

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ**  
**ESCOLA DE BELAS ARTES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

**DAVID HIDALGO SILVA**

**TÍTULO**

**FAMILIA, PODER Y PLANIFICACIÓN: INCIDENCIA DE STAKEHOLDERS EN  
POLÍTICAS URBANAS PARA EL USO Y LA GESTIÓN DEL SUELO EN GUAYAQUIL  
1896-2020**

**CURITIBA**  
**2021**

**DAVID HIDALGO SILVA**

**TÍTULO DA TESE**

**FAMILIA, PODER Y PLANIFICACIÓN: INCIDENCIA DE STAKEHOLDERS EN  
POLÍTICAS URBANAS PARA EL USO Y LA GESTIÓN DEL SUELO EN GUAYAQUIL  
1896-2020**

Tesis de Doctorado presentada al Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito para obtener el título de Doctor en Gestión Urbana.

Orientador: Prof. Dr. Mario Procopiuck

Co-orientador: Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto

**CURITIBA  
2021**

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central  
Edilene de Oliveira dos Santos CRB-9/1636

H632f 2021	<p>Hidalgo Silva, David</p> <p>Família, poder y planificación: incidencia de stakeholders en políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en Guayaquil 1896-2020 / David Hidalgo Silva; orientador, Mario Procopiuck; coorientador, Paulo Nascimento Neto. -- 2021</p> <p>437 f. : il. ; 30 cm</p> <p>Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.</p> <p>Bibliografia: f. 414-437</p> <p>1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. 3. Política pública. 4. Solo – Uso. 4. Desenvolvimento. 5. Guayaquil (Equador) – História. I. Procopiuck, Mario. II. Nascimento Neto, Paulo. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. IV. Título</p> <p>CDD. 20. ed. – 711.4</p>
---------------	--

**“FAMILIA, PODER Y PLANIFICACIÓN: INCIDENCIA DE STAKEHOLDERS EN  
POLÍTICAS URBANAS PARA EL USO Y LA GESTIÓN DEL SUELO EN  
GUAYAQUIL 1896-2020”**

Por

**DAVID GONZALO HIDALGO SILVA**

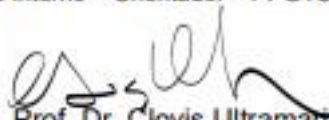
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Belas Artes, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



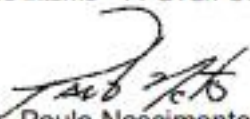
Prof. Dr. Rodrigo José Firmino  
Coordenador do PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Mario Procopiuck  
Membro Interno – Orientador – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Clovis Ultraman  
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto  
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Prof.ª Dra. Carla Hermida  
Membro Externo – Universidad del Azuay



Prof. Dr. Gustavo Durán  
Membro Externo – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO



Prof. Milton Rojas Mosquera  
Membro Externo – Universidad Católica de Santiago de Guayaquil

Curitiba, 04 de março de 2021.



## RESUMEN

Los procesos urbanos de las ciudades latinoamericanas responden a complejas dinámicas políticas y territoriales, donde el caso de la ciudad de Guayaquil – no ajeno a estas características señaladas – es sui generis y amerita nuevos enfoques y perspectivas para comprender sus particularidades, siendo la principal ciudad portuaria y una de la más pobladas en Ecuador. En ese sentido, esta investigación analiza los intentos de planificación urbana y la incidencia de stakeholders en políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en la ciudad de Guayaquil desde un enfoque institucionalista histórico entre 1896 hasta el 2020. En efecto, la falta de narrativas edificantes y plurales con un enfoque institucionalista de la historia del territorio guayaquileño y su conurbación – como una construcción social – produce vacíos que imposibilitan comprender de forma ampliada lo que se asume como verdad, realidad e historia, en este caso provenientes de discursos contruidos desde una cultura hegemónica y los privilegios del poder. Se sostiene la hipótesis de la existencia de una incidencia de stakeholders en políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo que causó que la planificación para el desarrollo urbano de Guayaquil no se consolide, debido a que las agendas de estos grupos económicos y de poder local con sus intereses fueron impuestos desde dentro y fuera del aparato institucional local. El objetivo general de esta tesis es teorizar la planificación trunca de la ciudad de Guayaquil en su urbanización entre finales del siglo XIX e inicios del XXI. Esta investigación está basada en la metodología investigativa conocida como Teoría Fundamentada (Grounded Theory), es cualitativa y sus fuentes de consulta son bibliográficas, documentales, periódicos y entrevistas a profesionales asociados en distintos momentos al objeto de estudio. A través de evidencia empírica se pretende narrar lo sucedido en la ciudad en relación a la planificación, desarrollo urbano y configuración espacial – incluido el conurbano – como un producto de las políticas urbanas para el uso y la gestión de suelo, imperantes a lo largo del tiempo. Dentro del marco teórico establecido que comprende planeación urbana, stakeholders, teoría de las elites, teoría de la agencia, teoría de la legitimación, urbanismo de mercado y oligopolio de suelo, desde el enfoque del neoinstitucionalismo e institucionalismo histórico, se ha explicado mediante una teoría sustantiva – que puede convertirse en una teoría formal – cómo y quienes diseñaron e impulsaron las políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en función de una agenda local elitista en el desarrollo urbano de la ciudad desde finales del siglo XIX hasta inicios del XXI con sus consecuencias en la morfología, expansión urbana y metropolitana, así

como también en la segregación y desigualdad socioespacial. En conclusión, la planificación urbanística y las políticas para el uso y la gestión del suelo en Guayaquil estuvieron condicionadas por la trayectoria de acciones políticas de una élite local históricamente autorreproducida por la ocupación de los multiniveles de la base político-institucional desde el ámbito local al nacional, cuyas intenciones fueron institucionalizadas y operacionalizadas por políticas públicas y por intentos técnicos simbólicos de planificación urbana configurados en prácticas espaciales históricas y cíclicas subyacentes para no obstaculizar la conversión de la utilidad del suelo para fines de mercado y apropiación concentrada y privada de los rendimientos económicos.

**Palabras claves:** Planificación y políticas urbanas. Uso y gestión del suelo. Stakeholders. Urbanismo de mercado. Promotores inmobiliarios. Guayaquil-Ecuador.

## RESUMO

Os processos urbanos das cidades latino-americanas respondem a complexas dinâmicas políticas e territoriais, onde o caso da cidade de Guayaquil – não alheio às características indicadas – é *sui generis* e merece novas abordagens e perspectivas para compreender suas particularidades, sendo a principal cidade portuária e uma das mais populosas do Equador. Nesse sentido, esta pesquisa analisa as tentativas de planejamento urbano e a incidência de stakeholders nas políticas urbanas de uso e gestão do solo na cidade de Guayaquil a partir de uma abordagem institucionalista histórica entre 1896 e 2020. De fato, a falta de narrativas edificantes e plurais com abordagem institucionalista da história do território de Guayaquil e sua conurbação – como construção social – produz lacunas que impossibilitam compreender de forma ampliada o que se assume como verdade, realidade e história, em neste caso, vindo de discursos construídos a partir de uma cultura hegemônica e dos privilégios de poder. Partimos da hipótese de que existe uma incidência de stakeholders nas políticas urbanas de uso e gestão do solo que fez com que o planejamento do desenvolvimento urbano de Guayaquil não se consolidasse, devido ao fato de que as agendas desses grupos econômicos e de poder local com seus interesses eram impostos de dentro e de fora do aparelho institucional local. O objetivo geral da tese é teorizar o truncado planejamento da cidade de Guayaquil em sua urbanização entre o final do século XIX e o início do XXI. Esta pesquisa é fundamentada na metodologia de pesquisa conhecida como *Grounded Theory*, é qualitativa e tem como fontes de consulta bibliográfica, documental, jornal e entrevistas com profissionais associados em momentos distintos ao objeto de estudo. Por meio de evidências empíricas, pretende-se narrar o ocorrido na cidade em relação ao planejamento, desenvolvimento urbano e configuração espacial – inclusive na região metropolitana – como produto de políticas urbanas de uso e gestão do solo, prevalentes ao longo do tempo. Dentro do quadro teórico estabelecido que inclui planejamento urbano, stakeholders, teoria da elite, teoria da agência, teoria da legitimação, urbanismo de mercado e oligopólio fundiário, na perspectiva do neoinstitucionalismo e do institucionalismo histórico, foi explicado por uma teoria substantiva – que pode se tornar uma teoria formal – como e quem desenhou e promoveu políticas urbanas de uso e gestão do solo a partir de uma agenda local elitista – não pluralista – no desenvolvimento urbano da cidade desde o final do século XIX até o início do XXI com suas consequências na morfologia, expansão urbana e metropolitana, bem como na segregação e desigualdade socioespacial. Em conclusão, o planejamento urbano e as políticas de uso e gestão do solo em Guayaquil foram condicionados pela trajetória de ações políticas de

uma elite local historicamente auto-reproduzida pela ocupação da base político-institucional multinível do nível local ao nacional, cujas intenções foram institucionalizadas e operacionalizadas por políticas públicas e por tentativas técnicas simbólicas de planejamento urbano configuradas em práticas espaciais históricas e cíclicas subjacentes de modo a não dificultar a conversão do uso do solo para fins de mercado e a apropriação concentrada e privada de rendimentos econômicos.

**Palavras-chave:** Planejamento e políticas urbanas. Uso e gestão do solo. Stakeholders. Promotores imobiliários. Urbanismo de mercado. Guayaquil-Ecuador.

## ABSTRACT

The urban processes of Latin American cities respond to complex political and territorial dynamics, where the case of the city of Guayaquil – not alien to these indicated characteristics – is *sui generis* and deserves new approaches and perspectives to understand its particularities, being the main port city and one of the most populated in Ecuador. In this sense, this research analyzes the attempts of urban planning and the incidence of stakeholders in urban policies for the use and management of land in the city of Guayaquil from a historical institutionalist approach between 1896 and 2020. In fact, the lack of edifying and plural narratives with an institutionalist approach to the history of the Guayaquil territory and its conurbation – as a social construction – produces gaps that make it impossible to understand in an expanded way what is assumed as truth, reality and history, in this case from discourses constructed from a hegemonic culture and the privileges of power. There is the hypothesis of the existence of an incidence of stakeholders in urban policies for the use and management of land that caused the planning for the urban development of Guayaquil to not be consolidated, due to the fact that the agendas of these economic and local power groups with their interests were imposed from inside and outside the local institutional apparatus. The general objective of the thesis is to theorize the truncated planning of the city of Guayaquil in its urbanization between the end of the 19th century and the beginning of the 21st. This research is based on the research methodology known as Grounded Theory, is qualitative and its sources of consultation are bibliographic, documentary, newspaper and interviews with professionals related at different times to the object of study. Through empirical evidence, it is intended to narrate what happened in the city in relation to planning, urban development and spatial configuration – including the metropolitan area – as a product of urban policies for the use and management of land, prevailing throughout time. Within the established theoretical framework that includes urban planning, stakeholders, elites theory, agency theory, legitimation theory, market urbanism and land oligopoly, from the perspective of neo-institutionalism and historical institutionalism it has been explained through a substantive theory – which can become a formal theory – how and who designed and promoted urban policies for land use and management based on a local elitist – not pluralist – agenda in the urban development of the city since the end of the century XIX until the beginning of the XXI with its consequences in morphology, urban and metropolitan expansion, as well as in socio-spatial segregation and inequality. In conclusion, urban planning and policies for land use and management in Guayaquil were conditioned by the trajectory of

political actions of a historically self-reproduced local elite by the occupation of the multilevel political-institutional base from the local to the national level , whose intentions were institutionalized and operationalized by public policies and by symbolic technical attempts at urban planning configured in underlying historical and cyclical spatial practices so as not to hinder the conversion of land use for market purposes and concentrated and private appropriation of yields economical.

**Keywords:** Planning and urban policies. Land use and management. Stakeholders. Market urbanism. Real estate developers. Guayaquil-Ecuador.

## AGRADECIMIENTOS

Al PPGTU-PUCPR: por el apoyo para la realización de mi doctorado.

A la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001: por su apoyo para la ejecución del presente trabajo de investigación.

A mis padres, por la confianza incondicional depositada en mi educación y formación a lo largo del camino.

A mi tío Adair Miranda (+), por mostrar interés en mis estudios universitarios, motivación que valoro hasta el día de hoy.

A Rodrigo Firmino, por la invitación a ser parte de este programa de posgrado en Brasil.

A Mario Procopiuck, por las grandes enseñanzas y luces para el desarrollo de esta tesis doctoral.

A Paulo Nascimento Neto y Milton Rojas M., por los valiosos aportes a este trabajo de investigación.

A Shubert Piedra, por esa plática en el parque La Carolina, que fue el inicio de este viaje académico.

A Carolina Torraque, por las palabras de aliento, presentes al comienzo de este doctorado.

## TABLA DE FIGURAS

Figura 1 - Plano de la ciudad de Guayaquil de 1880 por el ingeniero A. Millet.....	96
Figura 2 - Imágenes de la ciudad de Guayaquil después del Gran Incendio de 1896. ....	98
Figura 3 - Vista norte-sur del malecón teniendo a la derecha y en primer plano las bodegas de la Aduana en 1905. ....	110
Figura 4 - Proyecto original del Plan Cerdá de 1860.....	114
Figura 5 - Plan de Chicago de Burnham en 1909.....	115
Figura 6 - Plano de Guayaquil de Teodoro Wolf de 1887. ....	117
Figura 7 - Plano de Guayaquil con área afectada (en oscuro) por el Gran Incendio de 1896.	117
Figura 8 - (a)Plano para la Reconstrucción de Guayaquil del Ing. Gastón Thoret de 1896. (b) Ing. Gastón Thoret Jäger. ....	118
Figura 9 - Plano con las varias ubicaciones del Hospital General hasta su localización definitiva. ....	127
Figura 10 - Ubicación definitiva del Hospital General al pie del cerro del Carmen. ....	128
Figura 11 - Foto aérea de Guayaquil sobre terrenos de la ex hacienda La Atarazana. En primer plano los terrenos de la pista aérea (posteriormente denominado Aeropuerto Simón Bolívar) y de los terrenos de la Atarazana. Hacia el fondo está el cerro Santa Ana y del Carmen junto a una parte de mancha urbana de la época. ....	132
Figura 12 - La Atarazana a inicios del siglo XX en Guayaquil.....	133
Figura 13 - Mapa de Propiedades Agrícolas circundantes de Guayaquil a inicios del siglo XX. ....	134
Figura 14 - Plano de la ciudad de Guayaquil de 1909 con proyección de un Parque Municipal por Francisco L. Landín. ....	137
Figura 15 - Guayaquil y sus muelles en las orillas del río Guayas en 1916.....	138
Figura 16 - Plano de la ciudad de Guayaquil de 1923 de Froilán Holguín. Plano publicado inicialmente por la empresa periodística Prensa Ecuatoriana de Carlos Manuel Noboa.....	139
Figura 17 - Propuesta para el Parque Municipal en Guayaquil. ....	140
Figura 18 - Imagen aérea del barrio Centenario en 1930 sobre los terrenos Jockey Club en la hacienda La Esperanza. ....	141
Figura 19 - Plano de la ciudad de Guayaquil de 1934 del Ing. Ignacio Granja Saona. ....	143
Figura 20 - Marcha obrera en Guayaquil de 1922. ....	145



Figura 21 - (Izq.) Dr. Carlos Guevara Moreno. (Der.) Carlos Guevara Moreno junto al cinco veces presidente del Ecuador el Dr. José María Velasco Ibarra.....	151
Figura 22 - Plan Regulador de Guayaquil en la administración del Dr. Carlos Guevara Moreno en 1952. ....	152
Figura 23 - (Izq.) Plan Regulador firmado por el alcalde de Guayaquil Dr. Carlos Guevara Moreno. (Der.) Arq. Guillermo Cubillo Renella. ....	153
Figura 24 - Reunión en la Facultad de Ciencias Matemáticas y Físicas para la creación del Colegio de Arquitectos del Guayas en 1960. Presentes los siguientes arquitectos, de pie: René Denis, Oscar Granja, Manuel Gambarroti, Pablo Graf, Juan Pédola y Xavier Quevedo. Sentados: Roberto Béjar, Rafael Rivas, Juan Orus, Guillermo Cubillo Renella, Alamiro González y Rafael Castro Abad.....	156
Figura 25 - (Superior)Vista aérea de Guayaquil en 1955 junto al terreno adquirido por la compañía Edificaciones Ecuatorianas S.A para la urbanización del barrio Urdesa y Promoción para la venta de solares del proyecto residencial.(Inferior): Emilio Estrada Ycaza, Ernesto Estrada Ycaza y el Ing. Julio Vinueza Moscoso.....	159
Figura 26 - Imagenes aéreas en la década de los 50 del barrio Urdesa sobre las riberas del Estero Salado, con presencia de cerros en el paisaje y las avenidas circunvalación Norte, Sur y Victor Emilio Estrada. ....	160
Figura 27 - Actividad mercantil y portuaria en 1929 sobre el río Guayas. ....	167
Figura 28 - Muelle fiscal sobre la ave. Simón Bolívar, Malecón de Guayaquil con las edificaciones de Aduanas, Inmigración y Capitanía del puerto, Yacht Club en 1938. Al fondo, los cerros Santa Ana y del Carmen. ....	167
Figura 29 - Puerto Marítimo y la Sabana que se aprecia en el horizonte, corresponde a la hacienda El Guasmo, propiedad de Juan X. Marcos para 1963. ....	170
Figura 30 - Arribo del primer buque con el nombre de Ciudad de Guayaquil al inaugurado puerto marítimo en 1963. ....	171
Figura 31 - Publicidad utilizada para promocionar la urbanización Los Ceibos de la Junta de Beneficencia de Guayaquil.....	173
Figura 32 - (Izq.) Fernando Illingworth Vernaza a avanzada edad en relación a los 24 años que tenía cuando participó en el proyecto residencial Los Ceibos de la JBG. (Der.) Dr. José María Velasco Ibarra, Jaime Nebot Velasco y Carlos Julio Arosemena Monroy haciendo campaña política en Guayaquil en 1960. ....	175

