió que modificar abruptamente el mecanismo de recaudación podría comprometer el financiamiento de un servicio público esencial: "¿Sabe cuánto nos va a afectar eso?...No solamente

que no nos pagan, sino que además lo que nos estaban cobrando, que es plata de ustedes, ahora dicen: 'No les voy a cobrar', porque simplemente les da la gana de no cobrar esa plata...A 41 alcaldías nos están haciendo eso. ¿Sabe por qué? Porque estas alcaldías no fuimos a votar por quién el Gobierno quería que votemos para la Asociación de Municipalidades del Ecuador. ¿Se imaginan gobernar desde la venganza?" (Muñoz, 2025). El alcalde colocaba el problema en las coordenadas de la confrontación política.

En pocos días, por tanto, el problema público había dejado de ser únicamente dónde debía registrarse el cobro de una tasa. En un entorno de beligerancia hacia los gobiernos locales, el gobierno central y el municipio capitalino disputaban la legalidad del mecanismo, la responsabilidad del financiamiento del servicio público y la forma en que cada institución debía responder ante la ciudadanía. La controversia se organizó inicialmente desde esas definiciones enfrentadas. No obstante, para el Cabildo, la decisión produjo de inmediato un problema práctico: quedarse sin el mecanismo que financiaba el servicio y con poco tiempo para reemplazarlo. Según los funcionarios, antes de la ruptura la institución se encontraba negociando la renovación del convenio para 2026 y no anticipaba una terminación inconsulta: "de un día para el otro nos quitan el convenio, nos bloquean la información y nos dejan [...] sin nada" (Sesión Grupal, 25-06-2026).

Frente al vacío, el Municipio estaba obligado a diseñar rápidamente otro mecanismo de recaudación mensual para sostener la recolección. La idea de base fue trasladar la recaudación hacia la planilla de agua y construir una fórmula política y técnicamente defendible. Para el efecto debió producir información que antes no necesitaba generar de esa manera, y coordinar el frente político con equipos técnicos, jurídicos y empresas públicas para implementar el nuevo esquema. En diciembre, el Concejo Metropolitano aprobó la ordenanza que fijaba tal mecanismo recaudatorio. Los cobros comenzaron en febrero de 2026.

Cuando las primeras facturas llegaron a los hogares, la controversia y las deman-

das sociales comenzaron a girar alrededor de otros ejes: cómo se había construido la fórmula, qué relación existía entre el consumo de agua y la generación de residuos y por qué en determinados hogares o actividades pasaron a pagarse valores considerablemente mayores. Lo que había comenzado como un diferendo entre dos niveles de gobierno, se expandía en un debate técnico y redistributivo, hacia medios de comunicación, actores políticos, organizaciones y sectores ciudadanos. En este marco, el Municipio siguió ajustando sus intervenciones y calibrando la medida, en una dinámica que estabilizó tanto como reanimó el conflicto. La influencia recíproca entre el trabajo político-burocrático y los cambios en la controversia pública y la conflictividad, en un escenario incierto de polarización, está en el centro de este texto.

Estrategia metodológica

La disputa por la TRB plantea un desafío particular para el análisis sociopolítico. Se trata de la mutación acelerada de una arena política -en que confluyen cambios en las decisiones públicas, en las controversias y en las demandas sociales- y de los modos en que los actores intervienen para re-estabilizar o profundizar una situación conflictiva. Mientras el problema, el debate público y el conflicto social cambian, también lo hace el trabajo de quienes deben responder ante un dilema emergente de gobierno. Observar solamente lo que ocurre en el espacio público permite identificar actores, argumentos y demandas, pero deja fuera buena parte del trabajo desarrollado dentro de las instituciones. Concentrarse exclusivamente en las respuestas de la administración, a la inversa, permite reconstruir decisiones y formas de coordinación gubernamental, pero puede convertir al conflicto social y la controversia pública en un puro factor contextual. La apuesta analítica de MOVIMIENTOS consistió, por ello, en reconstruir simultáneamente ambas dimensiones y observar sus transformaciones recíprocas.

