

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19
en ciudades de desarrollo geográfico desigual



Patricia Sánchez Gallegos
Giannina Zamora Acosta



GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19
en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Patricia Sánchez Gallegos
Giannina Zamora Acosta

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO. El impactode la pandemia
Covid 19

Autoras:

Patricia Sánchez Gallegos
Giannina Zamora Acosta

Edición:

Juan Cuvi

Revisión de textos:

Patricia Polo Almeida

Diseño y diagramación:

Manthra Comunicación

Se autoriza la reproducción o difusión de este material siempre que
se citen las fuentes.

Plataforma por el Derecho a la Salud

San Ignacio E10-28 y La Colina. Quito. Teléfono: 6014528

Tarqui 13-56 y Pío Bravo, Cuenca. Teléfonos: 2833031/2845845

Web: saludyderechos.fundaciondonum.org

Índice

1. Introducción	5
2. Estrategia metodológica	7
Revisión documental y normativa.	7
Digitalización y estructuración de información geográfica.	7
Análisis geoespacial (cuantitativo y cualitativo)	7
Limitaciones para el análisis espacial.	8
Delimitación geográfica de la zona de estudio.	8
Definición de niveles socioeconómicos	13
Cruce de variables	17
Análisis de la determinación social de los espacios urbanos de Guayaquil frente al Covid-19.	29
3. Itinerario del contagio/cronología de la pandemia	32
4. Aproximaciones a la ciudad neoliberal	41
5. Guayaquil: breve caracterización de su proceso de urbanización	44
6. El modelo urbano de Guayaquil	46
Modelo de Gestión Municipal	48
La privatización del agua potable y alcantarillado en Guayaquil	52
Fundación Malecón 2000	56
Fundación Siglo XXI y la regeneración urbana	57
Agencia de Tránsito Municipal ATM y Megaproyecto Aerovía	59

7. Caracterización y análisis territorial: vulnerabilidad, inequidad, segregación -----	61
Trabajo informal -----	61
Desigualdades intraurbanas -----	67
Suelo y vivienda -----	67
Acceso al agua potable y alcantarillado -----	70
Hacinamiento -----	73
Movilidad urbana -----	76
La movilidad urbana y los efectos en el contagio del Covid-19 -----	79
Infraestructura de salud -----	82
Gestión territorial -----	85
La determinación social de la salud y la muerte frente al Covid-19 -----	87
8. Conclusiones -----	89
Referencias -----	92
Páginas web -----	94
Información adicional -----	95
Canales de Youtube -----	95
Direcciones de tweeter -----	95



GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19
en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Patricia Sánchez Gallegos ¹
Giannina Zamora Acosta ²

1. Introducción

Entre 1740 y 1919 Guayaquil era punto clave de distribución de la fiebre amarilla en Sudamérica. La misión Rockefeller estaba encargada de erradicarla y sanear las costas sudamericanas en beneficio del canal de Panamá. El boom cacaotero vivido por el Ecuador a fines del siglo IX e inicios del siglo XX, fue el marco para que la ciudad de Guayaquil, como puerto de exportación del cacao, iniciara la modernización de su infraestructura de transporte, alumbrado y teléfono; en diciembre del 1920 se declara a la ciudad libre de fiebre amarilla y se da paso a la primera etapa de saneamiento de la ciudad, con las obras de agua potable y canalización adjudicadas a la firma inglesa White Company. El último brote de fiebre amarilla se produjo en 1842 como consecuencia de la llegada de la goleta Reina Victoria, procedente de Panamá con personas infectadas. La fiebre se expandió como pólvora: 1660 habitantes murieron en cinco meses.

En el año 2020, Guayaquil nuevamente es víctima de una pandemia mundial: el Covid-19, con el trágico fallecimiento de 10.000 personas durante los meses de marzo y abril. El vector de contagio provino de España. ¿Cómo entender lo que ocurre en Guayaquil? ¿Qué factores incidieron para que Guayaquil presente, durante los meses críticos del azote de la pandemia, una de las tasas de mortalidad y letalidad más altas de América Latina?

Una vez declarada la pandemia del Covid-19 a nivel global, el mundo sufrió cambios importantes en sus economías, gobernanzas, sistemas sanitarios y formas de vida, tanto a nivel individual como colectivo. Estos cambios obligaron a parar las dinámicas productivas de las ciudades a favor

¹ Arquitecta con maestría en Estudios Urbanos por FLACSO Ecuador, doctoranda en Urbanismo en la Universidad Central de Venezuela.

² Ingeniera Geógrafa con maestría en Gestión de Información Geográfica y en Estudios Socioambientales; Phd (c) en Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad.

* Participaron en la elaboración de este informe: Kevin Cadena, arquitecto, en la digitación y georreferenciación de la información contenida en las bases de datos; Susana Arciniegas, ingeniera geógrafa, Phd (c), en la estructuración de la información geográfica.

del confinamiento como medida para evitar el contagio del virus, demostrando que el *problema es urbano*. La pandemia pone al descubierto la esencia de los modelos urbanos. La densidad de población, el intercambio socioeconómico, el modelo cultural, las relaciones sociales, los sistemas de movilidad, la vulnerabilidad residencial, la falta de espacio de calidad, la inestabilidad residencial y la falta de acceso a la vivienda son todos factores que inciden en la propagación del virus. Además, la pandemia también saca a la luz las desigualdades sistémicas escondidas por los discursos hegemónicos. El confinamiento visibiliza las condiciones de precariedad y vulnerabilidad social, como las infracondiciones habitacionales, el hacinamiento, la falta de servicios públicos como agua y alcantarillado, y muchos otros factores que, sumados a la crisis global, incrementan los riesgos, agravando las condiciones de desigualdad urbana por el impacto del Covid-19.

La pandemia ha tenido diferentes comportamientos en países y ciudades, pero hay un común denominador: en aquellos países y ciudades con preeminencia de regímenes de mercado y débiles sistemas públicos de salud³, los efectos han sido más devastadores.

Este ensayo indagará fundamentalmente en aquellos aspectos del modelo urbano de la ciudad de Guayaquil, con el fin de correlacionar variables expresadas territorialmente con los casos de muertes registradas en Guayaquil durante los meses críticos de la pandemia, buscando de esta forma entender el comportamiento del Covid-19 en esta ciudad. Antes que analizar el riesgo de la población ante el Covid-19⁴, este trabajo se centra en la **vulnerabilidad**, la cual “está íntimamente correlacionada con la posición socioeconómica”, siendo generalmente los pobres quienes “sufren más con los desastres” (Blaikie, 1996:30). Este argumento se analiza desde la configuración espacial de los diferentes niveles socioeconómicos presentes en la zona urbana de la ciudad de Guayaquil⁵. A lo largo del texto se reflexiona sobre la determinación social de las formas de vivir, enfermar y morir de los sujetos sociales (que habitan el espacio urbano) frente al Covid-19. El período de análisis se establece entre marzo y junio de 2020, con énfasis en el período marzo-abril, tiempo durante el cual Guayaquil fue el epicentro de la pandemia.

La pregunta que surge y guía esta investigación es la siguiente: ¿cómo se relaciona el modelo de gestión y planificación urbana de Guayaquil con el impacto del Covid-19? La metodología usada fue la lectura de las bases de datos del Covid-19 del Ministerio de Salud Pública (MSP), los datos de fallecidos del Registro Civil, la base de datos proporcionada por el Comité de Derechos Humanos de Guayaquil y la Defensoría del Pueblo, y los planos oficiales del Municipio de Guayaquil.

3 En aquellos países donde hubo mayor apertura a los modelos privatizadores de sus sistemas de salud, el impacto del Covid-19 ha sido mayor. Es el caso de Colombia, Chile, Brasil, Ecuador y Estados Unidos. Lo mismo ocurrió en ciudades donde la precarización laboral, la mercantilización de los servicios públicos o la marginalización social se han vuelto condiciones naturales, como en Nueva York, Madrid o Guayaquil. En estas ciudades se priorizó la reactivación de la economía y las condiciones de confinamiento, factores que agravaron las desigualdades sociales.

4 El concepto de riesgo es lineal y de causa-efecto, desconectado del contexto social. La teoría de riesgo es “de enorme utilidad a los modelos de gerencia neoliberal” (Breilh, 2003:98), que invisibilizan “los procesos sociohistóricos sociales, políticos y económicos que inciden en las vulnerabilidades” de los colectivos e individuos (Hewitt, 1983; Blaikie et al., 1985, citado en Breilh y Zamora, 2019:15).

5 La incidencia del Covid-19 desde una perspectiva territorial se aborda desde la geohistoria, entendida como una herramienta teórico-metodológica que permite articular espacio-tiempo y sociedad, esta última como constructora de espacios.



2. Estrategia metodológica

El análisis de las estructuras espaciales afectadas por la incidencia del Covid-19 (casos reportados y fallecidos) requiere una lectura crítica del proceso sociohistórico de la gestión del territorio en la ciudad de Guayaquil. La lectura del modelo de gestión urbana y su correlación con la incidencia del Covid-19 se realiza a través de la geohistoria, entendida como herramienta teórico-metodológica que articula espacio, tiempo y sociedad, esta última constructora de espacios de representaciones y de significados (Lefebvre 1974). La presente investigación combinó metodologías cuantitativas y cualitativas con análisis espacial geo-histórico. Se procedió de la siguiente manera:

Revisión documental y normativa.

El análisis geo-histórico de la ciudad se sustenta en la revisión bibliográfica (referencias ubicadas en el informe), entrevistas publicadas en medios de comunicación escrita o digital, y experiencia profesional y de vida de Patricia Sánchez (una de las autoras).

Adicionalmente, se revisó el marco jurídico: Constitución, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), y publicaciones de documentos oficiales (presupuestos, inversiones, contratos, entre otros) en la web institucional de varias entidades de gobierno.

Digitalización y estructuración de información geográfica.

La información cartográfica recopilada en formato analógico (papel) o digital (mapas en formato pdf o jpg) fue digitalizada; es decir, convertida en capas geográficas con sus bases de datos estructuradas, con el objeto de proceder a su análisis y modelación con ayuda de sistemas de información geográfica (SIG). Adicionalmente, se estructuraron las siguientes bases de datos alfanuméricas: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2010), Ministerio de Salud Pública (MSP, 2014, marzo-junio 2020), Registro Civil (RC marzo-junio 2020, marzo-junio 2019), Derechos Humanos (2020), e información de sitios web y redes sociales institucionales en formatos de SIG.

Análisis geoespacial (cuantitativo y cualitativo)

El análisis geoespacial implica una lectura de la estadística espacial que permite entender las correlaciones entre las diferentes variables territoriales en función de la incidencia del Covid-19 (casos y muertos geolocalizados). Los cruces espaciales realizados se expresan en mapas, los cuales equivalen a lenguajes visuales que son interpretados desde las categorías espacio, territorio y determinación social de la salud.

Limitaciones para el análisis espacial.

Las limitaciones del presente estudio surgen de la carencia de información disponible a una escala más grande (por ejemplo, barrios o sectores censales), cuyo detalle permitiría analizar con mayor precisión las relaciones estructurales espaciales de la ciudad de Guayaquil ante la incidencia del Covid-19.

En su página web, el MSP ha publicado los casos confirmados y fallecidos por Covid-19 por parroquias urbanas de Guayaquil hasta el 11 de junio 2020; luego de esa fecha, la información se ha desplegado solo a nivel cantonal, sin que se especifiquen los casos y fallecidos por Covid-19 a nivel de parroquias urbanas. La desagregación de fallecidos en la base de datos del Registro Civil también está presentado a nivel de parroquias urbanas.

El problema con la información a escala de parroquia urbana resulta de los propios límites de las parroquias urbanas estatuidos a lo largo del tiempo por el Municipio de Guayaquil. En muchos casos, estos límites abarcan espacios muy grandes, así como una diversidad⁶ de estructuras socioeconómicas; por ejemplo, la parroquia Tarqui se emplaza en un área aproximada de 91 km² y cuenta con una población de 1'050.826 habitantes (INEC, 2020)⁷, y está conformada tanto por sectores censales que cuentan con todos los servicios básicos como por sectores censales que no disponen de servicios básicos y que presentan hacinamiento.

Como se observa en el mapa 4, las parroquias pequeñas se aglomeran en el casco central urbano, mientras que las parroquias grandes rodean a este centro. Así, las parroquias Pascuales (29,4%), Tarqui (28%), Chongón (22,3%) y Ximena (12,2%) concentran el 92% de la superficie urbana y el 75% de la población. Por lo tanto, el nivel de detalle de la información disponible en los sitios web de los organismos oficiales, como la definición de los límites de las parroquias urbanas de Guayaquil, son factores que dificultan una mejor lectura de la pandemia en los diversos espacios urbanos sociales.

Delimitación geográfica de la zona de estudio.

Guayaquil es la cabecera cantonal y la capital de la provincia del Guayas. En sus límites político-administrativos se tejen redes de poder socioespaciales con competencias, facultades y atribuciones establecidas en la Constitución, el COOTAD y la Ley de Uso del Suelo, en el marco del modelo de gestión desconcentrado y descentralizado del Ecuador, vigente desde 2008. Las unidades políticas administrativas y sus respectivos niveles de gobierno están normados en la Constitución.

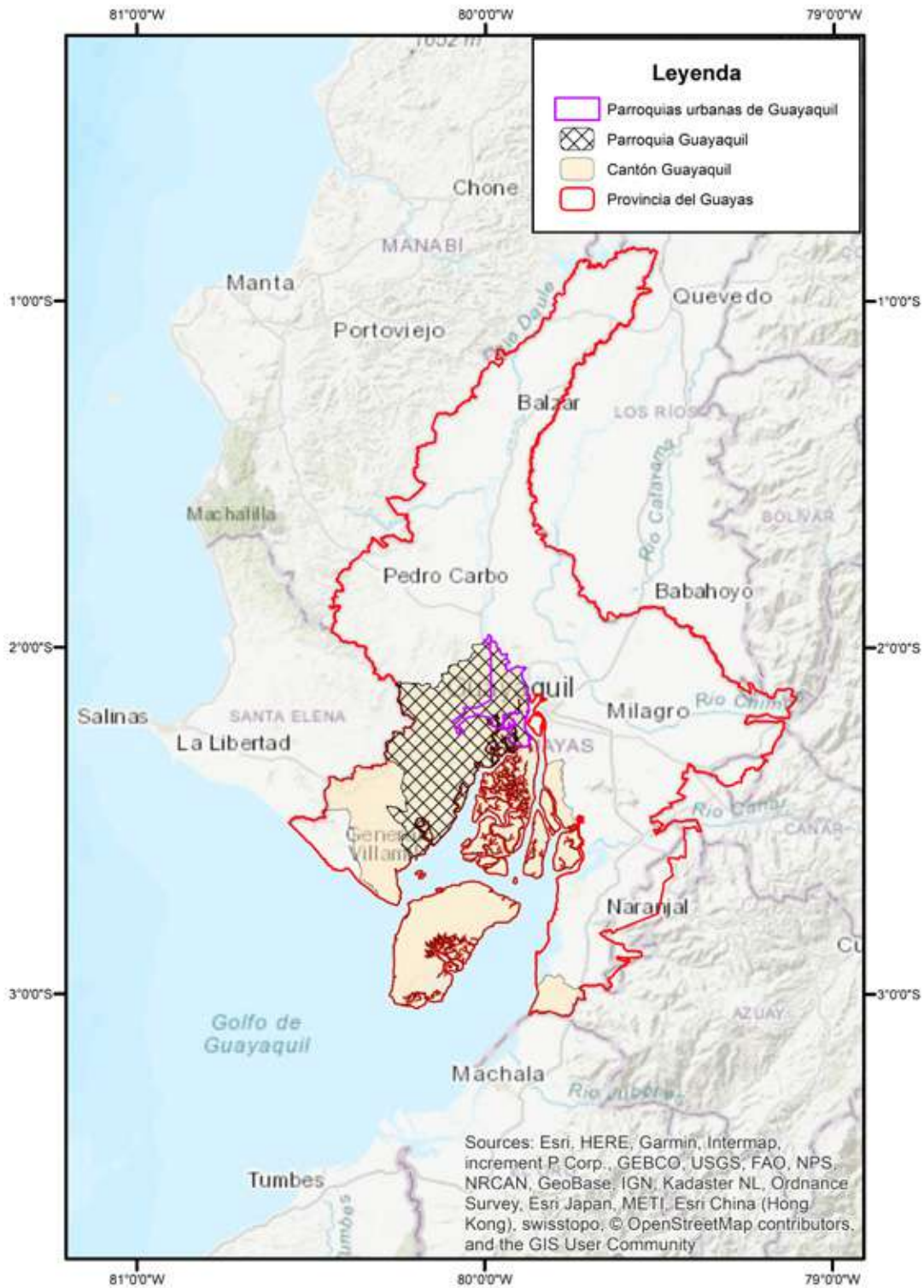
Para establecer los límites de las parroquias urbanas de Guayaquil se utilizaron tres fuentes de información: primero, el límite político administrativo de provincia-cantón y parroquia (mapa 1), definido por la Comisión Especial de Límites Internos de la República (CELIR), actualizado al 2019.

6 Esta disimilitud va a tener implicaciones negativas al momento de dotar de servicios básicos a esos asentamientos o al momento de reaccionar de manera eficiente y oportuna frente al Covid-19.

7 Para el cálculo de la población por parroquias a 2020 se consideraron las proyecciones de población del cantón Guayaquil realizada por el INEC. La población de las parroquias urbanas en 2020 se calcula con un crecimiento del 1,1%.

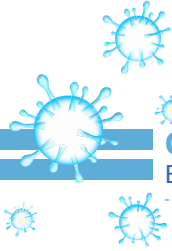
Mapa 1.

Guayaquil: Ubicación de la zona de estudio



Fuente: CELIR⁸, 2019; Municipio de Guayaquil⁹, 2019.
Elaboración: Giannina Zamora, 2020.

8 Límite provincial, cantonal y parroquial.
9 Límite de las parroquias urbanas de Guayaquil

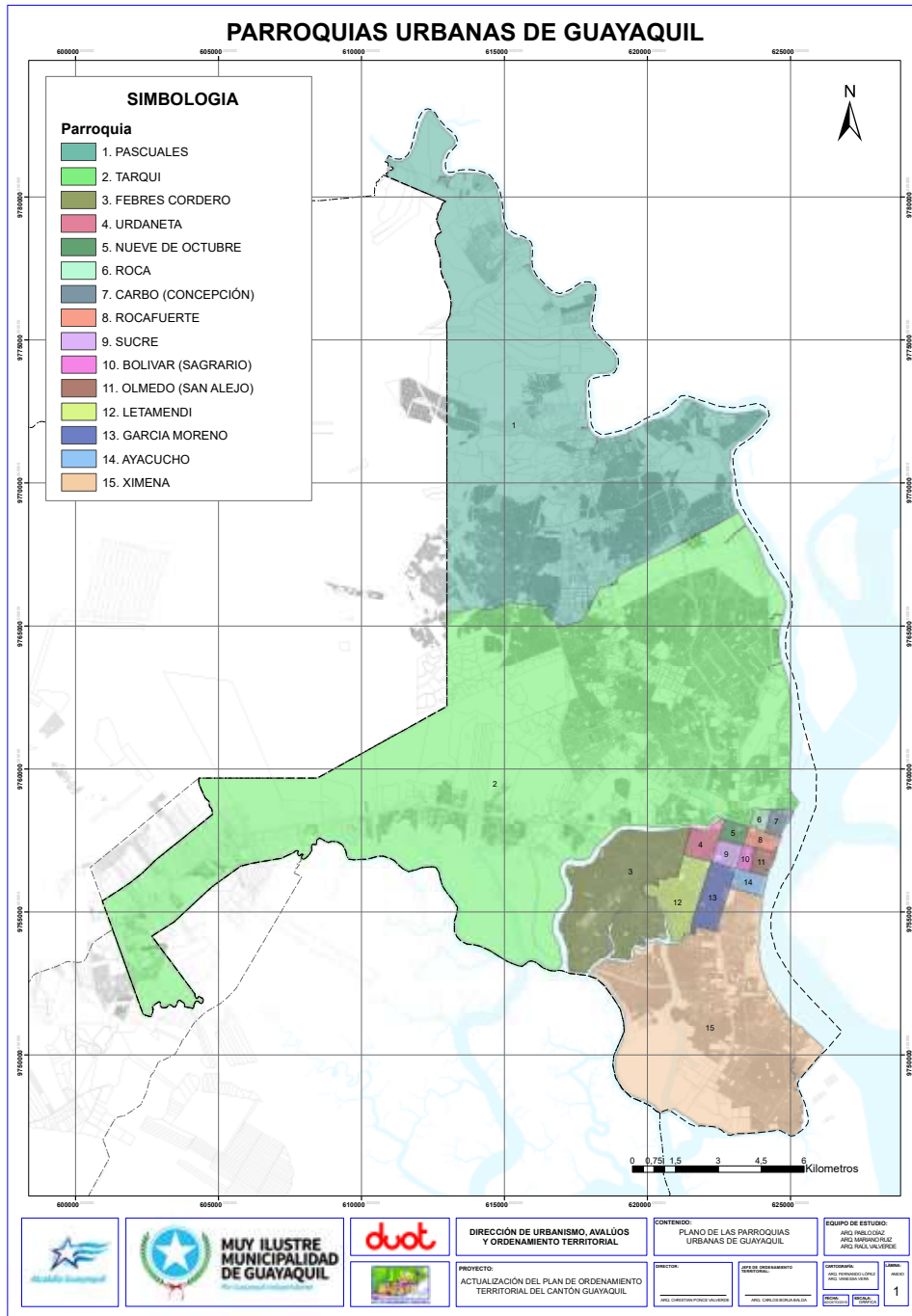


GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Segundo, se digitalizó el plano de las parroquias urbanas de Guayaquil (mapa 2) elaborado por la Dirección de Urbanismo, Avalúos y Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Guayaquil. Fecha de actualización: agosto 2019. Este mapa identifica 15 de las 16 parroquias urbanas de Guayaquil (falta la parroquia Chongón).

Mapa 2.
Guayaquil: Parroquias urbanas, 2019.

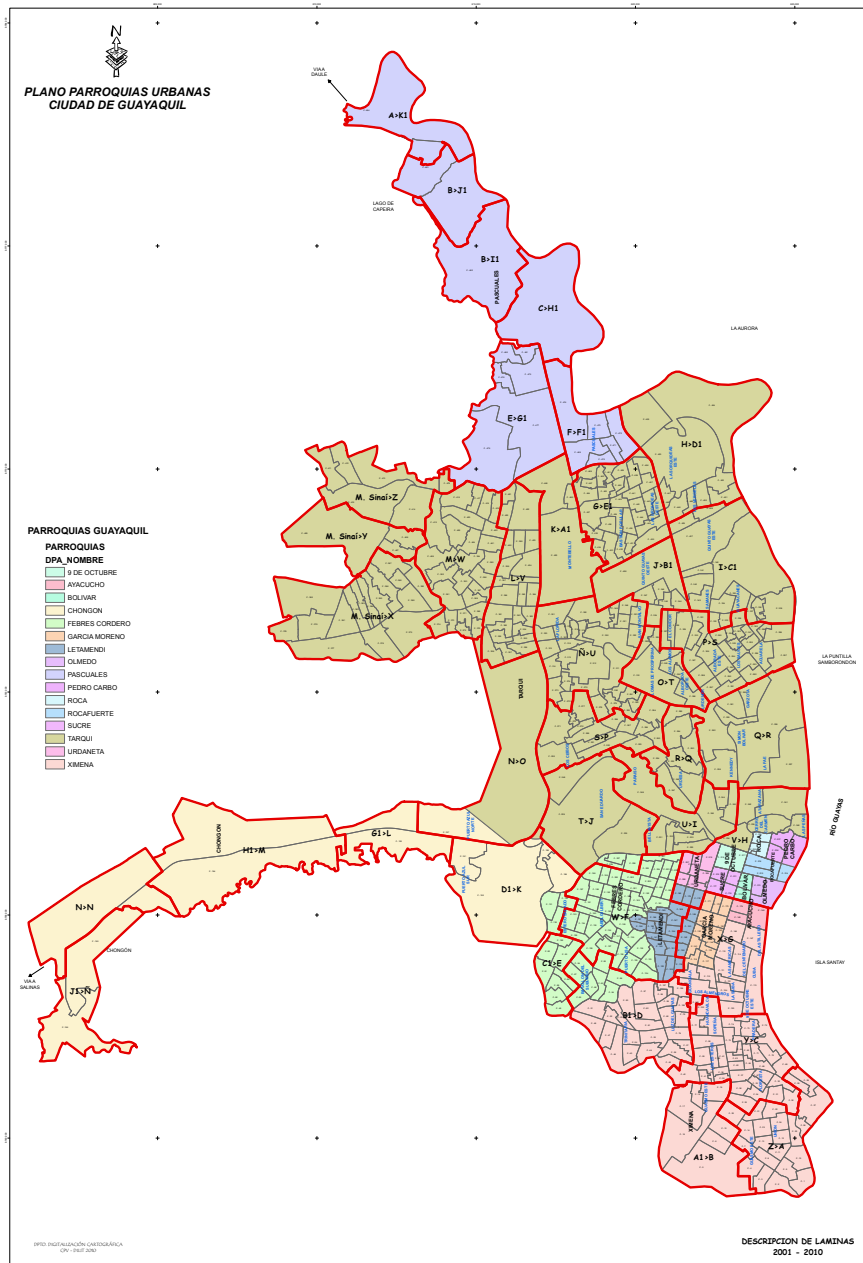


Fuente: Municipio de Guayaquil, 2019.

La tercera fuente la constituye el mapa de Guayaquil, con la identificación de los sectores censales que han sido definidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para el Censo de Población y Vivienda (2010).

Mapa 3.

Guayaquil: Límite de sectores censales y límite referencial



Fuente: INEC, 2010.

Con estos tres insumos, Patricia Sánchez (arquitecta, especialista en planificación urbana) y Susana Arciniegas (experta en geomática) estructuraron un sistema de información geográfica del límite de Guayaquil y sus dieciséis parroquias urbanas (mapa 4). La zona urbana se complementó

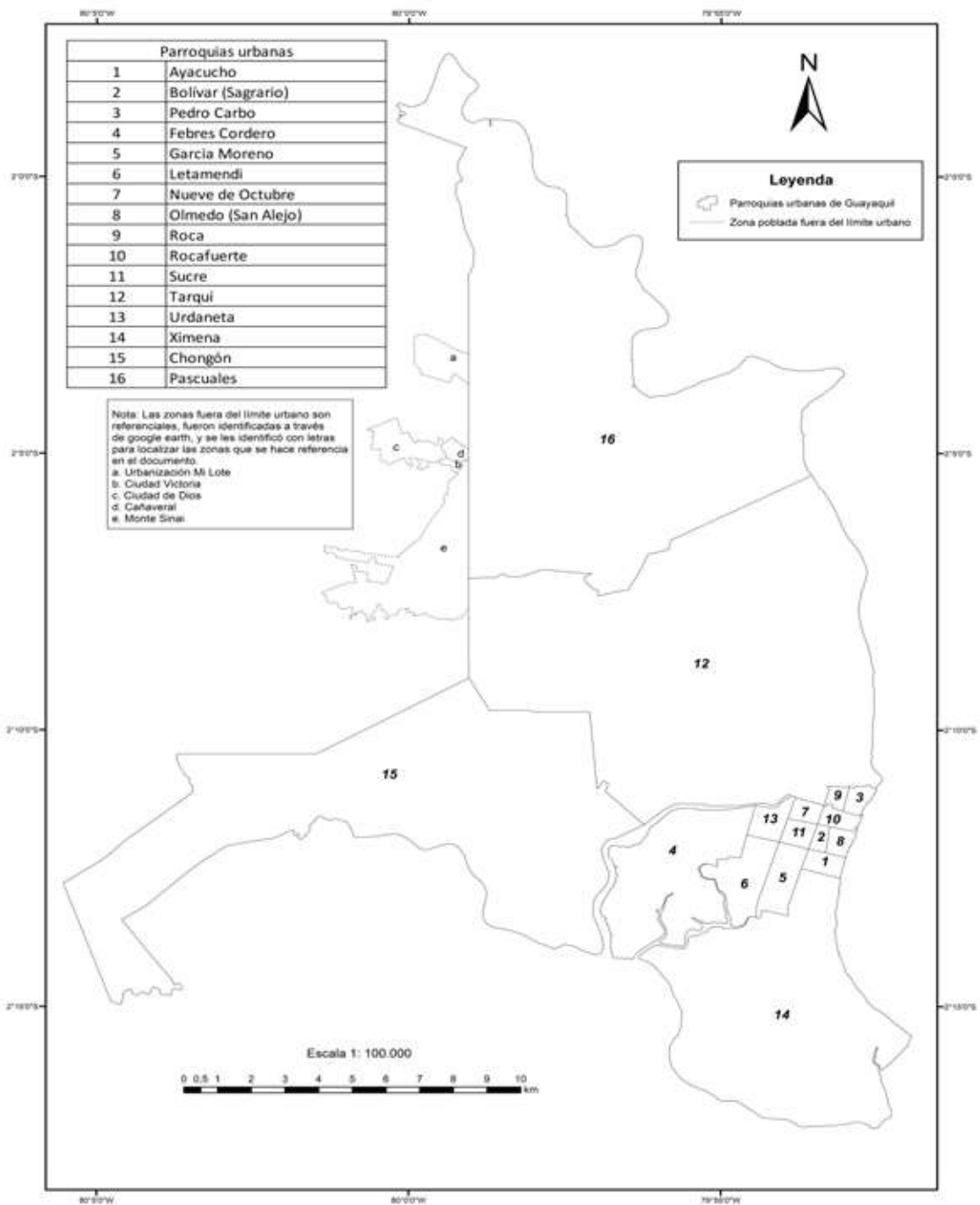
GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

con zonas pobladas que se encuentran fuera de este límite pero que constituyen barrios adyacentes integrados totalmente a la dinámica social, económica, política y cultural de Guayaquil: proyectos de vivienda Mi Lote y Ciudad Victoria, y zonas segregadas de los servicios básicos como Cañaveral, Ciudad de Dios y Monte Sinaí.

Mapa 4.

Guayaquil: Parroquias urbanas y zonas pobladas fuera del límite urbano



Fuente: INEC, 2010; CELIR, 2019; Municipio de Guayaquil, 2019; Patricia Sánchez, 2020.
Elaboración: Giannina Zamora, Patricia Sánchez, Susana Arciniegas, 2020.

Definición de niveles socioeconómicos

La unidad espacial de análisis para la categorización de los niveles socioeconómicos es el sector censal definido por el INEC (2010). Las variables socioeconómicas utilizadas han sido seleccionadas y agrupadas a base de la información levantada en el Censo de Población y Vivienda de 2010. En la siguiente tabla se muestran los criterios y variables utilizadas en la categorización de niveles socioeconómicos.

Tabla 1. Criterio y variables de ponderación.

Criterio	Variables	Indicadores
Condiciones de la vivienda	Tipo de vivienda	Casa/Villa
		Departamento en casa o edificio
		Cuarto(s) en casa de inquilinato
		Mediagua
		Rancho, covacha
		Choza
	Tipo del techo de la vivienda	Hormigón (losa, cemento)
		Asbesto (Eternit, Eurolit)
		Zinc
		Teja
		Palma, paja u hoja
		Otros materiales
	Tipo de pared de la vivienda	Hormigón, ladrillo o bloque, cemento
		Adobe o tapia
		Madera
		Caña revestida o bahareque
	Tipo de piso de la vivienda	Duela, parquet, tablón o piso flotante
		Cerámica, baldosa, vinil o mármol
		Ladrillo o cemento
		Caña
		Tierra
		Otros materiales
	Servicio higiénico del hogar	De uso exclusivo del hogar
		Compartido con varios hogares
		No tiene
	Servicio de ducha del hogar	De uso exclusivo del hogar
		Compartido con varios hogares
No tiene		
Hacinamiento	No	
	Si	

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Criterio	VARIABLES	INDICADORES
Servicios básicos	Como se obtiene agua para la vivienda	Por tubería dentro de la vivienda
		Por tubería fuera de la vivienda, pero dentro del edificio, lote o terreno
		Por tubería fuera del edificio, lote o terreno
		No recibe agua por tubería sino por otros medios
	De donde proviene el agua para la vivienda	De la red pública
		De pozo
		De río, vertiente, acequia o canal
		De carro repartidor
		Otro (agua lluvia/albarrada)
	Eliminación de aguas negras	Conectado a red pública de alcantarillado
		Conectado a pozo séptico
		Conectado a pozo ciego
		Con descarga directa al mar, río, lago o quebrada
		No tiene
	Disponibilidad de luz eléctrica	Si dispone
		No dispone
Forma de eliminar los desechos sólidos	Por carro recolector	
	La arrojan en terreno baldío o quebrada	
	La queman o entierran	
	De otra forma	
Educación	Nivel de instrucción	Ninguno
		Centro de Alfabetización/(EBA)
		Primario
		Secundario
		Educación básica
		Educación media
		Ciclo post bachillerato
		Superior
Posgrado		
Sectores Económicos	Sectores Económicos	Primario
		Secundario
		Terciario

Fuente: INEC, 2010.

Elaboración: Giannina Zamora, Juan Carlos Mantilla, Patricia Sánchez.

Cada una de estas variables e indicadores han sido ponderadas utilizando métodos multicriterio, definidos con entrevistas a actores claves y especialistas en planificación. Cada sector censal ha sido calificado en función de la variable e indicador predominante, que se sistematiza en 5 categorías: alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo.

Tabla 2. Ponderación de variables.