Figura 33 - Vista aérea de la urbanización Los Ceibos en 1960. ....	176
Figura 34 - Arquitecto Guillermo Cubillo Renella pierde la alcaldía de Guayaquil contra Assad Bucaram en 1962. ....	177
Figura 35 - El arquitecto Guillermo Cubillo Renella posesionado presidente del Concejo Cantonal en 1965 por la dictadura. ....	178
Figura 36 - Plano de Guayaquil dibujado en 1964. Compilación de fotografías – tomadas en agosto y septiembre de 1959 – por métodos fotogramétricos en 1961(Revisión en febrero y marzo de 1963). ....	185
Figura 37 - Los arquitectos Péndola, Cubillo y Huerta en 1973 analizando Guayaquil y su trazado urbano. ....	188
Figura 38 - Assad Bucaram Elmhalm. ....	189
Figura 39 - Encuentro de arquitectos en la terraza de Yacht Club posterior a la creación de la Facultad de Arquitectura de Guayaquil Sentados de izq. a der.: Arquitectos Enrique Huerta, Rafael Castro Abad, Guillermo Cubillo, Ing. Galo Yépez, Héctor Martínez Torres, Rafael Rivas, Xavier Quevedo y Juan Péndola Avegno. ....	192
Figura 40 - Proyecto de La Casa de la Cultura- Núcleo del Guayas en proceso de construcción frente a la plaza del Centenario. ....	196
Figura 41 - American Park y usuarios nadando en el Estero Salado en la ciudad de Guayaquil. ....	198
Figura 42 - Plaza en Homenaje a la ciudad en el Parque Guayaquil construido en 1967. En primer plano está el obelisco de 25 metros y la losa curva como base que conforma el diseño arquitectónico. ....	199
Figura 43 - Parque Forestal con el Teatro Centro Cívico al sur de Guayaquil en los años de 1970 en terrenos municipales donde estuvo el antiguo hipódromo Jockey Club. ....	200
Figura 44 - El alcalde de Guayaquil Arq. Juan Péndola Avegno a bordo de un helicóptero de la Fuerza Aérea Ecuatoriana observa las obras municipales de relleno en las zonas del Suburbio en Guayaquil. ....	206
Figura 45 - Mapasingue en su parte baja en 1970. ....	208
Figura 46 - Consolidación de asentamientos humanos sobre Lomas de Mapasingue (1980) por parte de familias obreras. ....	209
Figura 47 - Padre Francisco García promoviendo la vivienda Hogar de Cristo para el Suburbio en Guayaquil. ....	210

Figura 48 - Crecimiento asentamientos sobre pantanos en el Guasmo Sur. En primer plano casas sobre pilotes y en el segundo, casas sobre rellenos. ....	213
Figura 49 - Medición de solares en le ex hacienda El Guasmo para que moradores en sus terrenos puedan construir casas. ....	214
Figura 50 - (Superior) Guayaquil en 1930 junto a la isla Santay. (Inferior) Propuesta gráfica de puente para unir Guayaquil con Durán en el gobierno del Dr. Camilo Ponce Enríquez. ....	217
Figura 51 - Gabarra transportando vehículos para conectar Guayaquil con Durán sobre el río Guayas.....	218
Figura 52 - Recepción por los 100 años del Club de la Unión en 1969. De izquierda a derecha: Federico Intriago Arrata, Presidente del Club. Los expresidentes de la República, Otto Arosemena Gómez, Carlos Alberto Arroyo del Río y Clemente Yerovi Indaburu. Adolfo Gómez y Santistevan, Director del Club, y Juan Alfredo Illingworth Baquerizo, Presidente del Congreso Nacional.....	221
Figura 53 - Afiche promocional del Comité de Vialidad del Guayas de la conferencia del ingeniero italiano Riccardo Morandi para posicionar el nuevo diseño y proyecto de puente. ....	222
Figura 54 - Sector de la futura urbanización La Puntilla entre los dos tramos del Puente de la Unidad Nacional. ....	222
Figura 55 - Puente de la Unidad Nacional con los tramos sobre los ríos Daule y Babahoyo.(La urbanización La Puntilla aún no está construida). ....	223
Figura 56 - Puente de la Unidad Nacional inaugurado el 25 de julio de 1970, impulsado por el Comité Cívico Pro-Construcción del Puente sobre el río Guayas. ....	223
Figura 57 - (Superior) Sector La Puntilla y al fondo la isla Mocolí. (Inferior) Promoción inmobiliaria en prensa escrita de la Urbanización La Puntilla fundada en 1971. ....	225
Figura 58 - Socialización en prensa escrita del planteamiento de un monorriel o tren urbano elevado para la ciudad Guayaquil por la CTG. ....	231
Figura 59 - Imágenes de la construcción del metro de Medellín en los años 1983 y 1988. ..	232
Figura 60 - Plan de Desarrollo Urbano para Guayaquil por la Municipalidad de Guayaquil con asesoría de las Naciones Unidas. ....	235
Figura 61 - Zonificación para el crecimiento urbano al norte de Guayaquil en Plano Regulador-D.P.U-ECU 72 019 en enero de 1977.....	236

Figura 62 - Construcción de Rincón Azul que dio origen a la ciudadela Puerto Azul en 1980 sobre vía a la Costa a las afueras de Guayaquil.....	243
Figura 63 - Imágenes de Jaime Roldós Aguilera en reemplazo de Assad Bucaram para la candidatura de presidente de la República del Ecuador por el CFP. ....	244
Figura 64 - Jaime Roldós Aguilera como presidente del Ecuador junto a su vicepresidente Osvaldo Hurtado y suegro Assad Bucaram.....	245
Figura 65 - Centro Comercial Policentro inaugurado por el presidente Jaime Roldós Aguilera en 1979.....	246
Figura 66 - Propuesta de Jardines del Salado del arquitecto Ricardo Mórtola impulsada por el presidente Jaime Roldós Aguilera en 1981.....	249
Figura 67 - El presidente de la República León Febres Cordero y el alcalde de Guayaquil Abdalá Bucaram en el palacio municipal el 9 de octubre de 1984.....	251
Figura 68 - (a) Documento de Mayo sobre Guayaquil de 1982: Seminario internacional de Urbanismo "Perspectivas del Desarrollo Urbano de Guayaquil" por la UCSG. (b) Plano de Guayaquil de 1984 con 4 zonas tugurizadas: 1) El centro, 2) Mapasingue, 3) El Guasmo central y 4) Las Lomas de Mapasingue.....	253
Figura 69 - Terrenos y urbanizaciones promocionados en los 80. (Superior) La Garzota (1981) y Kennedy Norte. (Inferior) Samanes (1980), Urdenor (1978-80) y Guayacanes (1978-80).	255
Figura 70 - Alcaldesa Elsa Bucaram Ortiz en 1989 entregando juguetes a las familias de escasos recursos de Guayaquil como un acto de carácter proselitista.....	257
Figura 71 - (Superior) Basura apilada sobre aceras en 1987. (Inferior) Basura esparcida sobre Saucos en 1990.....	260
Figura 72 - Vista aérea de la ciudad de Guayaquil, el río Guayas y sus esteros en la década del 60.....	263
Figura 73 - La Lancha Pichincha de la empresa de Ferrocarriles del Estado acoderada en el muelle de Guayaquil.. Realizaba la travesía entre Durán y Guayaquil.....	263
Figura 74 - Vista panorámica del puente 5 de junio sobre el estero Salado junto al Malecón del Salado en Guayaquil durante la década de 1970.....	264
Figura 75 - (Izq.) Movilidad acuática sobre el estero Salado. (Der.) Yacht Club del Salado: bote a motor sobre el estero en 1950.....	264

Figura 76 - Golfo de Guayaquil en el Océano Pacífico y canal de acceso al Puerto Marítimo de Guayaquil en recuadro. A partir de este accidente geográfico e hidrográfico se forma el sistema de esteros de Guayaquil.....	265
Figura 77 - Guayaquil, el río Guayas y el malecón Simón Bolívar a inicios de los 90. ....	271
Figura 78 - (Izq.) El alcalde León Febres-Cordero condecorado por el presidente del Club de Leones de Guayaquil Jacinto Auad Herales – descendiente de libaneses –, hermano del Dr. Ángel Auad Herales (+), quien trabajó para el Hospital Luis Vernaza de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. (Der.) Cesar Rodríguez Baquerizo fundador de la compañía inmobiliaria y constructora Inmomariuxi C.A. ....	274
Figura 79 - (Izq.) Arquitectura patrimonial conservada in situ en Singapur. (Der.) Arquitectura patrimonial de Guayaquil trasladada y reconstruida en Samborondón.....	281
Figura 80 - (a) Guayaquil y su conurbación en el 2001. Hacia el Este de la vía a Samborondón se visualiza la Isla Mocolí. (b) Cantón Samborondón como parte del área metropolitana de Guayaquil. ....	289
Figura 81 - (Izq.) Cynthia Viteri, León Febres-Cordero y Pascual del Cioppo miembros del PSC. (Der.) León Febres-Cordero junto a su sucesor Jaime Nebot como alcalde. ....	295
Figura 82 - (a) Mapa con los cantones de la provincia del Guayas. (b) Morfología urbana de Guayaquil con sus parroquias urbanas y rurales. (c) Parroquias urbanas de Guayaquil. ....	313
Figura 83 - Ferri catamarán de la empresa Catsul acoderando para dejar y recibir pasajeros en Porto Alegre.....	323
Figura 84 - Los doctores en arquitectura Joseph María Montaner y Zaida Muxí durante su exposición en la Facultad de Arquitectura y Diseño de la UCSG en el 2017. Destacaron la importancia del proyecto Universidad de las Artes en Guayaquil. ....	325
Figura 85 - (Superior) Centros de Atención Municipal Integral (CAMIs) de la alcaldía de Guayaquil donde se realizan talleres recreativos artísticos. (Inferior) Parques Biblioteca Presbítero José Luis Arroyave y Fernando Botero en las comunas San Javier y San Cristobal en Medellín. ....	326
Figura 86 - Edificios Wyndham, Riverfront I y II del proyecto Ciudad del Río tapando el cerro Santa Ana y la visual de los moradores sobre el cerro hacia el río Guayas. Edificios Wyndham, Riverfront I y II del proyecto Ciudad del Río tapando el cerro Santa Ana y la visual de los moradores sobre el cerro hacia el río Guayas.....	332

Figura 87 - (Superior) Vista aérea de Monte Sinaí al noroeste de Guayaquil. (Inferior)Alcalde Jaime Nebot Saadi y presidente Rafael Correa Delgado en la inauguración el 8 de octubre del 2015 del reestructurado edificio de la Contraloría General del Estado en Guayaquil con la presencia del Contralor Carlos Pólit Faggioni.....	334
Figura 88 - (Superior) Parque Samanes y parque Huancavilca. (Inferior) Parque Ramón Unamuno y Parque Infantil La Atarazana. ....	338
Figura 89 - (Superior) Casas sobre las riberas del Estero Salado. (Inferior) Parque lineales sobre las orillas del estero Salado y estero El Muerto. ....	340
Figura 90 - (Izq.) Puente basculante para peatones y ciclistas entre Guayaquil y la Isla Santay. (Der.) Sendero que comunica hasta la ecoaldea al interior de la Isla Santay.....	342
Figura 91 - (Izq.) Parque Temático Imaginario del Constructor en la Garzota.(Der.) Parque en la Entrada de la 8 en la vía Perimetral. ....	344
Figura 92 - (Izq.) María Alejandra Vicuña, presidente Lenín Moreno y el alcalde Jaime Nebot en Guayaquil en el marco de las fiestas de octubre del 2018. (Der.) Presidente Lenín Moreno con miembros del PSC: Roberto Gilbert Febres-Cordero, Doménica Tabacchi, Carlos Luis Morales, Luzmila Nicolalde, Josué Sánchez, Jaime Nebot Saadi, Polo Baquerizo, Manuel Samaniego entre otros.....	352
Figura 93 - (Izq.) El ex alcalde de Guayaquil Jaime Nebot Saadi y Santiago Salem Kronfle en el hipódromo Miguel Salem. (Der.) Ramón Sonnenholzner Murrieta, Otto Sonnenholzner Sper y Claudia Salem, hija de Santiago Salem Krofle.....	353
Figura 94 - Foro Evaluación Ciudadana 2019 en el Colegio de Arquitectos del Guayas.....	354
Figura 95 - (Superior) Otto Sonnenholzner Sper, presidente Lenín Moreno y la alcaldesa Cynthia Viteri en acto conmemorativo por las fiestas julianas en Guayaquil en 2019 y Volquetas sobre puentes de la Unidad Nacional por decisión de la alcaldesa Cynthia Viteri durante protestas de octubre del 2019. (Inferior) Exalcalde Nebot y alcaldesa Viteri Jiménez junto con otros miembros PSC en un acto político durante protestas de octubre del 2019 y Visita del Consejo Supremo de la Masonería del Ecuador al municipio de Guayaquil para felicitar a Cynthia Viteri por su labor como alcaldesa el 31 de octubre del 2019. ....	367
Figura 96 - (Izq.) Camionetas Municipales y de la ATM en la pista de aterrizaje del aeropuerto José Joaquín de Olmedo para evitar el aterrizaje de vuelos humanitarios de las compañías Iberia y KLM, el 18 de marzo del 2020. (Der.) Captura del video en Twitter en el que Viteri anunció que dio positivo por coronavirus el 19 de marzo de 2020. ....	370

Figura 97 - (a) Guayaquil y sus niveles socioeconómicos: parroquias urbanas y zona poblada fuera del límite urbano. (b) Guayaquil: categorización económica y fallecidos por el nuevo coronavirus reportados en casas y calles. ....	373
Figura 98 - (Izq.) Primeros féretros de cartón entregados por la Fundación Municipal Terminal Terrestre de Guayaquil. (Der.) Proforma con fecha del 2 de abril del 2020 de la Junta de Beneficencia de Guayaquil por cremación de cuerpo durante la pandemia.....	376
Figura 99 - (Superior)Vista aérea de las nuevas tumbas en el cementerio María Canals al sur de Guayaquil y Un cadáver sobre un banco en medio de una avenida con el letrero "Hemos llamado al 911 y no hay ayuda" en el barrio Sauces 8 en Guayaquil. (Inferior) Niño observando ataúd sobre acera con cuerpo de mujer fallecida durante la pandemia y Mujer llorando afuera de un cementerio en Guayaquil rodeada por cajas de cartón que se usaron como ataúdes.....	379
Figura 100 - Guayaquil y su conurbano compuesto al Este por Durán, al Norte por la parroquia urbana satélite La Puntilla-Samborondón que incluye la isla Mocolí, junto con la parroquia urbana satélite La Aurora-Daule y su expansión urbana sobre vía a la Costa hacia el Oeste en el 2020.....	381
Figura 101 - (a) Cantón Samborondón y su uso de suelo. (b) Localización, implantación y perspectiva digital del proyecto inmobiliario Nuevo Samborondón próximo a la urbanización Ciudad Celeste en la parroquia urbana Satélite La Puntilla impulsado por la alcaldía de Juan Yúnez Novak. ....	384
Figura 102 - Fundamentos ontológicos y epistemológicos para elaboración de teoría.....	405
Figura 103 - Análisis de la planificación urbana de Guayaquil para elaboración de teoría..	406
Figura 104 - Análisis de la planificación urbana de Guayaquil para elaboración de teoría..	407

### **TABLA DE CUADROS**

Cuadro 1 - Incidencia de stakeholders sobre políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en los procesos de urbanización de Guayaquil y su área metropolitana.....	408
Cuadro 2 - Incidencia de stakeholders sobre políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en los procesos de urbanización de Guayaquil y su área metropolitana.....	409

## **LISTA DE SIGLAS**

AAG – Fundación Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil

ABPE – Asociación de Bancos Privados del Ecuador

ACCUR – Asociación Cívica y Cultural Urdesa

ACM – Área Cedida al Municipio

ADINCA – Administradora Inmobiliaria C.A.

AFD – Agencia Francesa de Desarrollo

AGD – Agencia de Garantía de Depósitos

AME – Asociación de Municipios del Ecuador

AP – Alianza País

APG – Autoridad Portuaria de Guayaquil

APRE – Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana

ASOTEP – Asociación de Terminales Portuarios del Ecuador

ATM – Autoridad de Tránsito Municipal

ATN – Agencia Nacional de Tránsito

AVC – Alfaro Vive Carajo

BCE – Banco Central del Ecuador

BCBG – Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil

BEV – Banco Ecuatoriano de la Vivienda

BDH – Bono de Desarrollo Humano

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BIESS – Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

BIRF – Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BRT – Bus Rapid Transit

CAE – Colegio de Arquitectos del Ecuador

CAE-G – Colegio de Arquitectos Provincial del Guayas

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina

CCG – Cámara de Construcción de Guayaquil

CCHC – Cámara Chilena de Construcción

CD – Movimiento Centro Democrático

CENDES – Centro de Estudios de Desarrollo



CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CAMI – Centro de Atención Municipal Integrado

CIA – Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos

CIAM – Congreso Internacional de Arquitectura Moderna

CFN – Corporación Financiera Nacional

CFP – Concentración de Fuerzas Populares

CNA – Cámara Nacional de Acultura

COE – Comité de Operaciones de Emergencia

CONAIE – Confederación de Nacionalidades indígenas del Ecuador

CONADE – Consejo Nacional de Desarrollo

COOTAD – Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

CPCST – Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio

CRCG – Corporación Registro Civil de Guayaquil

CSCG – Corporación para Seguridad Ciudadana de Guayaquil

CTE – Comisión de Tránsito del Ecuador

CTG – Comisión de Tránsito del Guayas

CREO – Movimiento Creando Oportunidades

CRUBS – Comité de Rehabilitación para Barrios Suburbanos de Guayaquil

CVA – Consultora Vera& Asociados

CVG – Comité de Viabilidad del Guayas

DASE – Dirección de Acción Social y Educación

DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DDG – Develope Designe Group

DOIT – Dirección de Ordenamiento Integral Territorial

DOCOMOMO – Comité Internacional para la Documentación y Conservación de Edificios, Sitios y Barrios del Movimiento Moderno

DPLANG – Dirección de Planificación Urbana del Municipio de Guayaquil

DPU – Departamento de Planificación Urbana

DPW – Dubai Port World

DUAC – Dirección de Urbanismo, Avalúos y Catastro

DUAR – Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registro

DUAOT – Dirección de Urbanismo, Avalúos y Ordenamiento Territorial  
ECAPAG – Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarilla de Guayaquil  
EMAPAG – Empresa Municipal Pública de Agua Potable y Alcantarillado  
EMASEO - Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito  
ENFE – Empresa Nacional de Ferrocarriles  
EPICO - Empresa Pública de Gestión de la Innovación y Competitividad de Guayaquil  
EPPNEP – Empresa Pública de Parques Naturales y Espacios Públicos  
EPMOP – Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas  
FAAL – Festival de Artes al Aire Libre  
FAD – Facultad de Arquitectura y Diseño  
FAPS – Fundación para el Aseguramiento Popular en materia de Salud  
FAU – Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
FCS – Movimiento Fuerza Compromiso Social  
FE – Partido Fuerza Ecuador  
FEDEGUAYAS – Federación Deportiva del Guayas  
FIIS – Festival Internacional de Innovación Social  
FFAA – Fuerzas Armadas del Ecuador  
FMI – Fondo Monetario Internacional  
FODUR – Fondo de Desarrollo Urbano  
FONAPRE – Fondo Nacional de Preinversión  
GAD – Gobierno Autónomo Descentralizado  
GTZ – Cooperación Técnica Alemana  
IAGS – Inter American Geodetic Survey  
ICOMOS – Consejo Internacional de Monumentos y Sitios  
ICVU – Índice de calidad de vida urbana  
ID – Izquierda Democrática  
IESS – Instituto Ecuatoriano de Seguro Social  
IGM – Instituto Geográfico Militar  
INEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos  
INOCAR – Instituto Oceanográfico de la Armada  
IPUR – Instituto de Planificación Urbana y Regional