Para el efecto, se combinan distintas formas de producción y análisis de evidencia. La primera fue la extracción y análisis de publicaciones en X entre el 1 de octubre de 2025 y el 12 de junio de 2026, mediante

una consulta que combinó términos como basura, residuos, recolección, recolector, contenedores, planilla y #TasadeBasura con referencias a Quito y sus principales actores institucionales. La búsqueda se restringió a publicaciones en español e incluyó respuestas, pero no reposteos ni citas. Se extrajeron 31.570 publicaciones, de las cuales 2.902 fueron válidas para el corpus analítico, empleado para seguir la morfología de la controversia: intensidad, redes de interacción, actores y narrativas predominantes.

Una segunda fuente fue una sesión grupal con directivos y funcionarios municipales involucrados en el diseño, implementación y seguimiento de la TRB. La sesión fue organizada como una lectura retrospectiva -no un grupo focal convencional- del trabajo institucional: pedimos a los participantes reconstruir qué problemas aparecieron, cómo hicieron frente a ellos y cómo se modificaron sus tareas mientras mutaba la crisis. El objetivo del ejercicio fue reconstruir el trabajo con que la administración intentó re-encuadrar la situación.

Adicionalmente, hicimos un registro situado de una “mesa técnica”¹ (1 de julio de 2026) en el GAD Parroquial de Amagüña, con representantes comunitarios y parroquiales, delegados de la Administración Zonal Los Chillos y de empresas públicas locales. La observación permitió registrar, en una interacción concreta, cómo las demandas surgidas tras el cambio de política eran procesadas a través de nuevos dispositivos y tareas institucionales.

Estas observaciones se cruzaron con un corpus documental de ordenanzas, resoluciones, informes, declaraciones públicas y notas de prensa -para reconstruir la secuencia de hechos y los argumentos de los actores- y con las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra el nuevo mecanismo recaudatorio.

La estrategia consistió en combinar fuentes para producir observaciones parciales de un mismo proceso y estudiarlo en distintas escalas y momentos, con el acento en los ajustes del trabajo institucional: una reconstrucción procesual multiescalar de un terreno de conflicto, controversia e intervención pública.

Emergencia y cambio de la acción institucional

La decisión del gobierno modificó de manera abrupta las condiciones bajo las cuales Quito financiaba la recolección de residuos y abrió de modo progresivo un conflicto que se desplazaría entre la controversia pública y la impugnación social al Municipio. La desaparición del mecanismo anterior suponía perder una infraestructura de recaudación y una forma establecida de calcular y cobrar la tasa, generando un déficit en el presupuesto del cabildo. Así, lo que públicamente aparecía como una disputa entre el Gobierno Nacional y el Municipio de Quito se traducía, dentro de la administración local, en una reprogramación de tareas para rediseñar, bajo fuertes restricciones de tiempo, una política de recaudación que llevaba décadas en operación. Los funcionarios elaboraban la coyuntura como una situación emergente que exigió un trabajo ajeno a sus rutinas.

Además de la coordinación horizontal entre dependencias técnicas, también se puso en juego una dimensión de conducción política. Al describir cómo funcionaba el sector ambiental frente a situaciones de crisis, uno de los participantes de la sesión grupal sintetizó esa relación en una frase: “el alcalde nos da la línea, pero hay que moverse”. La expresión permite distinguir dos operaciones simultáneas. La autoridad política fijaba cursos de acción, mientras que secretarías, empresas públicas, equipos técnicos y jurídicos convertían esas orientaciones en alternativas de política. La conducción no se redujo a impartir instrucciones establecidas. Durante el momento inicial, los funcionarios recuerdan que el alcalde propuso organizar una comisión que incorporara concejales de diferentes posiciones para dialogar con la Empresa Eléctrica y con el gobierno. La comisión fue presidida por Fidel Chamba, concejal de oposición, lo que amplió políticamente el espacio institucional desde el cual se procesó la crisis. Así, la respuesta municipal combinó la construcción de consensos, activación jurídica, redefinición presupuestaria y diseño de alternativas de acción.

- Resistencia política: el 17 de octubre el Municipio anunció medidas cautelares y una acción de protección para exigir que se respetara el convenio vigente hasta diciembre; el 21 de octubre el Concejo, con 20 votos, declaró prioridad municipal garantizar la sostenibilidad del servicio.