Variable	Puntaje
Condiciones de vivienda	30
Servicios básicos	35
Educación	20
Sectores económicos	15
TOTAL	100

Elaboración: Giannina Zamora, Patricia Sánchez

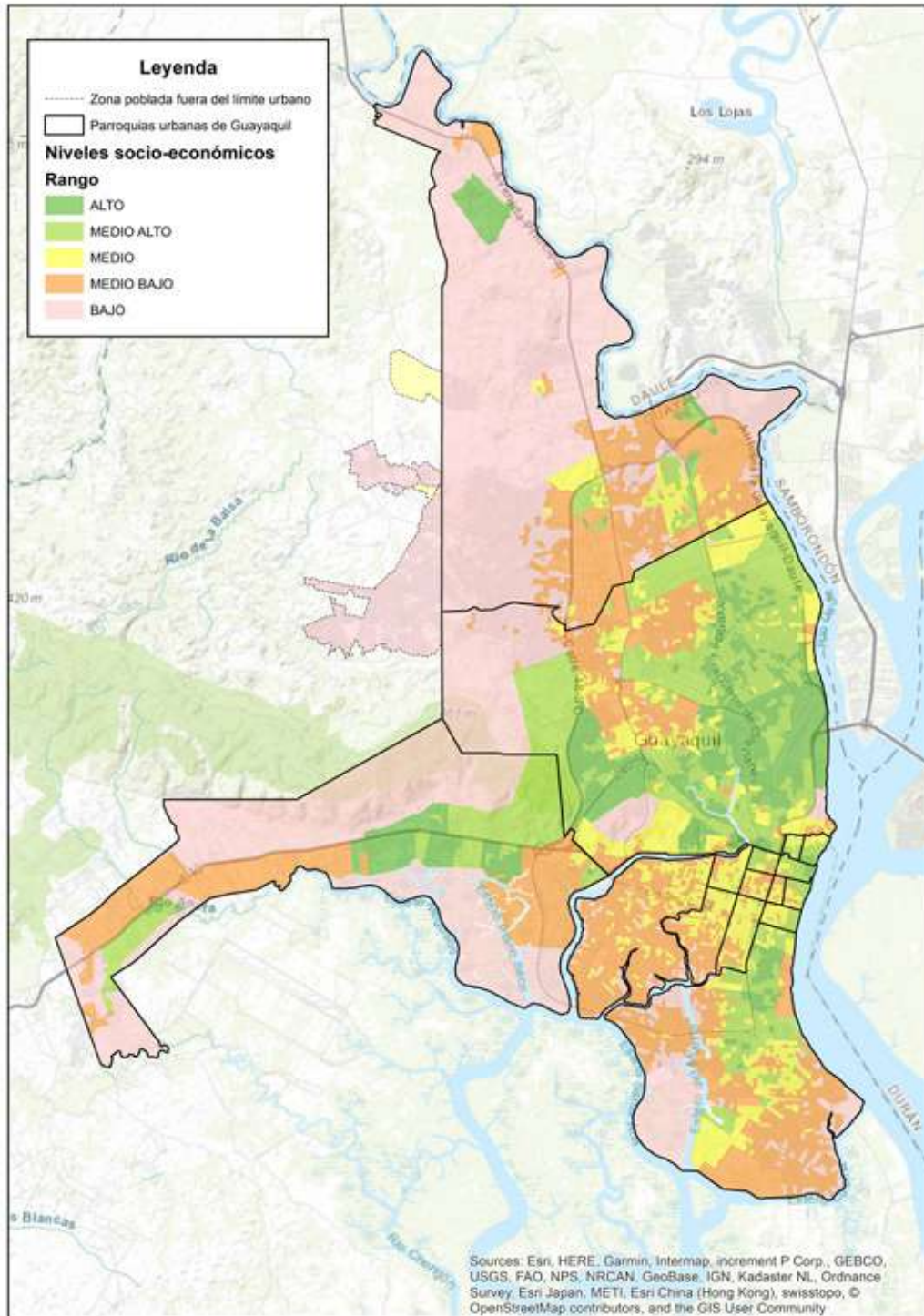
El nivel socioeconómico que dispone de las mejores condiciones de vivienda, servicios básicos y educación se ubica en el nivel alto, identificado con color verde, donde predomina la educación secundaria o secundaria-superior. En contraposición, el nivel socioeconómico bajo presenta las peores condiciones, donde va a predominar el baño compartido, agua por carro repartidor, educación primaria o secundaria o no contar con la recolección de desechos por carro recolector.

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Mapa 5.

Guayaquil: Niveles socioeconómicos: parroquias urbanas y zona poblada fuera del límite urbano.



Fuente: INEC, 2010.
Elaboración: Giannina Zamora, Patricia Sánchez.

Cruce de variables

Para interpretar las relaciones de la incidencia del Covid-19 con las diferentes estructuras espaciales definidas por niveles socioeconómicos, tanto de la zona urbana de Guayaquil como de la zona poblada fuera del límite urbano, se cruzaron estas estructuras socioespaciales con la información georreferenciada del Ministerio de Salud Pública (casos, fallecidos), Registro Civil (fallecidos), fallecidos en calles y casas (Organismo de Derechos Humanos, sitios web, medios de comunicación), infraestructura de salud (MSP, 2014), movilidad (Municipio de Guayaquil) e historia de suelo informal y vivienda social (Patricia Sánchez).

Para definir las tasas de casos confirmados de Covid-19 y de fallecidos por parroquia, se utilizó la población de referencia en su proyección a 2020¹⁰.

Tabla 3. Proyección de la población urbana de Guayaquil a 2020.

Parroquia	Población 2010	Población 2020 (proyectada)
Pascuales	74.932	83.624
Tarqui	1'050.826	1'172.725
Febres Cordero	343.836	383.722
Letamendi	95.943	107.073
Urdaneta	22.680	25.311
Nueve de Octubre	5.747	6.414
Roca	5.545	6.188
Carbo	4.035	4.503
Rocafuerte	6.100	6.808
Sucre	11.952	13.338
Bolívar	6.758	7.542
Olmedo	6.623	7.391
García Moreno	50.028	55.831
Ayacucho	10.706	11.948
Ximena	546.254	609.621
Chongón	36.726	40.986
Total	2'278.691	2'543.026

Fuente: INEC (Censo de Población y Vivienda 2010).
Elaboración: Giannina Zamora.

En el caso de los muertos registrados o reportados en casas o calles, la georreferenciación contó con el apoyo del arquitecto Kevin Cadena. Se evaluó y sistematizó la información registrada por el Organismo de Derechos Humanos, información de medios de comunicación, redes sociales, canales de youtube y mapas en la web de sitios oficiales.

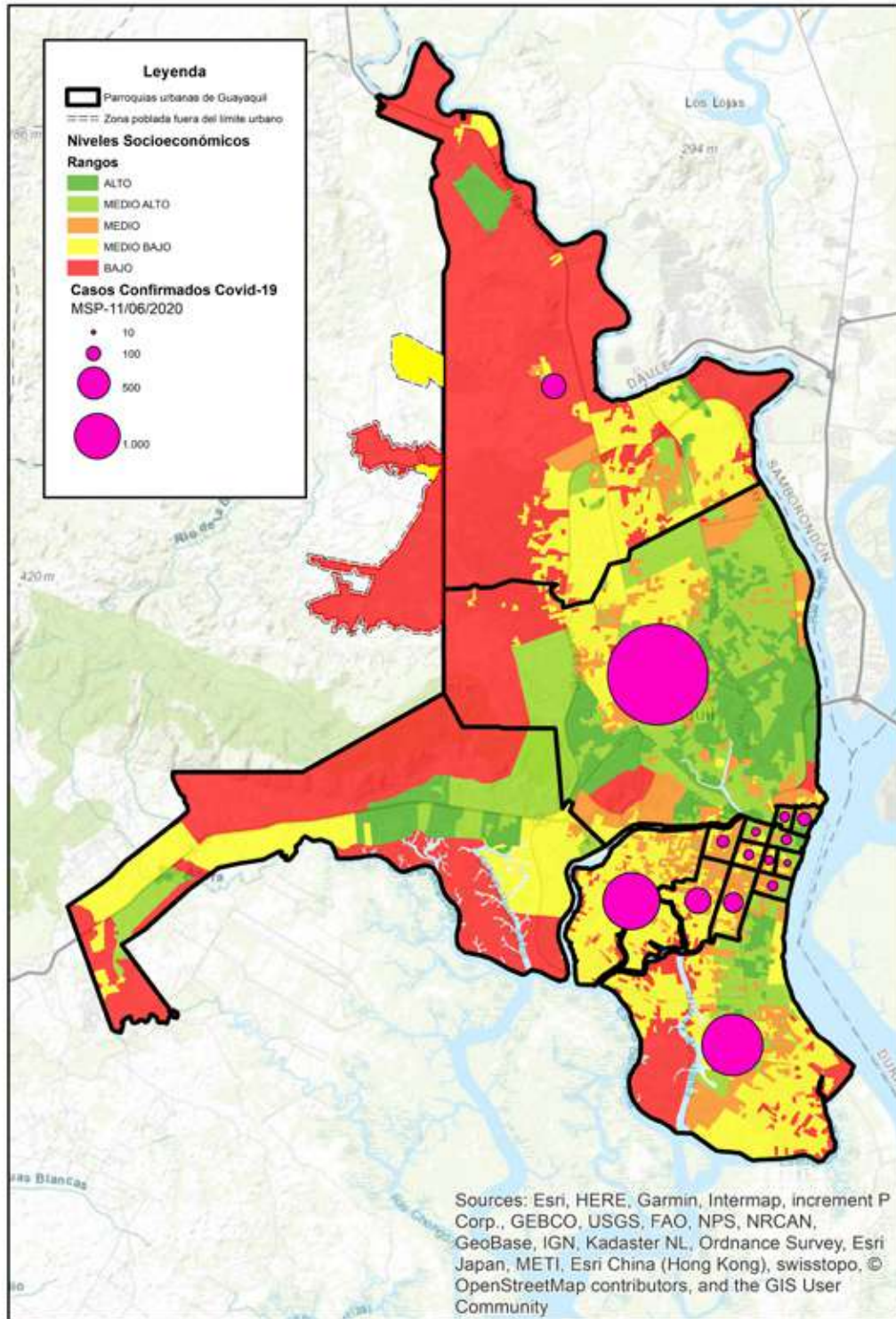
10 Considerando la información de las proyecciones de Guayaquil del INEC (2020) se proyectó a las parroquias urbanas.

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Mapa 6.

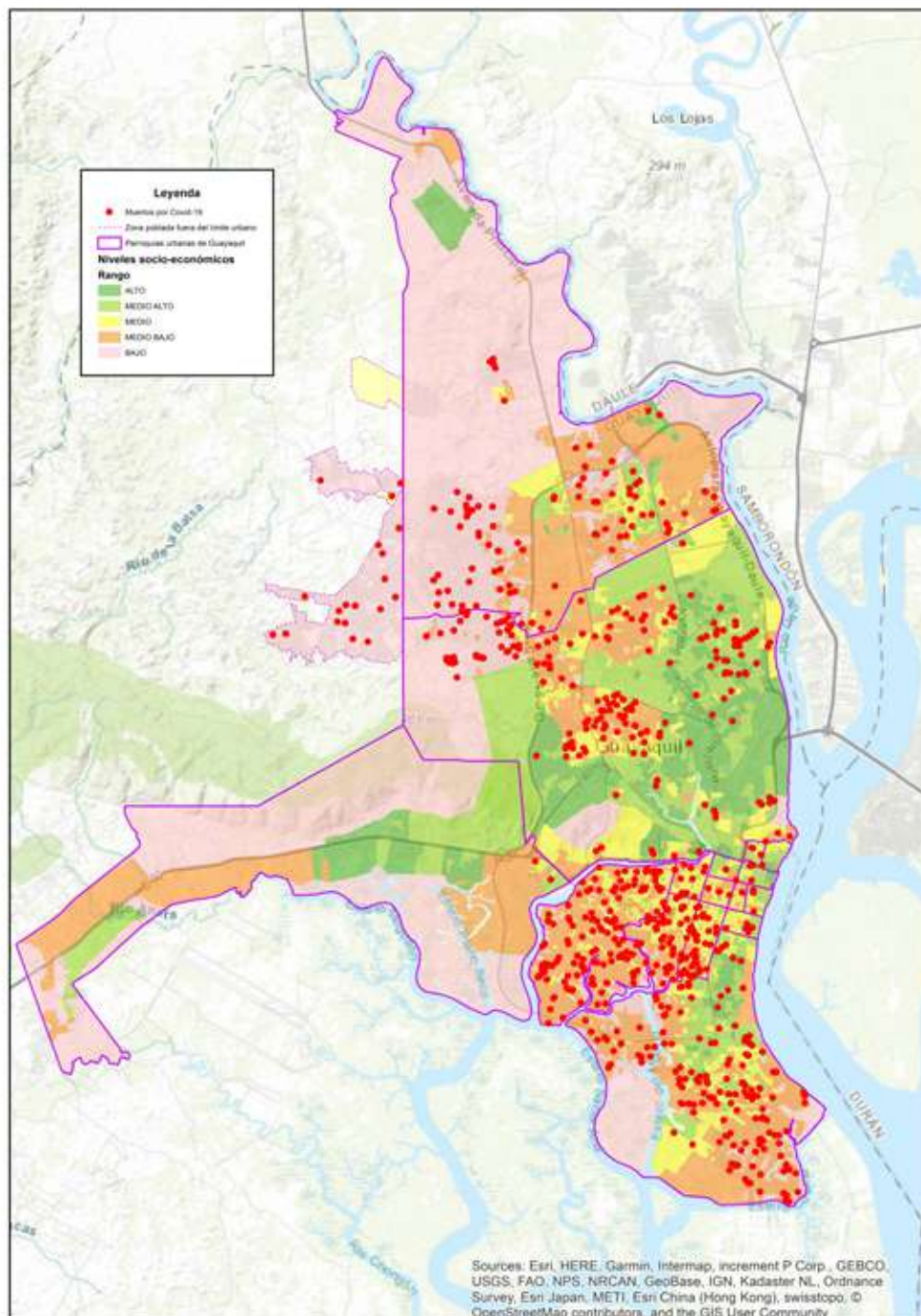
Guayaquil: Nivel socioeconómico y casos de Covid-19 confirmados por el MSP.



Fuente: INEC, 2010; MSP, 2020.
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

Mapa 7.

Guayaquil: Categorización socioeconómica y fallecidos de Covid-19 reportados en casas y calles.



Fuente: INEC, 2010; DD. HH. (del 10 de marzo al 29 de abril de 2020); Saltos Luis¹¹ (4 de abril de 2020).
Elaboración: Giannina Zamora, Patricia Sánchez y Kevin Cadena.

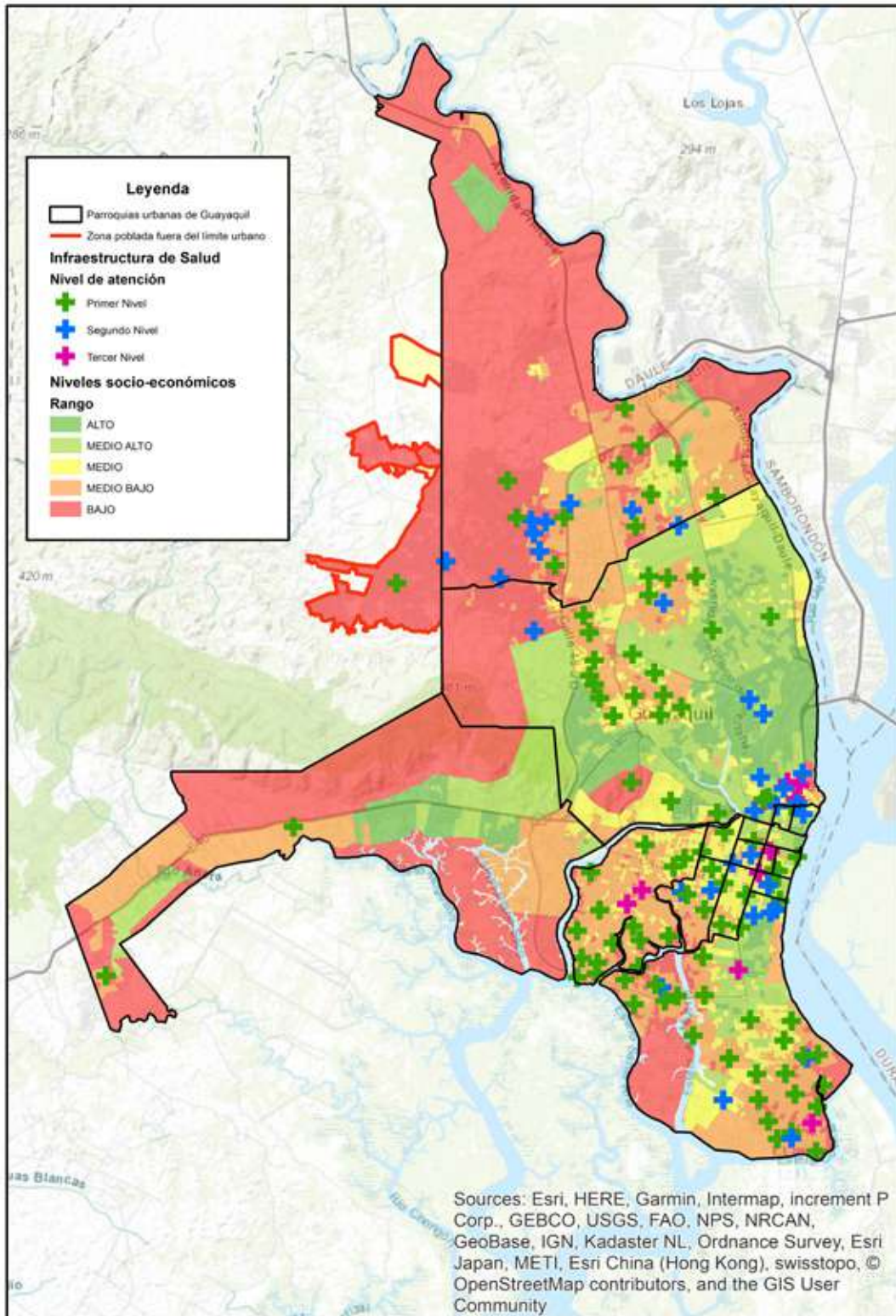
11 Disponible en <https://www.zeemaps.com/view?group=3758808&x=-79.925703&y=-2.148867&z=2>

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Mapa 8.

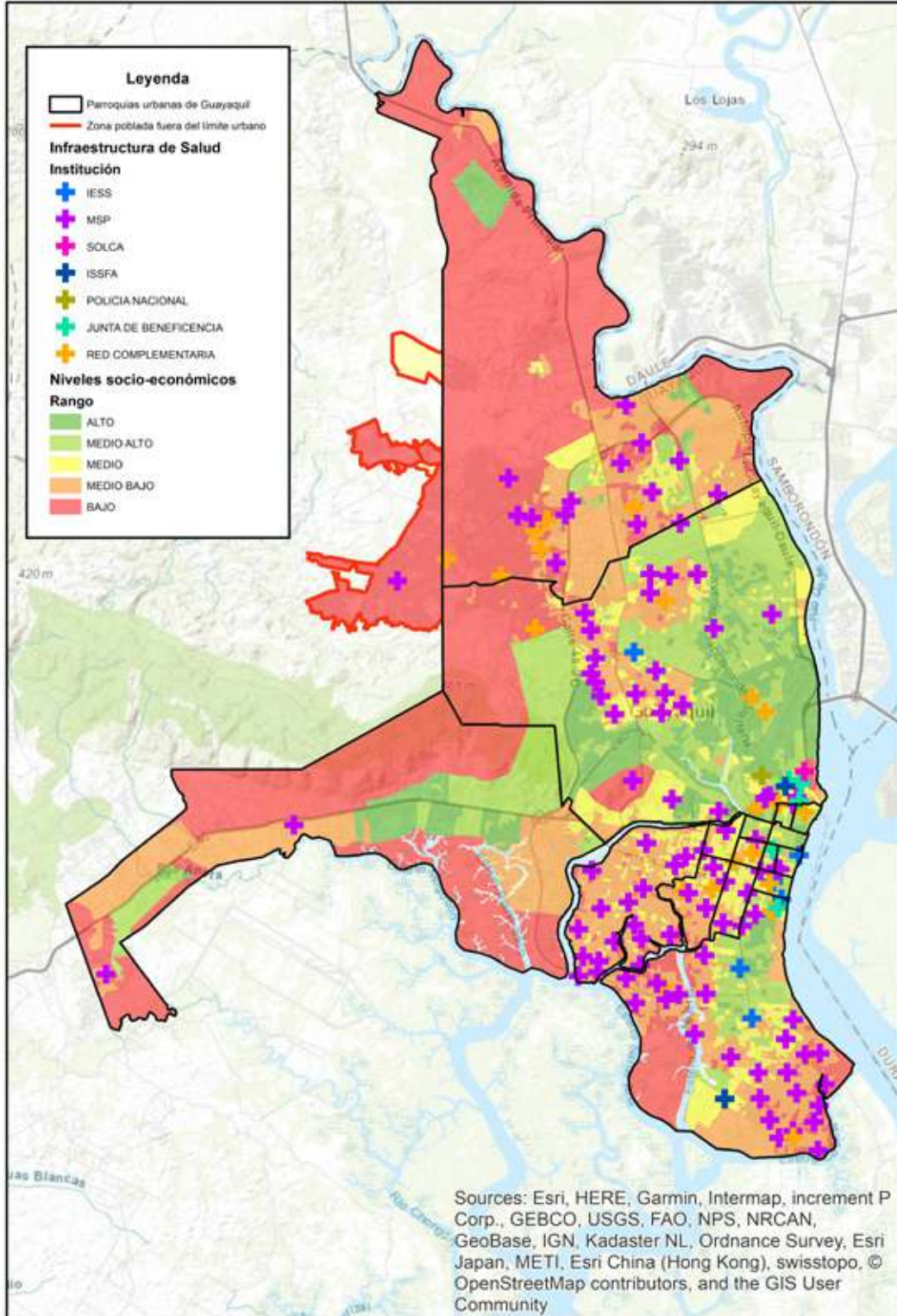
Guayaquil: Infraestructura sanitaria por nivel de atención y nivel socioeconómico.



Fuente: MSP (SNI-SENPLADES, 2014); INEC, 2010.
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

Mapa 9.

Guayaquil: Infraestructura sanitaria por instituciones y nivel socioeconómico.



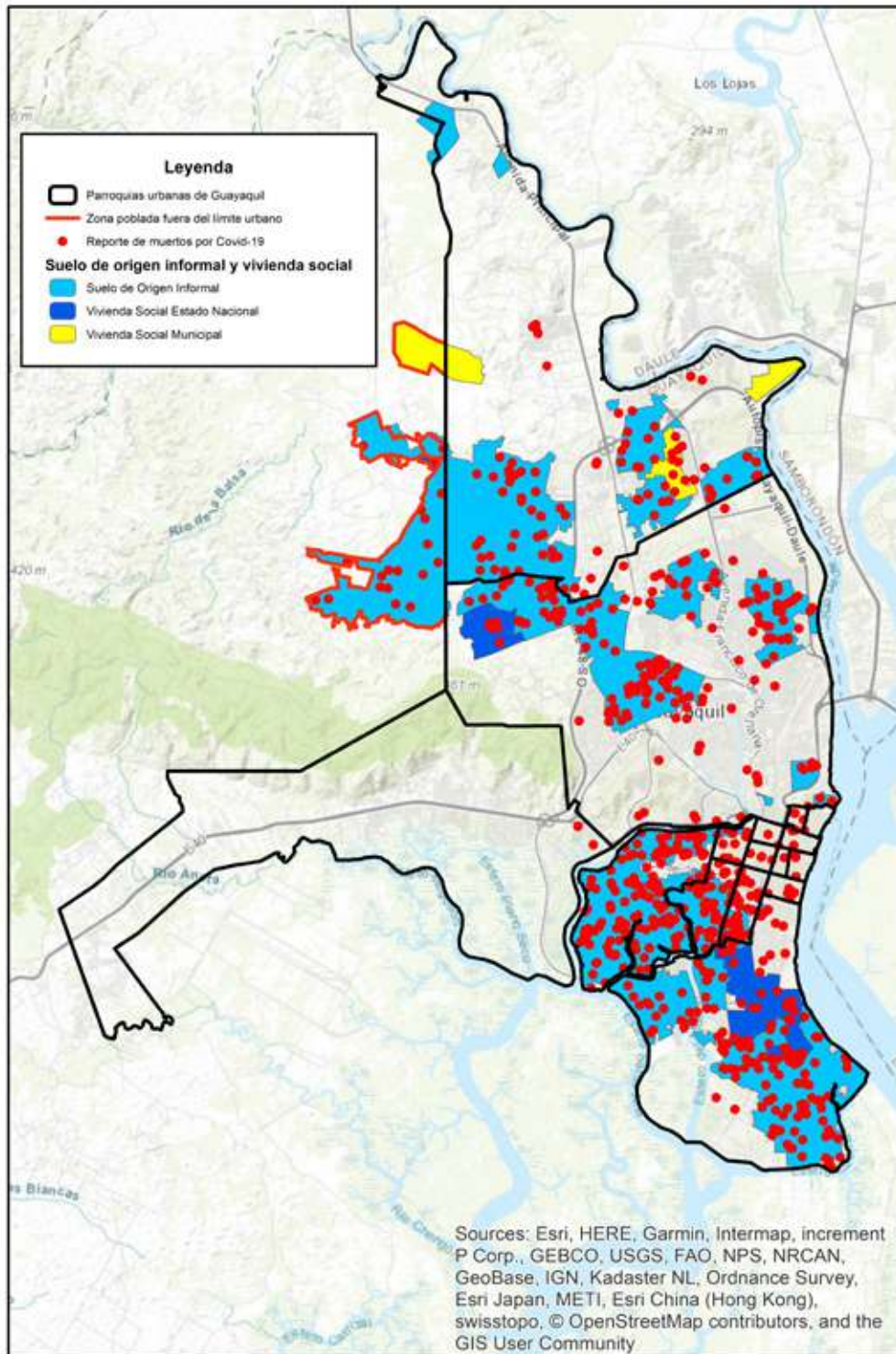
Fuente: MSP (SNI-SENPLADES 2014); INEC, 2010.
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Mapa 10.

Guayaquil: Suelo informal, vivienda social y fallecidos por Covid-19 reportados en casas y calles.

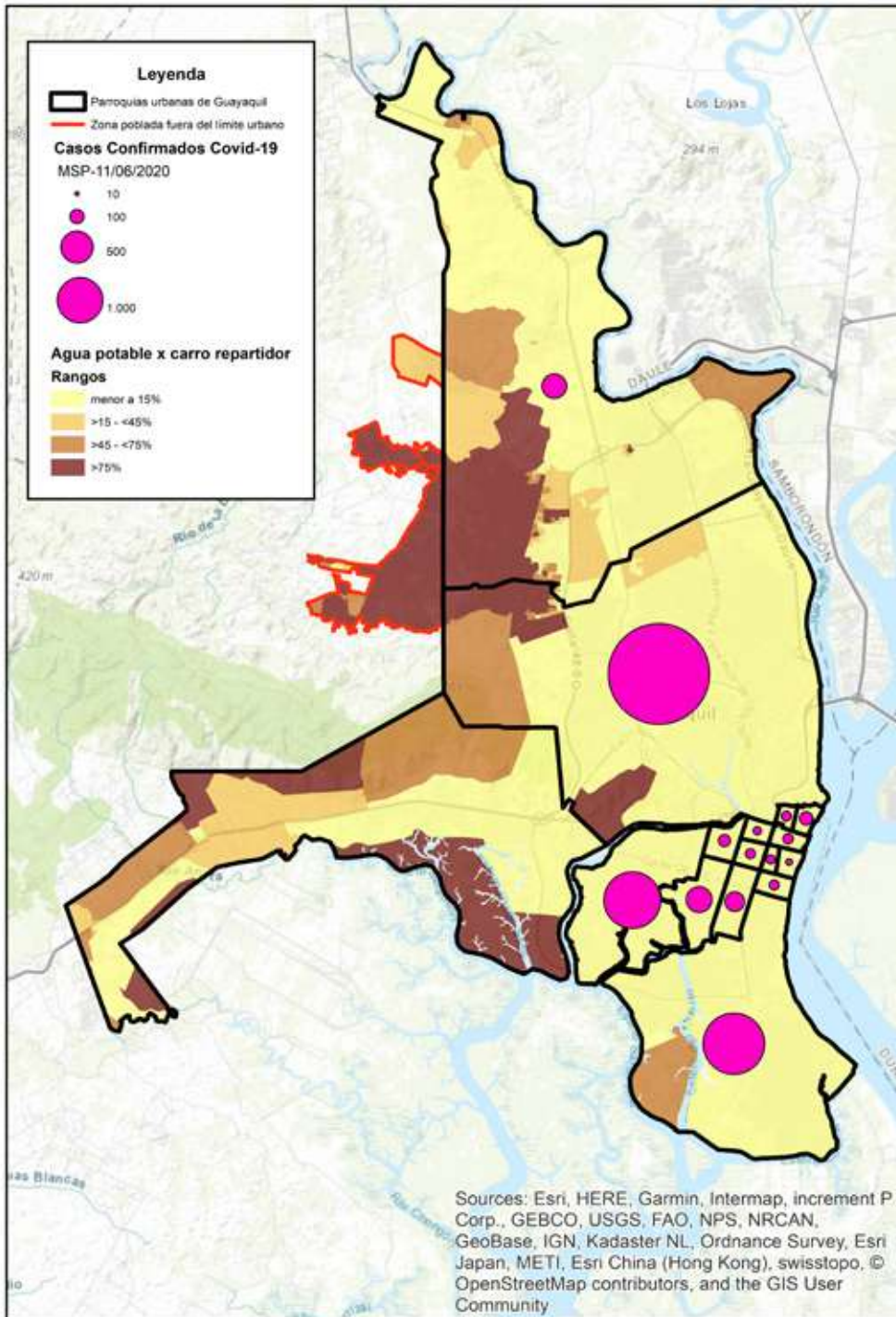


Fuente: DD.HH. (de marzo al 29 de abril de 2020); Saltos Luis (4 de abril de 2020); Patricia Sánchez, 2020.
Elaboración: Patricia Sánchez y Giannina Zamora.

Debido a la alta correlación entre la variable hacinamiento y afectación del Covid-19 se espacializó esta variable con la información de casos confirmados y muertos por Covid-19.

Mapa 11.

Guayaquil: Acceso a agua potable por tanque repartidor y casos de Covid-19.



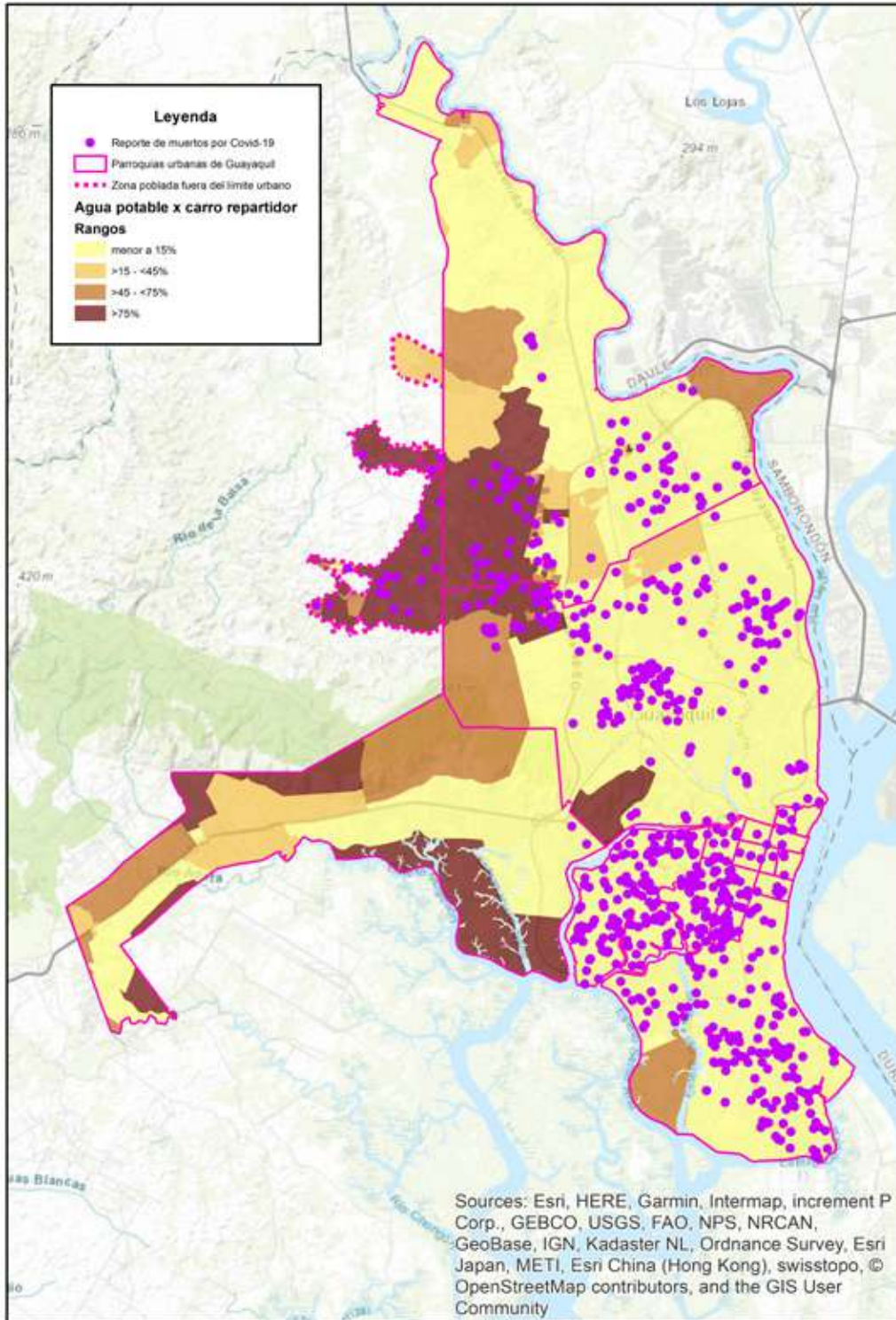
Fuente: INEC, 2010, 2020; MSP, 2020.
Elaboración: Patricia Sánchez y Giannina Zamora.

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

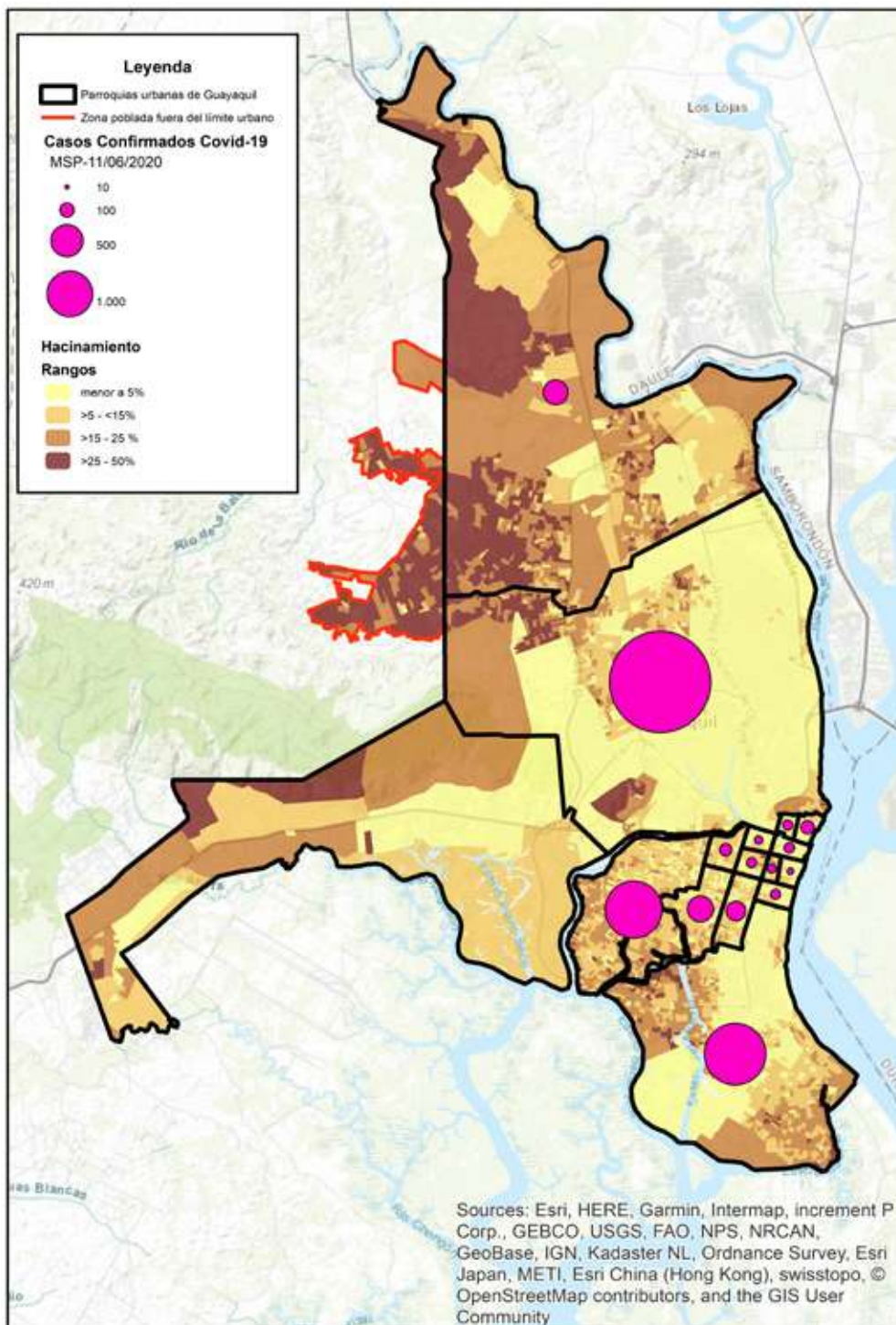
Mapa 12.