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba  
ISSFA – Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas  
JBG – Junta de Beneficencia de Guayaquil  
JCG – Junta Cívica de Guayaquil  
JIA – Junta de Investigación de Accidentes  
JICA – Japon International Cooperation Agency  
JNV – Junta Nacional de la Vivienda  
JUNAPLA – Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica  
MAAT – Museo de Arte, Arquitectura y Tecnología  
MAGAP – Ministerio de Ganadería, Acuacultura y Pesca  
MCC – Método comparativo constante  
MDG – Movimiento Madera de Guerrero  
MF – Mossack Fonseca  
MIES – Ministerio de Inclusión Económica y Social  
MIDEPLAN – Ministerio de Planificación  
MIDUVI – Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda  
MIT – Massachusetts Institute of Technology  
MSP – Ministerio de Salud Pública  
MTOP – Ministerio de Transporte y Obras Públicas  
NBI – Necesidades Básicas Insatisfechas  
NNUU – Naciones Unidas  
LATAMVE – Fundación Latinoamérica Verde  
LOOTUGS – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo  
OMS – Organización Mundial de la Salud  
ONU-HABITAT – Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos  
PAN – Puente Alterno Norte  
PAP – Plan de Aseguramiento Popular  
PCE – Partido Conservador Ecuatoriano  
PDM – Programa de Desarrollo Municipal  
PNDU – Proyecto Nacional de Desarrollo Urbano  
PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PDOT – Plan de Ordenamiento Territorial  
PRDU – Plan Regulador de Desarrollo Urbano  
PRE – Partido Roldosista Ecuatoriano  
PREDAM – Plan Integrado para la Rehabilitación de Áreas Marginales  
PRIAN – Partido Renovador Institucional Acción Nacional  
PSC – Partido Social Cristiano  
PUGS – Plan de Uso y Gestión de Suelo  
UARTES – Universidad de las Artes  
UEES – Universidad de Especialidades Espíritu Santo  
UG – Universidad de Guayaquil  
UCSG – Universidad Católica de Santiago de Guayaquil  
UNAE – Universidad Nacional de Educación  
UNE – Unión Nacional de Educadores  
UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura  
UPR – Unión Popular Republicana  
URDESA – Urbanizadora del Salado  
USAF – Fuerza Aérea de los Estados Unidos  
UTI – Unidad de Terapia Intensiva  
RIT – Red Integrada de Transporte  
SBU – Salario Básico Unificado  
SENAGUA – Secretaría Nacional de Agua  
SENPLADES – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
SERCOP – Servicio Nacional de Contratación Pública  
SOT – Superintendencia de Ordenamiento territorial, Uso y Gestión del Suelo  
STC – Sistema de Transporte Colectivo  
SUL – Sociedad Unión Libanesa  
TPG – Terminal Portuaria de Guayaquil  
TT – Fundación Terminal Terrestre  
TTG – Terminal Terrestre de Guayaquil  
ULVR – Universidad Laica Vicente Rocafuerte  
VIS – Vivienda de Interés Social

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>1. Introducción</b> .....	29
<b>2. Metodología de investigación</b> .....	33
<b>3. Capítulo I – Bases de la teoría institucionalista</b> .....	38
<b>3.1. Neoinstitucionalismo: institucionalismo histórico, institucionalismo de la selección racional e institucionalismo sociológico</b> .....	43
3.2. La teoría de la legitimidad del poder político: los ciudadanos y la legitimización de las políticas de ciudad .....	46
3.3. La teoría de la agencia en el servicio público: la ciudadanía como principales y las autoridades públicas como agentes en la gestión de la ciudad .....	50
3.4. La teoría de los stakeholders en la ciudad: la influencia de los grupos de interés en la gestión pública de lo urbano .....	52
<b>4. Capítulo II – La ciudad: políticas públicas, elites, planificación urbana y gestión del suelo</b> .....	55
4.1. Institucionalismo histórico: las instituciones en la ciudad y la sociedad .....	55
4.2. La teoría de las elites: la construcción de la ciudad desde las políticas urbanas elitistas .	59
4.3. La planificación urbana: el bien común urbano entre los intereses de la elite y los de la gran mayoría.....	66
4.4. El oligopolio del suelo: el uso y gestión del suelo urbano en función de la rentabilidad económica de las elites .....	71
4.5. Urbanismo de mercado: el capital por encima del ser humano en la ciudad.....	75
<b>5. Capítulo III – Preámbulo sobre las elites en Guayaquil y su relación con la gestión del suelo (siglos XIX-XX)</b> .....	80
5.1. La Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG) y su origen .....	80
5.2. La Junta de Beneficencia de Guayaquil y su influencia en la gestión y uso del suelo para el desarrollo urbano en Guayaquil.....	83

5.3. Secuelas sobre el sistema urbano de Guayaquil por interferencia política de la JBG en su configuración espacial..... 90

**6. Capítulo IV – Intentos de Planificación urbana en Guayaquil: 1) Planificación urbana por emergencia, 2) Institucionalización de la Planificación urbana y 3) Planificación para el desarrollo urbano junto a las Naciones Unidas..... 93**

**6.1. Plan para la reconstrucción planificada de Guayaquil a cargo del Ing. Gastón Thoret Jäger en 1896..... 93**

6.1.1. El origen de la ciudad de Guayaquil ..... 94

6.1.2. Los grandes incendios en la ciudad de Guayaquil ..... 97

6.1.3. La llegada del Ing. Gastón Thoret Jäger a Guayaquil y su paso por Panamá..... 101

6.1.4. Plano para la reconstrucción planificada de Guayaquil posterior al Gran Incendio de 1896 ..... 106

6.1.5. Después del Gran Incendio: Guayaquil de los grandes terratenientes urbanos ..... 129

**6.2. Creación del Departamento del Plan Regulador de la Municipalidad de Guayaquil (1951-1953) y Plan Regulador de Guayaquil (1952) por el arquitecto Guillermo Cubillo Renella ..... 148**

6.2.1. El arquitecto Cubillo Renella y Guayaquil de mediados del siglo XX ..... 149

6.2.2. El nacimiento del emblemático barrio Urdesa..... 157

6.2.3. El traspaso de la actividad portuaria del centro al sur de la ciudad ..... 164

6.2.4. La urbanización Los Ceibos en Guayaquil y la planificación a nivel nacional ..... 172

6.2.5. Guillermo Cubillo Renella: un corto paso como alcalde de Guayaquil y su producción arquitectónica para la ciudad ..... 176

**6.3. Plan de Desarrollo Urbano liderado por el arquitecto Enrique Huerta con asesoría de las Naciones Unidas para Guayaquil (1974-1976) durante la Dirección del Departamento de Planificación Urbana (DPU) del arquitecto Marcelo Asanza Acayturri..... 186**

6.3.1. Hacia el tercer intento de planificar Guayaquil: la visión del arquitecto Enrique Huerta Noboa en los 60 ..... 187

6.3.2. Infraestructura verde y cultural de Guayaquil en las décadas de 1960 y 1970.....	194
6.3.3. El boom petrolero y la urbanización de los 70 en Guayaquil .....	202
6.3.4. Mapasingue y El Guasmo: de ex haciendas a asentamientos populares .....	207
6.3.5. Construcción del Puente de la Unidad Nacional y el nacimiento de La Puntilla como el primer barrio elitizado en el cantón Samborondón.....	215
6.3.6. El proyecto de monorriel o metro elevado para Guayaquil se estanca .....	227
6.3.7. El Plan de Desarrollo Urbano para Guayaquil en 1975 .....	233
6.3.8. La urbanización sobre vía a la Costa: Puerto Azul expande la ciudad fuera de su perímetro urbano.....	241
6.3.9. Guayaquil hacia los 80 e inicios de los 90: tiempos de las alcaldías del naciente Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) .....	243
6.3.10. El subdesarrollo fluvial y de navegabilidad en los esteros de Guayaquil .....	261
<b>7. Capítulo V – La planificación no integral de Guayaquil: hacia las tres décadas del modelo administrativo socialcristiano.....</b>	<b>268</b>
<b>7.1. Inicio de la era socialcristiana en Guayaquil: rescate institucional con tentativa de planificación .....</b>	<b>268</b>
7.1.1. Desarrollo urbano en Guayaquil sin regularización del área metropolitana .....	275
7.1.2. La privatización del parque urbano frente a la ría: Malecón Simón Bolívar.....	283
<b>7.2. La dictadura perfecta: los 19 años de Jaime Nebot en la alcaldía de Guayaquil....</b>	<b>286</b>
7.2.1. 2000-2008: hacia las múltiples fundaciones para administrar lo público y urbano.....	286
7.2.1.1 Fundación Malecón 2000.....	296
7.2.1.2. Fundación Autoridad Aeroportuaria (2000).....	297
7.2.1.3. Fundación Guayaquil Siglo XXI (2001) .....	298
7.2.1.4. Fundación Terminal Terrestre(TT) (2002).....	299
7.2.1.5. Fundación Dragado Puerto Marítimo de Guayaquil (2002).....	300
7.2.1.6. Fundación para el Aseguramiento Popular en materia de Salud(FAPS) .....	304
7.2.1.7. Fundación Municipal de Transporte Masivo Urbano de Guayaquil (Fundación Metrovía) .....	306

7.2.2. 2009-2019: Consolidación de intereses inmobiliarios sobre el conurbano por ausencia de un metropolitanismo regulador.....	310
7.2.2.1. Segutirización del territorio: Corporación para Seguridad Ciudadana de Guayaquil(CSCG) (2006), Compañías Privadas de Seguridad y el marketing del miedo en Guayaquil .....	315
7.2.2.2. Autoridad de Tránsito Municipal (ATM) (2012).....	319
7.2.2.3. Infraestructura cultural sobre el territorio de Guayaquil bajo la visión de la Dirección Municipal de Cultura .....	323
7.2.2.4. La producción y preservación de arquitectura local en tiempos de Regeneración Urbana .....	328
7.2.2.5. Infraestructura verde y la política ambiental para la gestión del suelo en Guayaquil durante el socialcristianismo .....	335
7.2.3. La inercia clientelar del modelo de gestión urbana PSC y sus consecuencias sobre el territorio de Guayaquil .....	344
<b>7.3. El principio del fin del socialcristianismo en Guayaquil: inicia la alcaldía de Cynthia Viteri.....</b>	<b>351</b>
7.3.1. Pandemia del Nuevo Coronavirus en Guayaquil .....	367
7.3.2. Guayaquil poscrisis sanitaria de la primera ola de covid-19: históricos intereses se ratifican en modelo de desarrollo urbano .....	380
<b>8. Capítulo VI – Teorizando la planificación urbana trunca de Guayaquil: sobre políticas para el uso y la gestión de suelo .....</b>	<b>390</b>
<b>9. Conclusiones .....</b>	<b>411</b>
<b>10. Bibliografía .....</b>	<b>414</b>



## 1. Introducción

En los siglos XIX y XX, los procesos de urbanización a nivel global tuvieron en la planificación urbana una herramienta técnica para ordenar el crecimiento y la expansión de las ciudades. Es decir, la expansión urbana era planificada con el objetivo de garantizar eficiencia técnica en la gestión y uso del suelo, aspirando a un diseño urbano adecuado. La planificación repercutía en el desarrollo urbano y este en la calidad de vida. Sin embargo, esta planificación urbana en cuestión tuvo diferentes escenarios y resultados diferenciados relacionados a su ubicación global, regional y local. En los países desarrollados la planificación alcanzó con mayor éxito una urbanización de bienestar general, mientras que en los países en vías de desarrollo los resultados de la planificación estuvieron condicionados por sus complejos contextos políticos, económicos y sociales. Particularmente, la ciudad latinoamericana destaca en este segundo escenario por presentar conflictos y tensiones espaciales asociados a sus estructuras de tenencia de tierra, fragmentación urbana y segregación socio-económica.

El ex alcalde de Barcelona y ex Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), Joan Clos (2016) en la conferencia *Urban Age Shaping Cities* expuso que en el siglo XXI la planificación urbana tradicional está disminuyendo a nivel global y está emergiendo una urbanización no planificada porque en la actualidad el crecimiento urbano es tan rápido que los gobiernos no tienen la capacidad para anticiparse y planificar. Por otro lado, Amélia Panet (2017, p.6) argumenta que la planificación de una ciudad vista desde una gestión democrática es una tarea compartida entre técnicos, gestores y sociedad donde el principio fundamental que debe estructurar las políticas urbanas es el *derecho a la ciudad*. El debate contemporáneo sobre planificación urbana es una discusión abierta que incluye a las políticas urbanas como elementos primordiales para entender los procesos de urbanización. Por lo tanto, profundizar en los actuales momentos sobre la relación entre planificación urbana y políticas urbana es de un interés prominente para urbanistas, políticos, académicos y la sociedad civil que quieran conocer por qué unas ciudades lograron un desarrollo urbano más eficiente y eficaz, mientras que otras no.

En concordancia con lo anterior, la incorporación del *neoinstitucionalismo* al análisis urbano como una herramienta teórica para ampliar la visión e interpretación de la materialización de los procesos urbanos sobre el territorio se vuelve imperativo. Principalmente, el instituciona-

lismo histórico, que permite tener una lectura sobre cómo y bajo qué circunstancias se construyeron las políticas urbanas a lo largo del tiempo en un territorio específico. Este abordaje institucionalista e histórico sobre el desarrollo urbano de las ciudades también puede apoyarse en conceptos centrales o medulares, tal es el caso de teoría de las elites, oligopolio del suelo, urbanismo de mercado y la misma planificación urbana mencionada anteriormente. Estudiar el comportamiento de las elites económicas como stakeholders y su influencia en las políticas como en los planes urbanos puede ser determinante para la comprensión del espacio urbano construido en las ciudades. De igual forma, entender como los desarrolladores inmobiliarios pueden alterar la planificación urbana municipal durante diferentes etapas del desarrollo urbano, por ejemplo, condicionando la política habitacional de las ciudades. En esta dirección, la implementación de un urbanismo de mercado, desregulado y como proyecto político para acumulación de capital privado puede imposibilitar la consolidación de un urbanismo social con mercado, que sería lo ideal en las ciudades en términos de desarrollo. Es así como, la planificación urbana puede constituirse en una oportunidad para aumentar las probabilidades de llegar a un equilibrio entre la producción capitalista del espacio y un ordenamiento territorial más sostenible, humanista, eficiente y equitativo.

En este aspecto, Ecuador no está excepto de estas complejas dinámicas urbanas, lo que crea una necesidad de tener nuevas lentes y perspectivas para estudiar la cuestión de la planificación urbana ecuatoriana en ciudades como Quito y Guayaquil, polos de desarrollo con mayor concentración demográfica del país. De esta forma, esta investigación sobre la trayectoria de la planificación urbana de la ciudad de Guayaquil como objeto de estudio es significativa y esclarecedora, tiene un valor importante en lo económico, social y político por su aproximación a datos que son relevantes en estos ámbitos. Al basarse en evidencia empírica se puede prever futuros escenarios para el desarrollo a partir de una correcta interpretación del pasado, observando cuales fueron los intereses económicos, estructuras de poder y políticas para la configuración del espacio y gestión del suelo.

Es importante mencionar que este trabajo tomó como referencia estudios previos sobre Guayaquil, en la línea de estudios urbanos: *El Proceso Urbano de Guayaquil 1870-1980* del arquitecto Milton Rojas y el sociólogo urbano Gaitán Villavicencio y en la línea de estudios sobre Estado y Sociedad: *Stato Nostro: la cara oculta de la Beneficencia en el Ecuador*, desarrollado por la socióloga Patricia de la Torre Arauz. En el primer libro los autores estudian la relación existente entre la cuestión del suelo y la formación social como condición para explicar el proceso urbano

de Guayaquil e intentan: “identificar los factores que han incidido en la evolución urbana de Guayaquil, relacionándolos con las formas en que se ha manifestado la estructura de la tenencia de la tierra urbana y/o urbanizable, y el papel que en este proceso han asumido tanto los propietarios territoriales como el Municipio”(Rojas y Villavicencio, 1988, p.12). En el segundo libro, la autora estudia en el caso ecuatoriano cómo se dio la resistencia a la estatización o nacionalización de parte de la Junta de Beneficencia de Guayaquil(JBG) – creada y conocida inicialmente como Junta de Beneficencia Municipal – y se plantea: “construir un modelo analítico capaz de dar cuenta de las dicotomías detectadas: lo local y lo nacional y lo público y lo privado” (De la Torre, 2004, p.26). Ambos estudios, se asocian al estudiar los mismos actores de la sociedad guayaquileña, una elite económica que por su capacidad de acaparar tierra urbana fueron decisores en la estructuración del espacio urbano y que a través del poder político y económico lograron influenciar sobre las decisiones del Estado, realidad que se extrapola al presente. Sin embargo, en estos abordajes no existe una mayor profundización sobre la cuestión de la planificación urbana y sus gestores; así como en el por qué dicha planificación no logra consolidarse en la ciudad de Guayaquil en el contexto ya explorado por los autores de los estudios predecesores mencionados. Es de esta forma que mi estudio busca analizar los intentos de planificación urbana y la incidencia de stakeholders en las políticas de gestión y uso del suelo en la ciudad de Guayaquil desde un enfoque institucionalista histórico.

A partir de las investigaciones predecesoras ya expuestas, sus aportes me condujeron a levantar la hipótesis de que existió una incidencia de stakeholders en políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo que causó que la planificación para el desarrollo urbano de Guayaquil no se consolide, debido a que las agendas de estos grupos económicos y de poder local con sus intereses fueron impuestos desde dentro y fuera del aparataje institucional local. Lo que, por consiguiente, evitó que en Guayaquil se de un desarrollo urbano estrictamente planificado y técnico para el bien común colectivo. Es decir, la deficiente configuración espacial y las grandes asimetrías que existen en la urbe fueron producto de un orden urbano sustentado en políticas públicas en función de la acumulación de capital de la elite guayaquileña. Además, de interrumpir la planificación o truncarla, situación muy común en otras realidades dentro de las ciudades latinoamericanas. Ese fenómeno urbano, inclusive logró colocar en el imaginario colectivo y ciudadano la idea de que no existió planificación urbana en la ciudad, deslegitimando este necesario instrumento de gestión territorial dentro de las competencias municipales. Esto permitió, que particularmente en los 18 años y 9 meses de administración municipal del Partido

Social Cristiano(PSC) de los periodos consecutivos del abogado Jaime Nebot Saadi (2000-2019), la institucionalización de la planificación urbana sea prescindible, manteniendo la histórica deficiente configuración espacial de la ciudad y que se traduce en una baja calidad de vida urbana <sup>1</sup> en Guayaquil. El modelo de gestión urbana del gobierno local en cuestión al estar dentro de un marco institucional opuesto a la planificación urbana y gestión técnica del suelo, ha conservado un histórico patrón de políticas urbanas alineadas a un urbanismo de mercado con intereses particulares y clientelares.