- Nueva acción pública: mientras buscaba una alternativa, el Municipio cubrió con recursos propios la pérdida mensual (cerca de USD 6 millones) por el cambio de esquema recaudatorio; el 22 de diciembre, con un respaldo político más ajustado (14 votos), el Concejo aprobó una ordenanza que trasladó la recaudación de la TRB a la planilla de agua potable.

Así, en un breve lapso, el Municipio reconstruyó el esquema de recaudación del servicio público mientras la disputa política y la crisis tomaban forma. La implementación del mecanismo, no obstante, ramificó el problema.

Nueva controversia y ampliación de demandas

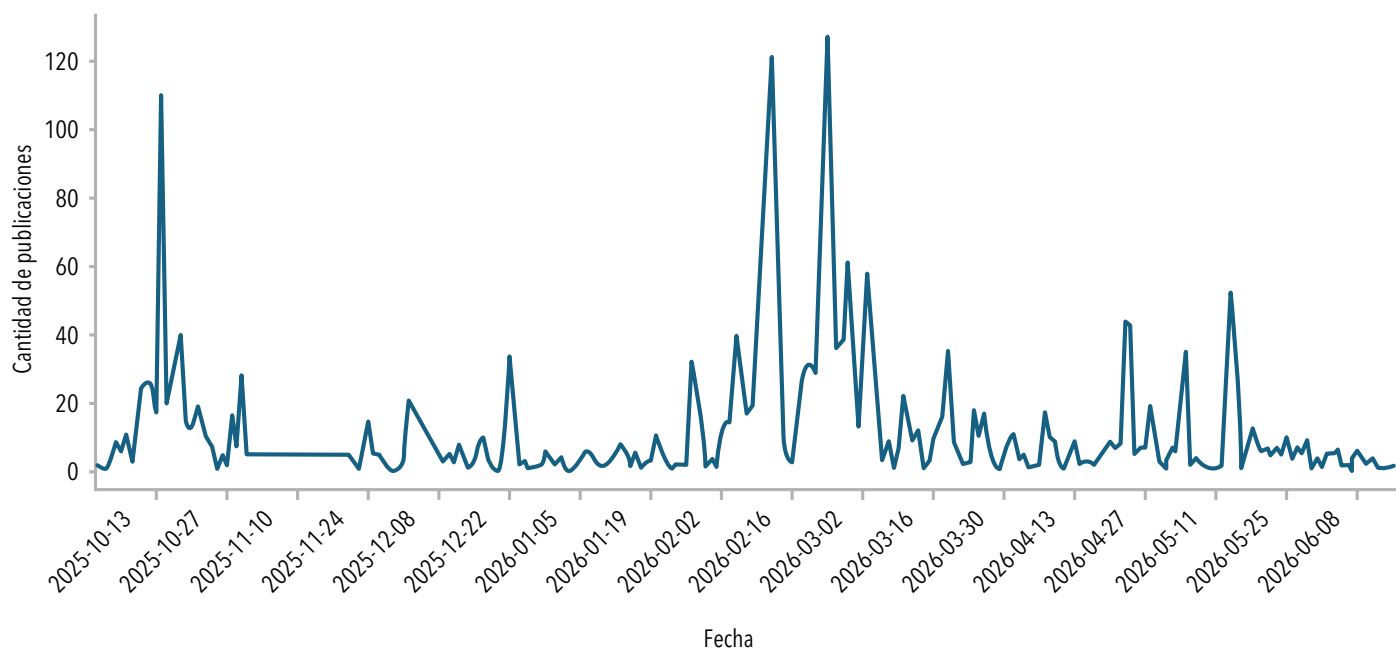
Desde febrero, cuando las primeras facturas llegan a los hogares, sube el tono de la puja política en el Concejo y crecen los reclamos por incrementos en los valores del servicio. Ciertos casos adquieren especial visibilidad por denuncias de alzas que superaban el 2.300% (Machado, 2026). La controversia entra en el terreno de las justificaciones técnicas de la medida -¿por qué se utilizaba el consumo de agua para calcular la tasa?, ¿qué relación tenía esa variable con la generación de residuos?- y, en especial, de la progresividad del monto a pagar: ¿por qué se incrementaron los costos de unos y no de otros?, ¿cuál era el monto justo que debían pagar ciertos sectores?