Guayaquil: Acceso de agua potable por tanque repartidor y fallecidos por Covid-19 reportados en casas y calles.



Fuente: INEC, 2010; DD.HH. (de marzo al 29 de abril de 2020); Saltos Luis (4 de abril de 2020); Patricia Sánchez, 2020. Elaboración: Patricia Sánchez y Giannina Zamora.

Mapa 13. Hacinamiento y casos confirmados de Covid-19.



Fuente: INEC, 2010, 2020; MSP, 2020.
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

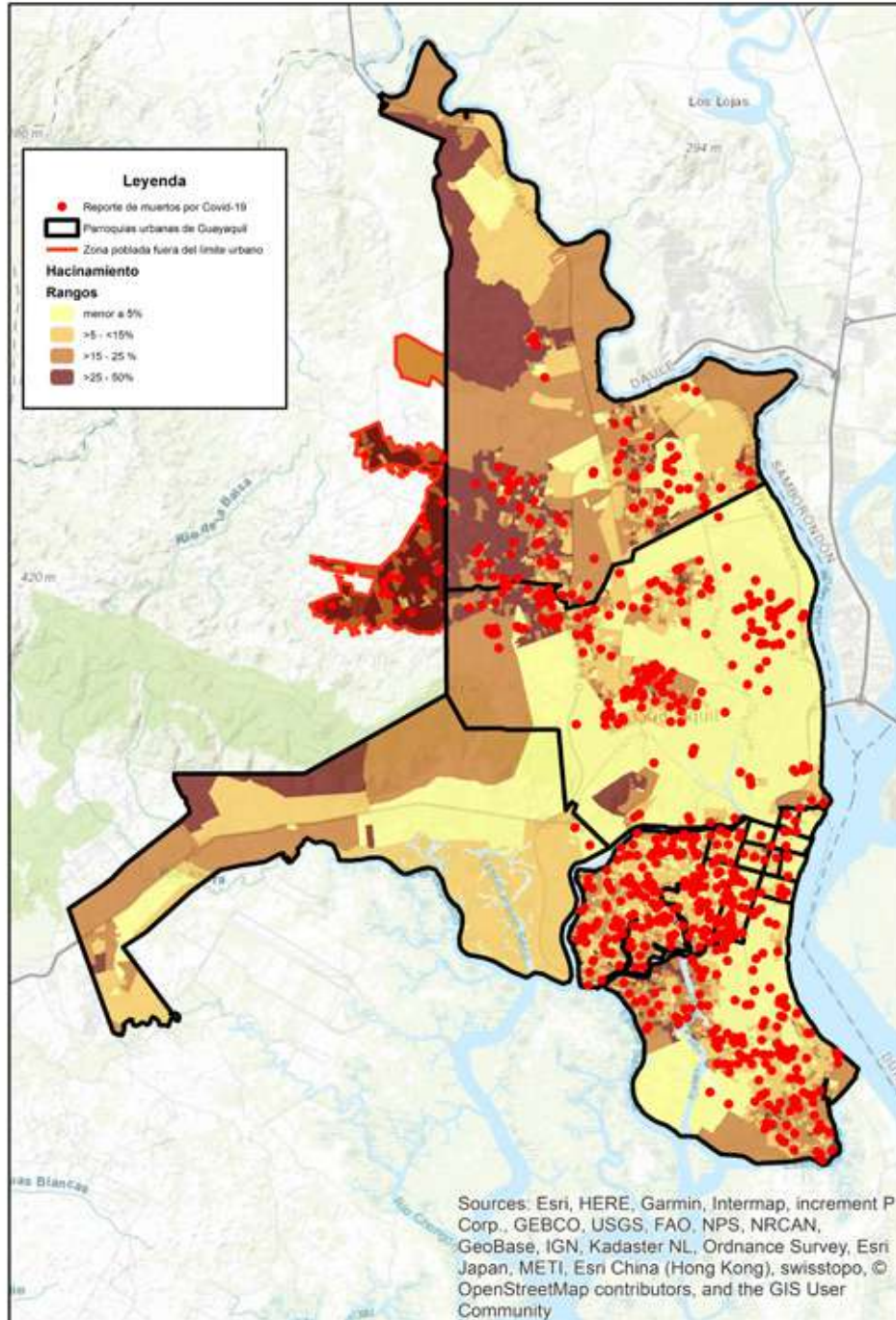


GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Mapa 14.

Guayaquil: Hacinamiento y fallecidos por Covid-19 reportadas en casas y calles.

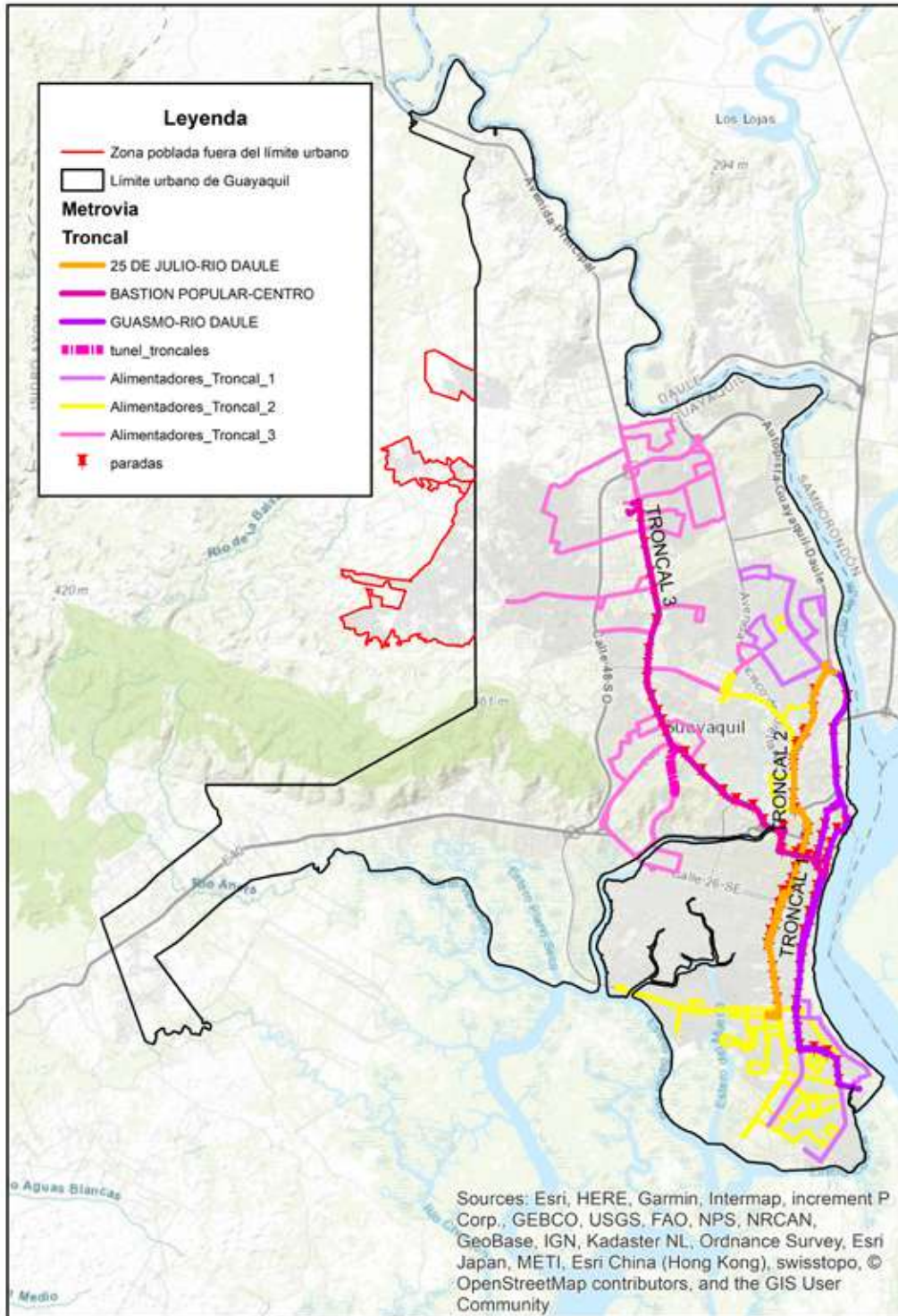


Fuente: INEC, 2010; DD.HH.¹²; Saltos Luis¹³.
Elaboración: Giannina Zamora, Patricia Sánchez y Kevin Cadena.

12 Datos recopilados del 10 de marzo al 29 de abril de 2020.

13 Registrados el 4 de abril de 2020; disponible en <https://www.zeemaps.com/view?group=3758808&x=-79.925703&y=-2.148867&z=2>.

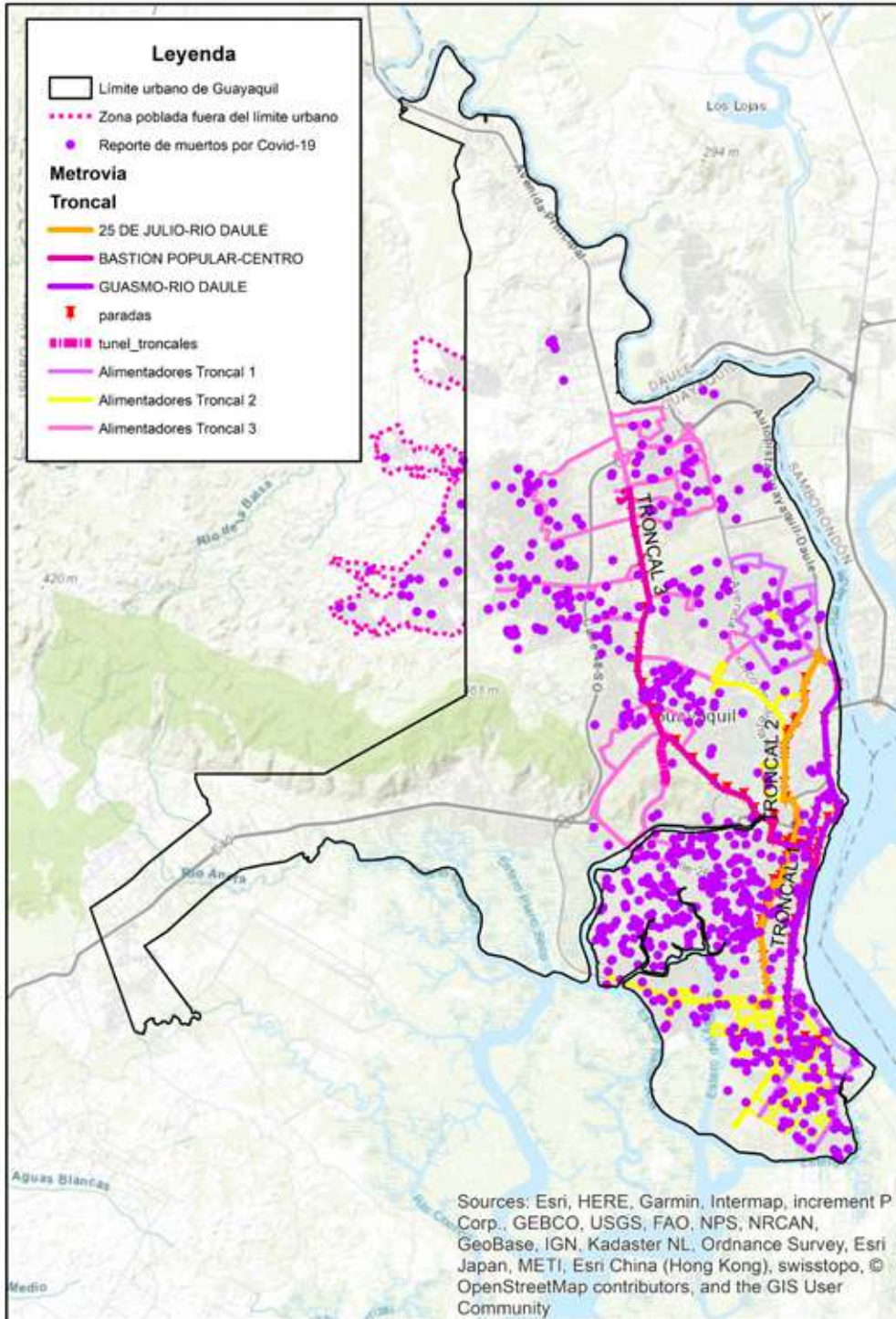
Mapa 15.
Guayaquil: Movilidad y rutas



Fuente: Municipalidad de Guayaquil (2019, 2020¹⁴), Google Earth (2020)
Elaboración: Giannina Zamora, Patricia Sánchez y Susana Arciniegas.

Mapa 16.

Guayaquil: Movilidad y fallecidos por Covid-19



Fuente: Municipalidad de Guayaquil, 2019, 2020¹⁵; Google Earth, 2020; DD.HH. (de marzo al 29 de abril de 2020); Saltos Luis (4 de abril de 2020).
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

Análisis de la determinación social de los espacios urbanos de Guayaquil frente al Covid-19.

Entender la determinación social de la vida, la salud y la muerte implica comprender “las dinámicas históricas que configuran estructuras espaciales (urbanas, rurales y de transición) vulnerables y propicias para la expansión” (Zamora, 2020:8) y materialización de la pandemia, expresadas en formas diferenciadas de enfermar y morir.

Para realizar la lectura de la determinación social, los mapas se leyeron bajo la lupa del proceso geo-histórico de gestión del territorio en la ciudad de Guayaquil, tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Competencias y facultades de los municipios;
2. Espacio como construcción social;
3. Salud, entendida como el acceso y concreción de derechos ciudadanos.

El primer ítem considera las competencias y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno establecidos en la Constitución, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

En el capítulo IV del COOTAD, en sus artículos 124 a 150, se establecen las competencias de los diferentes niveles de los GAD en el marco del ejercicio de la “autonomía política, administrativa y financiera”. El gobierno autónomo descentralizado municipal tiene un sinnúmero de competencias (exclusivas o concurrentes) y responsabilidades. A continuación, mencionaremos algunas de las competencias.

Tabla 4. Competencias de los Gobiernos Municipales.

Artículo	Competencia	Descripción
129	Vialidad	Facultades de planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales.
130	Tránsito y transporte	Definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código.

Artículo	Competencia	Descripción
134	Fomento de la seguridad alimentaria	Planificar y construir la infraestructura adecuada, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, para fomentar la producción, conservación, intercambio, acceso, comercialización, control y consumo de alimentos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y la mediana producción campesina, y de la pesca artesanal; respetando y protegiendo la agro biodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales. Complementariamente, la planificación y construcción de las redes de mercados y centros de transferencia de las jurisdicciones cantonales serán realizados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales
136	Gestión ambiental	Los gobiernos autónomos descentralizados municipales establecerán, en forma progresiva, sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado.
137	Prestación de servicios públicos: agua potable	Las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas y dando cumplimiento a las regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes. Los servicios que se presten en las parroquias rurales se deberán coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados de estas jurisdicciones territoriales y las organizaciones comunitarias del agua existentes en el cantón.
137	Prestación de servicios públicos: alcantarillado, [...]	Las competencias de prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas. Cuando estos servicios se presten en las parroquias rurales se deberá coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales
Gestión de riesgos, entre otras (Capítulo IV, artículos 124 a 150)		

El segundo criterio de reflexión considera al territorio como apropiación de un espacio social. De acuerdo con Lefebvre:

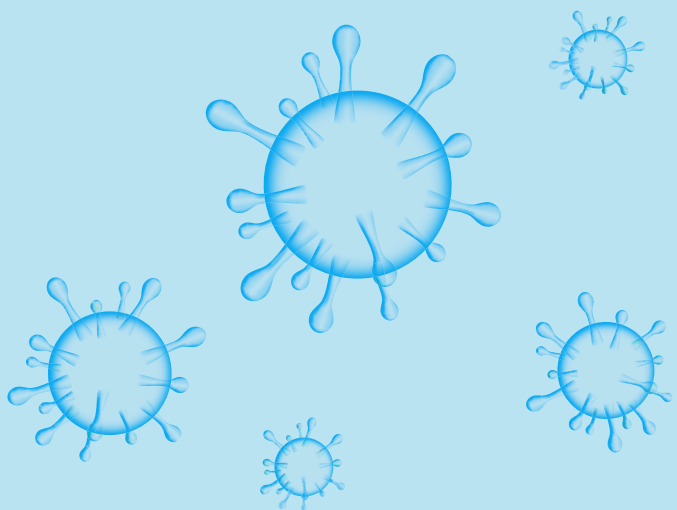
El Espacio no es un objeto científico ajeno a la ideología o la política, no solo es el sitio donde se articula el conflicto físicamente. El Espacio es político y estratégico, [...], es un producto literalmente lleno de ideologías, [...] sitio simbólico del conflicto sobre interpretaciones y representaciones (Lefèbvre, 1970:98; citado en Oslender Ulrich, 2010:10).

Por lo tanto, al territorio se lo entiende desde la totalidad, complejidad y articulación de procesos ambientales, sociales, económicos, políticos y culturales (Zamora, 2016), considerándole también como “la materialización del entendimiento del poder” (Micoud, 2000; citado en Vargas, 2012:321).

Desde esta perspectiva, las diferentes estructuras del espacio urbano de la ciudad de Guayaquil no solo responden a su componente físico-natural, sino también a las formas del espacio que “ha sido modelado a partir de elementos históricos” (Lefèbvre, 1970:98 citado en Oslender Ulrich, 2010:10) y que responden a la matriz de poder político-económico desigual e inequitativo que ha operado históricamente en Guayaquil. Esta matriz ha generado paisajes de riqueza y pobreza, manifestándose estos últimos en los sectores sin servicios básicos, con hacinamiento, etc.

El tercer criterio utilizado para analizar la estructura espacial y la incidencia del Covid-19 apela a la categoría “determinación social de la salud”, una de las categorías de la epidemiología crítica “que propone una herramienta para trabajar la relación entre la reproducción social, los modos de vivir, de enfermar y morir” (Breilh, 1977; citado en Breilh, 2003:14).

El análisis de la salud en las variables georreferenciadas se realiza desde el campo de los derechos de la ciudadanía (saneamiento, medio ambiente, calidad de aire, transporte, educación, alimentación, entre otros), por cuanto la ausencia de estos derechos produce sociedades desiguales; en este sentido, la salud se define por estas inequidades (Spinelli 2010). Por lo tanto “no hay enfermedades de la pobreza. Hay enfermedades de la riqueza con desigualdad” (Breilh, 2017).



3. Itinerario del contagio/cronología de la pandemia

El 31 de diciembre del 2019, la Comisión Municipal de Salud de Wuhan (Hubei-China), notifica de un conglomerado de casos de neumonía en la ciudad causado por un nuevo coronavirus. El 13 de enero del 2020 se confirma el primer caso Covid-19 fuera de China, en Tailandia, y luego en Corea y Taiwán. El virus llegó a Washington el 15 de enero del 2020. A Europa llegó a través de Francia, el 22 de enero; y de Italia, el 31 de enero. En América Latina se confirmó el primer caso el 26 de febrero, en Brasil, y el 29 de febrero en Ecuador¹⁶. Por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, el 11 de marzo del 2020 la OMS la declara pandemia¹⁷.

Según información oficial, el caso cero llegó a Ecuador el 14 de febrero del 2020 con una migrante ecuatoriana de 71 años proveniente de Madrid. La portadora ingresó por el aeropuerto de Guayaquil y se alojó en la ciudad de Babahoyo. El 22 de febrero fue internada en el hospital del Guasmo, el 29 de febrero se confirmó el primer caso de Covid-19 y el 13 de marzo falleció¹⁸. El cerco epidemiológico alrededor del caso cero incluyó a 140 personas en las ciudades que visitó.

En realidad, cuando se hizo referencia al caso cero las cifras de fallecidos del MSP registraban para esa fecha 28 víctimas fatales por Covid-19. Se presume que el virus ingresó al país en la primera semana de febrero, iniciándose un contagio comunitario que no fue percibido por las autoridades y que coincidió con la época de vacaciones, periodo en el que arribaron a Guayaquil 20.000 personas¹⁹.

El 17 de febrero, la ministra de Salud, Catalina Andramuño, hace la siguiente declaración: “Estamos preparados con los protocolos de seguridad y **vigilancia epidemiológica** en las **zonas de frontera y la socialización de las medidas de prevención** necesarias para el coronavirus”²⁰. El 29 de febrero, cuando se confirma el caso cero, la ministra de Gobierno, María Paula Romo, anuncia la suspensión de eventos de concurrencia masiva en Guayaquil y Babahoyo, medida que fue levantada el 2 de marzo para permitir un partido de fútbol con público. Al respecto, el gobernador del Guayas, Pedro Pablo Duart, declaró que “el partido por la Copa Libertadores previsto para el miércoles 4 entre Barcelona Sporting Club e Independiente el Valle se jugará con público en el estadio Monumental. No se puede alarmar a la población; cancelar ese evento es un caos para la ciudad”²¹. En la

16 <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/la-propagacion-del-nuevo-coronavirus-fuera-de-china/>

17 <https://www.edicionmedica.ec/secciones/salud-publica/oms-anuncia-que-el-covid-19-ya-es-una-pandemia-debido-a-su-propagacion-mundial-95434>

18 <https://www.salud.gob.ec/ministra-de-salud-confirma-muerte-de-paciente-por-covid-19/>

19 Entre el 1 y el 14 de febrero de 2020 llegaron a Ecuador alrededor de 20.000 personas desde Estados Unidos, España e Italia, países en los que el coronavirus empezaba a expandirse. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/paciente-cero-coronavirus-ecuador/>

20 <https://notimundo.com.ec/ecuador-esta-preparado-para-eventual-ingreso-del-coronavirus-ministra-e/>

21 <https://twitter.com/udlachannelec/status/1262548627546730497?lang=es>

mañana del lunes 2 de marzo, el club Barcelona había habilitado puntos de ventas de boletos para el partido²². Pese a que la asistencia no fue la esperada, al evento acudieron 19.852 aficionados que dejaron una recaudación de 82.625 dólares²³.

Pero ese no fue el único evento masivo. El 8 de marzo se efectuó la marcha de la mujer con la participación de alrededor de 3.000 personas; se organizaron campamentos vacacionales, fiestas de graduación, matrimonios, asistencia a playas, entre otros eventos²⁴, a los que se suman los espacios cotidianos de uso masivo, como transporte público, mercados, terminales aéreo y terrestre y centros comerciales. Así, el contagio fue rápido. En la primera semana de marzo, el área de Covid-19 del Hospital del Guasmo con 470 camas, ya estaba llena, con ocho pacientes conectados a ventilación mecánica.

El 12 de marzo, se suspenden nuevamente los eventos masivos cuando, ya había 347 contagiados, aunque solo siete con diagnóstico; el 14 de marzo, tras el primer fallecimiento por Covid-19, se cierran las fronteras, el 16 de marzo se decreta el estado de excepción²⁵ y posteriormente el toque de queda y la militarización en los sectores populares a fin de ejercer cierto control social sobre las familias pobres para evitar que incumplan el confinamiento. A partir de entonces se inicia una masiva concurrencia de la población afectada por el Covid-19 a los hospitales de la ciudad, provocando su colapso temprano.

El 18 de marzo, la alcaldesa de Guayaquil, Cynthia Viteri, bloquea la pista del aeropuerto para impedir el aterrizaje de un vuelo humanitario procedente de España, que debía recoger a 200 extranjeros. Bajo el lema “nadie entra, nadie sale”, impone su autoridad sobre la emergencia sanitaria declarada en la ciudad, evidenciando de esta forma una disputa del territorio con el gobierno nacional, conflicto que impidió cualquier nivel de coordinación para el control de la pandemia²⁶. La prensa internacional reporta el hecho y pide sanciones, las autoridades locales rechazan el cierre arbitrario de la pista y la Fiscalía inicia investigaciones en torno al hecho. La alcaldesa, por su parte, hacía la siguiente declaración: “Asumo la responsabilidad de haber mandado los vehículos del municipio de Guayaquil a impedir que el avión de Iberia aterrice aquí con once tripulantes... Asumo la responsabilidad de proteger a mi ciudad y lo haré una y mil veces”. Al día siguiente, Cynthia Viteri dio positivo al Covid-19 y se sometió a cuarentena²⁷.

El 20 de marzo el MSP reporta 19 fallecidos, acumulando una cifra de 78 fallecidos por Covid-19. A partir de esa fecha se inician las muertes masivas. Al día siguiente renuncia la ministra de Salud, denunciando que su Ministerio no ha recibido ninguna asignación presupuestaria para enfrentar la emergencia sanitaria. El 31 de marzo, cuando el MSP terminó de implementar las 1.000 camas con las que se enfrentó la emergencia sanitaria, el número de fallecidos había llegado a 2.206. El 1 de abril, el día pico de la pandemia, el Registro Civil documenta 638 fallecidos, cuando la cifra histórica de fallecidos en Guayaquil es de 50-55 fallecidos por día.

22 <https://www.elcomercio.com/deportes/partido-barcelona-independiente-valle-publico.html>

23 <https://www.benditofutbol.com/nacional/gobernador-guayas-nego-barcelona-independientedelvalle.html>

24 <https://www.elcomercio.com/actualidad/entrevista-gobernador-guayas-matrimonios-samborondon.html>

25 <https://www.comunicacion.gob.ec/el-presidente-lenin-moreno-decreta-estado-de-excepcion-para-evitar-la-propagacion-del-covid-19/>

26 <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/03/19/nota/7787925/acto-alcaldesa-cynthia-viteri-bloquear-pista-aeropuerto-guayaquil>

27 https://www.elespanol.com/mundo/20200319/aeropuerto-ecuador-impide-aterrizaje-procedente-madrid-coronavirus/475952946_0.html

En este periodo los hospitales colapsaron, igual que los crematorios, las funerarias y los cementerios. Cuando los hospitales públicos ya no pudieron atender la demanda los enfermos buscaron atención privada, pero la gran mayoría de los enfermos murió en casa, no solo de Covid-19; también murieron los que no pudieron recibir el tratamiento de enfermedades catastróficas, las víctimas de dengue o de otras enfermedades. De ahí las imágenes de muertos en las calles y casas que conmovieron al mundo, al punto que organismos de derechos humanos comenzaron a hablar no solo de una crisis sanitaria, sino de una crisis humanitaria²⁸.

Los cadáveres se acumulaban en las viviendas y en las calles sin que ninguna autoridad los recogiera, los protocolos establecidos para el retiro de cadáveres no funcionaban, las familias afectadas recurrían a las redes sociales pidiendo que se retiren los cuerpos que, a causa de la temperatura de Guayaquil en época invernal (35 grados Celsius), sufrían una acelerada descomposición²⁹.

Testimonios recogidos por la prensa local y nacional dan cuenta de la angustia de las familias ante el inminente contagio:

“Llamamos el mismo día, pero se demoraron cuatro días para venir, cuando ya comenzó a apesatar y porque los vecinos molestos llamaron a los medios de comunicación”, afirmó. “Se llevaron el cuerpo para ponerlo en un contenedor frío hasta que se lo pueda sepultar, pero no nos informan donde está y ni siquiera sabemos si lo vamos a poder enterrar dignamente”, comenta entre sollozos. No se sabe si Chele murió o no de coronavirus³⁰.

Surgen varias iniciativas desde la sociedad civil para reportar, sistematizar y canalizar el clamor de las familias³¹. Las cifras de contagiados y fallecidos reportadas por medios de comunicación y redes sociales superaba a las cifras oficiales. Diario El Universo aseguraba, “citando fuentes policiales”, que hasta el 31 de marzo “estaban registrados casi 450 cuerpos en lista de espera para ser retirados de las viviendas [...] y los cadáveres empezaban a ser abandonados en varias esquinas de Guayaquil por temor a contagios”³². Las cifras oficiales de contagiados y fallecidos por Covid-19 emitidas por los organismos del Estado quedan en cuestión. Por esa razón el presidente Moreno se ve obligado a disponer que se “transparente la información, por dolorosa que esta sea”³³.

Para enfrentar esta emergencia se crea la fuerza de tarea conjunta³⁴, que llegó a recoger hasta 150 cadáveres diarios, que eran depositados en contenedores refrigerados hasta su sepultura. En este proceso, muchos cadáveres se extraviaron, hecho que fue motivo de intervención por parte de las organizaciones de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo³⁵. La fuerza de tarea conjunta cesó sus funciones el 5 de mayo, cuando el número de fallecidos se regularizó³⁶.

28 <https://www.cdh.org.ec/ultimos-pronunciamientos/445-crisis-humanitaria-en-guayaquil-y-cantones-aledanos.html>

29 <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/por-que-hay-cuerpos-en-las-calles-de-guayaquil-en-medio-de-la-pandemia-de-coronavirus-480874>

30 <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/por-que-hay-cuerpos-en-las-calles-de-guayaquil-en-medio-de-la-pandemia-de-coronavirus-480874>

31 La periodista Blanca Moncada, de diario Expreso, abre un hilo en twitter para publicar fotos de los cadáveres que no han sido recogidos: <https://twitter.com/Blankimonki/status/1244784847626874880?s=20>.

El planificador Luis Santos, georreferencia los cadáveres reportados: <https://www.zeemaps.com/view?group=3758808&x=-79.929770&y=-2.170324&z=7>.

El Comité de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo reciben denuncias del mismo tipo.

32 <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200402/48275164261/cadaveres-amontonan-guayaquil-ecuador-coronavirus.html>

33 <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/por-que-hay-cuerpos-en-las-calles-de-guayaquil-en-medio-de-la-pandemia-de-coronavirus-480874>

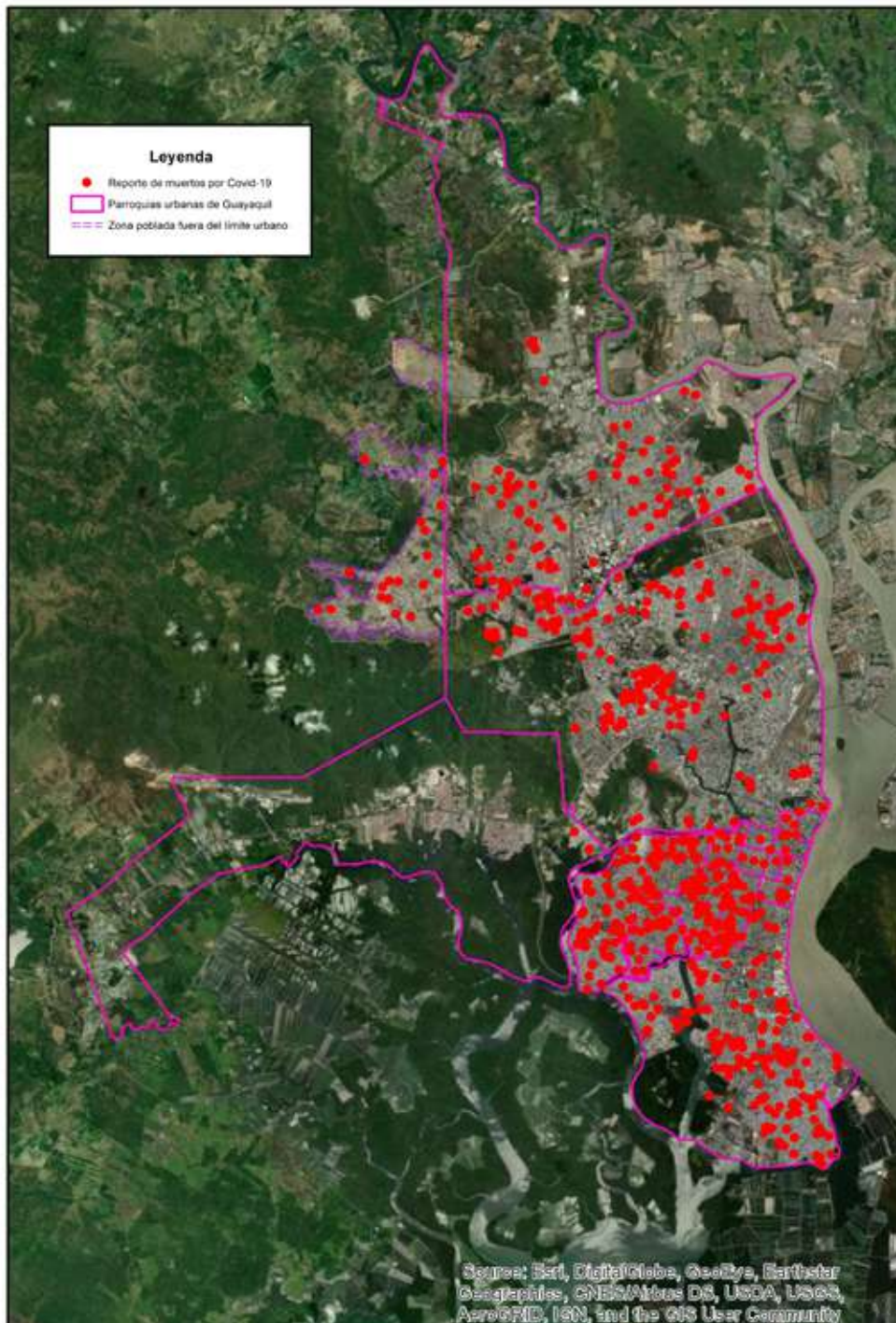
34 <https://www.aa.com.tr/es/mundo/guayaquil-la-ciudad-que-convive-con-los-cuerpos-de-sus-muertos-por-covid-19/1797720>

35 <https://www.cdh.org.ec/ultimos-pronunciamientos/464-cuerpos-extraviados.html>

36 <https://www.france24.com/es/20200507-ecuador-cesa-equipo-militar-y-policial-que-retira-a-muertos-en-casas-por-la-pandemia>

Mapa 17.

Guayaquil: Número de fallecidos por Covid-19 reportados en casas y calles³⁷



Fuente: DD.HH. (marzo-abril 2020)³⁸; Saltos Luis (4 de abril de 2020)³⁹.
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

37 La base de datos con la que se construyó este mapa corresponde a 764 fallecidos reportados en calles y casas.

38 Datos recopilados entre el 10 de marzo y el 29 de abril de 2020.

39 Información disponible en <https://www.zeemaps.com/view?group=3758808&x=-79.925703&y=-2.148867&z=2>).

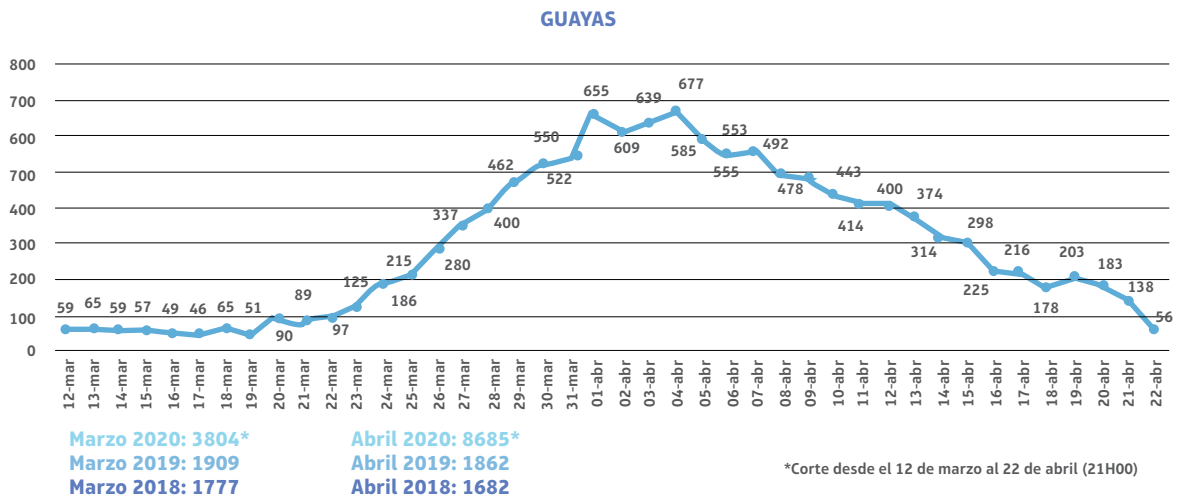
GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Las zonas con el mayor número de casos registrados de fallecidos por Covid-19 son las parroquias Febres Cordero (Suburbio), Ximena (Guasmo), Tarqui (Mapasingue, Sauces) y Pascuales (Bastión Popular, Pascuales, barrios hacia el oeste de la vía perimetral).