Entonces, la pregunta que nace a partir de esta problematización con relación a las irregularidades sobre el espacio urbano es: ¿Por qué la planificación urbana propuesta en distintos momentos de la ciudad no logró eficiencia técnica en la gestión y uso del suelo para el desarrollo urbano de Guayaquil? Por consiguiente, el abordaje de esta pregunta, teniendo como objeto de estudio a la planificación urbana de Guayaquil dentro de esta investigación teórica y empírica, permite la producción científica de una teoría que busque esclarecer y develar lo que sucedió con la planificación urbana de Guayaquil en las distintas etapas y momentos de la historia de la ciudad. Cabe hacer hincapié, que al estudiar paralelamente las políticas urbanas que acompañaron estos procesos de planificación en distintos momentos es posible desarrollar una conspicua interpretación de las mismas, al tratarse de políticas que por su naturaleza implícita carecieron de un esclarecimiento científico e histórico para su adecuada comprensión académica, profesional y ciudadana. Esta oportunidad de poder esclarecer la dimensión y alcance que tuvieron estas políticas también motiva fuertemente esta investigación. Las conclusiones de este trabajo aspiran a proponer nuevos enfoques para repensar y reinterpretar la cuestión urbana guayaquileña, así como también a traer contribuciones para comprender, más allá de Guayaquil, otras cuestiones urbanas en América Latina y otros contextos.

El objetivo general y final de este trabajo es *teorizar la planificación urbana trunca de Guayaquil desde un análisis institucionalista de las políticas para el uso y la gestión del suelo en su urbanización entre finales del siglo XIX e inicios del XXI*. Además, he trazado seis objetivos específicos que son fundamentales para esta investigación:

---

<sup>1</sup> Índice de Calidad de vida urbana (ICVU) es utilizado por la Cámara Chilena de Construcción (CCHC) para indicar objetivamente que ciudades tienen mejor que calidad de vida urbana en comparación a otras en el territorio chileno. El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) en el 2003 definió la calidad de vida como: “el grado en el que una sociedad posibilita la satisfacción de las necesidades de los miembros que la componen, las cuales son múltiples y complejas”.

- a) Explicar cómo las políticas urbanas locales han influenciado en la configuración territorial de Guayaquil.
- b) Evidenciar cómo la imposición de políticas urbanas elitistas incidió en el uso y la gestión del suelo para el desarrollo urbano en Guayaquil.
- c) Identificar los intentos de planificación urbana de la ciudad de Guayaquil que encontraron dificultades para ser implementados por la política de desarrollo local y nacional.
- d) Analizar los hechos políticos, instituciones y actores públicos y privados que generaron impedimentos para que los planos urbanísticos se consoliden en la ciudad.
- e) Exponer las implicaciones de la implementación del urbanismo de mercado sobre intereses colectivos y ciudadanos en la ciudad de Guayaquil.
- f) Evaluar los procesos y estrategias políticas utilizadas para colocar intereses particulares y económicos en la agenda urbana municipal.

Se puede señalar que esta investigación es también un esfuerzo por sistematizar gran cantidad de información en torno al objeto de estudio sin embargo no pretende explicar todo lo hecho en materia urbanística en el territorio de Guayaquil, ya que no es el objetivo de este estudio. No obstante, los datos seleccionados sí intentan construir una sólida teoría sustantiva que explique los hechos y políticas que interrumpieron y condicionaron la planificación urbana en Guayaquil, evitando su eficiencia.

## **2. Metodología de investigación**

Este estudio urbano sobre planificación y políticas públicas para la gestión y uso del suelo en el desarrollo urbano de Guayaquil se inserta dentro de la *investigación social, historiográfica y documental* basándose en evidencia empírica. La estrategia de la investigación pretende llegar a la formulación de una teoría que explique e interrelacione fenómenos, actores, instituciones y procesos del desarrollo urbano guayaquileño que influenciaron en la gestión del suelo durante los diferentes intentos de planificación urbana de la ciudad desde finales del siglo XIX hasta inicios del siglo XXI. La presente investigación científica trabaja con una metodología general basada en la *investigación documental* a través de la consulta de documentos (libros, periódicos, revistas, memorias, registros, etc.). Además, esta investigación es un *estudio histórico-narrativo* que se apoya en documentos oficiales de carácter público, prensa escrita, audio-visuales, materiales de archivos públicos y objetos materiales.

Dentro de esta investigación documental se busca hacer un levantamiento bibliográfico como

instrumento de recopilación de información respecto a la temática y problemática de estudio enfocado en dos fuentes documentales: *de tipo histórico y cualitativa*. En este estudio, la *investigación documental de tipo histórico* comprende la revisión bibliográfica de textos con información – entre ellos investigaciones locales, nacionales e internacionales – acerca de la temática urbanística en cuestión para reconstruir los hechos históricos más relevantes de la urbanización de Guayaquil que afectaron los procesos de planificación urbana hasta la actualidad. Por otro lado, con la *investigación documental cualitativa* – además de las fuentes de información principales ya señaladas – se utiliza adicionalmente la entrevista para la recolección de datos, a técnicos y profesionales relacionados al objeto de estudio para obtener testimonios complementarios que permitan interpretar teórica y empíricamente lo sucedido en la gestión del suelo en Guayaquil durante su desarrollo urbano y sus repercusiones.

La metodología específica de investigación empleada para este estudio es la teoría fundamentada (grounded theory) desarrollada por Anselm Strauss y Barney Glaser en 1967. Es una metodología de análisis, unida a la recolección de datos, que utiliza un conjunto de métodos, sistemáticamente aplicados, para generar una teoría inductiva sobre un área sustantiva. El producto de investigación final constituye *una formulación teórica, o un conjunto integrado de hipótesis conceptuales*, sobre el área sustantiva que es objeto de estudio (Glaser, 1992, p.30). Esta teoría generada a partir de esta metodología es una *teoría sustantiva* que no es otra cosa que una construcción teórica que surge de los datos obtenidos sobre el objeto de estudio. Difiere de una *teoría formal* que tiene un desarrollo conceptual de alcance universal y no desarrolla una comprensión y conceptualización específica. La teoría sustantiva se edifica en torno a ámbitos muy delimitados o particulares de la realidad social o cultural del contexto en el cual se enmarca el objeto de estudio. Sin embargo, una teoría sustantiva puede convertirse en una teoría formal, por tanto, lo específico puede volverse general. Es decir, una teoría sustantiva que aborda un escenario específico y que puede enmarcarse en un escenario universal o global, también consigue dar lugar a una teoría formal. Para Sautu (2005) una teoría sustantiva se caracteriza por:

En primer lugar, porque están organizadas alrededor de una clase de fenómenos, procesos, relaciones sociales o de comportamientos humanos. No abordan la problemática social, cultural e institucional, en forma amplia sino acotada a aspectos específicos. Segundo, aunque no siempre tenga forma de proposiciones es posible formular su contenido, en todo o en parte, como un sistema de elementos conceptuales conectados internamente entre sí. Tercero, una parte de este sistema permite establecer conexiones con entidades observables formulando

proposiciones que dan cuenta de ellas, que generalmente denominamos hipótesis: finalmente, los resultados de las observaciones son rebatibles, aportan al sistema sustentándolo, modificándolo, o incorporando nuestras facetas antes no tenidas en cuenta (pp. 88-89).

También, cabe enfatizar que una teoría fuerte, es aquella que navega en procesos subyacentes con la finalidad de comprender las razones sistemáticas de un suceso o no suceso particular, investigando profundamente los micro-procesos, lateralmente los conceptos adyacentes o en una dirección ascendente, vinculándose a los fenómenos sociales más amplios, logrando un conjunto de argumentos convincentes y lógicamente interconectados (Sutton y Staw, 1995, p.79). De acuerdo con Berger y Luckmann (1967): “las formulaciones teóricas de la realidad ya sean científicas, o filosóficas, o aun mitológicas, no agotan lo que es ‘real’ para los componentes de una sociedad” (p.31). Por otro lado, para la construcción teórica – como producto de esta investigación – es importante tener en cuenta el valor fundamental del componente historiográfico para analizar eventos, conceptos y fenómenos observables que alimenten la teoría científica ajustada a datos empíricos. No obstante, con respecto a la historiografía según el historiador Fausto Boris (1994) hay que considerar que: “la verdadera historia existe en la medida en que la historia no es una fantasía, ella está hecha a partir de hechos y procesos sociales. Sin embargo, al mismo tiempo todo eso es objeto de una interpretación del historiador. La historia no representa una verdad absoluta”.

Para construir esta teoría sustantiva sobre los intentos de planificación urbana y las políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en el desarrollo urbano de Guayaquil se crearon categorías teóricas a partir de datos. Es decir, se crean categorías teóricas a partir de datos con el objetivo de analizar las relaciones relevantes que existen entre ellas (Murillo, s.f.), dentro de un enfoque que permite descubrir o etiquetar variables y sus interrelaciones (Borgatti, s.f.). Este enfoque de teoría fundamentada aplicada al caso de Guayaquil busca entender que sucedió en la ciudad en términos de planificación, desarrollo urbano y configuración espacial. Las principales categorías teóricas se generan de forma inductiva a partir de un análisis empírico observado en este caso en la ciudad de Guayaquil y por períodos de tiempo. Estas categorías principales son: tres intentos de planificación urbana sujetos a gestores-tecnócratas que trataron de regular el desarrollo urbano de Guayaquil, más el modelo de gestión urbana vigente del PSC. En los tres primeros períodos de tiempo cada gestor de la planificación urbana se convierte en una categoría teórica que engloba a su alrededor otros eventos o subcategorías, de igual forma con la última categoría y cuarto período conformado por los alcaldes del PSC. Se usa un orden

cronológico donde los eventos asociados a los gestores y alcaldes del PSC responden a cuatro tiempos: (i) 1896-1940, (ii) 1940-1960, (iii) 1960-1992 y (iv) 1992-2020. Cada intento de planificación corresponde a un momento particular de la historia de la planificación urbana de Guayaquil. El primero corresponde a un momento de *emergencia* para la reconstrucción planificada de la ciudad post-desastre, el segundo de *institucionalización* de la planificación urbana con la creación del Departamento Municipal del Plan Regulador y, por último, de *desarrollo* para garantizar una expansión urbana técnica hacia el norte de la ciudad. Los gestores son: el ingeniero Gastón Thoret Jäger, segundo, el arquitecto Guillermo Cubillo Renella y por último el arquitecto Enrique Huerta Noboa como protagonistas dentro de esta lectura del proceso urbano de Guayaquil en los periodos definidos. Este último fue seleccionado a partir de las investigaciones de la arquitecta argentina Evelia Peralta – ex catedrática de la Universidad Central del Ecuador – publicadas en la revista Trama con el título *Guayaquil, Planes Urbanos* (1979), donde se destaca los aportes previos y el protagonismo del arquitecto Enrique Huerta Noboa en este proceso para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano con el equipo de expertos de las Naciones Unidas, pese a que la dirección del Departamento de Planificación Urbana de aquel entonces estaba a cargo del arquitecto Marcelo Asanza Acayturri y como alcalde el arquitecto Juan Péndola Avegno. El último período dentro del modelo de gestión urbana del PSC por sus lógicas de desarrollo urbano tiene una definición de categoría particular diferenciada de los intentos de planificación anteriores, pero asociado íntegramente al objeto de estudio. Es importante señalar que los datos recolectados determinan el producto de esta investigación y no el marco teórico preconcebido.

Después de definir las categorías para continuar se utilizó el *muestreo teórico* (Murillo, s.f.) – recolección, análisis y categorización de datos – para crear la teoría sustantiva sobre el objeto de estudio en cuestión. De esta forma, se codifican y analizan datos que permitan desarrollar conceptos. Las conceptualizaciones se dan desde el *Método comparativo constante*<sup>2</sup> (M.C.C) (Murillo, s.f.) de los incidentes específicos obtenidos en los datos vinculados a estos intentos de planificación, lo que generara relaciones entre sí. Entiéndase por código conceptual a la relación entre datos y la teoría. Esta investigación puede combinar los distintos tipos de codifi-

---

<sup>2</sup> El Método comparativo constante permite colocar dos o más fenómenos, uno al lado del otro, con la finalidad de establecer sus similitudes y diferencias y a partir de ello obtener conclusiones que definan un problema o conduzcan a futuros caminos que ayuden a mejorar el conocimiento sobre algo determinado. Además, integra los resultados del muestreo teórico y de la saturación teórica para la generación de teoría, producto de la investigación.



cación conceptual existentes como abierta, selectiva y teórica. Por otro lado, el método de muestreo teórico se profundiza en las categorías principalmente *de los gestores seleccionados anteriormente*, así como también en sucesos relevantes. Este proceso finaliza al haber llegado a la *saturación teórica* (Murillo, s.f.), – decisión de cesar el muestreo – es decir cuando la selección de datos ha logrado un nivel suficiente de cantidad y calidad de información. Cabe señalar que el muestreo sirve para comprobar el marco teórico y no necesariamente para verificar la hipótesis. El objetivo es que la explicación teórica que emerja de la investigación sea relevante a partir de un muestreo realizado de forma apropiada. Se aspira a que el desarrollo conceptual, producto del Método comparativo constante sea lo suficientemente sólido durante esta investigación. Además, en este estudio se busca que los incidentes y las categorías estén integradas para lograr una correcta conceptualización teórica que en sí de origen a la teoría sustantiva sobre lo sucedido con la planificación y las políticas para la gestión y uso del suelo para el desarrollo urbano de Guayaquil sustentada en una teoría fundamentada en datos.

Con lo que respecta al desarrollo escrito de esta investigación, la presente tesis está estructurada en cinco capítulos para explicar bajo que marco institucional se construyó la deficiente configuración espacial de la ciudad de Guayaquil. Además, para describir el escenario de políticas públicas elitistas para la gestión el suelo urbano que mermaron los procesos de planificación urbana para un desarrollo más equilibrado y técnico en distintos momentos del siglo XIX, XX y XXI. El primer y segundo capítulo constituyen un *estado de la cuestión* que aborda las bases teóricas del neoinstitucionalismo para comprender como las políticas públicas urbanas son decisorias en la construcción territorial de las ciudades. Por otro lado, también se incluye conceptos técnicos fundamentales del urbanismo contemporáneo que están presentes en los procesos de gestión y uso del suelo para el desarrollo urbano y así entender objetivamente la problemática de la investigación. El tercer capítulo es una introducción de los actores y/o stakeholders que han sido decisorios en la política para la gestión y uso del suelo para el desarrollo urbano de Guayaquil por su relevancia en la historia local y nacional. El cuarto capítulo, aborda los tres momentos en que la planificación urbana se intentó implementar en Guayaquil en el siglo XIX y XX. Tres momentos que pueden ser definidos en el siguiente orden: (1) Planificación por emergencia, (2) Institucionalización de la planificación urbana y (3) Planificación del desarrollo urbano. El primer momento, después del gran incendio que destruyó la ciudad, estuvo a cargo del ingeniero Gastón Thoret Jäger y su plano para la reconstrucción planificada de Guayaquil en 1896. El segundo momento, después de la primera mitad el siglo XX a cargo del arquitecto

Guillermo Cubillo Renella junto con la creación del Departamento del Plan Regulador en el Municipio de Guayaquil entre 1951 -1953. Un tercer momento, el Plan de Desarrollo Urbano con el acompañamiento de expertos de las Naciones Unidas entre 1974-1976, liderado por el arquitecto Enrique Huerta y dentro del Departamento de Planificación Urbana (DPU) bajo la dirección del arquitecto Marcelo Asanza Acayturri durante la alcaldía del arquitecto Juan Pén-dola Avegno. En este capítulo, se expone cómo los intereses y políticas urbanas elitistas, influenciaron y truncaron los procesos de planificación urbana afectando drásticamente la morfología urbana y configuración espacial de Guayaquil. El quinto capítulo, explica como a partir de la constante ilegitimación que sufrieron los procesos de planificación urbana por políticas urbanas y stakeholders se condujo a la ciudad hacia la no planificación urbana integral de la ciudad por parte de las autoridades municipales de finales del siglo XX e inicios del XXI con las alcaldías del Partido Social Cristiano desde 1992 hasta el 2020: primero, los ocho años con el ingeniero León Febres-Cordero Ribadeneyra, seguido de los 18 años y nueve meses de su sucesor el abogado Jaime Nebot Saadi y de su sucesora la abogada Cynthia Viteri Jiménez en sus dos primeros años de gestión como alcaldesa en el período 2019-2023.

Finalmente, los datos seleccionados serán esenciales para la construcción de una teoría que permita esclarecer las políticas implícitas asociadas a stakeholders determinantes en la planificación y gestión del suelo para el desarrollo urbano de Guayaquil. Con los hallazgos de la investigación se procede a elaborar conclusiones parciales y generales sobre el objeto de estudio. Al mismo tiempo, este estudio urbano aspira a contribuir con aportes que amplíen el debate académico y profesional sobre la cuestión urbana en el territorio de Guayaquil y que con la información levantada se de origen a futuras líneas de investigación en la materia y en el área de estudios urbanos.

### **3. Capítulo I – Bases de la teoría institucionalista**

En este capítulo se explica cuáles son las bases teóricas que hacen parte de la construcción de las instituciones en la sociedad. Las instituciones juegan un rol fundamental dentro de todo orden social en el ámbito nacional y/o local. El estudio de las instituciones desde las ciencias sociales y políticas busca describir en qué contexto estas son creadas, quienes las promueven, con qué finalidad y que variables políticas son parte del proceso de institucionalidad civil en la colectividad. Para entender por qué cada sociedad llega a cierto punto de desarrollo y evolución

en el campo de la cultura, educación, política, tecnología, economía, etc. es necesario revisar sobre que instituciones esta sociedad se apoya. Las instituciones metafóricamente son un espejo de la sociedad donde las prácticas sociales, económicas, culturales, ecológicas, etc. demuestran la capacidad que tiene una comunidad para organizar y normar aspectos cotidianos que inciden en su calidad de vida. Estas instituciones son teóricamente el resultado de un pacto social, consensos democráticos y acuerdos políticos – no aislados a procesos y luchas sociales – con el fin de regular toda acción ya sea individual o colectiva en función de mantener una estructura social ordenada y disciplinada bajo la tutela del Estado. Sin embargo, puede ocurrir que sociedades permitan que el poder político ejercido por autoridades de turno fomente la no institucionalidad o des-institucionalización, debilitando y deteriorando el Estado de Derecho y generando repercusiones graves en la calidad de vida.