La política municipal, en efecto, adoptó el consumo de agua potable como variable para estimar la generación de basura, sobre la base de estudios propios que reportaban una correlación de 92,49 % entre ambas variables. Con ese criterio diseñó una estructura progresiva -más consumo de agua, más tasa estimada- aplicada a cuatro categorías de usuarios: residencial, comercial, industrial y de uso colectivo. El sector residencial concentra cerca del 89 % de las cuentas de EPMAPS, que actúa como agente recaudador en convenio con EMASEO y con la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos (EMGIRS).

Tal esquema hizo aparecer un problema técnico central: la EEQ tenía alrededor de 1,2 millones de medidores, frente a los cerca de 700.000 de EPMAPS, de modo que el mismo costo -e incluso uno mayor²- pasó a repartirse entre una base

1 Se trata de un mecanismo de diálogo usado en el conflicto por la TRB pero que también se activa ante otras situaciones conflictivas.

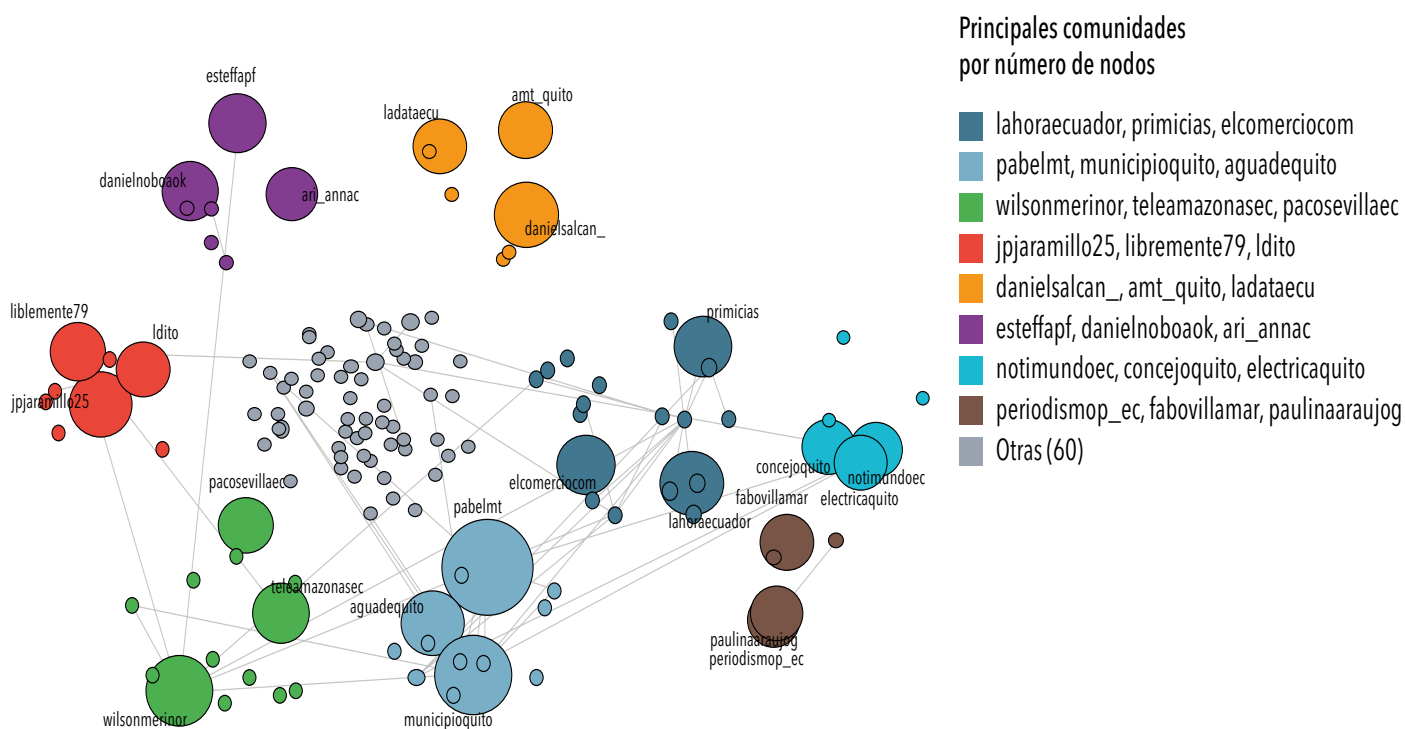
2 En marzo de 2026, el Cabildo hizo saber que el costo real del servicio no era de USD 6 sino

Figura 1. Evolución de publicaciones sobre la TGIRS en X (1-10-2025 a 12-6-2026)

Fuente: Corpus digital MOVIMIENTOS.