El número de fallecido fue tal que las autoridades comenzaron a hablar de fosas comunes; finalmente se construyeron tres cementerios. Por parte del Municipio, en el cementerio del Suburbio se construyeron 4.500 tumbas; en Monte Sinaí se construyó un cementerio nuevo con 5.700 tumbas; el Gobierno se anunció la adecuación de suelo al interior de Parque de la Paz de Pascuales⁴⁰. Entre los meses de marzo y abril el MSP reportaba oficialmente la cifra de 1.906 fallecidos por Covid-19, mientras que el Registro Civil documentó 13.434 fallecidos en la ciudad de Guayaquil, de los cuales 9.610 eran muertos en exceso respecto a los fallecidos de los mismos meses en 2019.

Gráfico 1. Resumen de defunciones por provincia, 2020.



Fuente y elaboración: Registro Civil.

El 9 de abril la alcaldesa de Guayaquil anuncia su recuperación del Covid-19. Inmediatamente se reintegra a sus labores en territorio para verificar el avance de los planes de contingencia y habilitación de espacios de atención médica para enfrentar la pandemia. Frente al colapso de los hospitales se habilitaron el Hospital Gineco-Obstétrico Enrique C. Sotomayor, como centro de asistencia médica para pacientes que no hubieran contraído Covid-19, y el Centro de Convenciones de Guayaquil, que funcionaría como un hospital temporal para recibir a pacientes con síntomas de Covid-19 que estuvieran en etapa intermedia.

40 <https://www.lahora.com.ec/noticia/1102315209/el-covid-19-obliga-a-guayaquil-a-abrir-3-nuevos-cementerios>

El 16 de abril se inicia el Plan Integral de Atención Puerta a Puerta del Municipio de Guayaquil⁴¹. El objetivo era detectar y atender casos de Covid-19 *in situ* para descongestionar la llegada de pacientes al área de emergencia de los hospitales, y hacer entrega de kits alimentarios a las familias para que cumplieran con el aislamiento en casa, con el fin de atenuar la transmisión comunitaria. Los casos positivos entrarían en cuarentena y recibirían tratamiento. Esta, que era una buena estrategia, llegó tarde, cuando el pico de la pandemia estaba en descenso y ya se habían perdido muchas vidas.

Para el 23 de abril la curva de contagio se estabiliza; el número de fallecidos en exceso reportados por el Registro Civil baja a 80 por día en promedio; para el 2 de mayo las cifras de fallecidos reportadas por el Registro Civil se acercan a las cifras históricas, y desde el 2 de junio ya no se registran muertes por Covid-19.

El 20 de abril la alcaldesa denuncia que el gobierno pretende controlar la pandemia en Guayaquil alcanzando una “inmunidad de rebaño”, intención que fue desmentida por el régimen⁴². Sin embargo, todo indica que hubo cadenas invisibles de contagio que las autoridades no pudieron prever y que provocaron un contagio masivo. El sistema de salud colapsado, al igual que las imágenes de terror que circularon en las redes sociales, hicieron que la gente se confinara en sus casas, frenando de esta forma el avance de la pandemia.

El 30 de junio el Municipio promociona las acciones realizadas por la alcaldesa para frenar el coronavirus, presentándolas incluso como un “ejemplo mundial de control de la pandemia”⁴³, cuando ya el virus había cumplido su ciclo, dejando como secuela una de las historias más dolorosas de la ciudad.

Esta emergencia sanitaria, que en el Ecuador tuvo su epicentro inicial en Guayaquil, estuvo agravada, entre otros factores, por la decisión del gobierno de priorizar el pago de la deuda externa⁴⁴ en desmedro de las necesidades de la salud pública, por una galopante corrupción en el sector salud que involucra a altas autoridades del gobierno y de la Asamblea Nacional⁴⁵, y por un conflicto político entre los poderes local y nacional que no permitió mínimos niveles de coordinación para articular acciones complementarias en una sola dirección.

41 Se sectorizó a la ciudad en ocho zonas: Voluntad de Dios, Casitas del Guasmo, Guasmo Sur, Febres Cordero, Fortín, Mapasingue y las parroquias Letamendi y García Moreno. En la primera semana de atención se visitaron 2.000 familias/día, localizando 222 pacientes asintomáticos, 58 con síntomas leves, 1 grave y 11 con síntomas de Covid-19.

42 <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/coronavirus-inmunidad-rebano-pandemia/>

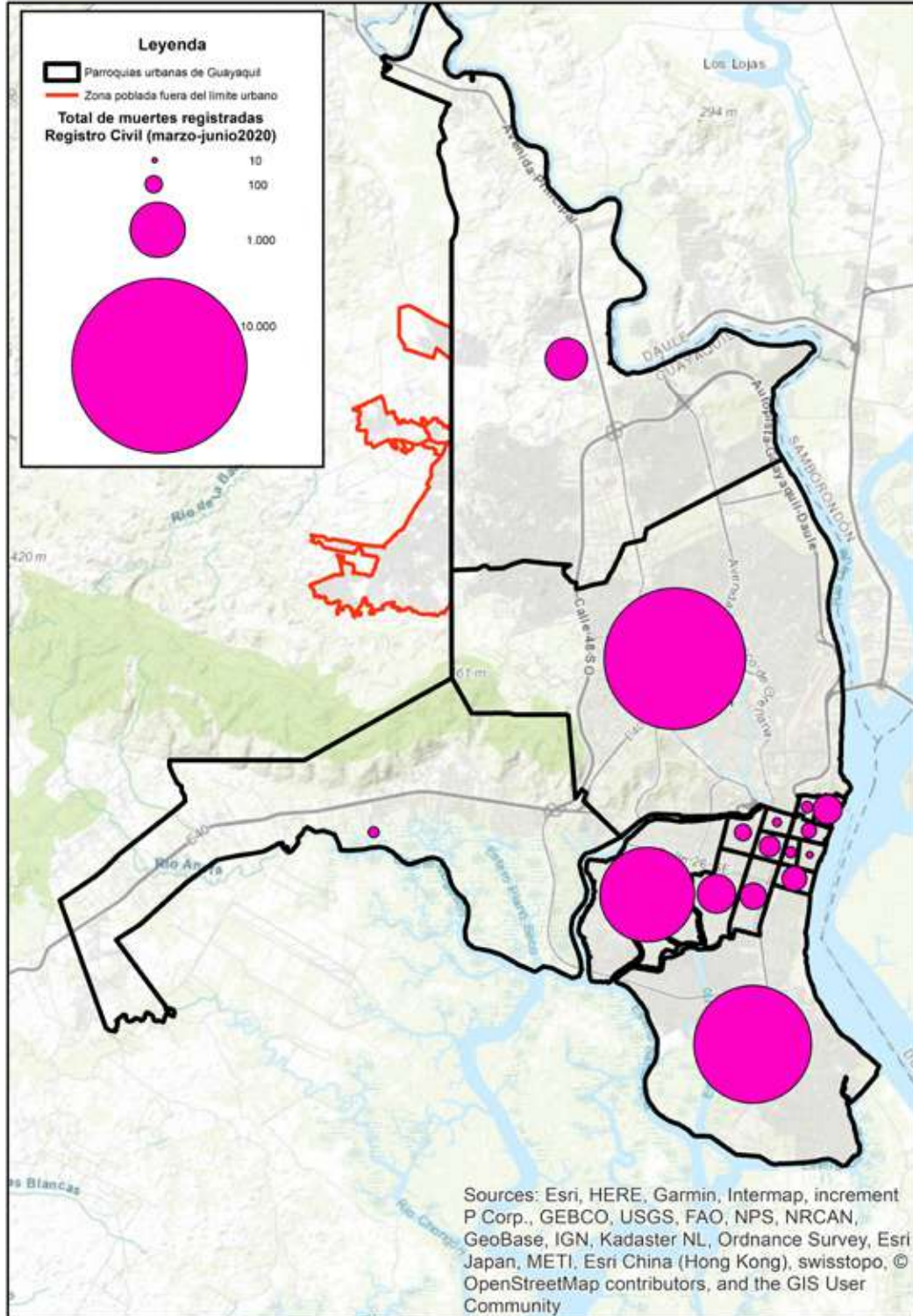
43 <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2020/06/30/mas-guayaquil-edicion-junio-la-ciudad-freno-al-coronavirus-ejemplo-mundial.html?fbclid=IwAR1v0kAxPds3GJYxTyq4Z6NPxy3RVXSkD5lGJEEZOwW3vonCpJ8yIb9wwdY>

44 El 20 de marzo, el Banco Central adquirió una línea de facilitación de liquidez por 300 millones de dólares utilizando al oro monetario como respaldo. https://www.eluniverso.com/noticias/2020/03/30/nota/7799433/bce-obtuvo-300-millones-liquidez-operacionoro#:~:text=El%20Banco%20Central%20adquiri%C3%B3%2C%20el,C%3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20Monetario%20y%20Financiero._El%2024%20de%20marzo%20el%20Ecuador%20pag%C3%B3%20341%20millones%20de%20d%C3%B3lares%20correspondientes%20al%20capital%20e%20intereses%20de%20los%20bonos%202020%20como%20parte%20del%20acuerdo%20con%20el%20FMI%20para%20acceder%20a%20m%C3%A1s%20endeudamiento.

45 <https://gk.city/2020/05/10/corrupcion-hospitales-ecuador/>

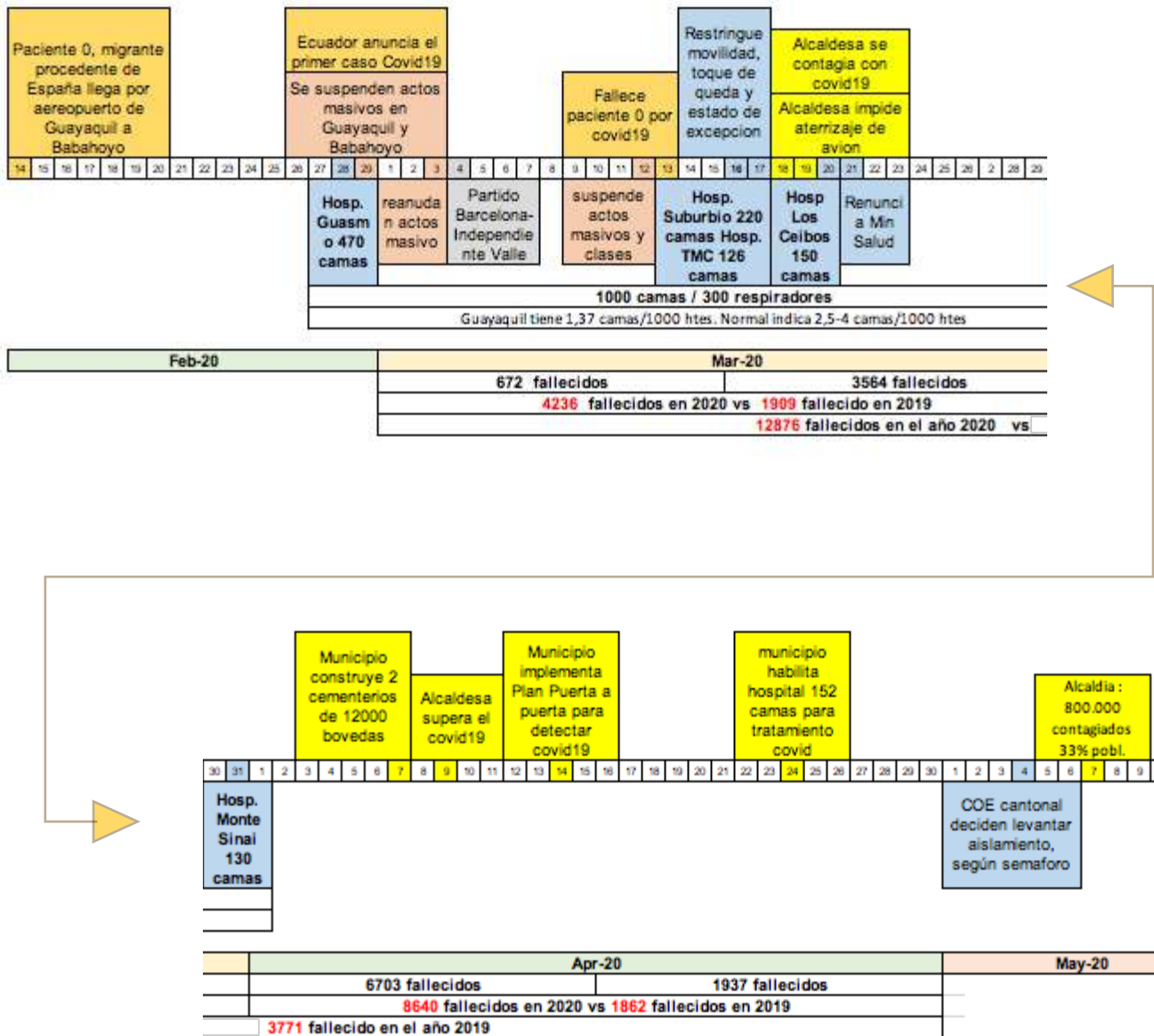
Mapa 18.

Guayaquil: Total de fallecidos registrados por parroquia urbana



Fuente: Registro Civil (marzo-junio 2020).
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

Figura 1. Línea de tiempo. Itinerario de contagio y letalidad



Fuente: Medios de comunicación y Registro Civil.
Elaboración: Patricia Sánchez.

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Gráfico 2. Evolución de los casos de coronavirus en el Ecuador.



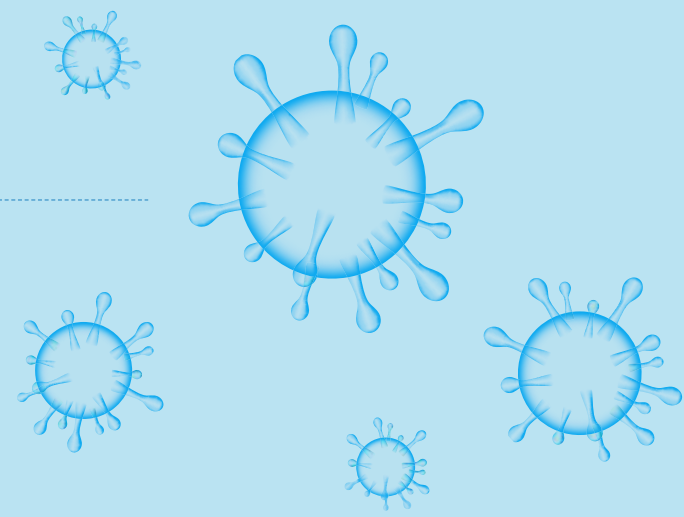
Fuente: Revista Plan V.

Las cifras oficiales del MSP para el viernes 31 de julio del 2020 eran las siguientes: 85.355 casos confirmados; 9.172 fallecidos confirmados/probables por Covid-19. Si en mayo las cifras reflejaban una leve disminución en el crecimiento de la pandemia fue porque Guayaquil –y la provincia del Guayas–, que era la zona que aportaba la mayor cantidad de casos de contagios y fallecimientos por Covid-19, dejó de ser el centro de la pandemia.

Luego del contagio masivo en Guayaquil y Samborondón el virus se expandió a las provincias aledañas al Guayas (Santa Elena, Manabí y Los Ríos) y luego a la Sierra. Al final se focalizó con crudeza en Quito, donde en el mes de julio se dio un crecimiento del 105,2%, pero nunca con la concentración de casos como en Guayaquil entre marzo y abril, cuando la provincia del Guayas tenía el 70% del contagio nacional. En las provincias amazónicas (Sucumbíos, Morona-Santiago y Pastaza) creció significativamente el porcentaje de contagios, situación que se volvió preocupante porque se trata de provincias donde viven las nacionalidades indígenas, muy alejadas de los centros urbanos, sin medios de transporte y con serias deficiencias en sus sistemas de salud.

Comparando con otros países de América latina, en el mes de julio la tasa de crecimiento del Covid-19 a nivel nacional fue del 51,6%, superior a la del Perú (44,3%) e inferior a la de México (88,6%)⁴⁶. El Ecuador tiene un subregistro en el número de contagios por ser uno de los países que menos pruebas ha aplicado: apenas el 13,1% por cada mil habitantes. La tasa de mortalidad en el Ecuador al 31 de julio fue de 32,6% de casos confirmados Covid-19 y de 52,4% de casos confirmados/sospechosos. La tasa de letalidad del Ecuador es del 6,8%, después de México (11,1%) y por encima de Perú (4,7 %) y del Brasil (3,6%).

46 <https://www.worlometers.info/coronavirus/#countries>



4. Aproximaciones a la ciudad neoliberal

El contexto de las reformas neoliberales de los años 80⁴⁷ fue el escenario adecuado para los cambios de la gestión local basados en la privatización de los servicios y en las alianzas público-privadas. El Estado de bienestar abandona las políticas sociales en pro del mercado como nuevo mecanismo de asignación de recursos. La inversión pública se prioriza hacia los sectores productivos, mientras que las necesidades de los pobres se atienden con subsidios focalizados. El Estado reduce su rol a simple facilitador del funcionamiento de los mercados, estimulando la participación de la empresa privada y propiciando la privatización de los servicios e infraestructuras.

En el campo de las políticas urbanas, estas se redefinen con la no intervención directa del Estado en el mercado de suelo, de la vivienda y de los servicios urbanos; el suelo se regulariza por las fluctuaciones del mercado inmobiliario; el Estado deja de producir vivienda pública y su rol se centrará en regular e incentivar la oferta de vivienda social por parte de la empresa privada a través del mecanismo de subsidios⁴⁸; los costos en el suministro de la infraestructura se recuperan privatizándolos; se flexibiliza toda la normativa urbana (planes reguladores, reglamentos, normas constructivas, uso de suelo) en favor de las inversiones privadas; se alienta la competencia entre ciudades en busca de inversiones o como destino turístico (Sánchez, 2015).

La globalización financiera, a través de la privatización, liberalización y movilidad del capital, generó las condiciones necesarias para la circulación del capital, provocando la creciente mercantilización del desarrollo urbano. Ante la retirada del Estado, la gobernanza local en remplazo a la planificación urbana se convierte en la nueva forma de gestión de las ciudades. El objetivo central apunta a atraer inversiones y capitales para fomentar la competitividad y el crecimiento económico. A la gobernanza se la concibe desde una visión empresarial. De esta forma las ciudades construyen sus estrategias de marketing para competir en el mercado global, con megaproyectos urbanos y de renovación urbana con fuerte impacto en el espacio urbano.

La ciudad, convertida en un nuevo escenario de valorización del capital (Harvey, 2007), atrae inversiones que se expanden hacia el sector servicios y el surgimiento de nuevos distritos de negocios y de formas de urbanización residencial exclusiva en las periferias. El sector inmobiliario se

47 La crisis del modelo de acumulación capitalista deriva en el denominado **Consenso de Washington**. Se trata de un conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años 80 para, por un lado, hacer frente a la reducción de la tasa de beneficio en los países del Norte tras la crisis económica de los setenta y, por otro lado, como salida impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa.

48 Este nuevo modelo político de vivienda social de mercado fue implementado por primera vez en Chile en el gobierno de Pinochet. Luego se introdujo como política pública en todos los países de América Latina a través del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. En el caso del Ecuador, la política de vivienda de mercado se implementa desde el año 1998, bajo el nombre de Sistema de Incentivos de la Vivienda, popularmente conocido como bono de la vivienda. Esta política subsiste hasta ahora con las restricciones presupuestarias actuales. El bono de la vivienda es un subsidio que entrega el Estado a la familia y que se endosa directamente a la empresa constructora de la vivienda.

presenta como un sector privilegiado, donde el nuevo paradigma de gobernanza garantiza mayor rentabilidad a las inversiones. Las ciudades se transforman mostrando rasgos comunes, sin que desaparezcan los rasgos tradicionales y particulares. Las empresas transnacionales asentadas en las grandes ciudades de América Latina masifican ciertos tipos de infraestructuras especializadas: edificios inteligentes para las sedes administrativas, parques industriales periurbanos, centros comerciales para la venta de mercancías globales, comunidades cerradas para sectores de altos ingresos, vivienda social ofertada por capitales privados en las periferias urbanas (De Mattos, 2010).

Durante las tres últimas décadas –a partir de los años 90– las ciudades se han convertido en espacios cada vez más centrales para la reproducción, transmutación y continua reconstitución del neoliberalismo. Como correlato de los cambios propiciados por los procesos de mundialización del capital, la ciudad ha captado capital financiero-inmobiliario a través de los grandes proyectos urbanos (GPU) o megaproyectos de uso intensivo de capitales privados transnacionales y nacionales. Estos capitales están destinados a distintos fines: renovación/construcción de áreas abandonadas luego de la desindustrialización; regeneración de frentes costeros y de centros urbanos obsoletos; construcción de corredores de desarrollo y complejos financieros, comerciales, turísticos y habitacionales de alto estándar; construcción de centros deportivos, corredores viales, aeropuertos y parques temáticos. Su finalidad es “transformar la ciudad” como mecanismo de atracción de inversión interna y externa para competir en un mundo globalizado.

Los GPU, no responden a una planificación integral de la ciudad, sino que actúan en forma de operaciones de “acupuntura urbana”⁴⁹, desde donde se generarían ambientes atractivos para la inversión. Dada su gran magnitud, implican nuevos mecanismos de gestión, planificación y financiamiento, con prevalencia de las asociaciones público-privadas. Esta nueva forma de gestión urbana de tipo empresarial deriva de la necesidad de movilizar eficientemente los capitales en pro de un producto que tiene que realizarse en el mercado. De ahí que incluso los instrumentos de planificación resultan obsoletos, pues requieren adecuarse a los objetivos e intereses del proyecto y sus financistas (Vainer, 2000).

Este enfoque, basado en un planeamiento de proyectos sin articulación con la planificación urbana y la concepción de ciudad, privilegia la creación y captación de rentas a favor de determinados grupos sociales, cuyos costos son absorbidos por el poder público y cuyos beneficios pocas veces se distribuyen con equidad. Este tipo de proyectos solo se conocen cuando se inicia su construcción; el mutismo que los rodea deviene de la ninguna o nula participación ciudadana. Son proyectos ampliamente aceptados por parte de los gobiernos locales, y su posicionamiento se debe a que se presentan como la “única alternativa” para que las ciudades enfrenten con “éxito” los desafíos de la competitividad global frente a su debilidad financiera. Además, irradian un poder simbólico de carácter emblemáticos por su promesa de cambio y fuente de identidad local (Oliveira y Novais, 2012).

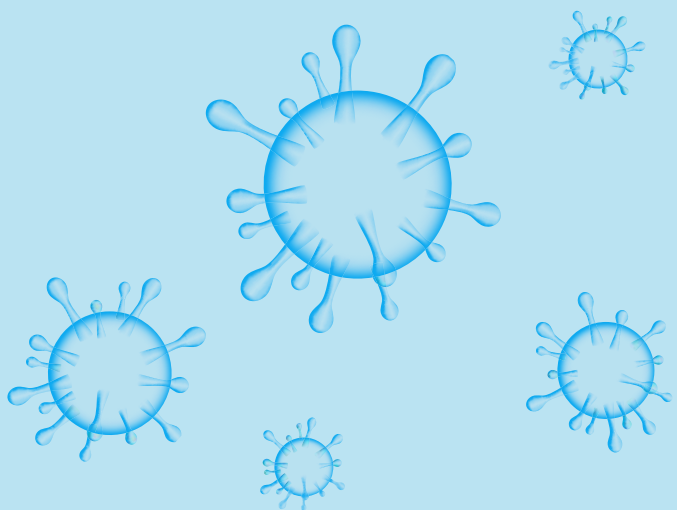
Los efectos más visibles de estos procesos de regeneración urbana son la valorización del suelo, que desplaza a la población de sus antiguas zonas residenciales a sectores periféricos más accesible para su economía, o el desalojo y desplazamiento de la población residente en áreas destinadas a estos megaproyectos, que son entregados al capital. El alto costo del suelo y la escasa oferta habitacional pública han incrementado el surgimiento de asentamientos informales y la

49 Término acuñado por Lerner para definir actuaciones rápidas sobre las ciudades sin interferir en la planificación general, y que producen cambios importantes en su entorno. <https://stgo.es/2009/08/jaime-lerner-acupuntura-urbana/>

tugurizarían de los existentes, provocando profundos impactos socio-territoriales y ambientales. (Pradilla, 2014).

Los cambios operados en las ciudades vinculados a la globalización se presentan en forma diferenciada. Por un lado, se dan fenómenos de uso extensivo del espacio, cuando las inversiones buscan los espacios dinámicos de generación de renta impulsando procesos de metropolización expandida; en otras ocasiones, las nuevas configuraciones se superponen al tejido urbano preexistente. Esto deriva en que partes de la ciudad se integren al sistema de acumulación global, pero importantes zonas queden excluidas de estas dinámicas, generando una nueva morfología de la desigualdad urbana (Sassen, 2007).

Uno de los efectos más visibles del proceso de neoliberalización de la ciudad está relacionado con la segregación socioespacial. Las ciudades latinoamericanas se caracterizan por la coexistencia de disparidades sociales y espaciales que surgen por el desarrollo geográfico desigual del capital. Los gobiernos locales despliegan su inversión priorizando proyectos de alta rentabilidad, en tanto que aquellos espacios que no generan renta quedan marginados. En la lógica neoliberal, no es que el Estado desaparece, sino que deja de intervenir desde una orientación social y redistributiva en favor de otra cuyo propósito es el crecimiento económico y las ganancias. Esto ha sido posible porque el proyecto neoliberal se convirtió en hegemónico, se legitimó, se naturalizó (Brenner y Theodore, 2015).



5. Guayaquil: breve caracterización de su proceso de urbanización

Guayaquil⁵⁰, principal centro urbano comercial del país, se funda en 1536 como puerto de extracción colonial. A partir de finales del siglo XIX se convierte en un polo de atracción vinculado al comercio internacional, constituyéndose en el primer puerto de exportaciones e importaciones y soporte físico para el desarrollo del modelo primario exportador que tuvo su auge entre 1895-1920, liderando mundialmente la exportación de cacao. La caída del precio del cacao a la quinta parte afectó al modelo agroexportador y a los trabajadores agrícolas, iniciándose un proceso masivo de migración hacia la ciudad que dio origen al tugurio central (Valencia, 1982).

A finales de los años 40 se produce una expansión de la producción bananera, que convierte al Ecuador en líder del mercado mundial. La economía bananera requirió más mano de obra rural y urbana, acelerando la urbanización de la costa y de la ciudad de Guayaquil. En el periodo 1950-1962 Guayaquil crece en un 97,4%, a una tasa del 7,3% anual; duplica su expansión urbana a 2.200 hectáreas, con la incorporación de grandes haciendas y la ampliación del límite urbano. El suelo urbano residencial se configura como una ciudad “formal” que ocupan sectores de ingresos medios y altos, en tanto que el hábitat popular informal es direccionado hacia los manglares municipales del oeste de la ciudad, conocidos como Suburbio. Este último sector pasa de 200 hectáreas en 1950 a 820 hectáreas en 1962, desencadenándose el fenómeno de las “invasiones”⁵¹. A finales de los años 70 el Suburbio contaba con cerca de 500.000 habitantes (Valencia, 1982).

Este también fue un periodo de una incipiente industrialización sustitutiva de importaciones; en la década de 1970 Guayaquil se convirtió en el mayor centro industrial de Ecuador. Su economía urbana se dinamiza en torno a las exportaciones agrícolas, importación de maquinarias, inversiones bancarias e inmobiliarias, crédito agrícola y una importante inversión pública en carreteras, puentes, puertos, aeropuertos⁵². A mediados de los 80 la ciudad pierde los incentivos de la política de sustitución de importaciones; sin embargo, los recursos petroleros volvieron a dinamizar la economía urbana, con actividades como el comercio y la construcción con inversión privada y pública (Valencia, 1982). El plan de renovación del área central de los años 80 consolida y moderniza el centro funcional de la ciudad, en tanto que la población expulsada de los tugurios, y la proveniente de la saturación del suburbio, originan nuevos asentamientos informales hacia el norte y sur de la ciudad (Villavicencio, 2011).

50 Según el censo del 2010, Guayaquil cuenta con 2´278.691 habitantes urbanos, una tasa de crecimiento poblacional anual en el periodo intercensal 2001-2010 de 1,54%; concentra el 15,82% de la población nacional.

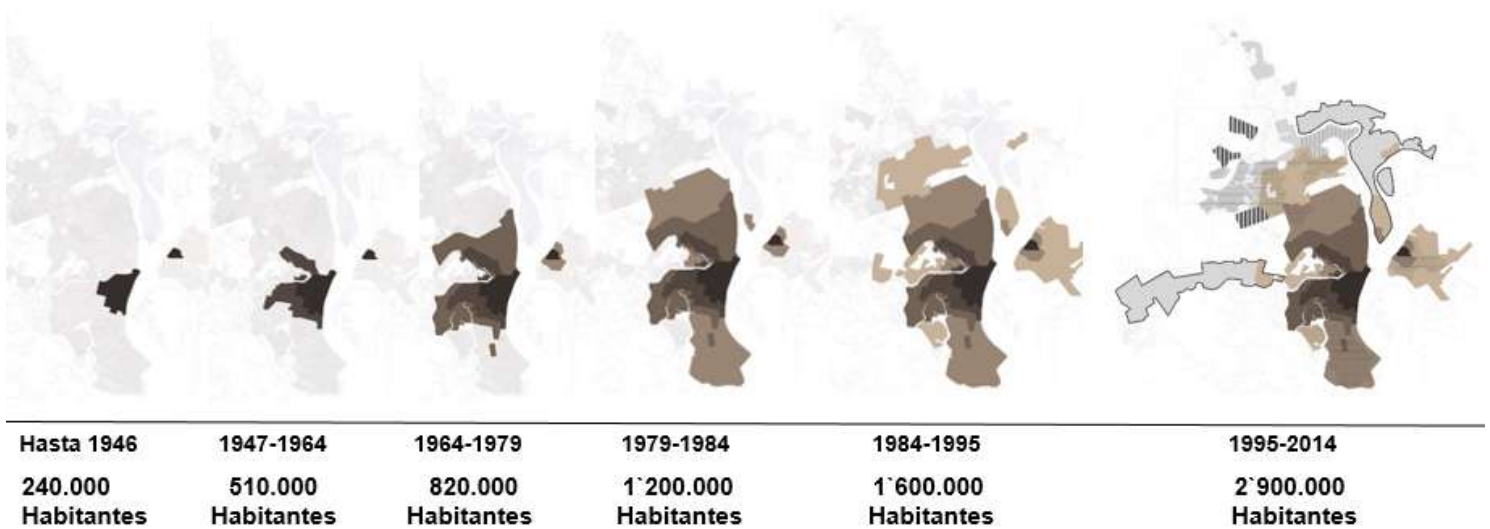
51 “Invasiones” es el nombre que se le da localmente a las ocupaciones informales de suelo.

52 En 1945 se crea el Comité de Vialidad de la provincia del Guayas, que construye la Av. 25 de Julio y el Puerto Nuevo, la Av. de las Américas, el aeropuerto, el puente 5 de Junio y el puente sobre el río Guayas.

Las débiles estructuras institucionales contravienen los esfuerzos planificadores de la ciudad, al punto que, en un periodo de 16 años –coincidente con las dictaduras– se suceden 17 alcaldes, con la excepción del periodo democrático entre 1968-1972, cuando el alcalde Assad Bucaram triunfa ampliamente en las zonas suburbanas consolidadas por la acción municipal a partir de relaciones clientelares⁵³. Al final del periodo dictatorial (1970-1979) las exportaciones petroleras caen significativamente y el problema de la deuda externa se torna oneroso por el aumento de los intereses. Con el retorno al régimen constitucional en 1979, Guayaquil vive un proceso contradictorio de modernización y crisis de la gestión urbana, en una coyuntura política en la que se suceden siete alcaldes entre 1979 y 1992 y que coincide con la crisis del estado de bienestar.

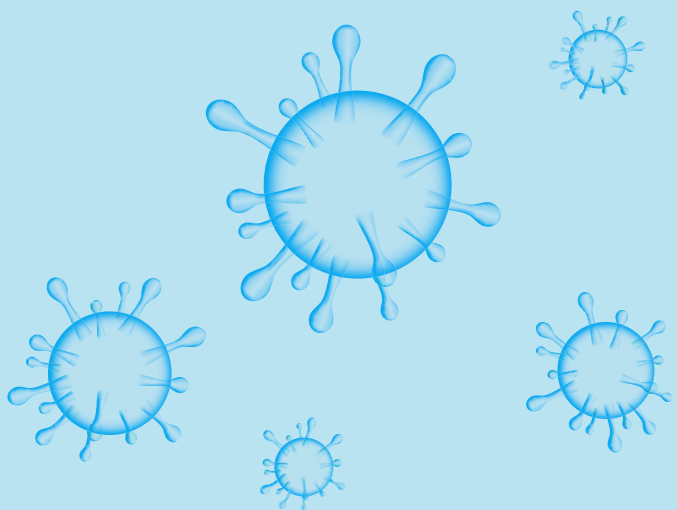
A partir de los años 90 Guayaquil entra en el proceso de globalización. Redefine su gestión local hacia un modelo basado en el mercado, caracterizado por una gestión empresarial en la que prima la eficiencia en la administración, la privatización de los servicios públicos y la asociación público-privada para la ejecución y administración de los grandes proyectos urbanos. Este modelo se ha mantenido y profundizado hasta la actualidad; además, consolidó el histórico fenómeno de pobreza urbana y desigualdad territorial que, al privilegiar la obra física por sobre la inversión social y comunitaria, ha favorecido la acumulación de capital, generando proceso de fragmentación urbana y aumentando las disparidades sociales.

Mapa 19.
Guayaquil: Evolución del crecimiento, 1946-2014.



Fuente y elaboración: Proyecto Producción Social del Hábitat. Universidad de Guayaquil, 2014.

53 En condiciones de pobreza estructural, gran parte de la población excluida de la riqueza social accede al suelo y a la vivienda a través de asentamientos informales; los pobladores, en la búsqueda racional de mejorar sus condiciones de vida, establecen relaciones de tipo clientelar con los políticos que buscan votos. En esas relaciones el principal beneficiario es el sistema. El alcalde Bucaram fue el promotor de la primera ley de legalización del suelo.



6. El modelo urbano de Guayaquil

En 1992, y luego de ser presidente del Ecuador, León Febres Cordero llega a la alcaldía de Guayaquil en un contexto de profunda crisis política e institucional. Los servicios públicos fundamentales habían colapsado y la administración se mostraba impotente respecto de su control, en una ciudad que para entonces contaba con 1´700.000 habitantes. El gobierno nacional había dictado una emergencia sanitaria por la crisis en los servicios de recolección de basura, agua potable y alcantarillado. Solo el 20% del área total de la ciudad contaba con servicio de recolección de basura; de este servicio quedaba excluida el 56% de la población y 600 toneladas de basura diarias no se recogían (Olaya, 1991). Por otro lado, la crisis del suministro de agua potable era tal que el sistema formal adolecía de calidad, sufría permanentes cortes y excluía del acceso al agua potable por tubería al 36% de su población localizada en los barrios populares (Swyngedouw, 1994).