Hasta mediados del siglo XX, el estudio de las instituciones se apoyó en el funcionalismo<sup>3</sup>-estructuralista, sin embargo, más adelante se plantearon otros enfoques y concepciones para poder estudiar cómo se producen las instituciones, particularmente en las décadas de 1970 y 1980 dando origen al nuevo institucionalismo. Conocido como neoinstitucionalismo, esta corriente para el estudio de las instituciones comprende: *institucionalismo histórico*, *institucionalismo de elección racional* e *institucionalismo sociológico*, donde cada enfoque pretende explicar los procesos, coyunturas y escenarios que permiten sostener el orden ciudadano a base de instituciones como reglas para la vida cotidiana en sociedad. Como contrapartida, estas instituciones necesitan ser legitimadas por la población, ya que sin ello no pueden sostenerse durante el paso del tiempo. Esto permite consecuentemente la subordinación de una sociedad ante un orden establecido es el grado de legitimidad que le otorguen a la estructura institucional. Las autoridades y gobiernos pueden construir instituciones desde el poder político, pero son los ciudadanos quienes son responsables de darles la autonomía para regular sus acciones como una sociedad con derechos y obligaciones iguales.

Por otro lado, las instituciones – que en muchos casos no son realmente una construcción participativa ciudadana – se fusionan con estrategias y visiones del sector empresarial para determinar pautas en la administración de los recursos estatales en nombre del servicio público bajo ciertos gobiernos y autoridades. Es así, como *la teoría de agencia* se convierte en un aporte

---

<sup>3</sup> El funcionalismo es una corriente teórica que nace en Inglaterra en el año de 1930 en el ámbito de las ciencias sociales y que señala que el orden establecido en las sociedades está dado por el utilitarismo en las acciones de los individuos.

relevante para entender como la administración pública y la ciudadanía confía sus bienes públicos a unas autoridades de turno – que en ocasiones pueden eternizarse en el poder – para que encarnen el papel de gerentes de lo público. El problema de administrar lo público con una visión corporativista es que tarde o temprano, los intereses de los agentes son colocados por encima de los propietarios. En otras palabras, los ciudadanos quedan al margen de la toma de decisiones y la representatividad electoral no les garantiza co-gobernar en términos de un servicio público para el bien común de la colectividad. La función pública en manos de estos administradores puede ser un instrumento que en sistemas de gobierno clientelares y privatizadores buscan maximizar los beneficios del poder económico en manos de ciertos grupos locales o nacionales. Particularmente, las ciudades son el escenario donde se materializan territorialmente intereses inmobiliarios a través de las rentas del suelo para la acumulación de capital dentro del desarrollo urbano que estas puedan experimentar a lo largo del tiempo.

Es de este modo cómo las instituciones son el objetivo de las partes interesadas o stakeholders que entienden que manipulando e influenciando el marco institucional de una sociedad pueden obtener beneficios políticos y económicos. La influencia que ejercen estos grupos de poder de una menesterosa ética sobre la sociedad constituye muchas veces una amenaza permanente a los intereses de la gran mayoría. La ausencia de un marco institucional construido sobre principios y acuerdos justos permite que la agenda pública incorpore políticas públicas a favor de mantener a estos grupos en una situación jerárquica sobre la cúspide de la pirámide social. Las políticas urbanas construidas bajo la hegemonía de grupos económicos no garantizan el derecho a la ciudad de la población. Este tipo de influencia en las políticas urbanas es posible principalmente en sociedades menos desarrolladas, con un pobre empoderamiento de lo urbano – con procesos de urbanización sin urbanidad y educación – y con lógicas erradas para construir ciudad. En ese sentido, la institucionalidad de lo urbano representa una estructura de normas que establecen un orden determinado para el desarrollo socio-espacial. Además, constituye un complejo entramado de factores y circunstancias políticas, donde su legitimización y puesta en práctica por parte de la población no puede ser un acto inconsciente e indiferente, sino que demanda toda la madurez y responsabilidad civil para discernir sobre qué instituciones contribuyen a mitigar la desigualdad socio-económica y que instituciones perpetúan la inequidad e injusticia social sobre el espacio urbano.

Precisamente, el institucionalismo histórico es indispensable para identificar cuáles y qué eventos específicos dentro de los procesos urbanos van trazar una agenda institucional – en ciertos

casos una agenda oculta para los ciudadanos – que puede ser sostenida por largos periodos de tiempo. En el peor de los casos, se crean instituciones para intereses particulares que evitan un desarrollo tecnocrático para el bienestar colectivo, lo que representa un atraso en términos de avances y calidad en la producción del espacio urbano. Los procesos de urbanización son inherentes a las instituciones, la materialización de la ciudad es el producto de políticas públicas urbanas implementadas a lo largo del tiempo, influenciadas por actores públicos y privados en disputa por colocar agendas particulares por encima de agendas pluralistas. Es fundamental que al analizar el proceso urbano de una ciudad se incluya un enfoque institucionalista porque de esta forma es posible relacionar el cómo y quienes son los responsables de colocar *intereses determinados* en la política urbana que va posteriormente a ser legitimada y heredada por la sociedad para futuras generaciones. En este escenario político-espacial complejo, las instituciones también van a proporcionar el contexto en el cual los actores políticos van a definir sus estrategias para conseguir sus intereses.

En esta configuración espacial de la ciudad, el enfoque que brinda *la teoría de las elites* es necesaria y elemental para comprender el desarrollo urbano. Las elites constituyen actores protagónicos en la construcción de la morfología urbana. Una ciudad puede ser reflejo de su sociedad, pero también es el espejo de sus elites. Podrán existir elites con mayor consciencia colectiva y de ciudad, pero también existen otras que solo van a velar y defender a cualquier precio sus intereses en el territorio. Las elites pueden manipular al poder político de las alcaldías para materializar sus intereses en el espacio urbano, si es necesario utilizaran su poder económico y mediático para gobernar la ciudad sin ser gobierno. Es importante poder identificar quienes son estos actores en la ciudad y entender con qué estrategias consiguieron moldear las políticas urbanas para adaptar el desarrollo urbano a sus intereses y cuál es su nivel de injerencia en el éxito o fracaso de los planos reguladores en las ciudades.

En este contexto urbano, político y social de políticas públicas y elites dominantes se inserta el *urbanismo o planificación urbana*, como una primordial práctica política que garantice la planificación organizada y equilibrada de la ciudad para el beneficio colectivo y el bien común de la ciudadanía. Es necesario revisar como las instituciones produjeron alteraciones a los planos reguladores que fueron trabajados por urbanistas, así como también revalorizar esa importante herramienta de ordenamiento territorial. Las ciudades que sí consideraron a la planificación como un instrumento clave en su desarrollo urbano y respetaron en gran medida sus lineamientos, gozan de mejores resultados en términos de calidad de vida urbana en comparación con

aquellas que no. Sin embargo, cabe hacer la siguiente pregunta: ¿por qué unas ciudades sí pudieron concebirse y proyectarse con mayor planificación y otras no? Las razones son variadas y en algunos casos dependen de factores políticos y económicos, pero una variable que no puede quedar fuera es la influencia de las elites en el uso y gestión de suelo para el desarrollo urbano de las ciudades.

Por tal motivo, un propósito de este estudio consiste en explicar cómo estas elites toman forma de estructuras organizacionales y corporativas en las ciudades dentro del mercado inmobiliario de bienes raíces y conforman oligopolios del suelo que no buscan adaptarse a un modelo de ciudad equitativa, sino que tratan de imponer un modelo de ciudad que les garantice rentas y privilegios. Estos oligopolios pueden presentarse reacios a la planificación urbana, ya que en ella podrían encontrar un impedimento para poder hacerse de las mejores localizaciones para la acumulación de capital. Estos oligopolios generalmente solo aumentan las tensiones sociales entre los sectores donde ha llegado mayor inversión pública y privada con los sectores periféricos con carencias de infraestructura básica donde se concentra la desigualdad y pobreza. Además, son los principales promotores de la lógica de plusvalía y especulación inmobiliaria, capaces de beneficiarse de la inversión pública por mejoramiento de ornato en la ciudad, donde gran parte de la población no tiene acceso al suelo o a soluciones habitacionales, siendo direccionada a vivir en áreas marginales y periféricas.

En suma, todo lo mencionado anteriormente se articula dentro un proceso de urbanización que favorece a las elites y sus actividades inmobiliarias en contubernio con autoridades de turno, dentro de un *urbanismo de mercado*. Este urbanismo llevado al extremo no piensa en una ciudad y sociedad humanista e inclusiva, sino que busca la mayor rentabilidad económica posible en el espacio urbano para el oligopolio. En este urbanismo, la gestión urbana técnica y los proyectos urbanos de rentabilidad social quedan relegadas a un segundo plano, ya que lo que prima son los intereses económicos de los grupos de poder mencionados. Es así como, este marco teórico y conceptual introductorio previo al abordaje del caso de la ciudad de Guayaquil tiene como objetivo exponer como el urbanismo de mercado se instaura dentro de un marco institucional – o en la ausencia de uno – de políticas urbanas, impulsado por stakeholders junto a ciertas autoridades de turno que usan el poder político para alimentar intereses económicos y particulares en el espacio urbano a favor de las elites que influyen en la toma de decisiones en la planificación y diseño de las ciudades.

Para continuar, la interpretación y al mismo tiempo construcción de una trayectoria histórica de lo que fue la disputa entre la técnica y política, entre la planificación urbana y las políticas urbanas motivadas con intereses particulares en Guayaquil requiere fundamentalmente trabajar con la teoría institucionalista. Este marco conceptual-institucional base contempla: neoinstitucionalismo, la legitimidad del poder político, la teoría de la agencia y la teoría de los stakeholders. Es con base en este lente epistemológico que se analiza cómo se diseñaron las políticas urbanas en la ciudad, donde el contexto y actores tanto local como nacional son elementos preponderantes durante esta investigación. Al tratarse de una realidad social urbana altamente compleja construida bajo intereses determinados dentro de un entramado de eventos y motivaciones políticas que marcaron en más de una ocasión el patrón de desarrollo urbano, hace que sea imperante la existencia de un enfoque institucionalista sobre la planificación y las políticas de uso y gestión del suelo en Guayaquil ejecutadas en diferentes tiempos de su historia.

### **3.1. Neoinstitucionalismo: institucionalismo histórico, institucionalismo de la selección racional e institucionalismo sociológico**

En la década de los 80 y 90 se da la mayor expansión del renacimiento del institucionalismo político, una nueva corriente de pensamiento denominada neo-institucionalismo con tres enfoques diferenciados para el análisis de las instituciones. Se trata del *institucionalismo histórico*, *institucionalismo de la elección racional* e *institucionalismo sociológico*. March y Olsen (1984) señalan que en el nuevo institucionalismo de las últimas dos décadas del siglo XX se pretendía organizar lo político en tres líneas de pensamiento: 1) las instituciones políticas tienen una autonomía significativa. Es decir, las instituciones políticas son decisores (actores políticos per se) y representan mucho más que el espejo de las fuerzas vivas de una sociedad, 2) los individuos necesitan que la estructura política (instituciones) simplifique el mundo complejo en el que viven, lo que posibilita que exista ineficiencia en la historia política y 3) el nuevo institucionalismo permite entender a la política desde símbolos como instrumentos de orden (acciones simbólicas) para interpretar la vida.

El nuevo institucionalismo propone diferentes explicaciones desde los enfoques mencionados para comprender cómo las instituciones dan forma a modelos morales y cognitivos que permitan interpretar los patrones de comportamiento en una sociedad. Hall y Taylor (1996) explican que el *institucionalismo histórico* tiene la capacidad de conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento del individuo, hace énfasis en que existen algunos grupos o

intereses demasiado desproporcionados en el acceso a la toma de decisiones lo que genera asimetrías en la operación y desarrollo de las instituciones. El *institucionalismo de la elección racional* propone un nuevo modelo de racionalidad para entender el comportamiento de la sociedad y la política, además reconoce que las instituciones son producto de la deducción y no de la inducción como es en el caso del institucionalismo histórico. El *institucionalismo sociológico* explica que las instituciones no son para garantizar eficiencia, sino que constituyen prácticas propias de una cultura específica dentro de un mundo saturado de instituciones. Las instituciones dentro del institucionalismo sociológico pueden lograr la legitimidad social de quienes participan en sus creaciones.

Con base en lo anterior, Steinmo (1992) sostiene que el *institucionalismo histórico* se desarrolla como una reacción en contra de analizar lo político-institucional en términos de conflicto de grupos<sup>4</sup> y del funcionalismo-estructural que dominaba la ciencia política en los años 60 y 70. Además, que era necesario encontrar otras respuestas para el conflicto de intereses entre la organización institucional de una sociedad y las estructuras económicas, donde unos intereses son privilegiados en detrimento de otros. El funcionalismo-estructural se entiende a partir de la corriente teórica del funcionalismo que para Malinowski<sup>5</sup> consiste en que el individuo tiene necesidades biológicas, psicológicas y sociales que serán satisfechas por las instituciones sociales y culturales. Es decir, existe un utilitarismo o función en las acciones del individuo que sostiene el orden establecido en la sociedad. La conducta organizada regida por instituciones constituidas como reglas dentro una sociedad no es otra cosa que un sistema organizado de actividades tendentes hacia un fin sobre la correspondencia con el ambiente material que lo rodea (Malinowski, 1944, p.74). Es así como el institucionalismo clásico entiende a la sociedad políticamente organizada como un todo integrado por instituciones construidas a partir necesidades elementales que se transforman en imperativos y que tienen funciones para mantener el todo como una red normada de comportamientos. El institucionalismo histórico va a romper con ese enfoque funcionalista para comprender las instituciones, al exponer que las mismas son producto de procesos históricos de producción de normas por grupos con intereses sociales y

---

<sup>4</sup> Conflicto de grupos o conflicto social se refiere a una forma de conflicto presente entre grupos sociales que tiene relevancia en una sociedad afectando su estructura y funcionamiento. El sociólogo estadounidense Lewis A. Coser lo define como la lucha por status, poder y recursos escasos donde los oponentes tratan de neutralizar o eliminar a sus rivales.

<sup>5</sup> Bronislaw Malinowski (1884-1942) fue un etnógrafo polaco, fundador de la antropología social británica y principal representante del funcionalismo antropológico. Esta corriente de pensamiento surgió en 1930 en Inglaterra en el campo de las ciencias sociales, especialmente la sociología, teniendo una gran influencia del sociólogo y filósofo francés Emile Durkheim.



económicos definidos dentro de relaciones de poder asimétricas a lo largo de los años. Por otro lado a la par del *institucionalismo histórico* se desarrolló también la corriente del *institucionalismo de la elección racional* que tiene su base en la teoría de la elección racional<sup>6</sup>. Esta corriente parte de la premisa que los actores sociales tienen un conjunto de preferencias y van a buscar la satisfacción al máximo de las mismas a través de la creación de instituciones utilitarias a este fin. Esto por consecuencia puede afectar los intereses de la colectividad en lo que se conoce como la tragedia de los bienes comunes<sup>7</sup>. Se deduce entonces que lo que motiva a los actores a tomar una acción o comportamiento es un cálculo estratégico que no está condicionado por imposiciones históricas y que es fuertemente influenciado por la expectativa del comportamiento de otros actores. Por ende, es aquí donde las instituciones según la escuela de la elección racional se producen como una estructura de interacción que ofrece alternativas de acción, proporciona información y genera mecanismos que van a reducir la incertidumbre sobre el comportamiento de los otros actores, en una lógica de *ganancias de intercambio* dentro de una institucionalidad de acciones calculadas y precisas. Los actores serán influenciados en su comportamiento por las instituciones que tienen un valor que radica en la idea de que existe *una ganancia en la cooperación*. Se puede inferir que existe un acuerdo voluntario con un enfoque calculador entre los actores para que las instituciones rijan la acción individual dentro de la sociedad.

El tercer enfoque es el *institucionalismo sociológico* que tiene una mirada culturalista para poder explicar la relación entre las instituciones y las acciones de los individuos. Nace dentro del marco de la teoría de las organizaciones<sup>8</sup> en los años 70, donde los sociólogos de la época manifestaban que las estructuras organizacionales como escuelas, grupos de intereses, empresas, entidades gubernamentales, etc. que dominaban el mundo moderno, actuaban con objetivos determinados. El factor cultural de una sociedad, particularmente según esta visión no tendría mayor influencia en las acciones objetivadas en la colectividad. Desde la sociología se abordaba

---

<sup>6</sup> La teoría de elección racional constituye la principal corriente teórica de la microeconomía donde el individuo tiende a maximizar sus beneficios con el menor riesgo o costo posible y se asume que es egoísta por naturaleza. Con esta lógica de mercado del máximo beneficio por el menor costo, en el campo de las ciencias políticas se estudia como esta conducta moldea el comportamiento social y económico dentro del sistema político de una sociedad.

<sup>7</sup> Tragedia de los (bienes) comunes se trata de un dilema expuesto en 1968 por Garret Hardin donde varios individuos están motivados por su interés personal y actuando de forma independiente y racional terminan destruyendo un recurso compartido (el común), pese a que nos les convenga ya sea como individuos o conjunto.

<sup>8</sup> La teoría de organizaciones define a la organización como un sistema social abierto creada con la finalidad de utilizar todo tipo de recursos para generar productos y servicios. Estos grupos humanos y dinámicos trabajan para lograr un propósito común.

a la cultura como algo completamente distinto y que no tenía relación con las instituciones. Es de esta forma como el institucionalismo sociológico rompe con la dicotomía conceptual que colocaba como opuestos y diferentes a las instituciones y la cultura. Con este enfoque se redefine a las instituciones como de idéntica naturaleza comparadas con la cultura, identificando influencias ambientales, contextuales y colectivas que dan matices particulares a las instituciones en cada sociedad. Es desde el entendimiento de la existencia de un entorno cultural más amplio, que las organizaciones van a adoptar formas y prácticas institucionales particulares.

Finalmente, el neo-institucionalismo desde estos enfoques va a construir modelos cognitivos para analizar y comprender la relación entre instituciones con la conducta ciudadana y cuáles son los procesos que permiten la creación de las instituciones o la modificación de las mismas. Cabe mencionar que las instituciones políticas se convierten en la relación de interacción Estado-sociedad o Ciudad-ciudadanía, donde los individuos entienden y aceptan que estas acciones de gobierno tienen la autonomía legítima para normar la vida pública y reducen su capacidad colectiva de acción político-social al cumplimiento de este marco institucional que condiciona y limita con reglas la vida cotidiana dentro de un orden preestablecido. Concretamente, en el caso de las ciudades, estas son regidas por instituciones nacionales como locales, ambas norman el orden urbano, sin embargo, las segundas tienen mayor impacto en los habitantes y en el desarrollo de sus prácticas sociales y económicas ligadas a lo espacial dentro de un determinado territorio con características específicas. Esta institucionalidad de ciudad es la que materializa y construye el espacio urbano configurando las relaciones sociales, económicas, productivas, etc. en la sociedad con diferentes particularidades producto de la historia y cultura de cada territorio.