Figura 2. Red de interacciones digitales en X sobre la TGIRS en el punto de mayor intensidad del debate (1-26-2026 a 12-3-2026)

Tamaño de nodo según PageRank; color según comunidad de Louvain.



Fuente: Corpus digital MOVIMIENTOS.

de usuarios más estrecha. El asunto se agravó porque un solo medidor de agua puede corresponder a un edificio entero: al tratarse ese consumo agregado como el de un único usuario, muchos edificios entraron en tramos tarifarios altos. Así, entre la reducción de la base de cuentas y el incremento del monto a recaudar, se produjo una redistribución de la carga: según el Municipio, cerca del 60 % de los usuarios pagaría igual o menos. Esto significaba que el alza para financiar el sistema se concentraría en el 40 % restante (Salazar, 2026).

El malestar ciudadano se hizo visible rápidamente mientras el curso de la controversia cambiaba de registro. El análisis de publicaciones en X deja ver esa mutación en el tiempo. Después de la activación inicial de octubre de 2025, y de un período de reflujo en los meses siguientes, la conversación experimentó su mayor intensidad entre fines de enero y comienzos de marzo de 2026. A partir de marzo, el volumen disminuye con repuntes específicos.

El mapa de interacciones digitales muestra, a su vez, que desde febrero 2026 entran en escena distintos núcleos de interacción vinculados con agencias municipales, políticos, medios y otros actores. La controversia se amplía y circula entre comunidades parcialmente diferenciadas sin constituir una única conversación. El conflicto se localiza mientras el gobierno “sale” del debate.

La localización del conflicto por la TRB toma cuerpo, al tiempo, en dos terrenos: por un lado, se hacen públicas una serie diferenciada de demandas sociales en procura de revisar las nuevas tarifas; por otro, la oposición edilicia procura ingresar el problema a la arena constitucional mientras sube el tono de la confrontación política contra el alcalde. En tal entorno, el trabajo político del cabildo se orienta a sostener la implementación del nuevo esquema de recaudación bajo un abanico de acciones técnicas y la apertura de mecanismos de interacción con la ciudadanía. EPMAPS amplió canales de atención; diferentes equipos revisaron facturas y analizaron variaciones; funcionarios acudieron a distintos sectores de la ciudad y activaron mesas informativas y mecanismos de deliberación, incluido el diálogo intercultural en territorios -Pueblo Kitu Kara- donde la

aplicación de la tasa encontraba formas comunitarias de organización.

Conflicto social, controversia pública y trabajo institucional volvían así a transformarse mutuamente. Más que presiones externas sobre una política terminada, al ingresar en las agencias municipales, las mesas técnicas y las reuniones de trabajo, los reclamos se convertían en información que impulsaba nuevos cursos de acción y tareas institucionales y, eventualmente, ajustes en la propia política.

Problemas diferenciados y rectificación de cursos de acción

A partir de marzo, la intensidad del debate público comenzó a disminuir³. No obstante, una menor visibilidad no significó que el malestar social hubiera desaparecido. Situaciones inicialmente agrupadas como una discusión general sobre “la tasa de basura” comenzaron a diferenciarse -medidores compartidos, mercados, conjuntos habitacionales, sistemas comunitarios de agua y parroquias rurales- aun si compartían cierto objetivo común: recalcular, suspender o revisar la tasa.

El caso más numeroso fue el de los condominios y edificios con medidor colectivo: el diagnóstico municipal identificó 8.861 medidores de este tipo, asociados a más de 95.000 predios (Quito Informa, 3 de marzo 2026). El algoritmo trataba el consumo agregado de decenas de departamentos como el de un único usuario, de modo que un edificio entero podía terminar ubicado en una franja tarifaria muy alta. La demanda fue que se reconociera el número real de predios detrás de cada medidor. El Municipio la aceptó y anunció (3 de marzo) que compensaría los cobros ya realizados en exceso.