Febres Cordero inicia su gobierno declarando una reforma municipal integral sobre tres ejes: reforma institucional-administrativa, fortalecimiento de la obra pública, atención a los sectores populares con programas de titulación y ampliación de los servicios básicos. Se privatizan los servicios de recolección de basura y de agua potable y alcantarillado, medidas muy aplaudidas por la población como consecuencia del deterioro precedente. Se crea un moderno sistema catastral y de registro de la propiedad, con la finalidad sanear las cuentas y actualizar los valores del catastro urbano; esta medida respondió a las exigencias de las multilaterales como el Banco Mundial, BID y BIRF con la finalidad de garantizar las inversiones mediante el pago de servicios. En obra pública se atiende prioritariamente la vialidad y la construcción de puentes a desnivel, se construye una red de mercados barriales y el mercado de transferencia de víveres. Se emprende un programa de regeneración urbana del casco central que expulsa a todos los comerciantes informales de la zona. Se remodelan todos los parques y se construyen nuevos. Para agilizar la titulación de los asentamientos informales, con el fin de dotarles de servicios básicos, se crea la Dirección de Terrenos y se unifican leyes, decretos y reglamentos existentes.

Se inicia una especialización de la zona centro-norte de la ciudad hacia las actividades terciarias, se incorpora extensas zonas del norte para uso residencial de las clases medias y altas y se promueve el crecimiento conurbado de la ciudad integrando al cantón Samborondón. El hábitat popular se dirige hacia la vía a Daule y hacia la vía perimetral, consolidando los mercados informales de suelo. La construcción de Malecón 2000, se convierte en el referente simbólico de la ciudad recuperada y transformada durante los primeros ocho años de gobierno socialcristiano, en dos periodos precedido por Febres Cordero.

El segundo periodo socialcristiano se inicia en el año 2000 con Jaime Nebot. Este periodo se caracteriza por algunos aspectos: metropolización de la ciudad (Villavicencio, 2012) y consolidación de una gestión urbana empresarial institucionalizada en varias fundaciones; articulación de inversiones públicas y privadas en la promoción de megaproyectos hoteleros, financieros, comerciales,

de movilidad y de vivienda⁵⁴; profundización de la regeneración urbana para posesionar la marca “Guayaquil” en la oferta turística mundial⁵⁵; consolidación del modelo residencial de ciudadelas cerradas de las clases altas y medias altas en el conurbado de Samborondón; atención a los sectores populares con una versión “light” de la regeneración urbana, una relativa ampliación de los servicios básicos y una masiva política de legalización del suelo de los sectores urbanos producto de invasiones. Por producirse en un momento posterior a las invasiones, estas medidas tienen un carácter curativo antes que preventivo, lo que fortalece la compra-venta de suelo informal por parte de sectores de bajos ingresos con la esperanza de que algún día serán legalizados. El documento titulado *Estrategias específicas del desarrollo urbano* expresa la naturaleza de esta visión:

En el marco de competencia de ciudades y regiones, el concepto básico de la estrategia de desarrollo urbano de la administración del Ab. Jaime Nebot, plantea fundamentalmente potenciar las infraestructuras existentes, modernizar las instalaciones de transporte, promoviendo incentivos y facilitando la inversión para generar desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población... La idea fundamental es crear la Singapur de América Latina, para crear un gran mercado en la región (BDS, 2009).

En el año 2015, la municipalidad de Guayaquil promocionaba en el diario *USA Today* su modelo de gestión basado en el desarrollo urbanístico y económico. La publicación destaca que los indicadores económicos locales lideran a los nacionales, presentando a las asociaciones público-privadas como herramientas claves para el éxito económico: “El Estado debe garantizar el acceso a los mercados; (...) tenemos una administración municipal que acoge con beneplácito la inversión extranjera”, indica el alcalde Nebot.

La publicación indica que este desarrollo se debe a la cobertura del 100% de agua y alcantarillado en los barrios populares, implementado por Interagua⁵⁶; al sistema de transporte Metrovía, implementado en el año 2006⁵⁷; a la rehabilitación del terminal terrestre en el año 2002, que incluye un centro comercial y un patio de comidas con un gran impacto social y económico para la ciudad⁵⁸. Hay una regeneración urbana que ha convertido a la ciudad en el principal destino para los turistas del Ecuador, que ofrece un patrimonio histórico conservado, espacios verdes, Malecón 2000, hoteles, restaurantes, exposiciones de arte y un centro de convenciones para conciertos, conferencias de negocios y ferias internacionales. Su aeropuerto internacional, y el nuevo que se proyecta fuera de la ciudad, permiten recibir a un número creciente de turistas extranjeros⁵⁹.

La publicación también resalta la construcción de un nuevo puente sobre el río Daule para conectar a Guayaquil con Samborondón⁶⁰, el proyecto de la Aerovía que unirá el centro de Guayaquil con Daule y Samborondón⁶¹, la conversión en una ciudad inteligente con el Proyecto Ciudad Digital,

54 A partir del año 2002 la municipalidad incursiona en la oferta de vivienda social bajo la modalidad de alianza pública-privada. Se han ofertado alrededor de 30 mil viviendas en los programas Mucho Lote 1, Mucho Lote 2 y Mi Lote.

55 Jozep Garzosi, Director de Turismo Municipal. http://ecuadoracolors.com/ed2011_oct/pages/nac_p01.html

56 Concesionaria privada, que suministra el servicio desde 2001. <https://www.interagua.com.ec/content/mision-y-vision>

57 Sistema de transporte público BTR (carril exclusivo), implementado en el año 2006. <http://www.metrovia-gye.com.ec/operadores>

58 <http://ttg.ec/>

59 <http://www.tagsa.aero/>

60 <https://www.elcomercio.com/actualidad/alcaldes-guayaquil-samborondon-inaugucion-puente.html>

61 A un costo de 125 millones de dólares.

proporcionando varios servicios digitales y creando 6.000 puntos de acceso a Wifi en la ciudad. El modelo de renovación urbana recibió un reconocimiento de Naciones Unidas en el año 2003⁶².

En este segundo periodo de gobierno socialcristiano, el alcalde Nebot profundiza el modelo urbano bajo la hegemonía de la ideología neoliberal, que pregona que los mercados competitivos y no regulados representan el mecanismo óptimo del desarrollo económico, trasladando la disciplina del mercado, la competencia y la mercantilización a todos los aspectos de la vida social⁶³, incluso en el consumo cotidiano, con la privatización de los servicios públicos: vivienda, agua, salud, educación, espacio público, etc.

Jaime Nebot gobierna hasta mayo del 2019, durante cuatro periodos consecutivos que suman 19 años. Le sucede en la alcaldía Cynthia Viteri, quien ofrece continuar con el legado de la gestión municipal de León Febres Cordero y Jaime Nebot incorporando dos temas: seguridad ciudadana y drogadicción juvenil. Durante los primeros 100 días de su gestión firma el Acuerdo Nacional por la Seguridad junto con el Ministerio del Interior, la Fiscalía, el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia para el control de la delincuencia; se rehabilita la central 911 para el patrullaje permanente de la ciudad; se instalan cámaras de vigilancia y botones de pánico para el programa *Mujer ya no estás sola*; se inicia el Plan de Prevención y Erradicación de adicciones a las sustancias psicotrópicas y estupefaciente con clínicas móviles en los sectores populares. La alcaldesa continúa con la política de concesiones⁶⁴ y con la promoción internacional de la marca Guayaquil como ciudad protectora del ambiente⁶⁵ y con fines turísticos⁶⁶. La ruta es la continuidad de la orientación política y económica del modelo que se viene consolidando desde hace 27 años.

Modelo de Gestión Municipal

La gestión Municipal se sustenta en una estructura institucional de 22 direcciones dependientes de la administración municipal y 13 fundaciones con autonomía administrativa y presupuestaria, como consta en el siguiente cuadro:

62 <http://www.theworldfolio.com/news/a-model-for-economic-progress-/3898/>

63 David Harvey acuña el concepto de “acumulación por desposesión” para designar un modelo cuyo objetivo es mantener el sistema actual, cargando en los sectores empobrecidos la crisis de sobreacumulación del capital y mercantilizando ámbitos hasta entonces cerrados al mercado.

64 El 23 de septiembre del 2019, la alcaldesa de Guayaquil firma con URVASEO la limpieza de la ciudad de Guayaquil por un monto de 402 millones de dólares por un plazo de 7 años. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/urvaseo-reemplaza-puerto-limpio-recoleccion-basura-guayaquil/>

65 Desde 2013 Guayaquil es sede del Premio Latinoamericano Verde. <https://www.premioslatinoamericaverde.com/>

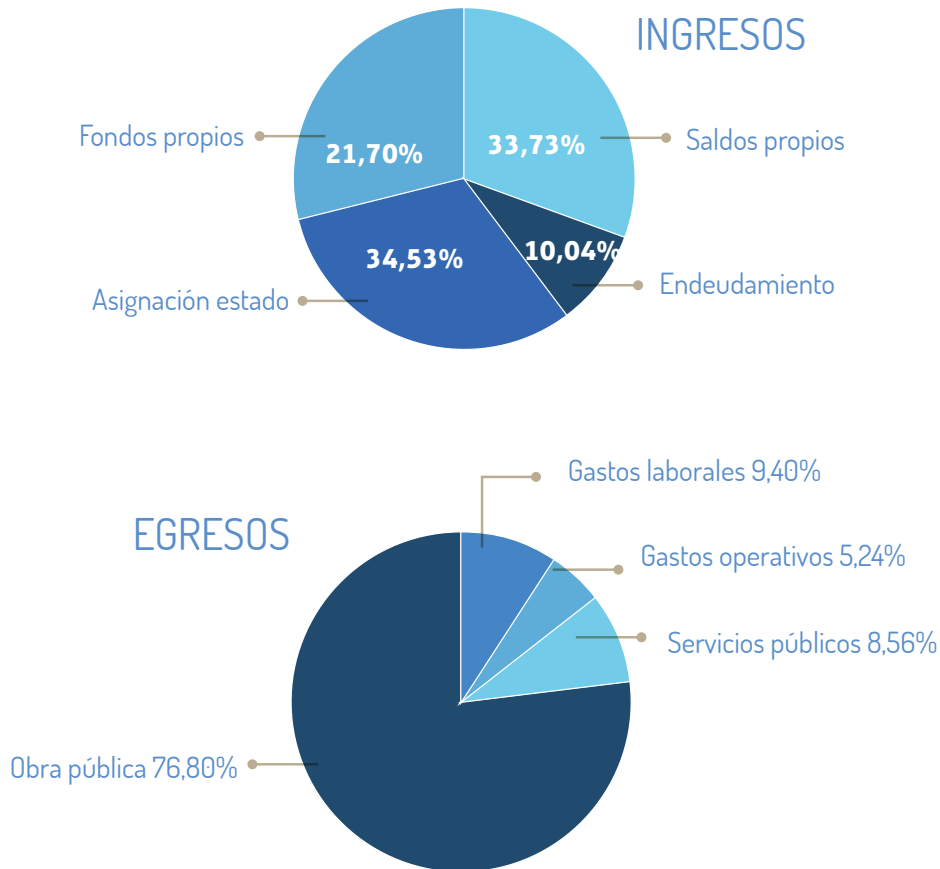
66 <https://ecuadornews.com.ec/2019/08/22/los-primeros-100-dias-de-cynthia-viteri-como-alcaldesa-de-guayaquil/>

Tabla 5. Modelo de Gestión del Municipio de Guayaquil

DIRECCIONES MUNICIPALES	ADMINISTRATIVA FINANCIERA	1. Dirección de Administración
		2. Dirección de Recursos Humanos
		3. Secretaría
		4. Dirección de Asesoría Jurídica
		5. Dirección de Comunicación Social
		6. Dirección Informática
		7. Dirección Financiera
	DESARROLLO HUMANO	8. Control y Gestión de Fundaciones
		9. Dirección de Cultura y Promoción Cívica
		10. Dirección de Salud e Higiene
		11. Dirección de Acción Social y Educación
		12. Dirección de Deportes
		13. Dirección de Vinculación con la Comunidad
	ESPACIO PÚBLICO Y AMBIENTE	14. Dirección de Áreas Verdes, Parques y Movilización Cívica
		15. Dirección de Medio Ambiente
		16. Dirección de Uso del Espacio y Vía Pública
		17. Dirección de Justicia y Vigilancia
	URBANISMO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	18. Dirección de Obras Públicas
		19. Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales
		20. Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación
		21. Dirección de Aseo Cantonal, Mercados y Servicios Especiales
		22. Dirección del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano
FUNDACIONES	ALIADOS ESTRATÉGICOS	1. Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil
		2. Guayaquil Siglo XXI. Fundación Municipal para la Regeneración Urbana
		3. Fundación Municipal Transporte Masivo Urbano de Guayaquil (Metrovía)
		4. Fundación Terminal Terrestre de Guayaquil
		5. Empresa Pública Municipal de AA.PP. y Alcantarillado de Guayaquil
		6. Agencia de Tránsito Municipal de Guayaquil (ATM)
		7. Corporación del Registro Civil de Guayaquil
		8. Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad de Guayaquil
		9. Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil
		10. Empresa Pública Municipal de Turismo, Promoción Cívica y Relaciones Internacionales
		11. Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil
		12. Fundación Malecón 2000
		13. Admunifondos. Administradora Municipal de Fondos y Fideicomiso

Fuente: Pagina Web de la Municipalidad de Guayaquil. <https://guayaquil.gob.ec/>
Elaboración: Patricia Sánchez.

Gráfico 3. Presupuesto Municipal 2019: 834'801.000 dólares



Fuente: Municipio de Guayaquil.
Elaboración: Patricia Sánchez.

La gobernanza urbana con enfoque empresarial queda de manifiesto en la implementación de fundaciones y corporaciones municipales para la gestión de aquellas áreas de mayor dinamismo económico y, por lo tanto, susceptibles de generar rentabilidad. El transporte masivo, la regeneración urbana, la administración de Malecón 2000, el aeropuerto, el terminal terrestre, los puertos, el turismo, la administración de fondos y fiducias –entre otras actividades–, que tienen segmentos de mercado de alta rentabilidad o representan mercados cautivos, son las que están bajo este esquema de administración.

Las fundaciones gozan de autonomía administrativa, pero reciben transferencias municipales para su gestión. Cada una de ellas define sus políticas y proyectos en función de las áreas específicas donde actúan, sin ninguna o con muy poca relación entre ellas para generar planes integrales y sin una visión integral de ciudad. La articulación con las políticas urbanas se instituye a través del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que establece el desarrollo territorial, así como la concepción de la planificación y autonomía para la gestión territorial. Según reza el artículo 1 de la Ordenanza de Ordenamiento Territorial del Cantón Guayaquil, esta “tiene por objeto completar

la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible⁶⁷.

La planificación de la ciudad se la ejecuta desde la Dirección de Urbanismo y Ordenamiento Territorial. La DUOT tiene como misión ejecutar los planes reguladores de desarrollo urbano y físico cantonal, controlando la aplicación de políticas y normas orientadas al ordenamiento urbanístico y al avalúo tanto territorial y de edificaciones de Guayaquil⁶⁸.

Cuando la visión de ciudad se construye al impulso del mercado, la coordinación entre Plan de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo y Proyectos Específicos resulta incompatible, ya que los objetivos que impone el capital son diferentes a los objetivos de la planificación para servir a los habitantes en función de ellos. Proyectos de alta inversión de capital inmobiliario y financiero están confrontando permanentemente con las normativas existentes, exigiendo su mutación o simplemente su transgresión. En el caso de Guayaquil, la última reforma al POT se efectuó en el año 2015, para modificar la clasificación de usos de suelo, el esquema de ocupación y usos del suelo de Guayaquil y la estructura vial existente⁶⁹, con el fin de responder a una visión de Guayaquil definida por la municipalidad como "Actualización de la planificación de la ciudad y su territorio, al tenor de la dinámica de la sociedad, la tecnología, la globalización y la experiencia empírica de la ciudad" (Núñez, 2016).

Las fundaciones y corporaciones están bajo la autoridad de la Dirección de Control de Gestión. El seguimiento se lo realiza con métodos de control, evaluación y seguimiento propuestos por las mismas fundaciones, en aspectos gerenciales evaluados bajo principios de efectividad, eficacia, eficiencia, economía y equidad. La meta a corto plazo es aplicar, para el control de la gestión, el modelo conocido como Cuadro de Mando Integral, que mide periódicamente el cumplimiento de los objetivos empresariales fijados en el plan estratégico de la empresa mediante una serie de indicadores⁷⁰.

Para Flores, las fundaciones no tienen razón de existir porque duplican el personal sin que conste en los números municipales, derivando la administración a entidades de derecho privado; esta es la base de uno de los imaginarios más potentes de la eficiente gestión municipal: 85% destinado a la inversión en obra pública, 15% destinado a gastos operativos. Siendo esta una debilidad de carácter administrativa, hay otras que parecen más sustantivas. Por ejemplo, el debilitamiento al que es sometida la acción planificadora de la municipalidad frente a los intereses empresariales que se imponen desde las fundaciones, así como la anulación de los procesos participativos en la planificación urbana que deben estar presentes en un proyecto de ciudad.⁷¹

67 Ordenanza de Ordenamiento Territorial del Cantón Guayaquil. Gaceta Oficial No. 28, del 10 enero de 2012.

68 <https://guayaquil.gob.ec/direcciones>

69 Reforma a la Ordenanza de Ordenamiento Territorial. Gaceta Oficial No. 28, de febrero de 2015.

70 <https://guayaquil.gob.ec/Paginas/Direccion-Control-de-Gestion.aspx>

71 <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/10/las-fundaciones-han-convertido-al-ciudadano-en-turista-de-su-propia-ciudad>

La privatización del agua potable y alcantarillado en Guayaquil

A inicios de la década del 90 la cobertura de la red de agua potable en Guayaquil era de apenas el 60% de la trama urbana, y la del alcantarillado era del 46%; el agua se vendía en tanqueros en condiciones insalubres. El gobierno de Borja (1988-1992), que había declarado la emergencia sanitaria en la ciudad, promovió la creación de la Empresa Provincial de Agua Potable (EPAP-G) para la gestión del servicio. En 1989, la EPAP-G asumió el control del sistema de agua, en un intento por rescatar ese servicio de la manipulación municipal. Con créditos internacionales se construyeron una nueva planta de tratamiento de agua y nuevas redes de tubería en algunos barrios marginales, con lo que se incrementó la producción y distribución de agua; sin embargo, y a pesar de estas mejoras, se continuó operando con un déficit anual del 24.1% (Joiner, 2006:23).

En Ecuador, el proceso de privatización empezó en 1993 con la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, promulgada en el gobierno de Durán Ballén, y la Constitución de 1998, cuyos artículos 247 y 249 establecieron los mecanismos para transferir al sector privado los recursos naturales. Esta Ley creó el Consejo Nacional de Modernización, que facilitó aún más las privatizaciones. En este contexto, en agosto de 1993 el alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero, declara a la prensa: “hay que privatizar todo lo que pueda privatizarse. Privatizar no es sinónimo de empeorar, sino de tecnificar, despoltizar, desburocratizar, de hacer las instituciones más eficientes”. Con este fin se fusionaron la Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP-G) y la Empresa Municipal de Alcantarillado (EMAG) y se constituyó la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG)⁷², “para poner en orden los servicios” antes de la privatización formal. (Joiner, 2006:23-28).

A mediados de los 90, la evaluación de la ECAPAG indicaba que gracias a las inversiones previas efectuadas se había alcanzado el 70% de la cobertura de agua potable, con la construcción de una nueva planta de tratamiento en la toma y tuberías mejoradas y rehabilitadas en toda la ciudad. Los precios del agua potable para el consumo industrial se redujeron de 1,68 a 1,46 dólares por m³, mientras que para el consumo popular subieron de 0,04 a 0,25 dólares por m³ como consecuencia de la eliminación de los subsidios. En el año 2000, el 42% de los hogares estaban conectados al alcantarillado sanitario, pero solo un 9% de estas conexiones pasaban por el tratamiento primario antes de descargar al río Guayas. Con créditos externos, ECAPAG logró avances importantes en el mejoramiento del servicio; sin embargo, la otorgación de los préstamos por parte del BID estuvo condicionada por el requisito de que los servicios fueran concesionados al sector privado (Joiner, 2006).

Ratificada la privatización por parte de la autoridad municipal, el BID emprende proyectos de reconversión y reformas para facilitar la transición al manejo privado. Toda la licitación obedece a maniobras a favor de la concesionaria, incrementando su influencia e incluso participando en la elaboración de los términos del contrato definitivo. La privatización encontró su justificación en un discurso que hacía referencia a la poca cobertura, baja calidad del servicio, deterioro de la infraestructura e incapacidad pública para hacer inversiones, argumentos que se sostienen con un mercadeo empresarial que informa al ciudadano pero no lo empodera. Se trató de un proceso que respondió a las presiones de los grupos empresariales en alianza con las transnacionales y con evidente exclusión de los empresarios nacionales, pues aplicaron requisitos que estos últimos jamás podían haber cumplido.

72 Se fundó con el Decreto-Ley No. 008, del 19 de agosto de 1994.

Las capacidades que se crearon apuntaban a sostener la concesión y garantizar los términos del contrato, mas no los intereses de los consumidores ni las competencias de los órganos de control, como ECAPAG. El Estado asumió los pasivos laborales, despidos y jubilaciones. No se trasladaron al concesionario los pasivos laborales ni financieros. Todo el proceso estuvo encaminado a generar condiciones para socializar los costos de la privatización y privatizar las ganancias, a través –entre otras regulaciones– del incremento de las tarifas, las subastas competitivas, y el aseguramiento contra riesgos políticos a favor de las corporaciones transnacionales. La primera licitación, convocada en 1998, tuvo por finalidad flexibilizar las condiciones para la segunda licitación, que se convocó en el año 2000, y que terminó con la firma del convenio con la única firma que se presentó: Interagua (Terán, 2004).

El decreto ejecutivo No. 872⁷³, firmado por el entonces presidente Gustavo Noboa Bejarano, autorizó a la ECAPAG para que, en representación del Estado ecuatoriano, delegara la prestación del servicio de agua potable y saneamiento de Guayaquil en condiciones de exclusividad regulada, mediante contrato de concesión por el lapso de 30 años. En el año 2001 se suscribió el contrato de concesión del servicio público de agua potable y saneamiento entre ECAPAG (actual EMAPAG-EP) e Interagua en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington, para asumir la operación, mantenimiento y administración de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial de Guayaquil y realizar todas las inversiones necesarias para la rehabilitación y expansión de dichos servicios⁷⁴.

A partir de la promulgación de la Constitución de 2008 y de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta se establece una renegociación del contrato de concesión con Interagua, que quedó establecida con el Acta de Acuerdos⁷⁵ firmada el 19 de abril de 2010. Los acuerdos básicos fueron: establecimiento de una tarifa social, renegociación de tarifas por incumplimientos de la concesionaria, y renegociación de la cláusula de arbitraje. Tras los cambios de la Constitución de 2008, Water Services Interagua, empresa inglesa formada por Betchel (USA), Edison y United Utilities, vende su paquete accionario del 90%, distribuyéndose de la siguiente manera: Fcc (España) y Pro-Activa Medio Ambiente (Veolia-Francia), con el 51%; la empresa colombiana FANALCA, con el 24,5%; Hidalgo & Hidalgo⁷⁶, con el 24,5%. Fue una operación financiera de monto no revelado.

Analizando los casos internacionales de privatización en los ámbitos del agua y saneamiento, Terán indica que, en el caso ecuatoriano, las principales regulaciones de la concesión a favor de Interagua son:

1. Cuando la empresa concesionaria transfiera los bienes a ECAPAG al finalizar el contrato, se contempla que la concesionaria recupere todas las inversiones realizadas en ampliar, mejorar o rehabilitar los servicios de agua y saneamiento si dichas inversiones no han sido recuperadas mediante tarifas durante el periodo de la concesión.

73 Publicado en Registro Oficial No. 186 del 18 de octubre del 2000.

74 Contrato de concesión ECAPAG-Interagua, 2001. https://www.interagua.com.ec/sites/default/files/portal-de-transparencia/contrato_de_concesion.pdf. El argumento para la firma en Washington era “poder acudir a un arbitraje internacional en caso de disputas”.

75 Acta de Acuerdo entre la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, International Water Services (Guayaquil), Interagua C. Ltda. y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, protocolizado ante la Notaría Trigésima del Cantón Guayaquil a los 19 días del mes de abril de 2010. Documento suscrito por: Ing. José Luis Santos García, Gerente General de ECPAPAG, Ing. Oscar García Poveda, Apoderado de la Gerencia General de Interagua C. Ltda., Ing. Walter Solís Valarezo, Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, como testigo de honor.

76 Su representante, Antonio Hidalgo, está sentenciado en el caso Sobornos 2012-2016 (caso Arroz Verde).

2. Los ingresos de la concesionaria son alimentados con las tasas de mantenimiento del alcantarillado pluvial recaudadas por el Municipio de Guayaquil, el impuesto sobre el servicio de telecomunicaciones y las contribuciones especiales de mejoras.
3. La política tarifaria plantea eliminar las diferencias entre consumidores y los subsidios cruzados, aplicar una revisión de tarifas cada cinco años y realizar modificaciones de las tarifas mediante ajuste automático.
4. No hay restricciones respecto de la localización de nuevas conexiones, por lo que la cobertura de los barrios marginales no está asegurada, ya que estos tienen escasa capacidad de pago y mayores posibilidades de morosidad. La ausencia de restricciones llevaría a que el concesionario instale las nuevas conexiones en los barrios en los que proyecta una mayor rentabilidad, en detrimento de los barrios más pobres.
5. A nombre de atraer inversión extranjera, las regulaciones se vuelen laxas: i) Se reducen las inversiones del concesionario durante el primer quinquenio; ii) Se reducen los requisitos para la rehabilitación de los sistemas de aguas servidas; iii) Se fijan indicadores de calidad y cobertura a partir del quinto año; iv) Se reduce la garantía de incumplimiento del contrato de 30 a 10 millones; v) Se reduce la presión mínima de agua en áreas urbanas y marginales.

Para Terán, los efectos de la concesión no han significado grandes avances respecto de la cobertura del servicio; según datos censales de 2001, el 80,2% de la población tenía agua, cuando en 2010 esta cifra alcanzaba 85,92% (Terán, 2004). Otros autores manejan cifras disímiles: respecto de la cobertura de agua potable, Núñez señala que en cuanto a conexiones de agua, si en el 2001 había 51% de conexiones ahora hay un 85% de cobertura; la deuda de la empresa se refleja en el alcantarillado sanitario, que apenas tiene el 76% de cobertura, y el alcantarillado pluvial, con 54% de cobertura (Núñez, 2018).

Según el contrato, las inversiones que Interagua debe hacer para aumentar la cobertura del servicio son fijas: alcanzan 21,5 millones de dólares por año, cifra que representa la tercera parte de las necesidades del gasto anual. Para solventar esa deficiencia, el municipio destina 45 millones de dólares anuales (Puertas, 2020). Las inversiones que efectúa Interagua se concentran en zonas con mayor rentabilidad, privilegiando las viviendas privadas de alto estándar y los programas municipales, muchos de los cuales no están en uso o no han entrado aún al mercado inmobiliario, mientras que amplias zonas como Monte Sinaí y Ciudad de Dios, donde actualmente viven cerca de 250.000 personas, carecen de agua potable y alcantarillado en redes.

Los sectores populares terminan siendo atendidos con inversiones públicas, en un plan de inversión hasta el año 2023, a fin de que estas zonas, que hoy no tienen agua, lleguen al 100% de cobertura. En marzo de 2015 EMAPAG-EP y el Banco del Estado (BEDE) firmaron un convenio para la construcción de los tramos 3 y 4 del quinto acueducto por un monto de 17,6 millones de dólares; con esta obra se abastecerán de agua 350.000 habitantes de los sectores de Monte Sinaí, Trinidad de Dios, Sergio Toral I y II y Ciudad Victoria, en el noroeste de la ciudad. El plan contempla la construcción de cuatro reservorios de 5.000 m³ cada uno⁷⁷. En diciembre de 2018, la Municipalidad de Guayaquil anuncia la construcción del proyecto “Agua del Sinaí”, en el que participan EMAPAG-EP e Interagua; consiste en la venta de agua en tanquero a 0,75 dólares el tanque de 55 galones –un ahorro del 25% en el precio–, lo cual es posible gracias a la construcción de una toma de agua para

77 <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/03/30/nota/4719571/ano-obra-2-tramos-acueducto>

tanquero en la zona de Monte Sinaí que acorta la distancia de aprovisionamiento. Se prevé que en 2023 la zona tenga el servicio de agua a través de la red intradomiciliaria.

En estos barrios se da un doble perjuicio: no reciben agua de calidad y se les cobra arbitrariamente por el agua en tanquero. El cuadro 2 muestra la diferencia del costo del agua si se compra al tanquero o si se distribuye por red. Cabe señalar que la zona de Monte Sinaí se comenzó a poblar aproximadamente desde el año 2000, lo que implica que en una familia de estos sectores populares demora un promedio de 20 a 25 años antes de contar con el servicio de agua potable regularizado.

Tabla 6. Cálculo comparativo de costos del m³ de agua distribuido por tanquero en comparación con el agua distribuida por red

Descripción	Valor unitario (en dólares)	Valor total (en dólares)
Consumo promedio mensual por tanquero: 60 tanques de 55 galones (12 m ³)	1,00*	60,00
Consumo promedio mensual por tanquero: 60 tanques de 55 galones (12 m ³)	0,75**	45,00
Costo de 12 m ³ distribuidos por red (agua+alcantarillado+costo fijo)	1,85***	22,20
Costo de 12 m ³ calculado con la tarifa social si hubiera red	1,00	12,00

Tanquero que no es del Proyecto Interagua.

**Tanquero del Proyecto "Agua para Sinaí", de Interagua.

***Tarifa de Interagua de distribución por red para el sector de Urdesa.

Fuente: Interagua

Elaboración: Patricia Sánchez

La tarifa de Interagua por el servicio de agua es de 0,57 dólares por cada m³ (incluye agua, alcantarillado, cargo fijo), mientras en Quito es de 0,42 dólares. Si bien el costo de producción del agua es de 0,10 dólares el m³, lo que encarece el precio final es el tratamiento por la turbidez. En Guayaquil, el 57% del agua se pierde por las fugas no reparadas en los 560 km de tubería de asbesto-cemento. Pero es la tarifa industrial la que genera los mayores conflictos: 5,00 dólares el m³ (incluye agua y alcantarillado), precio fijado por la política tarifaria del que más consume más paga (Puertas, 2020)⁷⁸. La tarifa social del agua de 0,10 dólares el m³ solamente ha beneficiado a menos de 4.000 usuarios, pues los parámetros son de difícil acceso, como el no tener ningún otro tipo de servicio y una vivienda de menos de 48 m² (Núñez, 2018).

La mala calidad de las tuberías provoca permanentes rupturas, que dejan a zonas importantes de la población sin el servicio por periodos de 24 a 48 horas, obligando al uso más frecuente de cisternas en las viviendas. Las tuberías en mal estado ocasionan pérdida de presión, lo que exige el uso de bombas de succión en las viviendas; también provocan la contaminación del agua, sobre todo cuando hay un incremento del nivel freático por el flujo de mareas, lo que la hace no apta para el consumo humano, obligando a hervirla o a consumir agua embotellada.

Los conflictos entre los usuarios y la empresa⁷⁹ se producen por el alto costo de las planillas por consumos no justificados, el cobro anticipado y la mala calidad o falta de servicio. El alto costo de la planilla, que es el reclamo más usual, siempre está justificado por las supuestas “fugas detectadas en las instalaciones interiores del propietario”; su solución enfrenta la imposición de un protocolo de reclamo en favor de la empresa, que deja al usuario en total desventaja. Una vez agotada la primera instancia de reclamo con Interagua, se puede reclamar a la EMAPAG-EP como ente regular, pero el protocolo sigue siendo favorable a la empresa. La última instancia es la Defensoría del Pueblo, donde finalmente los acuerdos –que son en su mayoría tramitados por los abogados de Interagua– terminan inclinando la balanza a favor de la empresa. Se trata de un proceso engorroso y desgastante que muchos usuarios no pueden enfrentar, por lo que terminan en los usuales “convenios de pago”, que mantienen a los usuarios en deuda permanente con la empresa.

Los conflictos entre Interagua y la EMAPAG-EP generalmente se producen por cortes permanentes en el servicio y retardo en las inversiones, lo que ha generado multas insignificantes frente a la rentabilidad de la concesión. Aunque la responsabilidad de mantener las redes en buen estado recae en el concesionario, el cabildo ha invertido más que la empresa en la conversión del sistema de alcantarillado. En 2018 el Banco Mundial aprobó un financiamiento de 233,6 millones de dólares para el Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Guayaquil, que se suma al financiamiento inicial de 102,5 millones de dólares aprobado en 2015. El crédito se destinará a la construcción de la planta de tratamiento Los Merinos, como parte del plan de universalización de los servicios de saneamiento y tratamiento de aguas residuales en Guayaquil⁸⁰.

En el año 2019 Interagua facturó ingresos por 166 millones de dólares y utilidades por 19 millones de dólares. Consta entre las 100 empresas con mayor facturación en el país. Sus ingresos provienen de la venta de agua a 550.000 clientes cautivos en Guayaquil; venta de agua a AMAGUA, que provee a Samborondón y La Aurora (Daule); cobro del servicio de alcantarillado a 450.000 viviendas con conexiones a la red; tasa de mantenimiento del alcantarillado pluvial; tasa de contribución especial de mejoras⁸¹. Para Terán, la concesionaria es eficiente y tiene altos márgenes de utilidad porque cuenta con un contrato muy bondadoso (Terán, 2004).

Fundación Malecón 2000

Las fundaciones como forma de gestión urbana se inauguran con la construcción del Malecón 2000, obra emblemática de la regeneración urbana socialcristiana. Esta obra se ejecuta por el interés que muestra el banco La Previsora en revalorizar el sector, que mostraba cierto deterioro por el abandono y traslado de su población hacia sectores residenciales de alto estándar. La propuesta, originalmente, planteaba incidir en la zona central y alledaña para la reactivación de la economía urbana con efectos en toda la ciudad, desde una perspectiva de regeneración integral. Sin embargo, el proyecto degeneró en la construcción de espacios de alta rentabilidad en favor de la fundación que la regenta; la incorporación de elementos de seguridad que derivaron en mecanismos de control y discriminación de los visitantes; la nula participación ciudadana; su carácter focalizado,

79 Existen además los conflictos muy antiguos entre instituciones públicas y la concesionaria, generalmente instituciones educativas, deportivas, de salud y de vivienda con altísimas deudas y sin solución.

80 <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/07/02/banco-mundial-aprueba-us-2336-millones-adicionales-para-ampliar-cobertura-de-saneamiento-en-guayaquil-ecuador>

81 <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/agua-guayaquil-millonario-negocio-servicio-cuestionado/>

que concentra para sí el impacto del proyecto, contrariando la propuesta inicial de convertirse en un proyecto que irradie desarrollo a las zonas aledañas; la creación de una regulación *ad hoc* a su favor, reformando regulaciones y usos del suelo existentes y debilitando la acción municipal. De esta forma se inicia el ciclo de la planificación de proyectos por fuera del municipio y el debilitamiento de una gestión pública que garantice la inversión en favor de la ciudad. Se terminó favoreciendo las políticas privatizadoras, la instauración del mercado en los servicios urbanos, la privatización y securitización del espacio público y la exclusión social (Navas, 2012).