### **3.2. La teoría de la legitimidad del poder político: los ciudadanos y la legitimización de las políticas de ciudad**

Para entender la legitimidad del poder político de un Estado como el resultado de un proceso democrático y ciudadano de respaldo de su gestión pública es importante reconocer que toda estructura de gobierno necesita de esta condición *sine qua non* para ejercer dicho poder sobre la población dentro del marco de la ley. Por lo consiguiente se podría definir a la legitimidad como ese reconocimiento que reciben los gobernantes de un Estado por parte de la población como verdaderos titulares del poder y de su ejercicio. De esta manera se crean normas y se dispone del monopolio de la fuerza para su cumplimiento sobre la ciudadanía (López, 2009,

p.156). Además, la legitimidad es una propiedad tan importante como la soberanía de un Estado, la primera para ejercer el poder político en asuntos internos y la segunda para la política exterior. Históricamente, legitimidad viene del latín clásico “legitimus” para determinar lo que está acorde al derecho y la legalidad (López, 2009, p.156). En democracia, que un gobierno tenga la condición de legítimo, permite que las políticas públicas sean aceptadas por la población que entiende que estas son para mantener el orden y encaminar el progreso como sociedad. Sin embargo, algunas políticas concebidas dentro de un gobierno legítimo pueden afectar la seguridad y el bien estar de un pueblo como por ejemplo sucedió con los gobiernos fascistas<sup>9</sup> que encauzaron a sus naciones en el siglo XX a un conflicto bélico internacional conocido desde la historia como la segunda guerra mundial.

En esa misma dirección, Weber (1922) apunta que la dominación se da cuando existen individuos y grupos con la capacidad de suscitar obediencia más o menos voluntaria de otras partes de la sociedad, aunque esta no sea total y responda a edictos específicos. El tipo de dominación que se genera responde a la legitimidad que se aspira por parte de la estructura de dominación. La creencia en la legitimidad puede tener una de tres bases: una estructura de dominación puede ser considerada legítima por seguir normas solidificadas de tradición, el poder político se mantiene mientras opere mediante un orden jurídico y tercero la creencia de la legitimidad puede darse por los atributos excepciones del líder que ostente el poder (Abellán, 2012). Cabe señalar que de las tres, la legitimidad del poder tradicional está basada en la fuerza del pasado, de grupos que han dominado históricamente por tradición porque su sistema y estructura de dominación no fue cuestionado o cesado producto del efecto de sometimiento al poder de los dominados.

Por otro lado, el concepto de legitimidad democrática se desarrolla a partir de la idea de que la sociedad se ha unido a través de un pacto común constituyendo el Estado, unidos con fines determinados y para esto se le entrega todo el poder necesario para cumplirlos dando origen a un gobierno legítimo en el mundo (Locke, 1991, p.275). Las ciudades a lo largo de su evolución también necesitaron de la legitimización de sus gobernantes para prosperar y en términos de desarrollo lograr estructuras económicas, sociales y productivas estables. Se pueden nombrar

---

<sup>9</sup> Fascismo es una ideología y doctrina de carácter totalitaria y antidemocrática que tuvo origen en Europa en el periodo entreguerras (1918-1939), donde en Benito Mussolini tuvo a su creador con su movimiento político. También fue la ideología de la Alemania de Hitler con el nazismo durante el Tercer Reich que llevaría a la Segunda Guerra Mundial después de la invasión de Alemania a Polonia en 1939.

algunos ejemplos en el transcurso de la historia como: el caso de los gobernadores de las provincias del imperio persa con su sistema de gobierno conocido como satrapías sobre los territorios alrededor del Río Éufrates y Tigris. Posteriormente, la antigua Grecia con ciudades y sus gobernantes legítimos como Atenas con Pericles o Esparta al sureste de Peloponeso con Leonidas. En América precolombina, con las proto-ciudades como Quito<sup>10</sup> y Cusco, la primera capital del Reino de Quito<sup>11</sup> gobernada por Atahualpa y la segunda conocida como la capital del imperio inca gobernada por Huáscar, ambos hermanos – hijos del emperador Huayna Capac – que se enfrentarían en una guerra civil que debilitaría al Tahuantinsuyo<sup>12</sup> y terminaría en la conquista de los españoles sobre incas. También están, las ciudades-Estado medievales como Milán, Pisa, Génova, etc. con lo *signores*<sup>13</sup> que las gobernaban, además que más adelante ciudades como Venecia y Florencia mantendrían estructuras republicanas pese a la creciente Europa Monárquica de la época. Estos ejemplos solo evidencian que para que estas sociedades organizadas sobre un territorio determinado construyesen sus cimientos de *civitas*<sup>14</sup>, existieron gobiernos – sean democráticos o autocráticos – estos requirieron de la legitimidad de sus gobernados para su funcionamiento dentro de contextos políticos, sociales y económicos cambiantes. Es importante, entender bajo qué condiciones y en qué contexto una población reconoce como legítimo su gobierno. La historia es la encargada de dar testimonio de cómo se practicó esa legitimidad y si el uso del poder político fue en beneficio colectivo o de intereses particulares del individuo y su cercano círculo de gobierno.

Lo ideal sería que los *ciudadanos gobernados* – en calidad de obedientes y súbditos al poder – realicen una evaluación constante a la gestión administrativa de un gobierno nacional o municipal y tengan un rol participativo, activo y determinante a la hora de decidir si mantener o no

---

<sup>10</sup> El Reino de Quito según el padre Juan de Velasco (1727-1792) fue constituido a finales del siglo VII y ocupaba los territorios andinos desde Imbabura hasta el Cañar en el Ecuador actual (Tungurahua, Chimborazo, Imbabura, Pichincha y Carchi). Su capital fue Quito (en quechua significa tierra en la mitad del mundo) nombre dado por sus fundadores y habitantes originarios los Quitus que luego serían conquistados por los Caras, fundadores del Reino de Quito formando el pueblo Quitus-Caras hasta ser conquistados por los incas.

<sup>11</sup> Existe la versión del arqueólogo Jacinto Jijón y Caamaño (1890-1950) que contradice la historia de Velasco, este último que junto con Pedro Vicente Maldonado (1704-1748) y Eugenio de Santa cruz y Espejo (1747-1795) fueron considerados los tres visionarios de la época que estudiaron el origen profundo de la identidad ecuatoriana.

<sup>12</sup> Tahuantinsuyo es como se conoce al Imperio incaico o inca en lengua quechua. Fue un estado sudamericano de una gran extensión territorial de la América precolombina. Ocupó territorialmente hasta las cercanías de Pasto (Colombia) en el norte hasta el río Maule (Chile) por el sur entre el océano Pacífico y la selva amazónica.

<sup>13</sup> La signoria fue una institución de gobierno para las ciudades-Estado de la Italia centro-septentrional de finales del siglo XIII. Lo ejercían los jefes de las familias a quienes se les otorgaba el cargo de podestá dándole poderes excepcionales para instaurar estabilidad institucional a la ciudad y solucionar conflictos políticos y sociales.

<sup>14</sup> *Civitas* es una palabra que tiene su origen en el latín y significa ciudadanía. Esta condición le otorga derechos civiles y políticos al ciudadano dentro de un territorio específico.

en el poder a los gobernantes que por ejemplo han incumplido un plan de gobierno o gobiernan para satisfacer intereses clientelares. En el caso latinoamericano, existen casos donde los gobiernos se aferran al poder y suelen usar todos los mecanismos del aparato de gobierno – como la fuerza pública con capacidad coercitiva o alianzas con medios de comunicación – para continuar en funciones sin cumplir metas y objetivos coherentes con las expectativas de la ciudadanía. Inclusive, pueden existir sociedades menos evolucionadas ya sea en cultura o educación que legitimen gobiernos que atentan contra su integridad y bienestar. Puede ocurrir que las formas como se legitiman actos de autoridad con un marco legal preestablecido puede que no obedezcan las condiciones establecidas formalmente, sino responden a las actitudes que tienen los individuos dentro de la sociedad para dar validez a esas acciones (Cruz, 2008, p.72). Este ejercicio de legitimar las acciones de una autoridad dentro de su administración pública con una validación consensuada ciudadana, se convierte en la posibilidad permanente por ejemplo de deslegitimar u oponerse a la continuidad de un desgobierno, mal gobierno o gobierno patrimonialista<sup>15</sup>.

En las ciudades, tanto como en los gobiernos nacionales se genera una relación de autoridad-subordinación, una subordinación hacia el sujeto que gobierna y hacia su administración independiente de los resultados en su ejercicio del poder. Esto es posible ya que la legitimidad está circunscrita en la legalidad donde el comportamiento administrativo responde a una estructura formal, lo que produce que los mandatos de la autoridad sean tomadas como máximas de obrar sin mayor cuestionamiento, donde muchas veces estos pueden carecer de significados funcionales para con la organización o no son directrices organizacionales sino totalmente particulares por parte de estos actores jerárquicos (Cruz, 2008, p.74). El desarrollo urbano puede disfrazar intereses particulares de las autoridades de turno como intereses colectivos y objetivos institucionales. La ciudadanía cae en un círculo vicioso de manipulación, donde no cuestiona las acciones de la autoridad, inclusive en ocasiones cuando resulta evidente e innegable que un determinado mandato es erróneo o contraproducente. Además, la ciudadanía puede tomar una actitud de indiferencia y de aceptación porque se entiende que mientras dicha acción sea gubernamental es legal. Sin embargo, hay otros escenarios donde los movimientos urbanos son los primeros en tomar las calles y manifestar inconformidad contra ciertas medidas, toman una

---

<sup>15</sup> El patrimonialismo es una forma de gobierno donde los recursos públicos son tratados como si fueran de propiedad del gobierno, usados en beneficio del gobernante y su partido, administrando recursos públicos como privados para el usufructo y la consolidación de una estructura de dominación política.

postura de rechazo que desbalancea el grado de legitimidad de un gobierno, que se ve afectado en su accionar al encontrar oposición. El pulso de legitimidad de las autoridades lo tiene la ciudadanía siempre y cuando se encuentre organizada y articulada. La deslegitimación del poder político a causa de acciones de gobierno contraproducentes requiere que existan fundamentos y razones para construir una nueva legitimidad a favor de lo que genere oposición – entendiéndose aquello como el deber ser – y que esta reacción sea apoyada por una parte considerable de la población. La legitimidad debe darse dentro de un proceso donde se sustenten objetivamente las acciones de gobierno, ya que de lo contrario se puede tener un escenario donde la sociedad se subordina, legitimando un funcionamiento organizacional que no puede justificarse racional y normativamente, lo que además permite la no fiscalización – o control – del comportamiento público-administrativo al que debe ser sujeto una autoridad dentro de una colectividad.

### **3.3. La teoría de la agencia en el servicio público: la ciudadanía como principales y las autoridades públicas como agentes en la gestión de la ciudad**

La teoría de la agencia o problema de agencia aplicada al servicio público permite entender cómo lo agenciado (gerenciado) en este caso por las autoridades públicas (agentes) muchas veces no responde a los intereses de la ciudadanía (principales), es decir propietarios de los bienes públicos. La relación de agencia desde el mundo empresarial está dada cuando una o varias personas (principales), comúnmente propietarios accionistas de una empresa contratan a una persona denominada agente para administrar dicha empresa. Se espera que ambas partes puedan maximizar utilidades sin embargo ocurre que el agente al poseer más información que el principal sobre lo gerenciado, muchas veces no actúa para buscar el mejor beneficio para el principal (Bueno y Santos, 2012, p. 163). De acuerdo con Jensen y Meckling (1976), se trata de un contrato implícito entre ambas partes que garantiza que las acciones cuando cambian de propietarios, esto no implique que se frene la marcha de la empresa, sino que esta continúe funcionando, lo que además permite contratar personas calificadas para la gerencia. Para aquellos modelos de servicio público que buscan administrar lo público con un enfoque gerencial, este modelo tiene como positivo la descentralización y mayor celeridad en la toma de decisiones dentro del aparataje público para la ejecución e implementación de proyectos o políticas públicas. Si no existe un monitoreo permanente de dicha gerencia por parte de un organismo de control, que permita medir resultados o metas alcanzadas, no necesariamente ejecución presupuestaria, podría devenir contraria a los intereses de la ciudadanía como principales mandantes

en la función pública.

Por otro lado, la transparencia es un recurso clave para que los ciudadanos puedan desarrollar una influencia directa sobre los agentes públicos y su administración con el objetivo de minimizar la corporativización del aparato público y compensar las asimetrías de poder en la formación de las decisiones públicas y en la generación de bienes y servicios públicos (Cunill, 2006, p.25). Sin embargo, para entender a fondo cual es el conflicto que se da en la relación de agencia, entre agentes y principales se debe conocer cuáles son las diferencias entre ambas partes. Básicamente, el conflicto se da por las diferencias en los intereses de cada parte, diferencias entre directivos (agentes) y propietarios de la empresa (principales), situación que si es extrapolada a la administración pública sería entre los agentes públicos y los ciudadanos que son los mandantes. Las diferencias que generan tal conflicto entre ambas partes para Jensen y Meckling (1976) son: 1) poseen motivaciones diferentes, 2) ambas partes operan en condiciones de información incompleta, es decir información asimétrica y 3) están dispuestos a asumir distintos niveles de riesgo. En esta dirección, resulta pertinente considerar también la transparencia y la responsabilización en la administración pública como elementos importantes para mitigar este conflicto de intereses.

Para Cunill (2006) existe una conexión entre transparencia y responsabilización, donde esta última se da en dos dimensiones: 1) el poder de fiscalizar, con la capacidad de sancionar de ser el caso por parte de los ciudadanos, y 2) el deber por parte de los agentes públicos de explicar y justificar el desempeño y uso del poder. Además, que la primera dimensión tiene como condición de eficacia la existencia de la transparencia y esta es creada por la segunda dimensión. La primera dimensión es de incumbencia de la ciudadanía y remite su capacidad de control sobre la administración pública y la segunda dimensión incumbe a los agentes públicos y se manifiesta en el deber de informar sobre los procesos de decisiones públicas y sus resultados (Cunill, 2006, p.26). No obstante, la administración pública puede también ser controlada desde “fuera” a “dentro” por presiones de los grupos de clientela o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos (Subirats, 1992, p.129). La ciudadanía (como principales) debe atribuirse permanentemente el rol de fiscalización del desempeño de los agentes públicos para garantizar transparencia como un contrapeso a los intereses de grupos de poder históricos que en lo posible ejercerán su influencia para direccionar la administración de lo público para beneficiarse.

En el campo de la administración pública en América Latina de los 90, estas diferencias entre las autoridades de gobierno (agentes) y la ciudadanía gobernada (principales), son las que han causado crisis sociales y económicas, deteriorando el Estado de bienestar porque precisamente la sociedad desconocía de las motivaciones e intereses reales de estos agentes administradores de lo público. De hecho, puede ocurrir que “la administración de una empresa puede actuar en detrimento de los propietarios de ella, de muchas maneras: insuficiente esfuerzo en el desarrollo de las actividades encomendadas, realizando inversiones extravagantes, adoptando posiciones atrincheradas” (Bueno y Díaz, 2012, p.164). Un gobierno de ciudad por ejemplo puede actuar en contra de los intereses de los ciudadanos que son propietarios de dicha ciudad, quienes asimismo se verán afectados en su calidad de vida urbana por intereses particulares de los administradores de turno que dirigen procesos urbanos en nombre de una pseudo colectividad. Al mismo tiempo resulta cierto en algunos casos que la ciudadanía no tenga acceso real a la información veraz del accionar municipal, inclusive esta información puede ser tergiversada para favorecer intereses de grupos y conseguir legitimidad de la ciudadanía, en contubernio con medios de comunicación locales.

#### **3.4. La teoría de los stakeholders en la ciudad: la influencia de los grupos de interés en la gestión pública de lo urbano**

En el mundo empresarial, la planificación estratégica constituye una visión importante en la administración eficaz y eficiente de los negocios, incidiendo notablemente en el rendimiento de las empresas para alcanzar sus objetivos en el marco de un tiempo planificado. Por otra parte, sin duda alguna siempre va a existir un grupo de actores conocidos como *partes interesadas*, que ya sea dentro o fuera de una empresa u organización corporativa pueden influenciar en el rumbo y funcionamiento de la misma. El término *parte interesada* desde el paradigma empresarial se lo acuña a la palabra anglosajona *stakeholder* usada por Richard Edward Freeman en 1984 en su obra, *Strategic Managment: A Stakeholder approach* donde señala que un stakeholder o actor es: “cualquier individuo o grupo que puede afectar o ser afectado por los objetivos de la empresa”. Es decir, cuando se habla de stakeholders, se hace referencia a *grupos de interés*, grupos de personas que tienen objetivos propios en una empresa y por ejemplo pueden ser: trabajadores de la empresa, accionistas, directivos, actores gubernamentales, organizaciones civiles, inversionistas, etc. Este término empresarial también puede ser definido como un grupo o individuo que tiene intereses en las acciones de una empresa y la habilidad de influenciarla



(Savage, Nix, Whitehead y Blair, 1991, p.41). Las partes interesadas pueden influenciar en las actividades de la empresa y sus proyectos, con intereses que pueden ser positivos o negativos para la obtención de beneficios o perjuicios.

Por otro lado, para Badía (1977, p.11), todo grupo de interés que vea perjudicada su razón de ser y sus fines por extralimitaciones del poder público, sin espacios para su participación social y política para hacer valer sus intereses o causas, se ve obligado a influir directamente sobre las instituciones del Estado para salvar sus propios fines o indirectamente, sobre la opinión pública, convirtiéndose circunstancialmente en lo que define como grupos de presión. No obstante, en sociedades libres se lucha por eliminar a los grupos de presión, porque estos subordinan el interés general de la comunidad a fines particulares y hacen perder el sentido del interés general de la comunidad (Badía, 1977, p.12). Visto de esta forma, representa un problema serio que los intereses particulares de estos grupos sean colocados en la agenda pública porque desvirtúa el servicio público y la capacidad de alcanzar metas que beneficien a las grandes mayorías en la sociedad. En otras palabras, de acuerdo con Badía (1977, p.17) estos grupos buscan actuar sobre las autoridades públicas para conseguir satisfacer sus intereses o causas, lo que hace necesario tener un enfoque analítico de los grupos de interés en sus relaciones con las instituciones gubernamentales.