Un frente más sensible apareció en sectores sin conexión formal de agua donde surgieron reclamos pese a no contar con servicio municipal regular. Este tipo de caso puso en cuestión la equivalencia sobre la que se apoyaba el nuevo esquema: la de “usuario de agua”, “generador de residuos” y “beneficiario del servicio”. Reclamaron también los mercados y otras actividades comerciales de alto consumo hídrico pero sin una producción de basura proporcional.

Los territorios rurales resultaron aún más complejos. En Quito operan alrededor de 94 juntas administradoras de agua potable en 33 parroquias rurales y periurbanas y, como sus usuarios no son clientes directos de EPMAPS, quedaron inicialmente fuera del nuevo esquema. Cuando el Municipio planteó incorporarlas para ampliar la base de contribuyentes, las juntas respondieron que no aceptarían actuar como agentes de recaudación de tasas municipales, invocando la autonomía financiera-organizativa que les reconoce la Ley de Recursos Hídricos. Se abrió allí un conflicto de gobernanza territorial entre la lógica municipal de universalizar el financiamiento y las formas comunitarias autónomas de gestión del agua.

El registro situado realizado en Amagüña permite observar ese desplazamiento en una interacción concreta. La mesa reunió a representantes parroquiales y de la comunidad con funcionarios de distintas dependencias municipales. Aunque comenzó con una explicación técnica de la nueva fórmula, la discusión se desplazó rápidamente hacia problemas específicos: comunidades donde varias familias compartían un mismo medidor, barrios en los que la recolección ocurría apenas una o dos veces por semana, y sectores alejados donde la frecuencia del servicio era menor. Más allá de la justeza de la fórmula, estaba en juego su operación cuando encontraba condiciones socio-territoriales diferentes. Los representantes de Amagüña no solicitaron eliminar la tasa, cuestionaron que su aplicación uniforme pudiera borrar esas diferencias, especialmente en relación con las características propias de lo urbano y lo rural.

Cada una de estas demandas regresó hacia la institución convertida en trabajo concreto: revisar casos individualmente, verificar consumos, realizar inspecciones, evaluar la individualización de medidores y producir estudios para sectores rurales. El conflicto se diferenciaba en la ciudad y, al hacerlo, particularizaba también las acciones y tareas necesarias para la política. Algunos casos podían resolverse mediante ajustes en la aplicación del mecanismo; otros requerían información adicional, coordinación entre dependencias o decisiones específicas.

La misma orientación política había quedado fijada meses antes. El 4 de marzo, cuando los cuestionamientos ya habían adquirido visibilidad, el alcalde sostuvo públicamente que “la fórmula está bien planteada” y reiteró que no había sido modificada (Quito Informa, 4 de mar-

de aproximadamente USD 8 millones mensuales; la diferencia venía siendo subsidiada por el Municipio.

3 Entre 14.000 y 19.000 reclamos se registraron en febrero, según cifras municipales tomadas por los medios.

zo 2026). Al defender el diseño general mientras admitía la existencia de situaciones particulares que requerían correcciones, el alcalde delimitaba el trabajo de los equipos. La administración no debía rediseñar inmediatamente el sistema completo, sino identificar anomalías, explicar el mecanismo, procesar reclamos y construir respuestas diferenciadas.

Hacia la judicialización del conflicto

En el clímax del conflicto local, algunos actores políticos procuraron situar los cuestionamientos al nuevo mecanismo en una arena jurídica. En febrero se presentaron tres acciones de inconstitucionalidad contra la ordenanza, promovidas por los concejales Wilson Merino y Michael Aulestia junto con dirigentes barriales. En junio, la Corte admitió a trámite la primera, aunque rechazó suspender cautelarmente el cobro mientras resuelve el fondo (Redacción Primicias, 2026).

La demanda de Merino no cuestiona la necesidad de financiar la gestión de residuos ni la legitimidad de cobrar una tasa por el servicio: cuestiona el método usado para calcularla. Sostiene que no se demostró suficientemente una relación entre el consumo de agua y la generación de residuos y que, si la base de cálculo se desvincula del costo real del servicio, la tasa puede adquirir materialmente las características de un “impuesto encubierto” (Merino, 2026).