Una agria discusión entre el alcalde Nebot y el Ministerio de Cultura evidencia cuan legitimada está la gestión de las fundaciones. El Municipio reclama el pago de alcúotas por concepto de aseo y seguridad en el norte del Malecón 2000, donde se emplaza el Museo Contemporáneo, a favor de la Fundación Malecón 2000 a cargo del mantenimiento. Al respecto, Nebot indica:

“Si toda la gente que alquila un pequeño local en el Malecón paga su mantenimiento, los señores del Ministerio por qué no pagan (...)”. Nebot dijo que es la “diferencia entre lo que funciona y lo que no funciona”, en referencia a la administración municipal y la del Gobierno. Explicó que a la Fundación Malecón 2000 le cuesta 9 millones de dólares anuales el mantenimiento de los malecones Simón Bolívar y el Salado. Los ingresos del malecón son 10 millones por año. “Por consiguiente, ¿cuánto le cuesta a la ciudad mantener los malecones? Cero”, dijo Nebot⁸².

La renovación del Malecón 2000 ejemplifica la aniquilación del espacio público en favor del sector privado, o la privatización del espacio público. La creación de espacios genéricos alrededor de centros comerciales, que acogen las también genéricas marcas transnacionales de comida rápida, se impone sobre el valor patrimonial de las edificaciones existentes, el paisaje y el medioambiente. Espacios estrictamente vigilados para garantizar la imagen de la ciudad vitrina, que excluye a quienes no cumplen con presupuestos éticos y morales, revelan cómo se construye la ciudad real y simbólica desde el poder, y como se articulan las políticas urbanas y las dinámicas del poder en un proyecto de ciudad de y para las élites.

Fundación Siglo XXI y la regeneración urbana

Malecón 2000 se posesiona como el ejemplo del proyecto urbano que, al mismo tiempo que regenera espacios degradados, representa el símbolo del orgullo de la ciudad. Un fuerte poder simbólico que se replica a través del Plan de Proyectos Estratégico de Desarrollo Urbano para Guayaquil propuesto por la Dirección del Plan de Desarrollo Urbano Cantonal, bajo el nombre genérico de regeneración urbana.

Para ejecutar los proyectos de regeneración urbana del centro de la ciudad se crea la Fundación Municipal Guayaquil Siglo XXI, que será la encargada de administrar y mantener las obras de infraestructura construidas. Su acción apunta en varias líneas: potenciar el mejoramiento y construcción de infraestructura y la construcción de nuevos malecones en las riveras del río Guayas y del Estero Salado; edificar pasos elevados tanto para vehículos como para peatones; construir

82 <https://www.elcomercio.com/tendencias/polemica-deuda-ministeriodecultura-fundacion-malecon.html>

el puente El Velero para descongestionar el tránsito vehicular del puente 5 de Junio; mejorar los aspectos físicos e implementar mobiliarios y áreas de esparcimiento en parques y parterres; “modernizar” el transporte público con el sistema denominado Metrovía; impulsar la dotación de agua potable y alcantarillado en barrios de clase media y sectores populares con muchos años de asentamiento. Un proyecto importante de regeneración urbana es la intervención en el Cerro Santa Ana y la construcción del Proyecto Puerto Santa Ana, este último en alianza público-privada con la inmobiliaria Ciudad del Río, perteneciente al Grupo Nobis, con oferta de hoteles, oficinas y vivienda para grupos de altos ingresos⁸³.

Pero la regeneración urbana no solo es una cartera de proyectos, sino que ha superado los límites del casco central, llegando a otros barrios por los principales ejes viales de la ciudad. Comprende la reconstrucción, remodelación, transformación o mejoramiento de los bienes municipales de uso público, tales como calles, veredas, parterres, distribuidores de tráfico, parques, etc. y el mejoramiento y la transformación de inmuebles de dominio particular o privado, en fachadas, culatas, columnas, portales, etc., con el objetivo de renovar y revitalizar su valor arquitectónico y paisajístico. Con esto, la imagen de la ciudad regenerada se generaliza. Pero, además, genera importantes ingresos a la caja municipal por obras de mejoramiento cobradas en los predios urbanos de todos los beneficiarios, así como por el pago del uso de ductos para los cables soterrados (energía eléctrica y telefonía) a empresas públicas y privadas.

Al respecto, el alcalde Nebot manifiesta: “Los trabajos urbanísticos de la regeneración urbana han marcado un cambio en la fisonomía del paisaje de Guayaquil y de la forma de pensar del guayaquileño, siendo un ejemplo para otras ciudades”⁸⁴.

El paisaje urbano renovado también implica el desplazamiento del trabajo informal de las calles y espacios regenerados hacia las periferias urbanas, donde se han generado grandes sectores de ferias abiertas cada día más grandes y permanentes; en el argot popular se las denomina “el mall del suelo”. Las calles y veredas son ocupadas bajo un aparente desorden, que vincula a moradores, comerciantes y clientes en un espacio sin ninguna condición funcional, higiénica ni de ornato, absolutamente opuesta al aséptico concepto de las zonas regeneradas, y que somete a los comerciantes informales a perversas formas de auto-explotación. Cuando por desconocimiento o por espíritu transgresor los informales regresan al espacio regenerado, son violentamente reprimidos por la Policía Metropolitana⁸⁵.

Sin embargo, la suma de megaproyectos y microproyectos urbanos que se generan a través de una gestión urbana fragmentada, así como los mecanismos de poder que se despliegan por parte de las autoridades, no han podido constituir verdaderas políticas públicas para el bienestar de sus habitantes. Más bien son obras destinadas a crear la marca ciudad para venderla en los circuitos de turismo nacional e internacional, una ciudad para el espectáculo, una ciudad de postal.

La ciudad configura sus transformaciones de acuerdo con las lógicas que intervienen en ellas. El Estado, a través de regulaciones y políticas, define la forma, localización y objetivo público que facilitan el acceso y usufructo del suelo urbano. De varias maneras apuntala el despliegue de diferentes formas de realización de otras lógicas, que en la actualidad se centran en el mercado. Al respecto, Villavicencio indica que “alrededor del 75% de la inversión municipal, en los primeros

83 http://app.sni.gob.ec/sinlink/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/PLAN_DE_DESARROLLO_%2009-01-2012_15-11-2014.pdf

84 <http://guayaquil.sigloxxi.org/>.

85 <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/una-travesia-por-el-mall-de-los-suelos-en-el-suroeste-de-la-urbe>

años de la administración de Febres Cordero, se localizó en el norte y centro de la ciudad y de sus áreas inmediatas”; y menciona el caso de los centros comerciales conocidos como *malls*, que se van localizando en los principales ejes viales. Estas dinámicas se mantienen y profundizan en el gobierno de Nebot. Villavicencio reseña otras operaciones inmobiliarias de envergadura en servicios y vivienda, así como el crecimiento conurbado de la ciudad hacia Durán, Samborondón y Daule, provocando un acelerado y descontrolado crecimiento de su planta urbana (Villavicencio, 2012).

Esta misma dinámica es la que produce esa ciudad dual, que Romero y Tomasi califican así: “El Guayaquil de hoy presenta un fenómeno irresoluto entre el aumento del núcleo urbano a la par con la exclusión social y la pobreza”. A esta conclusión llegan luego de analizar desde el territorio el presupuesto invertido por la municipalidad en obras de regeneración urbana durante el año 2012-2013. Muestran cómo barrios periféricos de la ciudad, conocidos por su situación de precariedad y vulnerabilidad, que albergan a 888.675 personas y representan el 76% de la población, reciben el 46% de la inversión; en tanto que barrios de clase media alta y alta, donde habitan 276.537 personas que representan el 24% de la población, reciben el 54% de la inversión. La diferencia de la inversión per cápita está entre 9 dólares para el primer caso frente a 52 para el segundo caso. Surgen entonces interrogaciones en torno al manejo presupuestario en el programa insigne de la regeneración urbana: “¿Cuáles son las obras y quiénes gozan de los beneficios de la Regeneración? ¿Sería la misma lógica si los presupuestos se construyeran de forma participativa? ¿Hay compromisos por ampliar el bienestar a los pobladores?” (Romero y Tomasi, 2013).

Agencia de Tránsito Municipal ATM y Megaproyecto Aerovía

El Megaproyecto Urbano de la Aerovía está a cargo de la Agencia de Tránsito Municipal y es presentado por la municipalidad como solución a los problemas de movilidad de la ciudad. El proyecto nace en el año 2015, su construcción se inició en el 2019 y se prevé sea inaugurado en octubre del 2020. Tiene un costo de 134 millones de dólares: 85% proviene de un crédito de la Agencia Francesa de Desarrollo al Municipio de Guayaquil, a 20 años plazo y al 5,8% de interés; y 15% proviene del consorcio Sofratesa Inc.⁸⁶ y Poma S.A.⁸⁷, que tendrá la concesión por 30 años. El pasaje costará 0,70 dólares y toda la rentabilidad será del consorcio. 157 cabinas cubrirán una ruta de 4,1 km, entre Guayaquil y Durán, para transportar a 40.000 pasajeros diarios. El proyecto promete aliviar el cruce del puente de la Unidad Nacional, reduciendo el tiempo de una hora a 15 minutos, y mejorar el tráfico del centro de la ciudad de Guayaquil, de donde se retirarán 300 taxi-rutas que son los que ahora dan el servicio de transporta a Durán.

Colectivos urbanos han observado este proyecto en algunos aspectos. Primero, una alta inversión de carácter pública que, bajo la modalidad de alianza pública-privada, entrega la operación del sistema a un consorcio privado durante 30 años, sin retorno económico a las arcas de la ciudad. Segundo, el costo de la inversión versus la capacidad de personas a movilizarse: no se justifica si se compara con la Metrovía, que moviliza diariamente a 400.000 personas, siendo su costo de inversión de 92 millones de dólares en todo el sistema existente. Tampoco puede ser considerado un transporte masivo, ya que su capacidad diaria esperada es de apenas 40.000 personas, en

86 Empresa dedicada a los proyectos de transporte urbano, de capitales multilatinos. <https://sofratesa.com/>


87 Empresa Francesa líder de transporte por cable en Latinoamérica. <https://www.bnamericas.com/es/perfil-empresa/poma-galski-sa>

una distancia muy corta y en una sola ruta. Su verdadero potencial es el turístico y se constituye como un artefacto estético-simbólico para la construcción de la identidad de la ciudad. Una tercera objeción está relacionada con el impacto que tiene el proyecto en el paisaje urbano: para la construcción de las paradas se ha afectado edificaciones patrimoniales como la piscina pública, el Cementerio General y la Casa de la Cultura⁸⁸.

Otro cuestionamiento proviene a la ausencia de planificación integral del sistema de transporte del conurbado Duran y Samborondón. No existen estudios integrales que permitan conocer el origen y destino de la movilidad humana para determinar cuál es y donde está la verdadera demanda. Lo que se avizora es que “una vez puesta en operación, la Aerovía sea un privilegio para pocos, un juguete caro sin utilidad para la población y sin ningún beneficio para la ciudad que aportó para su construcción”⁸⁹.

88 <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/aerovia-transito-guayaquil-criticas/>

89 <https://www.pressreader.com/ecuador/diario-expreso/20190611/281934544454566>



7. Caracterización y análisis territorial: vulnerabilidad, inequidad, segregación

Guayaquil es una ciudad portuaria cuya actividad económica gira en torno a las exportaciones agrícolas y a la importación de una variedad de bienes para la industria y el comercio, lo que genera un intenso tráfico aéreo y terrestre. Por otro lado, el colapso financiero y bancario de 1999, que condujo a la dolarización, provocó una masiva emigración preferentemente a España e Italia. De ahí se genera una fuente importante de remesas para muchas familias guayaquileñas, con quienes los migrantes mantienen un vínculo afectivo muy fuerte, que se activa cada año en época de vacaciones, justamente en los meses de febrero y marzo.

La ciudad tiene un patrón histórico de segregación socioespacial que se ha visto reforzado en los últimos 30 años por las políticas urbanas de mercado, que agravan las condiciones de desigualdad territorial y disparidades sociales. Estas se manifiestan en una gran cantidad de población viviendo del trabajo en la calle y en asentamientos humanos informales, con altos índices de precariedad por la falta y/o deficiencia de los servicios públicos y el hacinamiento, amplificando las posibilidades del contagio al interior de las viviendas y en el espacio comunitario y público.

La combinación de estos factores contribuyó a una propagación desmedida del virus, afectando directamente a la población más vulnerable. En este capítulo nos referiremos a cinco factores que consideramos los más relevantes:

1. Trabajo informal;
2. Desigualdades intra-urbanas;
3. Movilidad urbana;
4. Infraestructura de salud;
5. Gestión territorial.

Trabajo informal

Guayaquil es la ciudad que presenta las mayores tasas de informalidad laboral del Ecuador. Del total de la población económicamente activa, el 16,2% se encuentra en el sector informal, mientras que el 2,9% está en el desempleo completo. Esto significa que solo en Guayaquil hay 198.482 personas subempleadas y, al menos, 35.241 personas sin ningún tipo de empleo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2019. El INEC define como

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

subempleados a todas las personas que perciben ingresos inferiores al salario mínimo de 400 dólares mensuales en el año 2020.

Son miles de personas que inundan calles y parques de la ciudad de diferentes barrios (incluso los periféricos), con mayor preeminencia en las áreas comerciales centrales, ofertando todo tipo de bienes y servicios en condiciones muy precarias. Se ubican preferentemente en lugares de gran circulación de personas y vehículos; de forma estable ocupan amplias zonas de la ciudad, como el “mall del piso”⁹⁰ en el suburbio Oeste y la “bahía” en el centro de la ciudad. Esta última es una zona de intenso comercio de aproximadamente un kilómetro cuadrado, donde trabajan alrededor de 5.000 comerciante formales e informales; se estima que unas 60.000 personas al día compran en este sector. Otras actividades informales son la comercialización de pequeñas artesanías domésticas, lavado y cuidado de vehículos en la calle, entre otras.

Foto 1. La entrada de la 8. Segundo día de semáforo amarillo de Guayaquil



Fuente: Diario Expreso, 20 de mayo de 2020.

90 Video filmado en Mall del Piso, Cisne 2, Suburbio Oeste. Filmado el 2 de mayo de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=-JbDiqxH4Mfw>

Foto 2. La Bahía de Guayaquil en semáforo amarillo



Fuente: La República Ec., 20 de mayo de 2020.

Las personas vinculadas al trabajo informal no llegan a cubrir los costos de la canasta básica (713 dólares mensuales) y dependen de sus ingresos diarios para llevar el sustento a sus hogares. El indicador de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁹¹ determina que 1´110.678 habitantes, correspondientes al 48% de la población en Guayaquil, **son pobres**⁹².

91 Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, es una medida de pobreza multidimensional desarrollada por la CEPAL. Abarca cinco dimensiones que miden indicadores de privaciones: capacidad económica, acceso a educación básica, acceso a vivienda, acceso a servicios básicos, hacinamiento. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas/>

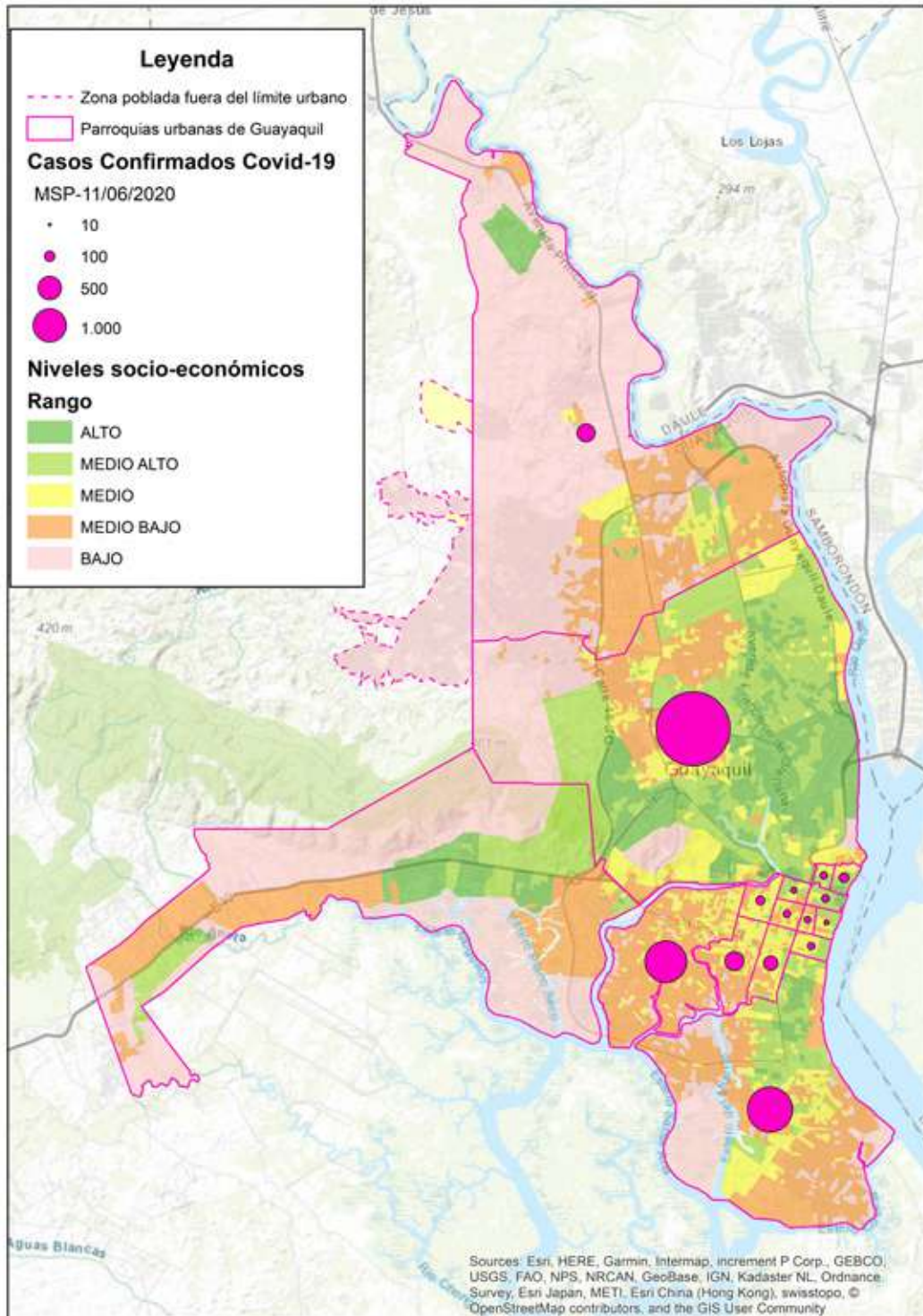
92 <https://www.revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/el-subempleo-explica-por-que-alguayaquileo-le-cuesta-mas-la>

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Mapa 20.

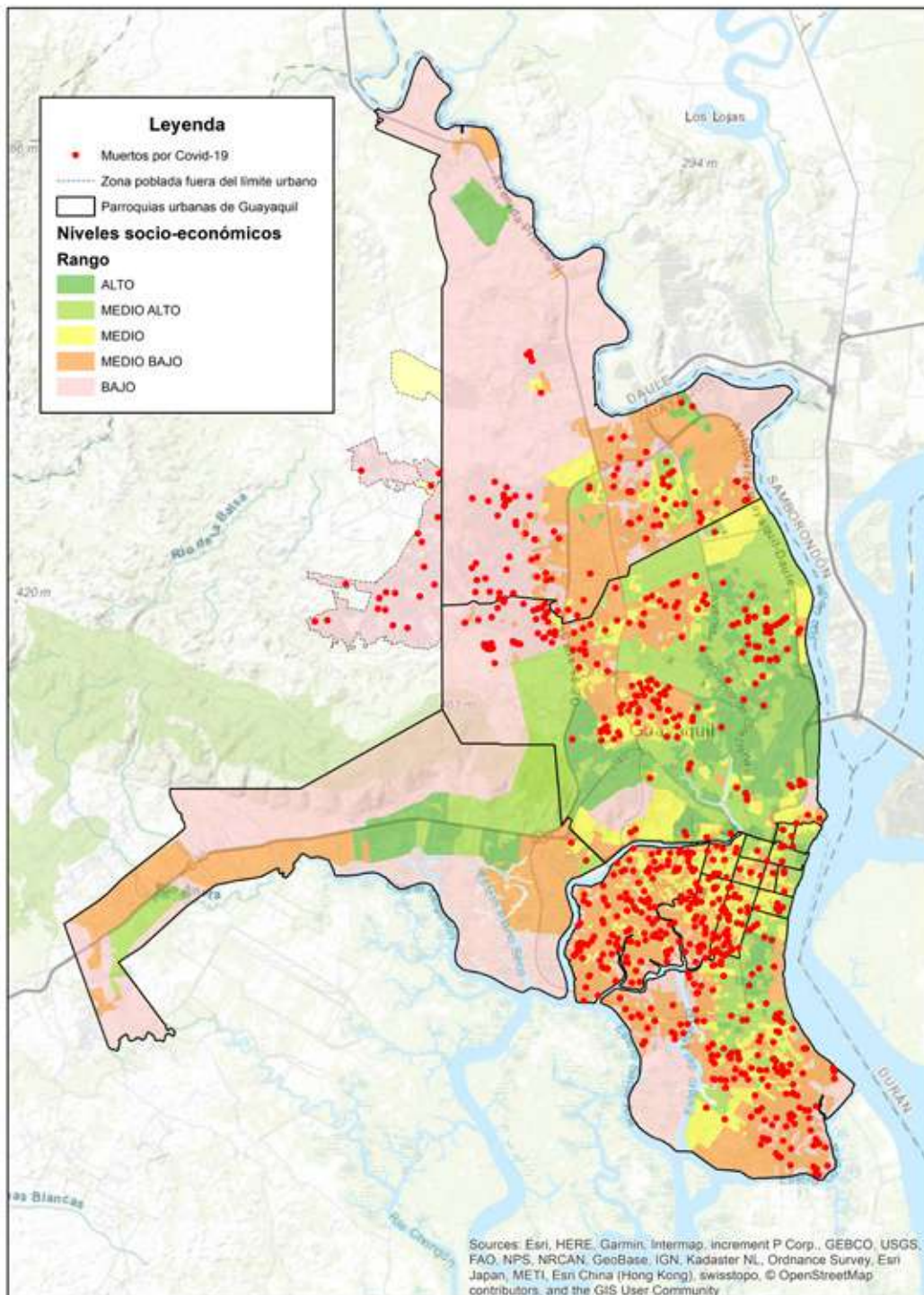
Guayaquil: Nivel socioeconómico y casos confirmador de Covid-19



Fuente: INEC (2010), MSP (marzo-junio 2020).
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

Mapa 21.

Guayaquil: Nivel socioeconómico y fallecidos por Covid-19



Fuente: INEC, 2010; DD.HH. (marzo-abril 2020); Saltos Luis (4 de abril de 2020).
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

En Guayaquil, como en otras ciudades y comunidades del país, la pandemia de Covid-19 no llegó de la misma manera a todos los grupos sociales; existen grupos más vulnerables que otros. La vulnerabilidad está “íntimamente correlacionada con la posición socioeconómica [...] ligada a la edad, sexo, condición etno-cultural, etc.” (Blaikie, 1996:30).

Para Romero y Tomasi (2013), los gobiernos municipales históricamente han atendido de manera desigual e inequitativa a los diferentes espacios de la zona urbana de Guayaquil, generando paisajes de “exclusión y pobreza”, espacios socioeconómicos desiguales que se decantan en las formas diferenciadas de vivir, enfermar y morir (Zamora, 2019) en general, y a causa del Covid-19 en particular.

Para localizar a los grupos más vulnerables al impacto del Covid-19 fue necesario enfocar la salud desde el campo de los derechos de ciudadanía (saneamiento⁹³, medio ambiente, calidad del aire, transporte, educación, alimentación, entre otros). La ausencia de estos derechos produce sociedades desiguales. En este sentido, la salud de la población y la vulnerabilidad a las enfermedades se define por estas inequidades (Spinelli, 2010).

Estos territorios de desigualdad e inequidad fueron espacializados para el presente análisis mediante la caracterización de los niveles socioeconómicos, a partir de la información a nivel de sector censal levantada por el INEC (2010) y explicadas en detalle en el Anexo 1. Las zonas con mayor desigualdad socioeconómica (mapa 5) se ubican en color rojo y las de menor inequidad en color verde; estas últimas están concentradas en el casco central urbano de la ciudad.

Tanto Ciudad Victoria como la urbanización Mi Lote fueron reevaluadas en 2020⁹⁴ a partir de lo establecido en 2010 por el INEC, debido a que estas zonas, a pesar de ubicarse fuera del límite urbano, cuentan con servicios básicos. En el caso de Ciudad Victoria, fue un proyecto construido como parte de los programas de vivienda del gobierno central para reubicar a las familias desalojadas de Ciudad de Dios. En el caso de Mi Lote, fue un proyecto de la municipalidad destinado a familias de bajos ingresos, pero con estabilidad laboral.

De acuerdo con el MSP, la parroquia Chongón no presenta casos de Covid-19. Esta información, sin embargo, se contradice con los datos de muertes por Covid-19 registradas y localizadas en fuentes secundarias⁹⁵. Ante este conflicto de información surgen cuestionamientos respecto del registro o subregistro de casos de Covid-19 y de fallecidos por parte del MSP.

Correlacionando espacialmente las muertes por Covid-19 registradas y localizadas con los casos de Covid-19 del MSP, podemos establecer que las zonas de mayor afectación fueron: Febres Cordero (Suburbio); parroquia Ximena (Guasmo); parroquia Tarqui (Mapasingue, Sauces); y parroquia Pascuales (Bastión Popular, Pascuales, barrios hacia el oeste de la vía perimetral). Todos estos sectores corresponden a asentamientos informales de bajos ingresos, con excepción de Sauces.

93 La provisión de servicios públicos responderá a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. Los precios y tarifas de estos servicios serán equitativos, a través de tarifas diferenciadas a favor de los sectores con menores recursos económicos [...], para lo cual se establecerán mecanismos de regulación y control (COOTAD 2016 [2010]), Art.137).

94 Entrevista a Patricia Sánchez.

95 DDHH (10 de marzo al 29 de abril de 2020), Saltos Luis (4 de abril de 2020). Disponible en <https://www.zeemaps.com/view?group=3758808&x=-79.925703&y=-2.148867&z=2>

Desigualdades intraurbanas

Suelo y vivienda

El suelo urbano es uno de los principales recursos que tiene la ciudad; según el régimen urbano y las regulaciones urbanísticas establecidas, su acceso está determinado por el Estado o por el mercado. En condiciones de pobreza estructural, procesos urbanos dependientes y Estados deficitarios, quienes no pueden acceder al suelo urbano por la vía del mercado o por la vía del Estado lo hacen a través de mecanismos informales, como la ocupación irregular de suelo o los mercados informales de suelo.

Las “invasiones”, como popularmente se denomina a la forma de ocupación del suelo por parte de los sectores populares en Guayaquil, se han convertido en el patrón de crecimiento de la ciudad, un fenómeno antiguo y persistente donde la ausencia de políticas públicas es la política. La explosión de la demanda de suelo en la ciudad de Guayaquil se da a partir de los años 50⁹⁶. El surgimiento del Suburbio Oeste marca el inicio de los asentamientos informales, que son áreas residenciales con las siguientes características: 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre la tierras ni sobre las viviendas en las que habitan, bajo modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana; y 3) las viviendas pueden obviar el cumplimiento de las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas⁹⁷. Las invasiones pasan de representar cerca del 13% en 1950 a representar el 52,5% del área neta urbana en 2020 (cuadro 2). Estas cifras se tornan mucho más preocupantes cuando se trata del suelo de uso residencial, donde el 67,59% es suelo informal según un estudio realizado por UN-Hábitat en el año 2002⁹⁸.

Tabla 7. Población, crecimiento, área, densidad, suelo formal y suelo informal en Guayaquil (1950-2020)

Años	1950	1962	1974	1982	1990	2001	2010	2020
Población	258.966	510.804	823.219	1.199.344	1.529.884	2.039.043	2.434.079	2.723.665
Tasa crecimiento	6,7% *	5,67%	4,14%	4,44%	2,87%	2,51%	1,54%	
Área neta (ha)	1.100	2.200	4.693	8.841	10.327,45	17.284,41	28.654,21	29.954
Densidad	235	232	175	141	125	118	85	90
Suelo formal (ha)	960	1.563	3.081	5.332	5.037,59	8.059,32	13.443,22	14.225
Suelo informal (ha)	140	637	1.612	3.509	5.289,86	9.225,12	15.210,99	15.729
% Suelo informal	12,73	28,95	34,35	39,69	51,22	53,37	53,08	52,51

*Tasa de crecimiento entre 1942-1950.
Fuente: Censo de población y Vivienda 2010. INEC.
Elaboración: Patricia Sánchez

96 En 1955 se modifica el límite urbano de la ciudad de Guayaquil, incorporando a la ciudad tierras rurales de las haciendas La Atarazana, al norte, El Guasmo, al sur, y La Saiba, al oeste.

97 Derived from UN-Habitat (2003), The Challenge of Slums; UN-Habitat (2013), The State of the World Cities Report 2012/13. Refer to Issue Paper No. 9 on Land for 'security of tenure' definition.

98 Indicadores Urbanos de la Ciudad de Guayaquil, 1996-2000. UNDP/UN Hábitat y Municipio de Guayaquil, 2002.



GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Las condiciones estructurales que están en la base de la formación de los asentamientos informales se ven agravadas por las políticas neoliberales que se implementaron a nivel local y nacional a partir de los años 80, cuando el Estado deja de producir vivienda social y esta pasa a ser una oferta bajo relaciones de mercado. Esto supone que una gran cantidad de la población, que no puede acceder a vivienda por la vía del mercado debido a sus bajos o inestables ingresos, buscara resolver su problema habitacional a través de los asentamientos informales.

A nivel nacional, las reformas neoliberales de reducción del Estado llegan al sector de la vivienda; en 1992 desaparece la Junta Nacional de la Vivienda, y la oferta de vivienda social queda en manos de las empresas constructoras e inmobiliarias; el Banco Ecuatoriano de la Vivienda se convierte en banca de segundo piso para financiar la oferta de vivienda. La demanda es financiada por la banca privada. De esta forma se va configurando la nueva política habitacional de mercado, que comienza a operar en 1998⁹⁹.

A nivel local, el Municipio de Guayaquil emprendió una reforma del catastro urbano que implicaba legalizar 350.000 lotes informales, para lo cual promovió una masiva política de legalización del suelo, unificando leyes y reglamento existentes¹⁰⁰ a tono con las tesis de Hernando De Soto (autor del libro *El otro sendero*), bajo cuya influencia el Banco Mundial masificó las políticas de legalización del suelo informal, con la finalidad de que pudiera ser incorporado al mercado formal y servir de hipoteca para créditos productivos orientados a eliminar la pobreza.

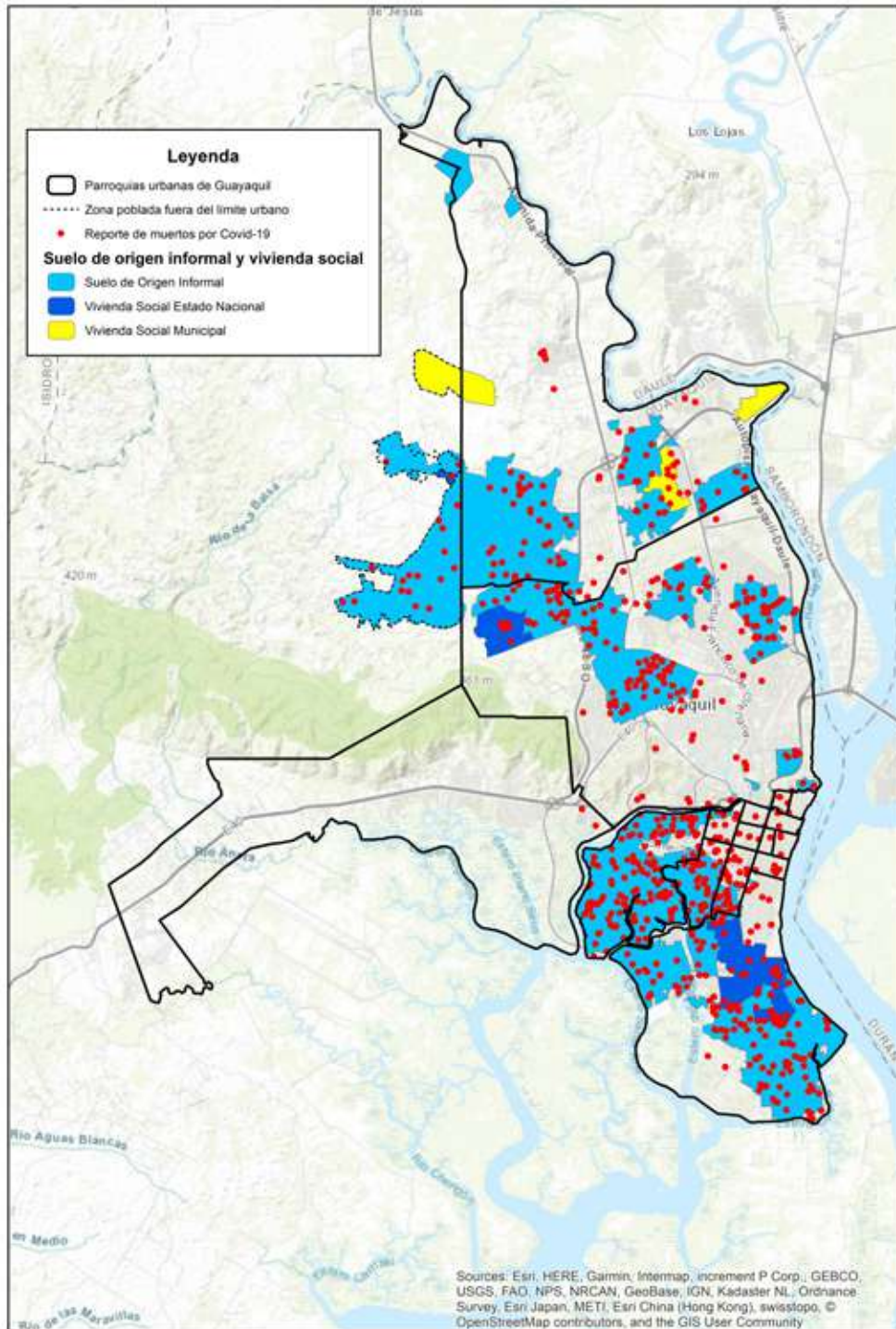
Además, el Municipio de Guayaquil incursiona en la oferta de vivienda social a través de alianzas público-privada: invierte en la compra del suelo y en la construcción de infraestructura urbana y luego los licitar a las constructoras privadas para la construcción de la vivienda. El mercado de esta vivienda está destinado a los quintiles 3 y 4, excluyendo a los sectores más pobres.

99 En 1989 se entregaron las últimas viviendas sociales ofertadas por la desaparecida Junta Nacional de la Vivienda.

100 El Municipio de Guayaquil ha entregado 155.305 títulos de propiedad (44%) en el periodo 1993-2013. La Ley 33/1997 y la Ley/88, ambas de legalización del suelo informal en Guayaquil, cubren todo el territorio informal existente a la fecha.

Mapa 22.