Se puede señalar que este término *grupos de interés* usado en la administración pública representa a aquellos actores que son parte de los procesos decisionales de las políticas públicas. “Una decisión implica un acto de voluntad, la existencia de alternativas y un tercer elemento fundamental es el proceso a través del cual se ha llegado a la elección final, o sea la secuencia de acciones y de decisiones elementales que han acabado determinado su contenido” (Dente y Subirats, 2014, p.36). Para Dente y Subirats (2014, pp.73-74) es importante entender que los actores, no solo son aquellos y todos aquellos que deberían intervenir en el proceso según las reglas legales que definen las modalidades de la toma de decisiones de políticas públicas en los países contemporáneos. En estos procesos de decisiones públicas intervienen y actúan sujetos que no tienen una calificación legal para participar, pero si fuertes intereses. Identificar los “verdaderos actores” no resulta ser sencillo en lo absoluto y por esta razón, en la reconstrucción de los procesos decisorios, más allá de enfocarse en *reconstruir que ha pasado*, se debe tratar de entender, bien y en profundidad, cuáles eran los objetivos que estos perseguían en realidad (Dente y Subirats, 2014, p.78).

En esta misma dirección, el enfoque de planificación estratégica de la administración pública ha incorporado ciertos modelos y conceptos del sector empresarial a la gestión de lo público como por ejemplo mapear actores para generar alianzas público-privadas que permitan alcanzar metas de beneficio mutuo. Por otro lado, en base a lo anterior, *la teoría de los stakeholders* sirve para explicar cómo existen grupos o individuos que influyen en la toma de decisiones sobre la función pública, ya sea para beneficiarse o no ver afectados sus intereses por alguna política pública específica. En la administración de las ciudades existen varios actores y grupos de interés con fuertes intereses sobre el espacio urbano. Estos actores tienen la capacidad de influenciar sobre políticas de uso de suelo, movilidad, transporte público, etc. a favor de dichos intereses en función de un rédito, alterando la función administrativa de un gobierno local en muchos casos. En el caso de América Latina, la presión e intromisión que generan estas partes interesadas sobre el desarrollo y gestión urbana se da en una estructura desigual y asimétrica de acceso a la toma de decisiones. Por lo consiguiente, la imposición de intereses particulares sobre intereses colectivos, que perjudiquen los intereses de la gran mayoría, representa una carencia de principios<sup>16</sup>, de acuerdos básicos para el bien común de todas las partes interesadas.

Los modelos de gobernanza urbana siempre pueden incorporar canales de diálogo constante entre autoridades y los grupos económicos interesados, logrando consensos dentro de procesos decisionales éticos para que sus intereses sean considerados en la agenda pública para el desarrollo de la ciudad y estos a su vez no causen detrimento en otros intereses colectivos. Para González (2007, p.217) los principios a trabajarse para la construcción de una sociedad *stakeholding* ética son: inclusión, cooperación, participación y responsabilidad. Una inclusión que comprenda lo económico, social y político para cada individuo dentro de una comunidad. Una cooperación basada en la confianza y objetivos comunes que construya ciudadanos con derechos y obligaciones. Una participación entendida como un ejercicio de autonomía ciudadana para comprometer unos con otros a actividades y preocupaciones comunes. Ya para terminar, una responsabilidad de carácter público y de control donde siempre exista una rendición de cuentas mediante informes para conocer de qué manera se han utilizado los derechos que un individuo, empresa o institución goza. Estos lineamientos pueden arrojar luces a los stakeholders para que su accionar este enfocado hacia objetivos de bienestar colectivo y no a intereses

---

<sup>16</sup> Immanuel Kant (1724-1804) en su libro *Crítica de la razón práctica* considera que los principios son proposiciones que contienen la idea de una determinación general de voluntad que abarca varias reglas prácticas. Fundamenta la ética en la actividad propia de la razón práctica y clasifica a los principios subjetivos como máximas y los objetivos como leyes.

individualistas que terminan perjudicando seriamente a otros.

## **4. Capítulo II – La ciudad: políticas públicas, elites, planificación urbana y gestión del suelo**

### **4.1. Institucionalismo histórico: las instituciones en la ciudad y la sociedad**

El institucionalismo desde las ciencias sociales trata de entender a las sociedades a partir del análisis de sus instituciones, cómo funcionan y cómo estas condicionan al sistema social dentro de la producción de la sociedad y del individuo. El institucionalismo de la primera mitad del siglo XX analizó a las instituciones dentro de sociedad desde el lente del funcionalismo-estructuralista. Para los institucionalistas desde la ciencia política, las instituciones son el accionar del gobierno en los campos organizacionales. Según North (1990) existen instituciones formales e informales, donde las primeras diseñan reglas y las segundas son convenciones y códigos de conducta. Las instituciones restringen a los actores a través de un conjunto de incentivos y desincentivos que canalizan el comportamiento humano en una dirección particular, creando estructuras estables que promuevan la eficiencia en las interacciones humanas al reducir la incertidumbre y los costos de transacción. En otras palabras, las instituciones serían recursos de los agentes y actores racionales para alcanzar sus objetivos (Vargas, 2008, p.47).

Para las décadas de 1980 y 1990, el institucionalismo histórico fue una de las primeras corrientes neoinstitucionalistas en emerger para justificar que el Estado está organizado y conformado por una compleja red de grupos de intereses y organizaciones diferenciadas con dotaciones asimétricas de poder e influencia, pero que considera al Estado como una unidad homogénea y monolítica (Vargas, 2008, p.50). Es dentro de este escenario complejo, que el Estado va dando forma a sus instituciones como mecanismos de gobierno en función del servicio público, entre intereses individuales y el bien común. Pierson y Sckopol (2005) señalan que el institucionalismo histórico analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan, al mismo tiempo son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores. Es en estos procesos políticos donde el poder va a ser repartido de forma desigual entre los actores y grupos sociales a través de las instituciones. El institucionalismo histórico también estudia las instituciones o políticas públicas tratando de entender cómo se produce la continuidad de estos arreglos institucionales a lo largo del tiempo (Vargas, 2001, p.50).

Desde el enfoque del institucionalismo histórico, cuando se analiza un escenario institucional, se asume como supuesto que este tiene efectos en las conductas y toma de decisiones de actores de distintos tipos, lo que encamina a profundizar y estudiar cómo las instituciones afectan a dichos actores de forma directa e indirectamente (Gantus, 2017, p. 2). Peters (2003) señala sobre el institucionalismo histórico que las instituciones afectan al comportamiento de los individuos dentro de una sociedad, de manera estable en el tiempo y constituyen un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno. Las instituciones llegan a enraizarse en los individuos, en sus prácticas sociales y colectivas en la cotidianidad, de manera intrínseca y asociadas a contextos específicos. El institucionalismo histórico va a posibilitar mapear la trayectoria de coyunturas y eventos críticos que dieron origen a políticas públicas desde una perspectiva a lo largo del tiempo.

Para O'Donnell (2002, p.268), en la realidad latinoamericana marcada por la desigualdad y pobreza, con sistemas democráticos deficientes se han producido históricamente instituciones con objetivos y resultados particulares ajustados dentro de ese contexto. Pese a que determinados contextos socio-económicos pueden influenciar sobre las instituciones, estas apuntalan el funcionamiento estatal que debería estar dirigido hacia el bienestar ciudadano. En general, los Estados pueden ser analizados como un conjunto de instituciones que van a conseguir en la imposición y aplicación de las mismas sobre la sociedad, su misma sostenibilidad política de Estado. La historia demuestra que cada sociedad civilizada ha necesitado de la existencia de un Estado donde su desarrollo está dado por la capacidad autónoma de sus instituciones y actividades estatales específicas y no en las exigencias derivadas de la acumulación capitalista (De Blas y Rubio, 2011).

De esta manera, se podría decir que en el diseño de las instituciones se definen los objetivos, determinan los medios e indican con qué criterios deben ser evaluadas las políticas públicas aplicadas en la sociedad. Al mismo tiempo las instituciones proporcionan una estructura y orden alineando las acciones y expectativas de los individuos en una sociedad, lo que produce que las interacciones sean más eficientes porque las percepciones y entendimientos son implícitos y no tienen que ser explicados o negociados (Friel, 2017, p. 212). Por esta razón, las instituciones impuestas por el Estado como un conjunto de reglas imperativas se entienden como la solución desde la cosa pública en el ejercicio de gobernar sobre los conflictos y tensiones – propios de la naturaleza social del ser humano – en la sociedad. Estos procesos históricos y políticos de construcción de institucionalidad van dando forma a la sociedad, que se ve así misma articulada

y normada.

Por otro lado, Hayek<sup>17</sup>(1976) sostiene que aquellas instituciones creadas desde el poder no son realmente las que prevalecen, sino aquellas que la sociedad trae consigo desde el pasado y han sobrevivido con el paso del tiempo. Además, señala que las instituciones de la sociedad son fruto de un *orden espontáneo*, de acciones que sirven para un determinado fin y perduran, que en ocasiones su génesis es espontánea y se convierten en instituciones sin que haya existido una planificación o intención de crearlas como tal. Dicho en otras palabras, es la aparición espontánea de un orden social a través de una auto-organización ante el sistema caótico que puede ser la vida en sociedad. Sin embargo, este tipo de premisas buscan injustificar la intencionalidad que existe en la creación de instituciones para un bien común, pretenden desde el individualismo que no es espontáneo sino predeterminado excusarse para evadir una corresponsabilidad en garantizar la construcción social de una sana convivencia en la colectividad. Esta perspectiva sobre lo institucional por ejemplo podría imponer las necesidades del capital y mercado como si se tratase metafóricamente de una doctrina religiosa o ley Suprema por encima de acuerdos y principios básicos en el diseño de instituciones que construyan prácticas humanistas con derechos y obligaciones. Se trata de justificar cualquier acción individual en un mundo donde el pensar en *el todo vale* coloca totalitariamente fuerzas y ordenes preestablecidos sobre la verdadera libertad individual y de la sociedad de crear reglas justas y equitativas. La construcción de instituciones y políticas públicas para un bien común colectivo deberían ser el producto de fundamentos científicos, estadísticas, criterios objetivos y no provenientes de un marco de creencias personales y/o subjetivas alineadas a ideologías a favor de beneficiar a pocos y desfavorecer a muchos.

Es a través de sus instituciones que el Estado puede gobernar y regir sobre una población en un determinado territorio como una nación. La sociedad se constituye así misma como el resultado de la implementación de instituciones que han moldeado dicho sistema social y que está presente en la cotidianidad del individuo. En esa misma dirección, la ciudad dentro de sus procesos urbanos también necesitara de institucionalidad para la construcción de la misma dentro de un

---

<sup>17</sup> Friderich Hayek (1889-1992) fue un economista premio nobel de economía en 1974, reconocido por su postura a favor del liberalismo y en contra del socialismo y la regulación de los mercados. Entre sus obras destacan camino de servidumbre (1944), individualísimo y orden económico (1948), fundamentos de la libertad (1960) entre otros. Fue discípulo del economista de la escuela austriaca Ludwig Von Mises, uno de los máximos influentes del libertarismo promercado libre.

orden urbano establecido. Cabe señalar la importancia de las políticas públicas en estos procesos, como acciones u omisiones gubernamentales político-administrativas que estructuran las bases para la resolución de problemas de una sociedad, así como también para alcanzar metas de interés público. Kraft y Furlong (2006) afirman que las políticas públicas ponen en evidencia qué valores son los más importantes de una sociedad, el conflicto que existe entre valores y a cuáles se les otorga una mayor prioridad con una determinada decisión. Para Gralia (2012), las políticas públicas son proyectos y/o actividades que un Estado diseña y gestiona mediante un gobierno y administración pública con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población.

En ese mismo orden de ideas, las políticas públicas urbanas son el marco de configuración espacial y de prácticas sociales dentro de la urbanización del territorio. El enfoque de la gobernanza debe ser aplicado a este sector de las políticas públicas para poder enfatizar la naturaleza relacional de las mismas, describiendo cómo distintos actores públicos y privados participan en la producción de políticas relativas a la ciudad (Vásquez, 2013, p.220). Las políticas urbanas son el campo de las políticas públicas donde se puede abordar problemas urbanos complejos con soluciones concretas de interés para la ciudadanía. Construyen un orden urbano y tienen la capacidad de moldear el desarrollo de las ciudades, con objetivos que pueden resultar determinantes al momento de garantizar el bienestar de la ciudadanía.

Para comprender las lógicas del poder que rigen lo urbano es necesario analizar las políticas urbanas – que pueden verse materializadas espacialmente – y que junto a las instituciones han sido instauradas en las ciudades a lo largo del tiempo. Así mismo, “la dimensión temporal será central para entender las diversas dinámicas económicas, políticas, sociales y culturales que históricamente dan forma y contenido a la construcción del espacio” (Salinas y Soto, 2019, p.3), es decir dinámicas que con el pasar de los años pueden consolidar instituciones para un desarrollo desigual en la producción del espacio urbano. Es necesario conocer desde quiénes y cómo se producen estas políticas públicas, ya que representan las interacciones entre actores públicos y privados en un escenario de gobernanza urbana. Las ciudades con sus dinámicas de crecimiento y desarrollo están condicionadas por sus políticas públicas. La institucionalidad urbana permite conseguir objetivos que pueden beneficiar a la mayoría de la población o a fracciones privilegiadas de la misma, esto depende mucho de la calidad moral de los actores políticos públicos y privados de la sociedad. Es importante señalar que las estructuras y los procesos políticos a lo largo del tiempo dan forma a instituciones que sedimentan ideas y sostienen organizaciones locales que en función de intereses corporativos pueden por ejemplo legitimar

mecanismos de apropiación del suelo urbano, condicionando la gobernanza y el desarrollo urbano.

#### **4.2. La teoría de las elites: la construcción de la ciudad desde las políticas urbanas elitistas**

Es importante considerar que el área de las políticas públicas “tiene como objetivo específico el estudio de programas gubernamentales, particularmente sus condiciones de emergencia, sus mecanismos de operación y sus probables impactos sobre el orden social y económico (Arretche, 2003, p.8). Las políticas públicas surgen dentro de una pugna de intereses por parte de los hacedores de la política pública que puedan trabajar o no, en función de los intereses de las grandes mayorías o de grupos privilegiados, normalmente de grupos de poder. Para Souza (2003): “el proceso de formulación de política pública es aquel, a través del cual, los gobiernos traducen sus propósitos en programas y acciones, que producirán resultados o los cambios deseados en el mundo real (...) y su esencia es el embate en torno a ideas e intereses”. (p. 13). En concordancia, las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Ruiz y Cadéas, s.f.).

Las políticas públicas desde el abordaje teórico de la teoría de las elites están hechas para mantener el statu quo desde una naturaleza conservadora. Las políticas urbanas no son la excepción y en los procesos de urbanización, la agenda pública de ciudad se conforma con los intereses de una elite histórica, dejando relegados los intereses pluralistas de la mayoría de la población. No obstante, la efectividad de una política urbana no solo se establece dentro del aparato estatal, sino en la intersección entre intereses y proyectos con la sociedad civil, donde para su fortalecimiento es necesario una cantidad significativa de recursos públicos y de directrices de política pública estructurada y con continuidad a lo largo del tiempo (Tonella, 2013).

Es importante agregar que la teoría de las elites afirma que en todas las sociedades la dirección política, administrativa, militar, religiosa, económica y moral es ejercida por una minoría organizada, que es más antigua de lo que comúnmente se cree (Bolívar, 2002, p.387). Además, que es un hecho innegable que en sistemas democráticos usualmente una minoría dominante o elite guían y las grandes mayorías son reglamentadas por las primeras. Las elites a nivel mundial

responden a los mismos patrones de conducta social y económica como señala C. Wright Mills<sup>18</sup> en su obra *La élite del poder*(1956), donde hace un análisis de las elites estadounidenses. Las describe como estas familias poderosas que están por encima de las clases medias y que están en toda población o ciudad. Estas familias poseen más que los otros de todo lo que puede poseerse locamente, toman las decisiones locales, sus nombres y rostros aparecen constantemente en la prensa local donde ellos mismos son los dueños del periódico, así como también en la radio. Son propietarios de las principales industrias, de todos los comercios en avenidas principales, y dirigen los bancos. Sus hijos después de ser acomodados social y económicamente pasan a ocupar puestos que les permiten tomar decisiones y pasan a ser reconocidos como las familias directoras de sus ciudades. Estas familias tienen una fuerte conciencia de clase<sup>19</sup>, lo que las clases bajas y medias no tienen (Wright, 1956, p.36).

Por otro parte, para poder entender la gobernanza urbana en las ciudades es pertinente analizar y estudiar las políticas urbanas con una aproximación y abordaje de las mismas a través de la teoría de las elites. Este necesario enfoque considera principalmente el poder que tienen las elites, lo que les permite moldear instituciones al ser actores clave en el proceso decisional. Comprender el proceso de la toma de decisiones puede ayudar a esclarecer motivaciones e intereses de estos grupos hacedores de políticas urbanas. De igual forma, Hunter (1953) resalta el papel de los actores extrainstitucionales, que a partir de un análisis de su preza se demuestra concentración del poder en ellos. Es oportuno señalar que el concepto de la no toma de decisiones es otra herramienta de análisis importante que permite entender prolijamente que asuntos en la arena pública son significantes para las elites. Para Bachrach y Baratz (1960), las no decisiones sobre asuntos que por voluntad de las elites dominantes se quedan fuera de la decisión pública, básicamente por las preferencias de dicha elite. Existe una situación de no toma de decisión cuando los valores dominantes, las reglas aceptadas del juego, la relación de poder entre grupos y los instrumentos de fuerza por si solos o combinados evitan de manera efectiva que divergencias se convierten en problemas bien desarrollados que pudieran invocar una decisión (Bachrach y Baratz, 1963). La política urbana en la ciudad impulsada por la elite puede articularse en función de colocar intereses sobre la agenda pública local de un talante que la

---

<sup>18</sup> Charles Wright Mills (1916-1962) fue un sociólogo estadounidense conocido por haber estudiado la estructura del poder de en los Estados Unidos, publicando su libro en 1956: *La elite del poder*.

<sup>19</sup> La conciencia de clase es un concepto marxista que define la capacidad de los individuos que conforman una clase social de tener conciencia sobre las relaciones antagónicas que pueden ser de carácter económico, político, social, etc. dentro de una sociedad de clases y actuar socialmente en consecuencia de la defensa de sus intereses. La ausencia de la conciencia de clase en las clases bajas y medias permite su dominación por las clases altas.



masa no pueda descifrarlos, como también en la omisión para decidir y actuar sobre asuntos urbanos donde no hay voluntad política de intervenir o resolver.