Lo relevante para el análisis no es determinar la validez jurídica del argumento, sino observar las operaciones mediante las cuales se intenta recalificar un problema situándolo en nuevos terrenos de controversia. La esfera judicial / constitucional autoriza a otros actores a intervenir, modifica los lenguajes de crítica y los criterios por los cuales una parte de la controversia puede evaluarse. Queda por ver, sin embargo, si tal reconfiguración del problema termina de tomar cuerpo. El proceso de deliberación constitucional apenas se ha activado, no hay fallo de fondo y el Municipio, por su parte, no reorientó su intervención hacia ese frente. Su acción siguió concentrada en la gestión de la crisis (resolver reclamos, recalibrar

el mecanismo) y esperar evidencia antes de decidir ajustes de mayor alcance.

El trabajo político-burocrático

El recorrido permite identificar cierta regularidad. Ante la decisión unilateral del gobierno, la administración local tuvo que reconstruir las condiciones que hacían posible recaudar. Durante la expansión de los reclamos tuvo que sostener el mecanismo, producir explicaciones y procesar problemas. Cuando el conflicto social y la controversia se ramificaron, tuvo que reorganizar su acción alrededor de situaciones cada vez más específicas. Ninguna de estas operaciones fue exclusivamente técnica ni exclusivamente política. Se puede denominar *trabajo político-burocrático* a esta articulación práctica entre conducción política y elaboración burocrática mediante la cual la institución procura estabilizar una situación conflictiva, aunque algunas de sus intervenciones puedan también profundizarla. Incluye producir información, organizar equipos, coordinar dependencias, diseñar alternativas, interpretar normas, justificar públicamente decisiones, procesar reclamos y corregir cursos de acción. Pero incluye también fijar prioridades políticas, decidir entre alternativas, movilizar actores y sostener determinadas decisiones.

La reconstrucción de los funcionarios lo expresa de manera condensada: “el alcalde nos da la línea, pero hay que moverse”. Los equipos no se limitan a ejecutar instrucciones: producen conocimientos y alternativas que vuelven posibles determinadas decisiones políticas. La controversia sobre la tasa permite observar esta relación porque la política no pudo desplegarse siguiendo una secuencia estable de acción pública. Tuvo que ser rediseñada mientras ocurría, defendida mientras era cuestionada y ajustada mientras sus efectos se hacían visibles. Así, el conflicto no es exterior a la acción institucional; opera como una de las condiciones que reorganizan esa acción. Y es precisamente en esa reorganización continua donde se vuelve observable para el análisis cómo se hace política dentro de la administración municipal.

Conclusiones

El caso de la TRB muestra cómo un mismo problema público puede recalificarse sucesivamente a medida que cambian los actores, los argumentos y las arenas de la disputa. Lo que comenzó como un conflicto intergubernamental sobre la legalidad del mecanismo de cobro y la atribución de competencias entre el gobierno central y el Municipio, se desplazó hacia un registro técnico -la validez de la fórmula basada en el consumo de agua- y, desde ahí, hacia un terreno redistributivo más amplio: miles de usuarios heterogéneos, con situaciones y capacidades de pago distintas, disputando cuánto debía pagar cada quien y con qué criterios. La constitucionalización del reclamo, aunque embrionaria, fue apenas uno más de estos desplazamientos. Cada recalificación modificó y amplió el terreno sobre el que el Municipio debía actuar.

El trabajo político-burocrático en este contexto no consistió en decidir una vez y ejecutar, sino en procurar la legitimación de una orientación general -“la fórmula está bien planteada”- mientras se corregían, de modo diferenciado y en interacción con los actores sociales, sus efectos más injustos. Esa combinación de consistencia en las decisiones de diseño y flexibilidad en la implementación es, en sí misma, una forma de hacer política en un entorno de alta incertidumbre y polarización.

Tal proceso tuvo, sin embargo, impactos políticos reales que no se disolvieron con los ajustes técnicos del municipio. Las coaliciones oficialistas en el Concejo Metropolitano se erosionaron; la oposición llevó su cuestionamiento hasta la Corte Constitucional; y, en particular, la amplitud de los reclamos ciudadanos desbordó, en distintos momentos, la capacidad de respuesta institucional. La legitimidad del esquema quedó, así, bajo cuestión: la “estabilización” que procuró el trabajo político-burocrático fue siempre parcial y sigue en disputa.