Guayaquil: Suelo informal, vivienda social y fallecidos por Covid-19 reportados en casas y calles



Fuente: DD.HH. (de marzo al 29 de abril de 2020); Saltos Luis (4 de abril de 2020), Patricia Sánchez, 2020.
Elaboración: Patricia Sánchez y Giannina Zamora.

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Sin mecanismos formales de acceso a la vivienda, la única opción para las familias populares son los asentamientos informales. Estos se producen y reproducen al calor de una potente política de legalización, que actúa reforzando los mecanismos de acceso al suelo informal, ya que la legalización se convierte en una de las principales promesas en la venta del suelo informal, alentando de esta forma nuevos asentamientos informales (Smolka, 2002).

Los asentamientos informales existen en condiciones de alta precariedad debido a la carencia de todos los servicios públicos: agua, alcantarillado, transporte, escuelas, centros de salud, parques, etc.; el proceso de consolidación es lento y oneroso, y recae totalmente sobre los hombros de las familias, siendo el rol de la mujer protagónico en la construcción de su hábitat y en la reproducción de la vida. El período de consolidación de un barrio informal es de 15-20 años; posteriormente entran en el proceso de legalización municipal, lo que les permite acceder a servicios públicos. La actual zona de concentración de los asentamientos informales es Monte Sinaí y Ciudad de Dios, que datan de los años 2000. Actualmente los ocupan 200.000 habitantes en la más alta precariedad (Sanchez, 2015).

En Guayaquil, 7 de cada 10 viviendas son autoproducidas, en procesos prolongados y discontinuos de tiempo que suelen durar un promedio de 20 años, tiempo durante el cual la familia convive sin servicios básicos y con los materiales de construcción. Las viviendas, además, reservan una importante área para el trabajo autónomo, como pequeñas tiendas de barrio y talleres de costura o carpintería, densificándolas aún más. Esto obliga a que muchas de las actividades comunes y sociales se desplacen al exterior de las viviendas ocupando aceras y calles (Sánchez, 2015).

Las condiciones del parque habitacional existente en Guayaquil se muestran en el Cuadro 4. Existen 591.852 hogares, de los cuales el 41,73 % son hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Tabla 8. Condiciones habitacionales de Guayaquil. Hogares según Necesidades Básicas Insatisfechas

Hogares según NBI	Sin NBI	Con NBI	Total
#	344.913	246.939	591.852
Porcentaje	56,27%	41,73%	100,00%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEC.
Elaboración: Patricia Sánchez.

Acceso al agua potable y alcantarillado

El cantón Guayaquil tiene una cobertura de agua potable por la red pública del 85,92%, y una cobertura de alcantarillado del 61,67% (INEC, censo 2010). Haciendo una comparación, se observa que el cantón Quito tiene una cobertura de agua potable por red pública de 96% y un 90,9% de cobertura de alcantarillado (SENPLADES et al., 2014:89-91), a pesar de que Guayaquil tiene el mismo nivel de importancia económico y financiera que Quito.

El cuadro 5 registra la cobertura de agua y sus formas de distribución; 14,08% de las viviendas ocupadas, que albergan a 320.000 habitantes¹⁰¹, carece de agua potable en red. El cuadro 6 registra la cobertura de servicio de alcantarillado y sus formas de recolección; 38,33% de viviendas, es decir 900.000 personas, carece de conexión a la red de alcantarillado.

Tabla 9. Condiciones habitacionales en Guayaquil: agua potable (vivienda ocupada, desocupada o en construcción)

Acceso a agua potable				Total de viviendas	Déficit
	Red pública	Carro repartidor	Otro		
#	503.097	73.393	9.032	585.522	82.425
%	85,92%	12,54%	1,54%	100%	14,08%

Fuente: Censo de población y Vivienda 2010, INEC.
Elaboración: Patricia Sánchez.

Tabla 10. Condiciones habitacionales en Guayaquil: servicio higiénico (vivienda ocupada, desocupada o en construcción)

Acceso a servicio higiénico				Total de viviendas	Déficit
	Red pública	Pozo ciego, séptico, letrina	No tiene		
#	361.069	212.254	12.199	585.522	224.453
%	61,67%	36,25%	2,08%	100%	38,33%

Fuente: Censo de población y Vivienda 2010, INEC.
Elaboración: Patricia Sánchez.

Las zonas de Guayaquil que en 2010 se abastecen de agua potable a través de carro recolector se muestran en el mapa 7. Los servicios básicos como agua potable y alcantarillado solo cubren la zona delimitada como parroquias urbanas de, quedando un espacio de exclusión y segregación urbana de Monte Siná y Ciudad de Dios, donde viven alrededor de 200.000 habitantes.

101 Según el censo de 2010, existen un promedio de 3,9 miembros por familia.

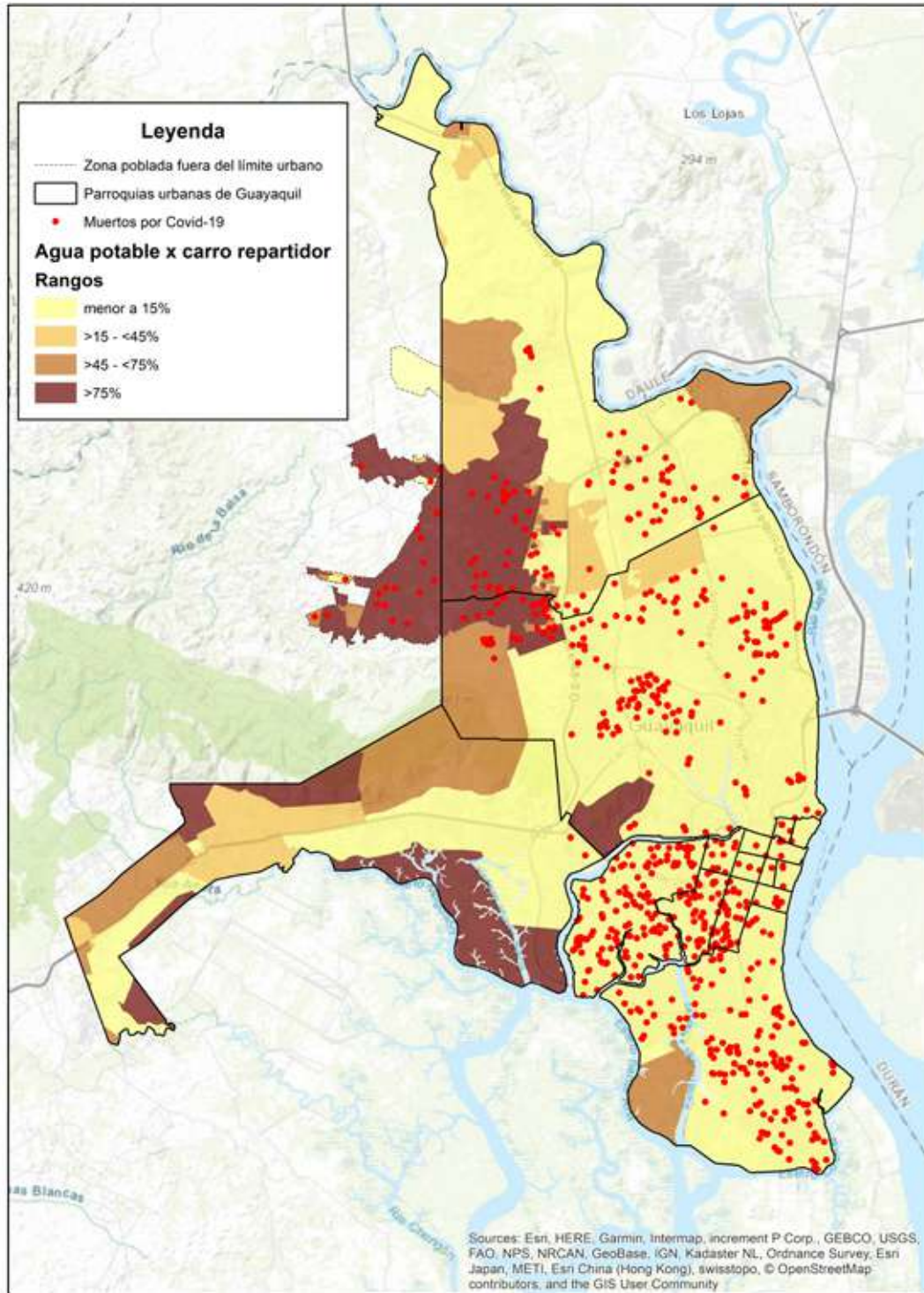


GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Mapa 23.

Guayaquil: Acceso a agua potable por tanque repartidor y fallecidos por Covid-19 reportados en casas y calles



Fuente: INEC, 2010; DD.HH. (de marzo al 29 de abril de 2020); Saltos Luis (4 de abril de 2020).
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

En el contexto de la pandemia que vivió Guayaquil en los meses de marzo y abril, varias organizaciones y colectivos (como Derecho a la Ciudad, Fundación Vida Urbana y la red de organizaciones de Monte Sinai) iniciaron una campaña para demandar la entrega gratuita de agua. En situación de aislamiento, sin poder salir a trabajar, las familias no podían comprar agua para el lavado de manos, ropa, etc., tal como recomendada la OMS como medida de prevención para el Covid-19. La presión mediática dio resultado y a los pocos días la alcaldesa ordenó la entrega gratuita de agua para las familias que se proveían por medio de los tanqueros de Interagua. A pesar de esta medida, el sector sufrió desabastecimiento, porque solo atendió el 30% de los tanqueros.

MONTE SINAI SIN AGUA

Monte Sinai es un asentamiento que surge en el 2.000 por la necesidad de vivienda de cientos de familias en Guayaquil.

Aun en la actualidad con 150.000 habitantes Carece de agua potable, alcantarillado, vías, transporte, equipamiento de salud, educación.

Monte Sinai y Ciudad de Dios se proveen de agua por tanqueros, pagando hasta \$5.00 por c/m³

FRENTE A LA EMERGENCIA SANITARIA MUNDIAL POR EL COVID19

Con la necesidad básica como el agua, **demandamos:**

- La entrega gratuita del líquido vital por tanqueros a las zonas rurales y urbanas.
- La instalación inmediata de la red de agua potable, una vez superada la emergencia.

COORDINADORA DE ORGANIZACIONES SOCIALES DEL GUAYAS
RED DE ORGANIZACIONES SOCIALES Y COMUNITARIAS DE MONTE SINAI

1:38

Cynthia Viteri @CynthiaViteri6

Debido a la emergencia sanitaria, he dispuesto que a partir de mañana se distribuya agua potable a las 125.000 personas que residen en los sectores de Monte Sinahí, de manera gratuita.

Translate Tweet

1:33 PM · 3/23/20 · Twitter for iPhone

22 Retweets 43 Likes

Hacinamiento

En la ciudad de Guayaquil, el “16,6% de la población vive en casas precarias que no superan los 60 metros cuadrados”¹⁰², bajo condiciones de hacinamiento. Este dato corresponde a 378.000 habitantes. “El total de casas con carencias de espacio y servicios básicos representa el 20% de los inmuebles en la ciudad de Guayaquil”¹⁰³.

Según Daniela Hidalgo, en Guayaquil “a veces encontramos casos de hasta tres familias, con nueve integrantes, en casas sin patio ni ventilación [...]; en estos cantones ha faltado planificación urbanística, tanto de la autoridad como de la empresa privada, además de las invasiones”¹⁰⁴. Se refiere a los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón. Añade que el hacinamiento y la pobreza

102 (INEC, 2010), citado en <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/guayaquil-hacinamiento-pobreza-cuarentena/>.

103 <https://lalineadefuego.info/2020/03/25/guayaquilel-coronavirus-y-la-barbarie-de-la-desigualdad-por-adriana-rodriguez/>

104 Entrevista a Daniela Hidalgo, docente de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo; disponible en <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/guayaquil-hacinamiento-pobreza-cuarentena/> descargado el 15 de septiembre de 2020.



GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

“dificultan la cuarentena en Guayaquil. Monte Sinaí, Ciudad de Dios o el Suburbio son sectores donde las viviendas han sido construidas sin planificación y con poco acceso a servicios. En estas zonas, los pobladores siguen saliendo a las calles a buscar empleo y comida”.

Existe concentración de zonas de hacinamiento (mapa 8) en las parroquias Pascuales, Ximena, Tarqui y las áreas pobladas ubicadas fuera del límite urbano establecido por el Municipio de Guayaquil (2019). Pascuales tiene aproximadamente el 50% de su espacio con hacinamientos mayores al 20%, concentrados en la parte noroccidental de la parroquia.

En la parroquia Tarqui el hacinamiento se concentra principalmente en la parte sur del área que limita con la avenida 47; en el centro, en la zona entre la avenida Juan Tanca Marengo y la avenida 39 NO; y al noroccidente, desde la avenida 40 NO hasta el límite con la parroquia Pascuales y el límite de la zona urbana. En la parroquia Ximena el hacinamiento se densifica en tres zonas: la primera, localizada entre la calle 52 SO y los esteros (Estero del Muerto, Estero Santa Ana y un brazo del Estero Salado); la segunda bordea el Estero de la Muerte, desde la calle Lizardo García hasta el Estero Caracol Norte; y la última zona rodea al Estero Cobina.

Los sectores que presentan mayor densificación y valores de hacinamiento se localizan en las zonas pobladas fuera del límite urbano, como Monte Sinaí, Ciudad de Dios y Voluntad de Dios, entre otras. A pesar de ubicarse fuera del límite urbano, Ciudad Victoria y la urbanización municipal Mi Lote no presentan hacinamiento ni déficit de servicios a 2020, porque son dos programas de vivienda social (el primero promovido por el MIDUVI y el segundo promovido por la Municipalidad de Guayaquil) que califican como oferta formal de suelo y vivienda.

La variable hacinamiento presenta la mejor correlación espacial con las muertes registradas en casas y calles de la ciudad desde marzo hasta el 29 de abril de 2020, como se observa en el siguiente mapa.

Movilidad urbana

La Metrovía es el sistema de movilidad masivo de la ciudad de Guayaquil. Su planificación se inició en el año 2000 y se previeron siete troncales que estuvieran funcionando totalmente para el año 2020, para movilizar a 600.000 personas. Se trata del sistema BTR (Bus Raid Transit), de troncales, alimentadores y carril exclusivo, uno de los más exitosos de América Latina por su versatilidad y bajo costo de construcción. En la infraestructura de las tres troncales en operación, la municipalidad ha invertido 93 millones de dólares, a un costo de un millón por kilómetro.

El sistema es administrado por la Fundación de Transporte Masivo Metrovía, ente encargado de regular, controlar y supervisar la operación del sistema. La Metrovía provee de toda la infraestructura necesaria para la operación del sistema y concede el servicio a diferentes operadores.

1. Operadores del Transporte: Metroquil¹⁰⁵, Metrobastión¹⁰⁶, Metroexpress¹⁰⁷, uno por cada troncal; facilitan la flota de vehículos y conductores de las rutas; su rentabilidad se calcula por pasaje devengado. Estos operadores son los propietarios históricos de los buses retirados para la implementación de las rutas. La inversión en buses alcanza los 86 millones de dólares.
2. ITOR (Integrador Tecnológico y Operador de Recaudo) Transvía: responsable por el recaudo, sistema tecnológico del recaudo, control operacional de la flota, torniquetes, puertas, limpieza, seguridad y comunicaciones.
3. Fideicomiso Banco de Guayaquil: recibe y administra el recaudo y paga los valores correspondientes

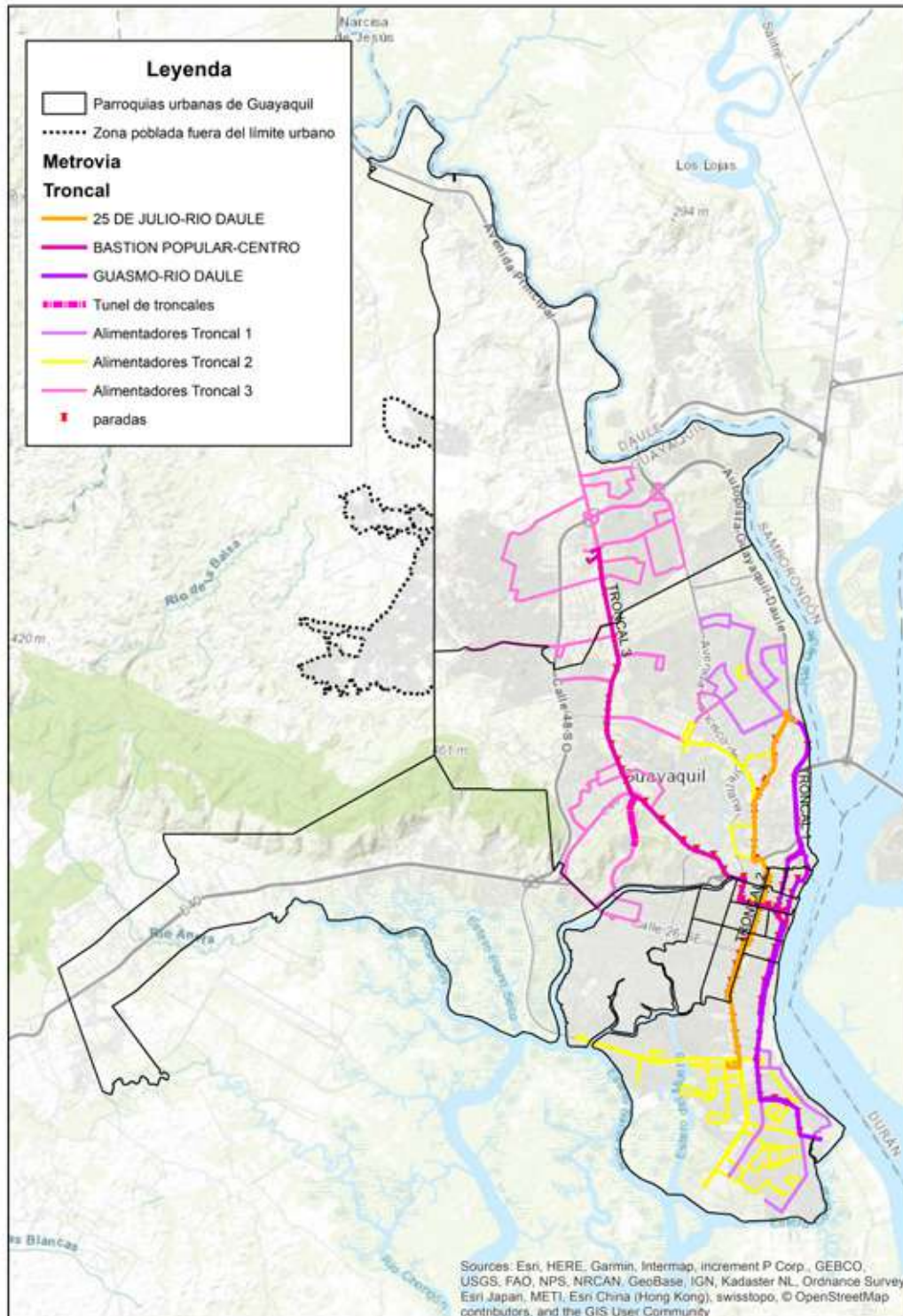
105 Opera la troncal Guasmo-Río Daule y gestiona cinco rutas alimentadoras, tres en Terminal Río Daule y dos en la Terminal Guasmo. <https://www.metrovia-gye.com.ec/operadores>

106 Opera la troncal Bastión Popular-Centro y gestiona 13 rutas de alimentación, seis que llegan al Terminal Bastión Popular y siete que abastecen a las paradas. <https://www.metrovia-gye.com.ec/operadores>

107 Opera la Troncal 25 de Julio-Río Daule y gestiona 18 rutas alimentadoras, 13 al terminal 25 de Julio, una al terminal Río Daule, tres que abastecen a las paradas y una que hace integración física con la Troncal Bastión Popular-Centro. <https://www.metrovia-gye.com.ec/operadores>

Mapa 25.

Guayaquil: Sistema de Transporte Metrovía: rutas, troncales y alimentadores



Fuente: Municipalidad de Guayaquil, 2019.
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

A pesar del surgimiento de otras centralidades, el casco urbano sigue siendo la centralidad funcional más importante de la ciudad, estimulada principalmente por las políticas de regeneración urbana y movilidad. Si reparamos en el trazado del sistema de la Metrovía, todas las rutas pasan por o tienen por destino el centro de la ciudad. El tiempo promedio de recorrido de las rutas troncales es de 45 minutos, más el tiempo de recorrido de los alimentadores. Un viaje desde un barrio urbano popular del norte o sur, que tiene como destino el centro de la ciudad, demora un promedio de una hora y media. Cada bus articulado tiene una capacidad para 160 usuarios.

Tabla 11. Sistema Metrovía: infraestructura

No.	RUTAS		BUSES			LOCALIDADES		Km Troncal
	TRONCAL*	ALIMENTADOR**	ARTICULADO	CLIMATIZADO	ALIMENTADOR	TERMINAL	PARADAS	
1	Guasmo-Río Daule (2006)	5	60	5	43	2	35	32,2
2	Bastión Popular-Centro (2008)	13	65		70	1	24	33,0
3	25 Julio-Río Daule (2013)	18	67		90	1	30	27,1
TOTAL		36	192	5	203	4	89	92,3

Troncal: la ruta central del sistema donde solo operan los buses articulados en carril exclusivo.

**Alimentador: buses articulados o individuales, que llevan a los usuarios desde las terminales de las troncales hasta los barrios.

Los buses pueden ser articulados, climatizados (con aire acondicionado) o buses sencillos alimentadores.

Fuente: Fundación Metrovía, Rendición de Cuentas 2015.

Elaboración: Patricia Sánchez.

En la actualidad solo se han construido tres troncales de las siete planificadas; están en funcionamiento desde los años 2006, 2008 y 2013. Una troncal se encuentra en construcción y las tres restantes no se construirán y serán remplazadas por alimentadores. La Metrovía se diseñó para movilizar a 600.000 personas por día en el año 2020. No obstante, el informe de rendición de cuentas de 2015 indica que el promedio diario de personas movilizadas es de 398.898 (Metrovía, 2015).

Para la Fundación Metrovía, el sistema de transporte masivo cumple con el objetivo de movilizar a 400.000 personas diariamente a través de un servicio concesionado, que ha permitido evolucionar de un sistema de buses anacrónico a un sistema de tipo empresarial, con un modelo de negocio ordenado y rentable. Se basa en concesiones de largo plazo que permiten mejorar la planificación urbana y el uso de suelo, en donde el Municipio ha invertido en la infraestructura de bajo costo¹⁰⁸.

Sin embargo, el servicio de la Metrovía viene mostrando serias dificultades. Los buses están deteriorados y el plazo para ser remplazados feneció, requiriéndose una ampliación. El deterioro está asociado con un uso intensivo de los buses durante las horas pico, momento en que se duplica el flujo de pasajeros, provocando una saturación de los buses y problemas de confort e insatisfac-

108 <http://www.metrovia-gye.com.ec/>

ción de los usuarios. Tampoco ha sido posible aumentar y/o renovar las unidades por parte de los transportistas debido a la “tarifa congelada”, según el gerente de una de las concesionarias. Los socios de la Metrovía –propietarios de los buses– indican que las utilidades son muy bajas, el retorno de la inversión es muy lenta y el costo de mantenimiento mensual de las unidades es muy alto. Este servicio está en manos del consorcio TRANSVIA, de capital nacional, al que piden transparentar las cifras¹⁰⁹.

Según la municipalidad, la sostenibilidad del sistema se basa en que la demanda de pasajeros será cubierta con la oferta de transporte, con un pasaje que asegure una rentabilidad del 12%, siendo el porcentaje restante costos de operación. El flujo de pasajeros durante el día es irregular –diferenciando horas valle y horas pico–; durante las horas valle el sistema fluye, pero los problemas se presentan en las horas pico. Indicadores de referencia para América Latina sugieren que lo máximo tolerable en horas pico es de seis personas por metro cuadrado (Bull, 2003); en Guayaquil, ese nivel alcanza a ocho personas por metro cuadrado, correspondiente al 25% de pasajeros por cada bus articulado, lo cual exige el aumento de unidades para proveer un buen servicio a los usuarios.

Los costos de estas unidades adicionales no pueden cubrirse con la tarifa existente, por lo que la Metrovía maximiza el uso de los buses para garantizar la rentabilidad del sistema. Es un sistema sustentable, pero inconveniente para el usuario; se aprovecha de tener una demanda cautiva que siempre será la misma, independientemente de si se mejora o no el servicio¹¹⁰.

Planificadores y urbanistas cuestionan que no se haya construido la totalidad tramos planificados, por lo que se perdió la visión de sistema coordinando, uso de suelo y movilidad¹¹¹. Este aspecto fue cuestionado cuando la municipalidad invirtió 130 millones de dólares en la construcción de un nuevo sistema de transporte (la Aerovía), que nace con propósitos turísticos antes que de movilidad masiva y que va en detrimento del sistema masivo¹¹².

La movilidad urbana y los efectos en el contagio del Covid-19

El 1 de marzo del 2020, ante el anuncio oficial del primer caso de Covid-19, la Fundación Metrovía indica que tomará medidas de aseo y desinfección de paradas, pide a los usuarios evitar el contagio tomando medidas de asepsia, e informa que *se brindará el servicio normalmente*. Para esta fecha, el MSP registra 15 fallecidos por Covid-19¹¹³. El lunes 22 de marzo, ante el avance del número de contagios, se suspenden 2.000 buses de servicio urbano. Solo funcionará la Metrovía con 300 unidades. Para esa fecha, el MSP registra 96 fallecidos por Covid-19 en la ciudad de Guayaquil¹¹⁴.

109 <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/los-socios-de-metrovia-reciben-62-al-mes>.

110 <http://foroekonomiaecuador.com/fee/metrovia-de-guayaquil/>.

111 <https://observatoriosocial.ec/2018/11/metrovia-una-obra-inconclusa/>

112 <https://suscripcion.expreso.ec/?limit=true&continue=https://www.expreso.ec/guayaquil/aerovia-20-anos-deuda-rentabilidad-188.html>

113 <https://www.elcomercio.com/actualidad/sistema-transporte-masivo-metrovia-guayaquil.html>

114 <https://www.elcomercio.com/actualidad/guayaquil-transporte-publico-salud-coronavirus.html>

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

El lunes 27 de abril circulan por las redes sociales videos mostrando largas filas en las estaciones, y los buses articulados de la Metrovía llenos de pasajeros, incumpliendo con los protocolos de distanciamiento social. El gerente de la Metrovía informa que el sistema de transporte integrado está movilizandando entre 35.000 y 40.000 personas por día, con 110 buses articulados, funcionando al 30% de su capacidad; es decir, 48 personas por unidad. Esto implicaba pérdidas económicas significativas para los buses, porque con el 30% no se cubre el gasto de operación de las unidades. “Pese a que 11 conductores han fallecido entre marzo y abril por sospecha de Covid-19, Metrovía no ha considerado suspender el servicio, ya que la afluencia del público es excesiva; se está considerando aumentar el número de unidades”. Para esta fecha, el MSP registra 1.846 fallecido por Covid-19¹¹⁵.

La pandemia puso de relieve los problemas que el sistema Metrovía venía arrastrando; los ingresos en época de pandemia se han reducido a 1/3 de lo normal, sin que se puedan cubrir los costos operativos. Al estar privatizado el servicio, los operadores no quieren asumir este costo. Bajar el nivel de contagio en los meses críticos de la pandemia (marzo y abril) significaba poner en circulación más unidades de transporte con algún tipo de subsidio. En países con sistemas similares existe un fondo de estabilización de tarifa que compensa situaciones como la presente¹¹⁶.

Guayaquil es una ciudad eminentemente comercial, tanto en el plano formal como informal. La ciudad registra la tasa más alta de subempleo del país, con el 16,2 % de su población (equivalente a 200.000 personas) viviendo de su trabajo diario en el comercio informal en calles y parques. Esta población proviene de los barrios periféricos y utiliza todos los días el transporte público. El #QuédateEnCasa no es una medida que pueda ser respetada por esta población, salvo que su supervivencia diaria en el tema alimentario esté garantizada, lo cual nunca sucedió.

En la coyuntura de la pandemia, con un virus con una alta velocidad de contagio, se debió garantizar la movilización en transporte público para quien lo necesitaba y en condiciones que no implicaran riesgo para su vida, cumpliendo con los parámetros de seguridad que exige la pandemia. Si la tarifa no cubría los costos de operación, la única forma es que esa operación estuviera cubierta por el Municipio.

Foto 3. Pasajeros en la Metrovía. Abril de 2020



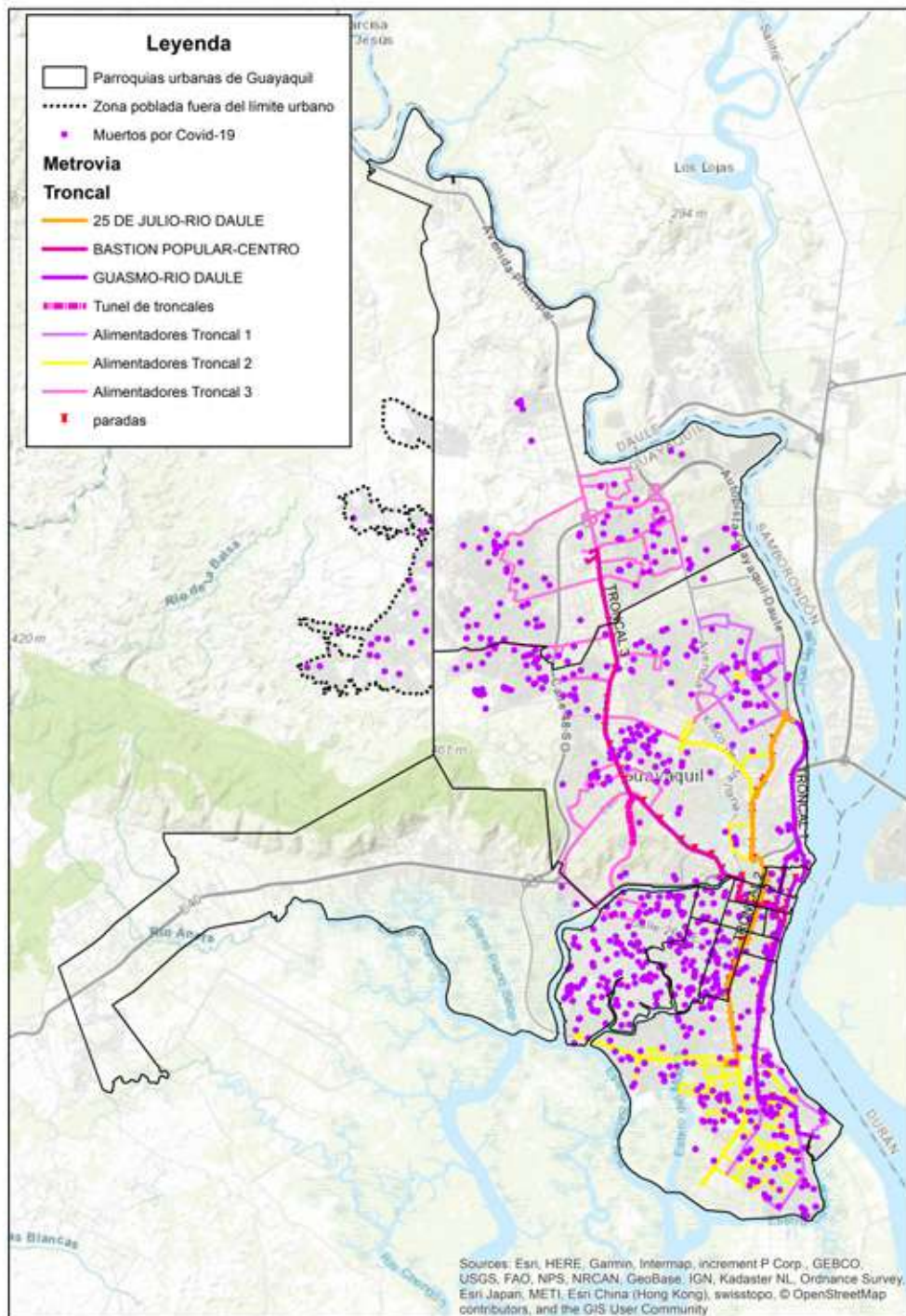
Fuente: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/buses-metrovia-pasajeros-guayaquil>

115 <https://www.elcomercio.com/actualidad/metrovia-ayuda-fuerza-distanciamiento-coronavirus.html>. Durante los meses de marzo y abril de 2020 el MSP registra 1.906 fallecidos. Sin embargo, para el mismo período el Registro Civil registra 9.843 muertes en exceso.

116 <https://www.expreso.ec/guayaquil/metrovia-mal-servicio-virus-agravo-88011.html> 16.8.2020

Mapa 26.

Guayaquil: Sistema de transporte Metrovía y fallecidos por Covid-19



Fuente: INEC, 2010; DD.HH. (de marzo al 29 de abril de 2020); Saltos Luis (4 de abril de 2020).
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

Infraestructura de salud

De acuerdo con el MSP (2014)¹¹⁷, el cantón Guayaquil cuenta con 144 unidades de salud: 134 se ubican en la zona urbana y una se localiza en Monte Sinaí (zona poblada fuera del límite urbano). Por tipología, estas se clasifican en niveles:

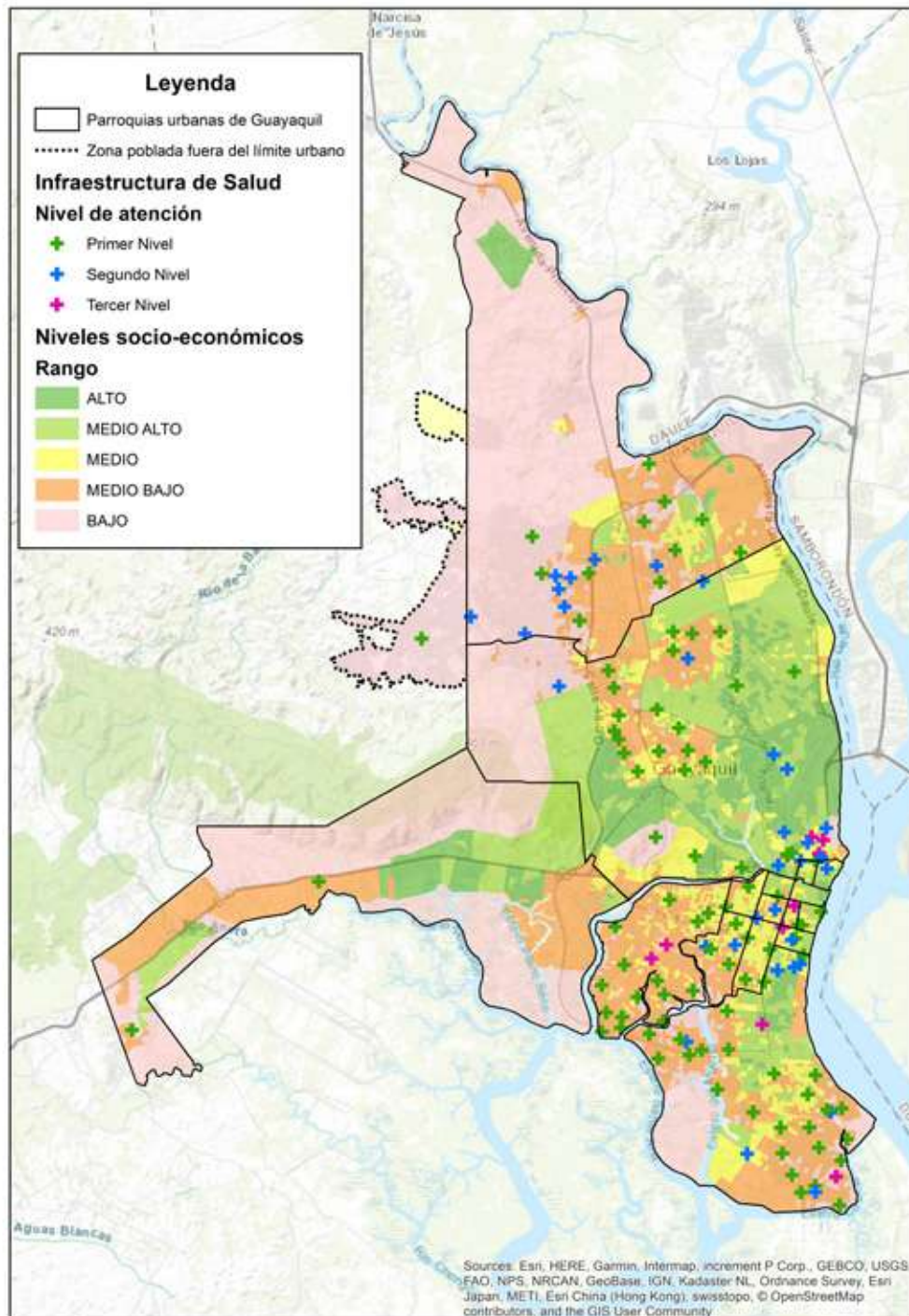
- Primer nivel: Centros de Salud (89) del IESS; Puestos de Salud (1) y Unidad Móvil (3) del MSP.
- Segundo nivel: Clínicas Privadas (22), como parte de la Red Complementaria; Hospital General del IESS; Hospital Móvil, Unidad Móvil Especializado de Oncológica y Unidad Móvil Quirúrgica del MSP.
- Tercer nivel: Hospital de Especialidades del MSP; Hospital Especializado de la Junta de Beneficencia.