Metodológicamente, el caso sugiere que procesos de este tipo -donde el problema público cambia de naturaleza según las dinámicas del conflicto- no pueden capturarse observando una sola escala. Ni la controversia pública, ni el trabajo institucional, por separado, permiten ver su transformación recíproca. Solo su cruce la vuelve visible.

Armijo, P. (2026, 13 de julio). *Detenidos, víctimas de violencia: 12 casos de autoridades locales elegidas en 2023 en Ecuador*. Teleamazonas. <https://www.teleamazonas.com/actualidad/noticias/politica/alcaldes-asesinados-detenido-ecuador-radiografia-122562/>

CIEES-Centro de Investigaciones y Estudios Especializados (2026). *Boletín junio*. Quito. Disponible en: canva.link/h9eko0bkmg0fnjg

Machado, J. (2026, 9 de febrero). *Aumento de más del 2.300% en la tasa de recolección de basura en Quito, reclaman usuarios*. Primicias. <https://www.primicias.ec/quito/tasa-recoleccion-basura-agua-planilla-epmaps-emaseo-municipio-reclamos-115648/>

Merino, W. E. (2026). *Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Metropolitana No. 109-2025 [Demanda de inconstitucionalidad]*. Corte Constitucional del Ecuador.

Muñoz, P. (2025, 17 de octubre). *“No se puede gobernar desde la venganza”*. Quito Informa. <https://quitoinforma.quito.gob.ec/2025/10/17/no-se-puede-gobernar-desde-la-venganza-dice-alcalde-pabel-munoz-sobre-suspension-de-la-tasa-de-basura-en-quito/>. [Declaraciones completas en: <https://www.youtube.com/shorts/7BYFz4xG18Q>]

Noboa, D. (2025, 22 de octubre). *Entrevista al presidente Daniel Noboa*. Radio Democracia. <https://www.youtube.com/watch?v=PhJnDwkXsTY>

Oñate, S. (2026, 17 de junio). *“Tengo mis dudas dice Pabel Muñoz sobre estado de excepción decretado por Noboa”*. Expreso. <https://www.expreso.ec/quito/mis-dudas-dice-pabel-munoz-sobre-nuevo-excepcion-decretado-noboa-286063.html>

Quito Informa. (2025, 11 de octubre). *El servicio de recolección de basura en Quito no se detendrá, pese a cambios impuestos por el Gobierno*. <https://www.quitoinforma.gob.ec/2025/10/11/el-servicio-de-recoleccion-en-quito-no-se-detendra-pese-a-cambios-impuestos-por-el-gobierno/>

Quito Informa. (2026, 3 de marzo). *Tasa de basura: solución para medidores compartidos incluye disminución de valores y compensación automática*. <https://www.quitoinforma.gob.ec/2026/03/03/tasa-de-basura-solucion-para-medidores-compartidos-incluye-disminucion-de-valores-y-compensacion-automatica/>

Quito Informa. (2026, 4 de marzo). *“La fórmula está bien planteada”: dijo alcalde Pabel Muñoz al reiterar que la fórmula de la tasa de basura no ha cambiado*. <https://www.quitoinforma.gob.ec/2026/03/04/la-formula-esta-bien-planteada-dijo-alcalde-pabel-munoz-al-reiterar-que-la-formula-de-la-tasa-de-basura-no-ha-cambiado/>

Redacción Primicias. (2026). *Demandas de inconstitucionalidad por la tasa de recolección de basura en Quito*. Primicias. <https://www.primicias.ec/politica/demandas-inconstitucionalidad-tasa-recoleccion-basura-quito-concejales-michael-aulestia-wilson-merino-116569/>

Salazar, A. (2026, 3 de marzo). *Tasa de recolección de basura en Quito: El fin del ‘subsidio’ y el origen de la crisis del Municipio*. Primicias. <https://www.primicias.ec/quito/tasa-recoleccion-basura-subsidio-origen-tesis-municipio-8millones-reclamos-usuarios-epmaps-factura-117207/>

MOVIMIENTOS Laboratorio de Conflictividad y Tecnopolítica (2026). Boletín de Análisis del Conflicto Sociopolítico en Quito #02. Quito: FLACSO-Ecuador

Síguenos en Instagram @movimientos.lab Escríbenos a: labconq@flacso.edu.ec
www.flacso.edu.ec