De las 134 unidades de salud, el 28% se ubica en la parroquia Tarqui, el 26% en la parroquia Ximena, el 14% en la parroquia Pascuales y el 13% en la parroquia Febres Cordero. La parroquia Rocafuerte no cuenta con ninguna unidad de salud (MSP, 2014).

117 Información disponible en el Sistema Nacional de Información, SENPLADES; descargado el 20 agosto de 2018.

Mapa 27.

Guayaquil: Infraestructura sanitaria por nivel de atención y nivel socioeconómico



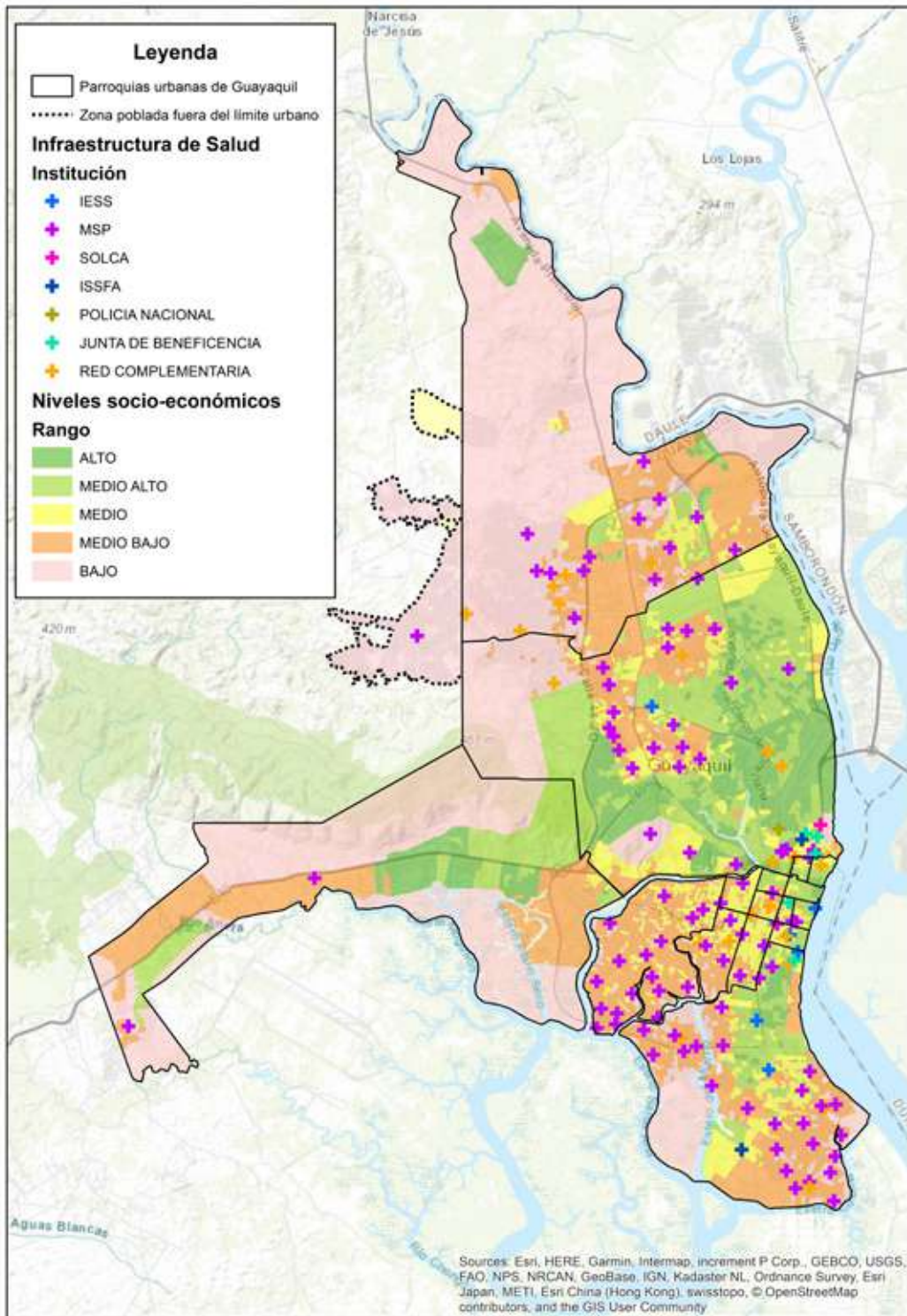
Fuente: MSP, 2014; INEC, 2010.
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

Mapa 28.

Guayaquil: Infraestructura sanitaria por instituciones y nivel socioeconómico



Fuente: MSP, 2014; INEC, 2010.
Elaboración: Giannina Zamora y Patricia Sánchez.

La infraestructura existente en Guayaquil tal vez ayudo a contener los casos de Covid-19 al inicio de la pandemia, pero lo que pasó después es el reflejo de lo que pasa a nivel nacional, donde el sistema de salud público “ha dado demasiada importancia a los hospitales y no se ha trabajado a nivel comunitario”¹¹⁸. Este sistema, además de ser “asistencialista y obsoleto a pesar de las inversiones en construcción de hospitales” (Breilh, 2020), más bien se ha sumado a las “dinámicas de corrupción que envuelven al sistema de salud” (Vallejo y Álvarez, 2020:98) y que han sido denunciadas durante la pandemia. Estos factores imposibilitaron enfrentar esta crisis humanitaria, que eclosionó primero en Guayaquil (Zamora 2020:7).

Lo que aconteció en Guayaquil (al igual que en el resto del país), es el reflejo de la débil y deficiente respuesta del Estado (gobierno nacional y gobiernos locales) frente a la pandemia, pues históricamente se ha atacado toda iniciativa colectiva. Más bien se ha fomentado la “privatización de la atención a la salud y el desmantelamiento de los sistemas públicos de educación, salud y seguridad social”¹¹⁹.

Un sistema de salud orientado a la medicina curativa y sometido a inaceptables niveles de corrupción, no planificó ni previó acciones para evitar el mayor número de contagios, como aplicar una importante cantidad de pruebas para detectar focos de contagio, hacer cercos epidemiológicos y promover la educación sanitaria para compartir las responsabilidades del cuidado antes de que los pacientes se complicaran y tuviesen que ser hospitalizados.

Al Ecuador le tocó vivir esta pandemia con un sistema de salud muy debilitado, que pasó de una inversión de 306 millones de dólares en 2017 a 201 millones en 2018 y 110 millones en 2019. Esta tendencia implica una disminución de la inversión en salud del 34% entre 2017 y 2018, y otra disminución adicional del 36% en 2019. También existe una subejecución del presupuesto del 87% en 2018 y del 70% en 2019¹²⁰. Además, el país ha tenido que enfrentar graves problemas de iliquidez por una abultada deuda externa y por la caída del precio del petróleo.

Gestión territorial

La planificación y gestión urbana de Guayaquil no tiene un enfoque de territorio desde la perspectiva del derecho a una ciudad que tienen los individuos y colectivos que la habitan. Gran parte de la población está discriminada o segregada a espacios que no cuentan ni siquiera con los servicios básicos o viven en condiciones de hacinamiento (ver mapas 8 y 9). El espacio urbano presenta variabilidades extremas tanto de superficie como de población, que van han incidir en la vulnerabilidad de sus habitantes tanto al interior como fuera de los límites urbanos, límites que responden a lógicas cartesianas y de visión estática.

Estos límites invisibilizan los procesos sociales, económicos, culturales y ambientales que se imbrican en el espacio social, al generar políticas públicas (normas, ordenanzas), instrumentos (planes de desarrollo y ordenamiento territorial) y acciones en territorio. Los casos más evidentes de este tipo de invisibilidad institucional son Monte Sinaí y Ciudad de Dios, asentamientos

118 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52116100>

119 Campaña, Arturo. Comentario presentado en el “Conversatorio sobre Crisis Civilizatoria y el Buen Vivir o Vivir Bien” (on line), convocado por la Coordinación General de ALAMES y su Capítulo de República Dominicana, miércoles 27 de mayo de 2020.

120 <https://ecuadortoday.media/2020/03/31/la-inversion-en-salud-se-redujo-un-36-en-2019/>

informales surgidos a inicios del año 2000 y que están excluidos de todos los servicios públicos y normativas urbanas, aunque sobre esos asentamientos sí pesan las prohibiciones institucionales que impiden el desarrollo de sus actividades sociales, económicas y culturales. Paradójicamente, en 2014 la municipalidad de Guayaquil desarrolla el programa habitacional Mi Lote, bajo la modalidad de inversiones público-privadas, urbanizando suelo fuera del límite urbano para subastarlo a favor de las empresas constructoras¹²¹.

La planificación sin enfoque de territorio se ejemplifica con parroquias como Bolívar, con un área aproximada de 0,4 km², en oposición a Pascuales, que cubre una superficie de 95 km² (Mapa 1). En relación con la densidad poblacional ocurre algo similar: la parroquia Pedro Carbo cuenta con 4.035 habitantes y, en oposición diametral, la parroquia Tarqui tiene 1'050.826 habitantes (INEC, 2020)¹²². Esta disimilitud va a tener implicaciones negativas al momento de dotar de servicios básicos a esos asentamientos o al momento de reaccionar de manera eficiente y oportuna frente al Covid-19.

Como se observa en el mapa 1, las parroquias pequeñas se aglomeran en el casco central urbano, mientras que las parroquias grandes rodean a este centro. Así, las parroquias Pascuales (29,4%), Tarqui (28%), Chongón (22,3%) y Ximena (12,2%) concentran el 92% de la superficie urbana y agrupan al 75% de la población.

La conformación de las parroquias urbanas deviene de un crecimiento histórico de la ciudad antes que de una racionalidad en la planificación. En 1991 se aprueba la ordenanza reformativa de delimitación urbana de la ciudad de Santiago de Guayaquil, con la que se suprimen las parroquias rurales de Chongón y Pascuales. Sus cabeceras cantonales y sectores rurales quedan incluidos dentro del perímetro urbano de la ciudad y pasan a formar parte de la cabecera cantonal de Guayaquil¹²³.

Desde ese año no hay modificación de los límites parroquiales urbanos, lo cual es totalmente compatible con la visión que se tiene de la ciudad: "El Gran Guayaquil", que se expande territorialmente a los cantones vecinos de Samborombón, Daule y Durán, conformando una potente conurbación de cerca de tres millones de habitantes, es gestionado centralmente desde un cabildo unitario formado por un alcalde y 15 concejales. Esta situación ha posibilitado eludir la declaratoria de una zona metropolitana¹²⁴, gracias a que todos estos cantones mantienen la misma identidad política socialcristiana desde hace décadas, con la excepción del cantón Durán que, en el período 2013-2017 fue captado por Alianza PAIS. Este "Gran Guayaquil" es el que va a ser objeto de las políticas públicas y su inversión, soslayando la problemática de los barrios, que tienen una escala de proximidad y de cercanía con la comunidad y con sus necesidades cotidianas.

En el caso concreto de la presente investigación, estas diferencias diametrales (superficie y población) sesgan la lectura de las tasas de incidencia tanto de contagiados como de fallecidos por

121 <https://guayaquil.gob.ec/OrdenesDia/2016/%C3%93rdenes%20del%20d%C3%ADa%20mes-%20de%20Agosto%202016/201618%20Orden%20del%20d%C3%ADa%20sesi%C3%B3n%20ordinaria/2016-08-18%20Punto%202%20Mi%20Lote.pdf>

122 Para el cálculo de la población por parroquias a 2020 se consideró las proyecciones de población del cantón Guayaquil realizada por el INEC. La población de 2020 de las parroquias urbanas se calcula con un crecimiento del 1,1%.

123 <https://guayaquil.gob.ec/Ordenanzas/Planificaci%C3%B3n%20Urbana/9-12-1991.%20Ordenanza%20Reformativa%20de%20Delimitaci%C3%B3n%20Urbana%20de%20la%20Ciudad%20Santiago%20de%20Guayaquil.%20pdf.pdf>

124 La Constitución dispone la creación de distritos metropolitanos. El artículo 247 dispone lo siguiente: El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.

Covid-19 y su correlación con las variables socioeconómicas (sector censal), sesgo que resulta del nivel de detalle (parroquia urbana) que presenta la información tanto del MSP como del Registro Civil en sus páginas web.

Para solventar este sesgo e interpretar el impacto del Covid-19 en Guayaquil fue necesario triangular espacialmente los datos de los organismos oficiales (MSP, Registro Civil) con los de la Comisión de Derechos Humanos, la prensa (digital y escrita), nuestra información y la de otras fuentes secundarias (redes sociales, iniciativas ciudadanas, etc.).

Otro problema de la gestión local municipal hace relación a las formas de gobernanza multinivel. El partido Socialcristiano tiene su fortaleza política en la región conurbada de Guayaquil gracias al férreo control territorial, que ha provocado permanente conflictos con otras instituciones del Estado con competencias en el mismo territorio. La emergencia sanitaria que eclosionó en Guayaquil¹²⁵ durante marzo-abril de 2020 se agravó por las desigualdades e inequidades presentes en la urbe que, sumadas a la descoordinación, tensión y conflicto entre la autoridad local y el gobierno nacional, agravaron el problema.

Estas tensiones se manifestaron en la guerra mediática¹²⁶ entre la alcaldesa de Guayaquil y el vicepresidente del Ecuador. Cuando Cinthya Viteri reclamó la falta de apoyo del gobierno central, el vicepresidente Sonnenholzner la acusó de falta de acciones municipales para enfrentar la crisis sanitaria. El conflicto entre autoridades en plena crisis sanitaria evidenció la inoperancia para mitigar o enfrentar el impacto del Covid-19 en ambos niveles de gobierno, vulnerando de esta manera los derechos de los ciudadanos guayaquileños a una vida y muerte dignas, tal como lo establece la Constitución (2008).

La determinación social de la salud y la muerte frente al Covid-19

La estructura del espacio urbano de Guayaquil y sus zonas de influencia no responde únicamente a los componentes biofísicos donde se localiza. También es la expresión de acciones sociohistóricas y de las coyunturas económicas y políticas. Muchos de los procesos históricos de segregación urbana se relacionan con la planificación y gestión del espacio urbano, que incluyen acciones como dotación de servicios básicos¹²⁷, definición de zonas de expansión y reserva urbana, gestión en asentamientos fuera del límite urbano e implementación de espacios de esparcimiento, todas ellas competencias¹²⁸ del gobierno municipal de Guayaquil que no se ejercieron con criterios de equidad social y territorial.

125 Guayaquil fue el “epicentro de la enfermedad” (Covid-19) entre mediados de marzo y fines de abril, superando todas las cifras de contagiados del país, y considerada en ese período como “el foco de contagios no solo de Ecuador, sino de Latinoamérica” (El Universo, 20 de marzo de 2020).

126 Un ejemplo de la guerra mediática es la declaración del vicepresidente Otto Sonnenholzner: “Le voy a dar una linda recomendación que no me la ha pedido. ¡Que haga más y que hable menos!”; así respondió a las acusaciones de la alcaldesa al “Gobierno de Moreno por la crisis humanitaria que vivió su ciudad, en particular cuando colapsaron los servicios funerarios y más de un millar de cadáveres se acumularon en hospitales, domicilios y funerarias”. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/vicepresidente-cynthia-viteri-hablar-menos-hacer-mas/>

127 La competencia para la provisión de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, recolección de desechos, manejo de aguas residuales, es ámbito y competencia de la municipalidad (Constitución, COOTAD 2016[2010]).

128 Competencias establecidas en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).



GUAYAQUIL: LA FICCIÓN DE UN ÉXITO

El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual

La gestión del territorio de Guayaquil responde a un modelo de ciudad estructurada desde la perspectiva de la empresa privada, es decir, pensada desde el mercado, la competencia y la mercantilización, y no desde el derecho a la ciudad saludable que tienen los grupos sociales e individuos que la habitan.

Esta mercantilización del espacio queda ejemplificada con los espacios simbólicos construidos: por ejemplo, el Malecón 2000 (privatización del espacio público) o el puente a Samborondón. Estos simbolismos responden a intereses subyacentes político-económicos y privados, que se enmascaran tras el discurso de Guayaquil la “ciudad del progreso”¹²⁹.

Hasta la fecha, esta visión de progreso se ha evidenciado en la multiplicación de espacios desiguales e inequitativos: zonas con hacinamiento, sin servicios básicos, espacios públicos privatizados, etc. Los discursos oficiales han permitido crear espacios fértiles para “quebrar la voluntad de los pobladores y hacer que renuncien a valores como luchar por sus derechos que les reconoce la Constitución de 2008, que de otro modo defenderían” (Breilh y Zamora, 2019:19).

Los datos de los fallecidos y afectados por Covid-19 muestran la correlación espacial con los espacios de hacinamiento y de ausencia o mínimo acceso a servicios básicos, concluyendo que la vulnerabilidad de la población de Guayaquil esta socialmente determinada por los procesos sociohistóricos de planificación y gestión de su territorio.

En este sentido, surge la necesidad de interpelar críticamente las directrices con las que históricamente se ha gestionado y planificado la ciudad de Guayaquil. Este proceso incidió en la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, y se repetirá ante cualquier pandemia, crisis climática, evento catastrófico, etc., si no se solucionan estructural e ideológicamente la gestión y la planificación urbana y rural.

129 Guayaquil es “guerrera de la paz y del progreso” (Jaime Nebot, citado en El Comercio, 14 de mayo de 2019). <https://www.elcomercio.com/actualidad/cynthia-viteri-posesion-alcaldia-guayaquil.html>



8. Conclusiones

La historia de Guayaquil está vinculada estrechamente a una economía extractivista exportadora primaria (cacao, banano, camarón), que transformó aceleradamente la ciudad en el siglo XX. La ausencia del Estado, la debilidad institucional local y los acelerados procesos de migración campo-ciudad, así como la conformación de una élite económica y política gobernando a su favor, han influido en un patrón de crecimiento histórico basado en la segregación socioespacial.

A partir de los años 90, Guayaquil ingresa al proceso de globalización, redefiniendo su gestión local hacia un modelo basado en el mercado y caracterizado por una gestión empresarial en la que prima la eficiencia administrativa antes que la eficacia del servicio. El modelo prioriza la privatización de los servicios públicos y la asociación público-privada para la ejecución y administración de los grandes proyectos urbanos. Este modelo de ciudad agravó y consolidó el histórico fenómeno de pobreza urbana y desigualdad territorial que, al privilegiar la obra física por sobre la inversión social y comunitaria, favorece la acumulación de capital y genera procesos de fragmentación urbana, aumentando las disparidades sociales

La emergencia sanitaria derivada de la pandemia del Covid-19 nos enfrenta con algunos impactos. Un sistema de salud históricamente orientado a la *salud curativa*, privilegiando la construcción de hospitales y la compra de medicamentos asociadas con altos niveles de corrupción; una desinversión en el sector del 65% entre los años 2017-2019, con recortes en el personal médico, administrativo y de servicios, para privilegiar las políticas fiscales del país y cumplir los acuerdos con el FMI. Todos estos elementos coadyuvaron para que el sistema de salud colapse a los 15 días de decretarse la emergencia.

El aislamiento social como medida para resolver la emergencia sanitaria ha permitido desnudar la política de desarrollo urbano de Guayaquil, revelando la verdadera faz de la ciudad neoliberal fraguada en los últimos 30 años, que ha privatizado servicios básicos como agua potable, aseo de calles, transporte, vivienda, espacio público. Se ha generado una ciudad de postal, la de los malecones, la rueda moscovita, las avenidas y monumentos. Es la **ciudad global** que se vende como destino turístico, mientras en la periferia surge la **ciudad real**: grandes bolsones de asentamientos irregulares, carente de los más elementales servicios básicos, donde vive el 70% de la población, mayoritariamente informal, que cubre sus necesidades básicas con la venta de cualquier producto en las calles.

La cuarentena se presenta como una medida adecuada para evitar el contagio cuando la carga viral es alta, pero es inaplicable porque no todos los grupos sociales pueden respetarla. Las recomendaciones que se difundieron a nivel mundial sobre las medidas de aislamiento e higiene, y que fueron asumidas por las autoridades nacionales y locales del Ecuador y de Guayaquil (#QuédateEnCasa y #LávateLasManos), tienen un marcado carácter de clase, pues excluyen a miles de familias pobres de las ciudades del sur global, con viviendas que presentan un alto grado de hacinamiento y una carencia crónica de todo tipo de servicios, incluso los más elementales como el agua potable.

Además, la cuarentena es inaplicable para miles de familias guayaquileñas que trabajan en la informalidad de las calles. Para ellas, quedarse en casa implicaba renunciar al sustento diario familiar. No se previeron medidas alternativas que garantizaran su sobrevivencia, de modo que pudieran permanecer en casa.

La cuarentena no solo debió ser una recomendación o una imposición bajo control del ejército, como en el caso de Guayaquil, sino una medida gubernamental que incluyera alimentación, cuidado y protección a la población vulnerable, protección en casos de violencia doméstica, protección a familias que están en condición de arrendatarias, lo que incluye la provisión de servicios de agua, luz y telefonía.

La crisis sanitaria y social en los sectores populares se resolvió activando la solidaridad desde las redes familiares, comunitarias y organizacionales; fueron las familias las que cuidaron a sus enfermos, echando mano además de formas tradicionales de cuidado de la salud. Los líderes barriales se activaron para la recolección y entrega de kits de alimentos; preparación de desayunos a niños, niñas y adultos mayores; organización de ollas comunes y comedores populares; promoción de prácticas alternativas y naturales para el alivio de los contagiados; atención en domicilio a los enfermos de Covid-19, dengue y otras enfermedades; apoyo en casos de fallecimiento con la compra de cajas y bóvedas; fumigación de los barrios por la presencia de dengue; implementación de huertos familiares.

Frente a esta pandemia, no fueron los grandes hospitales los que salvaron la vida de mucha gente, sino los cuidados cotidianos del microentorno familiar y comunitario, no solo en salud, sino en la amplia gama de servicios necesarios para la supervivencia diaria: acceso al agua, a los alimentos, al vestido y a la movilización. La lógica de la medicina preventiva y comunitaria se entendió claramente frente a las imágenes de hospitales llenos de cadáveres, o frente a la peregrinación de las familias con sus muertos buscando dónde sepultarlos. La ausencia de políticas nacionales y locales para enfrentar la pandemia mostró la frágil institucionalidad que tiene Guayaquil. Urge un fortalecimiento de los sistemas de salud en todas las escalas y cambiar la lógica de atender la enfermedad antes que prevenirla.

Respecto de las políticas urbanas locales es necesario una revisión integral para cambiar de la visión sustentada en el mercado hacia una donde prime el *derecho a la ciudad*, que garantice igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes urbanos que genera la ciudad y que, por su naturaleza, son de usufructo colectivo. Lefebvre (1969) definió el *derecho a la ciudad* como uno de los derechos fundamentales del ser humano y de la ciudadanía, para generar una ciudad creada desde un objetivo común y colectivo, analizó la urbanización como una cuestión social y política.

Este derecho, así como la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, son conceptos que están incorporados a la Constitución del Ecuador del 2008. El artículo 31 señala que:

las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio de la ciudadanía.

La Ley Orgánica de Ocupación Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS) incorpora el derecho a la ciudad entendido como el ejercicio pleno de la ciudadanía, que asegure, entre otros aspectos, la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y

justicia; la gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas; la función social y ambiental de la propiedad, que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable.

Los Principios del Derecho a la Ciudad se encuentran definidos en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) y se sintetizan en: i) El ejercicio pleno de la ciudadanía; ii) La gestión democrática de la ciudad; iii) La función social de la propiedad y de la ciudad¹³⁰.

El derecho a la ciudad, a caminar por sus calles y avenidas, a disfrutar de sus espacios públicos y parques, a acceder a sus servicios y ofertas, solo será posible cuando el ***derecho a la ciudad se convierta en una dimensión política que implique a los gobernantes y sus habitantes.***

130 <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/ggloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=356&opcion=-documento>

Referencias

- Blaikie, Piers. 1996. *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*. Soluciones Prácticas.
- Breilh Jaime. 2003. *Epidemiología Crítica: Ciencia Emancipadora e Interculturalidad*. Buenos Aires: Lugar editorial.
- Breilh, Jaime. 2013. "La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva)". En Revista Facultad Nacional de Salud Pública, 31:3-27.
- Breilh, Jaime. 2017. Entrevista en Página 12. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/53910-no-hay-enfermedades-de-la-pobreza>
- Breilh, Jaime. 2020. "SARS-COV2: rompiendo el cerco de la ciencia del poder. Escenario de asedio de la vida, los pueblos y la ciencia". En Posnormales. Editorial ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).
- Brenner, P. y Theodore, N. 2015. "Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados". En *El mercado contra la ciudad*, pp. 211-244. Madrid. Traficantes de sueños.
- Bull, Alberto. 2003. *Congestión de Tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*. CEPAL
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. 2010. Disponible en dirección electrónica <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/COOTAD.pdf>, visitado en agosto 2012
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Disponible en dirección electrónica http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf, visitado en agosto de 2012.
- De Mattos, Carlos. 2010. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI.
- Harvey, David. 2007. "De la gestión al empresarismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío". En *Espacios del Capital: hacia una geografía crítica*. pp. 366-390. Madrid. Akal.
- Joiner, Emily. 2006. *Una mirada al perpetuo laberinto del agua potable y aneamiento en Guayaquil*. UUSC. Guayaquil.
- Lefebvre, H. 1974. "La producción del espacio". *Papers: Revista de Sociología*, pp. 219-229.
- Lefebvre, Henri. 1969. *El derecho a la ciudad*. Vol. 44. Península.
- Municipio de Guayaquil. 1991. Ordenanza reformativa de delimitación urbana de la ciudad de Santiago de Guayaquil, aprobada el 15 de noviembre de 1991 y publicada en el R.O. No. 828 del 9 de diciembre de 1991.
- Municipio de Guayaquil. 2012. *Plan de Desarrollo*. Disponible en http://app.sni.gob.ec/sinlink/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/PLAN_DE_DESARROLLO_%2009-01-2012_15-11-2014.pdf
- Navas, Gabriela. 2012. *Malecón 2000. El inicio de la regeneración urbana en Guayaquil. Un enfoque proyectual*. Flacso.

Núñez, José. 2016. "Visión estratégica de la ciudad de Guayaquil". II Foro Internacional: "Ciudades Inteligentes y Sustentables. Después de Hábitat III".

Núñez William. 2018. *El derecho fundamental al agua dentro del marco del servicio público de agua potable en el Ecuador*. Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Olaya, Nelson. 1991. *La crisis de la basura en Guayaquil*. ILDIS

Oliveira y Novais. 2012. "Grandes proyectos urbanos. Panorama de la experiencia brasileña". En *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer (compiladores). Café de las Ciudades. Buenos Aires.

Oslender, Ulrich. 2010. "La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante?". En *Geopolítica: Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*: 95-112. España: Universidad Complutense de Madrid.

Pradilla, E. 2014. *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. *Cad. Metrop.* 16 (31): 37-60

Romero, Isabel y Tomasi, Arduino. 2013. "Exigencias de equidad". *Revista GK*. <https://gk.city/2013/07/29/exigencias-equidad/>

Sánchez, Patricia. 2015. *Mercado de suelo informal y políticas públicas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. Tesis de Maestría en Estudios Urbanos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito.

Sassen, Saskia. 2007. *Una sociología de la Globalización*. Buenos Aires. Katz.

Smolka, Martim. 2002. *Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema*. Land Lincoln Institute. Cambridge.

Swyngedouw, Erick y Bovarnick, Andrew. 1994. *Las crisis del abastecimiento de agua en la ciudad de Guayaquil*. ILDIS

SENPLADES/Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza/Secretaría Técnica del Agua/Banco del Estado. 2014. *Agua potable y alcantarillado para erradicar la pobreza en Ecuador*. Fuente de información: datos de Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural 2013 del INEC. Quito, Ecuador.

Spinelli, Hugo. 2010. "Las dimensiones del campo de la salud en Argentina". En *Salud Colectiva*; 6(3):275-293. Disponible en:<http://www.scielo.org.ar/pdf/sc/v6n3/v6n3a04.pdf>

Stratega BDS-Business Development Services. 2009. *Agenda estratégica de competitividad con responsabilidad social y equidad de la ciudad de Guayaquil y su zona de influencia. Diagnóstico de la competitividad territorial de Guayaquil*.

Terán, Juan Fernando. 2004. *Tendencias internacionales de la participación privada en agua y saneamiento y sus implicancias para Ecuador*. Global Water Partnership. Cepal

Vainer, Carlos. 2000. "Patria, empresa y mercadería. Notas sobre a estrategia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". En Arantes, O., C. Vainer y E. Maricato (eds.). Petrópolis. Editora Voizes.

Valencia, Hernán.1982. *Invasiones de Tierras y Desarrollo Urbano de la ciudad de Guayaquil*. Tesis de Maestría. FLACSO. Ecuador.

Vargas Ulate, Gilbert. 2012. "Espacio y territorio en el análisis geográfico". En Revista Reflexiones, 91(1). Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Disponible en <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/1505> (visitado noviembre 17 de 2014)

Villavicencio, Gaitán. 2012. *Políticas públicas y renovación urbana en Guayaquil: las administraciones social cristianas (1992-2000)*.

Zamora Acosta, Giannina. 2016. *La gestión del territorio en un estado plurinacional: retos de la implementación de las circunscripciones territoriales indígenas, como regímenes especiales en el Ecuador*. Master's thesis, Quito, Ecuador: Flacso.

Zamora, Giannina. 2020. "Determinación social de la vida, la salud y la muerte: una mirada geo-histórica y post Covid-19". En Tendencias, Perspectivas y Retos en el Contexto del Post Covid-19: El sur Global y otros territorios. UFRN, Brasil (en proceso de publicación).

Zamora, Giannina. 2019. "La ciencia crítica: geografía, inequidades, resistencia y representaciones". En Debates de la geografía latinoamericana: visiones desde el XVII Encuentro de Geógrafos de América Latina. ASGE, IPGH. Ecuador.

Zamora, Giannina y Andrea Carrión. 2011. *Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Páginas web

Diario El Telégrafo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/10/las-fundaciones-han-convertido-al-ciudadano-en-turista-de-su-propia-ciudad>

Diario El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/11/nota/7811391/coronavirus-Covid-19-guayaquil-positivos-tarqui-parroquias> visitado julio 2020

Diario el Universo. 11 de abril 2020. Coronavirus en Guayaquil: Tarqui, la parroquia casos positivos confirmados. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/11/nota/7811391/coronavirus-covid-19-guayaquil-positivos-tarqui-parroquias>

Fundación Metrovía. 2015. Informe de rendición de cuentas del año 2015. http://www.metrovia-gye.com.ec/PDF/leytransparencia/ren_cta_2015_002.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censos de población y proyecciones al 2020. Disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/ecuador-en-cifras/> descargado en julio de 2020.

Ministerio de Salud Pública. 2020. Disponible en <https://coronavirusecuador.com/data/>

Municipio de Guayaquil. 2020. Mapas base y uso del suelo. Disponible en <https://geoportal-guayaquil.opendata.arcgis.com/> descargado en julio de 2020.

Registro Civil del Ecuador. 2020. Fallecidos por parroquias. Disponible en <https://www.registrocivil.gob.ec/cifras/> y https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/07/Defunciones_Generales_2020_act_05_jul_2020.xlsx descargado en julio de 2020.

Sistema Nacional de Información. 2014. Disponible en http://app.sni.gob.ec/sinlink/sni/POR-TAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/PLAN_DE_DESARROLLO_%2009-01-2012_15-11-2014.pdf

Información adicional

Barria Cecilia. 17 julio 2020. BBC News Mundo. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53438536>

Zibell Matias. 1 abril 2020. Coronavirus en Ecuador: el drama de Guayaquil, que tiene más muertos por covid-19 que países enteros y lucha a contrarreloj para darles un entierro digno. BBC News Mundo. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52116100>

Zibell Matias. 2 abril 2020. Coronavirus en Ecuador: la tragedia de las familias de Guayaquil que no encuentran sus muertos. BBC News Mundo. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52407158>

Financial Times. 2020. Death rates climbed for above historical averages in many countries that have faced Covid-19 outbreaks. Disponible en <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938> descargado agosto 2020

RLP. Ecuador: Huérfanos por el Covid-19. Disponible en https://rlperiodismo.com/en-latam/ecuador-huerfanos-por-el-covid-19/?fbclid=IwAR2H_-f1vDS06_0CIWA2psVr9n8Bo7PzzraIXQVIPkUpEmUR6HaBrkoOdss

Robalino Andrés. Noviembre 20 de 2020. Covid-19 en Ecuador. Disponible en <https://covid.andresrobalino.com/provincias/> descargado agosto 2020.

Salto Luis. 4 de abril 2020. Ubicación de fallecidos en domicilios en Guayaquil que se demoraron en ser recogidos. Basado en la información de la cuenta twitter@blankimonki. Las ubicaciones están en Google Map. De acuerdo con el autor, la referencia corresponde en algunos a la vivienda, pero mayoritariamente al barrio/sector del suceso; en los datos se encuentra la dirección y otros datos. Disponible en <https://www.zeemaps.com/view?group=3758808&x=-79.925703&y=-2.148867&z=2> descargado y georreferenciado por Kevin Cadena y estructurado en un SIG en agosto 2020 por las autoras.

Canales de Youtube

Stalin Bajaña. 6 de abril de 2020. Muertos en calles en Guayaquil <https://www.youtube.com/watch?v=j05KSqTdS98&t=19s>

Urbano de la Sexta. 31 de marzo de 2020. https://www.youtube.com/watch?v=RCf5cc3Elm0&has_verified=1

Direcciones de tweeter

https://twitter.com/hashtag/MSPrecojananuestrosfallecidos?src=hashtag_clickFirefoxHTML%5CShell%5COpen%5CCommand

<https://twitter.com/eluniversocom/status/1251025699089068032FirefoxHTML/Shell/Open/Command>

Esta publicación fue financiada por el proyecto **Plataforma por el Derecho a la Salud**



Fundación
Donum
Solidaridad para la autogestión y el desarrollo



Bélgica
socio para el desarrollo