En el campo de la política urbana es necesario analizar al poder urbano desde sus protagonistas y sus estrategias de desarrollo urbano, a la elite dominante con sus actores públicos y privados que implementan un modelo de ciudad que va a diferir en más de una ocasión con las necesidades del pluralismo<sup>20</sup>. Con la alternancia en el poder de los alcaldes de turno – es decir cuando las elites pierden temporalmente el poder público – es posible que se abran ventanas de oportunidad para posicionar enfoques pluralistas en las políticas públicas para el desarrollo urbano, que al mismo tiempo genere una fuerte contrapartida al elitismo y clasismo estructural. A pesar de lograr escenarios como el descrito, las elites dominantes continuaran ejerciendo su poder e influencia sobre la democracia local y la ciudad. La gobernanza urbana construida por las elites concentra el poder en estructuras político-corporativistas que garantizan que sus intereses particulares sean colocados dentro de objetivos colectivos en el desarrollo de la ciudad. Los procesos urbanos elitistas toman el máximo provecho del suelo, consiguen las localizaciones ideales para sus capitales y excluyen a gran parte de la comunidad en la toma de decisiones para la formulación de políticas urbanas.

En la *teoría de la circulación de las elites* de Vilfredo Pareto<sup>21</sup> se señala que las elites se mantienen en el poder porque las clases inferiores, les entregan energía y les aportan elementos para mantenerse en tal lugar de hegemonía en la sociedad donde siempre gobernarán. Considera que la diferencia existente entre los grupos sociales está dada en el hecho de que los individuos son física, intelectual y moralmente diferentes. Es decir, existe superioridad de algunos individuos sobre otros, por ello se emplea el término de elite para enfatizar y remarcar esa superioridad: en carácter, en inteligencia, capacidad, habilidad y poder. Esta clase selecta o elite se divide en dos: la clase selecta de gobierno, la que tiene notable participación en el ejercicio del poder ya sea directa o indirectamente y la otra es la clase selecta no de gobierno. El estrato o clase superior de la sociedad está compuesta por ambas. Los individuos que no tienen influencia y que

---

<sup>20</sup> Pluralismo es una corriente de pensamiento y de la ciencia política impulsada por Robert Alan Dahl, quien fue presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política. Se puede definir como el sistema de representación de intereses de varios grupos de la estructura social que no son parte de la aristocracia.

<sup>21</sup> Vilfredo Pareto (1848 – 1923) fue un ingeniero destacado y un economista muy influyente franco-italiano. Fue el creador del concepto eficiencia de Pareto, además contribuyó al desarrollo de la microeconomía con ideas como la de las curvas de indiferencia. Pareto no solo hizo grandes aportes a las teorías de la economía política clásica de su tiempo, sino que también incursionó en la sociología haciendo contribuciones significativas al estudio de la política nacional italiana de finales del siglo XIX.

corresponden a la mayoría de la población forman el estrato inferior o no elite (Bolívar, 2002, p.390).

Para Pareto en su obra *Trattato di sociologia generale*, en la versión traducida al inglés *The Mind and Society*<sup>22</sup> las elites están compuestas por individuos que se entienden a sí mismos como una clase superior de la sociedad y una aristocracia que debe gobernar (Livingston, 1935, p. 1427). Sin embargo, las elites no son necesariamente las más capacitadas intelectualmente para gobernar procesos que demandan equidad, igualdad y pluralismo en la sociedad. En el caso de América Latina, sus elites se diferenciaron de las masas por su procedencia que viene desde sus raíces burguesas – en algunos casos de ascendencia europea – y latifundistas-terratenientes del siglo XIX, logrando consolidar con el pasar de los años su distinción sobre la no elite por causas relacionadas a la modernidad como su origen social, poder económico, mérito o educación, cargo o posición, etc. Para Hofmeister (2008), las elites en América Latina están definidas por su procedencia y poder económico, relacionado directamente a un histórico contexto de distribución desigual de ingresos y rentas en la región más desigual del mundo, como fue señalado en el 2017 por Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social en de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En América Latina, la brecha social y económica – diferencia del ingreso entendido como incremento del patrimonio – entre las masas populares y las elites concentradoras de riqueza y poder es abismal. Estas elites pudientes en relación con el resto de la población corresponden a una porción numérica pequeña. En el caso supuesto de que las elites ejercen una influencia decisiva sobre el desarrollo de la sociedad y por otro lado defendiendo la idea de que tienen interés en ayudar a construir una sociedad próspera, se puede concluir que, después de haber constatado los resultados en la distribución de los bienes y de los ingresos en América Latina que las elites de esta parte del continente han fracasado ampliamente con respecto a la política de desarrollo. Puede que hayan fomentado una “modernización”, pero no lograron un real “desarrollo”, o si lo lograron fue de forma limitada (Hofmeister, 2008).

Por otro lado, se conoce que las elites como clase gobernante siempre han existido en toda sociedad organizada y se mantienen en el poder, ya sea por la fuerza o por el consentimiento de la clase gobernada, que es la mayoría de la población (Bolívar, 2002, p.390). Además, se debe

---

<sup>22</sup> Obra de Vilfredo Pareto traducida al inglés por la compañía editorial Jonathan Cape fundada en 1921. Traducción hecha por Andrew Bongiorno y Arthur Livingston con la cooperación de James Harvey Rogers.

entender que las elites se auto-reproducen, es decir en una sociedad que está estructurada dentro de un sistema social de clases, las elites dentro de los fenómenos de urbanización se van a reproducir de forma autopoietica<sup>23</sup>. Sin embargo, esta reproducción de la elite en las ciudades de América Latina se da bajo el siguiente contexto de *auto-reproducción* que sucede sobre todo a través de los sistemas de educación que controlan el acceso a los institutos superiores y a la formación de buena calidad de forma restringida y excluyente. En otras palabras, permiten que esta educación sea para una parte exclusiva de la población sobre todo a los allegados de las elites existentes, garantizándoles posteriormente el acceso más fácil y rápido a los cargos de las elites funcionales (Hofmeister, 2008). Estas elites van a constituir círculos sociales cerrados que perpetúan el desequilibrio social para mantener el *statu quo* donde usaran todos los medios e inclusive mecanismos gnósticos si es necesario para no perder posiciones de poder en la sociedad.

En América Latina, las elites modernas gobernantes utilizaron los sistemas educativos y los avances en ciencia y tecnología para diferenciarse y separarse de la clase gobernada en un ejercicio de segregación social sistémica. Además, en términos de educación de la población, la elite lograra más eficazmente sus fines si las masas se mantienen ignorantes, ya que si estas llegan a tener conocimiento de que son manipuladas podrían oponérsele (Pareto en Bolívar, 2002, p.391). El conocimiento y educación son fundamentales para consolidar democracias fuertes, una democracia educada buscara igualdad en un escenario donde las elites necesitan desigualdad para gobernar.

Para Gaetano Mosca<sup>24</sup> en su obra *Elementi di Scienza Politica*, en su versión al inglés *The Ruling Class*<sup>25</sup>, las elites son una clase política y estas constituyen una minoría dominante sobre una mayoría dirigida (McGraw y Hill, 1939, p. 53). Además, explica que estas clases políticas son consecuencia de aristocracias hereditarias que no se sustentan en una superioridad intelectual, sino más bien en su carácter y riqueza, principalmente la segunda que es donde radica su

---

<sup>23</sup> Autopoiesis es un concepto creado por los biólogos chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela en 1973 para explicar cómo orgánicamente un sistema tiene la capacidad de auto-reproducirse y mantenerse así mismo.

<sup>24</sup> Gaetano Mosca (1858-1941) fue un jurista, pensador y político italiano. Conocido por su concepto de *clase política*, es considerado junto con Pareto los creadores de la teoría del elitismo.

<sup>25</sup> Obra de Gaetano Mosca traducida al inglés por Hanna Kahn y editada por McGraw-Hill Company. Compañía estadounidense de Educación y editorial fundada en 1888.

poder. Según los conceptos de Saint-Simon<sup>26</sup>, toda sociedad: “que llega a cierta etapa de desarrollo, el control político, en el más amplio sentido de la expresión – la dirección administrativa, militar, religiosa, economía y moral –, es ejercido siempre por una clase especial o por una minoría organizada” (citado en Meisel, 1962, p.22). Para Von Beyme (1977, p.351) el concepto elite proviene del término “elire” y sugiere la capacidad moldeadora de grupos sociales e implica la omnipresencia del poder. Una minoría dominante siempre será la que dirige en todos los grupos sociales, esta minoría se eleva sobre los demás, sobresale. De esto se concluye, que el poder no recae ni en uno ni en todos, sino en un grupo minoritario: que se la reconoce como la elite (Baras, 1991, p.10). Dentro de la ciudad existen estas minorías con intereses de clase que va a tomar el poder urbano o influenciar sobre las decisiones espaciales para que la planificación urbana, el ordenamiento territorial, las políticas urbanas, la gobernanza urbana no vaya en contra de dichos intereses.

En América Latina, los procesos urbanos con sus elites, sobretodo están matizados por la proliferación de una población en periferia de escasos recursos, infraestructura y con dificultades para acceder a educación. Mientras esta minoría o clase política dominante se ubica en las mejores locaciones posibles donde se permiten gobernar a esta masa dominada y lidiar a través de sus instituciones con la presión o tensión que esta pueda ejercer por ejemplo como necesidades básicas urbanas insatisfechas. También este fenómeno social en las ciudades se da porque como lo describe Robert Michels<sup>27</sup> con su obra *Élite e/o democrazia*, las masas son apáticas, siempre requieren liderazgo o alguien que las guíe, lo cual hace que gobierne una minoría de la misma clase, la oligarquía<sup>28</sup>(Volpe, 1972). Los grupos oligárquicos y plutocráticos de la sociedad, aprovechan de esta incapacidad de reaccionar de las masas a nivel político, para diseñar políticas urbanas que construyan la ciudad espacialmente en función de beneficiar sus procesos de acumulación de capital para mantener su poder económico, muchas veces por encima del bienestar o prioridades de la colectividad.

---

<sup>26</sup> Henri Saint-Simon (1760-1825) fue un filósofo, economista y teórico socialista y positivista francés. Fue un pensador durante la revolución industrial y se lo considera el fundador del socialismo francés junto con su alumno Auguste Comte, padre de la sociología. La frase *Orden y Progreso* se le atribuye a Auguste Comte (1798-1857): “El amor por principio, el orden por base, el progreso por fin”.

<sup>27</sup> Robert Michels (1876-1936) fue un sociólogo y politólogo alemán que estudio el comportamiento político de las elites intelectuales. En su obra *Los partidos políticos*, formula la "ley de hierro de la oligarquía", en la que afirma que "tanto en autocracia como en democracia siempre gobernará una minoría"; es decir toda organización se convierte en oligárquica.

<sup>28</sup> Oligarquía en ciencia política es una forma de gobierno que concentra el poder en pocas manos, una minoría, generalmente de la misma clase. La oligarquía desde la antigua Grecia relaciona este término con aquella clase social que tiene el poder económico, que hoy en día se la conoce a manera de sinónimo como plutocracia.

La teoría de las elites, a partir de la segunda guerra mundial cuenta con otras versiones que tratan de explicar cómo funciona el poder que ejerce esta clase política sobre la sociedad. Particularmente, en la ciudad moderna desde un entendimiento económico más que urbanístico, se piensa que el espacio urbano debe cambiar su morfología o estructura de ser necesario para adaptarse a las necesidades del capital producto de un sistema económico mercantilista imperante. Para Baras (1991, p.16), las corporaciones del mundo de los negocios, que se han juntado con las elites gubernamentales y los militares para formar la *elite del poder*, tienen intereses comunes entre todos ellos, compartiendo intereses materiales, códigos y valores ya que provienen del mismo origen social, adscripción religiosa y centros de educación. Es así como, las corporaciones necesitan la territorialidad de lo urbanizado, de lo urbano para imponer y construir sus estructuras y dinámicas de producción, que mantengan esta lógica de poder, a esta elite de poder gobernando con poder urbano sobre la sociedad, instituciones y organismos estatales. El modelo de la división de la sociedad en tres capas de Wright Mills(1956) para el funcionamiento de la elite del poder se base en que el vértice de la pirámide se encuentra la élite del poder compuesta por ricos empresarios, poder ejecutivo y los militares; en el nivel medio existe una pluralidad diversificada y equilibrada de intereses de grupo, donde se encuentran los sindicatos y los lobbies; y en la base de la pirámide se ubica la sociedad de la masa, gente desorganizada, atomizada, explotada y controlada desde arriba, apática y sin sentido político. Esta estructura de poder representa más que el mando y la persuasión, se convierte en la manipulación y el secreto a través de los medios de comunicación de masas (Baras, 1991, p.16).

La construcción de la ciudad bajo lógicas excluyentes que tienen como objetivo beneficiar a una elite puede oponerse a un orden urbano ideal y pluralista que atienda los intereses y necesidades de la mayoría de la población. Las políticas urbanas en las ciudades y sus resultados sobre la estructura social se dan con base en arreglos institucionales dentro de un escenario de disputa constante por la decisión pública – a favor – entre elitismo y el pluralismo. Existe un fuerte institucionalismo de representación de intereses donde se producen *relaciones institucionalizadas* entre gobiernos locales y la sociedad, particularmente acciones coordinadas entre los partidos políticos y los grupos de interés (Caballero, 2007, p.13). Las políticas urbanas para la gestión y uso de suelo, infraestructura verde y comunitaria, soluciones habitacionales, transporte público, etc. dependen de esta minoría en el poder. Por otro lado, las elites no pretenden lograr una igualdad en términos de accesibilidad a servicios y calidad de vida entre la clase dominante y la dominada, sino más bien generar ciertas mejoras que alivien la tensión en ellas

y que les permita continuar gobernando. Por consiguiente, la ciudad se puede transformar en un escenario para la reafirmación de las elites en el imaginario ciudadano y cotidiano colectivo, donde se fortalece la idea de que las masas son incompetentes para la toma de decisiones, incapaces de gobernarse por sí mismas y que necesitan de una elite aristocrática dominante. En este statu quo se formaliza la segregación espacial y social, consiguiendo que hasta cierto punto sea legitimada y vista como normal por la sociedad e inclusive por los estratos sociales más oprimidos.

### **4.3. La planificación urbana: el bien común urbano entre los intereses de la elite y los de la gran mayoría**

Para empezar, el urbanismo racional bajo una mirada técnica amplía las posibilidades de alcanzar objetivos urbanos colectivos dentro de una sociedad que con conciencia política entiende que la planificación puede regular los procesos de desarrollo territorial en función de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida urbana. De acuerdo con Ahumada <sup>29</sup>(1966, p.18) la planificación urbana es una técnica para la selección de medios y fines de conformidad con una norma y que, por su condición de técnica, es decir, de procedimiento para actuar, la planificación es neutra: no es buena ni mala en un sentido ético, pero puede ser eficaz o ineficaz, puede o no conducir a la obtención de los objetivos deseados. Como bien afirma Castells (1972), la planificación urbana en general – el urbanismo o el planeamiento urbano, ambas son equivalentes – consiste en la intervención política en lo urbano, es decir, en el ámbito de la reproducción de la fuerza de trabajo, regulando las contradicciones no antagónicas y reprimiendo las antagónicas, asegurando la realización de los intereses de la clase dominante. Sin embargo, no siempre se logra ejecutar lo planificado en su totalidad por factores políticos y económicos, pero aun así arquitectos, urbanistas e ingenieros – junto con otras profesiones afines desde una mirada multidisciplinaria – tienen una importante responsabilidad moral y social para promover que la planificación en las ciudades logre objetivos de bienestar común.

Por otro lado, Ferrari (1977) argumenta que la Carta de los Andes, elaborada en 1958, define la planificación como un: "método de aplicación, continuo y permanente, destinado a resolver, racionalmente, los problemas que afectan a una sociedad situada en determinado espacio, en

---

<sup>29</sup>Jorge Ahumada Corvalán (1917-1965) fue un ingeniero agrónomo y economista chileno. Realizó sus estudios de economía en Estados Unidos, donde obtuvo un master en Harvard. Entre 1950 y 1960 trabajó en la CEPAL junto a Celso Furtado y otros, bajo la orientación de Raúl Prebisch. Es uno de los fundadores del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, primera escuela de planificación del desarrollo de Venezuela.

determinada época, a través de una previsión ordenada capaz de anticipar sus ulteriores consecuencias". El desarrollo y crecimiento urbano generó de facto paralelamente problemáticas espaciales propias del fenómeno de urbanización con factores condicionantes como el constante aumento demográfico y recursos limitados, que complejizan la resolución de los conflictos sociales, económicos, culturales y ambientales que producen las ciudades. Para Pompeu de Toledo y Cavalcanti (1978, p.87) tomando como escenario la realidad latinoamericana brasilera, la urbanización – entendida como un fenómeno socioeconómico y cultural – fue profundamente modificada por seis factores: por la industrialización concentrada en algunos lugares del territorio. Segundo, por el sistema urbano en sí, que se caracteriza por la jerarquización, por la concentración de la población y la no definición de un tamaño medio para su estructura. Tercero, por las migraciones principalmente distancias cortas. Cuarto, por el mercado de trabajo urbano caracterizado por el subempleo y desempleo. Quinto, por la concentración de la distribución de la renta individual con un elevado índice de marginalidad y pobreza urbana y finalmente por la deficiencia de la infraestructura de los servicios urbanos.

Consecuente a lo señalado anteriormente, la planificación urbana se plantea para contribuir a la resolución de estos problemas de la urbanización señalados, con su capacidad prospectiva, colocando soluciones que mantengan el orden colectivo y se anticipen a los problemas espaciales de la ciudad. Sin embargo, factores exógenos también influyen, el nuevo globalismo crea un urbanismo en las ciudades donde: “cada día aumenta la presión sobre los gobiernos locales para que se desentiendan de sus responsabilidades en la reproducción social a la escala local, al tiempo que se ven cada vez más envueltos en una aguda competencia sin precedentes por las inversiones del capital en el seno del mercado global” (Smith, 2001, p.15). Para Ascher (2010) al estudiar el urbanismo en Brasil concluye que: “planos y leyes fueron aprobadas y realizados, pero casi siempre en confrontación con los dictámenes del mercado, fenómeno que produjo un espacio urbano que parece no obedecer reglas claras” (p.11). Lo sucedido en Brasil, aplica para otros casos de la región, un espacio urbano latinoamericano que ha sido construido dentro de este contexto complejo donde la planificación encontró complicaciones.

Según Sánchez Ruiz (2007), cuando surgió la planificación o urbanismo a mediados del siglo XIX fue una disciplina que atendió cuestiones puntuales de la vida de las urbes, como por ejemplo dotar de sistemas de saneamiento, construir puentes y parques, macadamizar calles; adquiriendo así una estructura disciplinar al agrupar teorías y métodos, que con el pasar de los

años y con el aporte de arquitectos e ingenieros, principalmente alemanes se conformó el conocido *movimiento de la planeación moderna de ciudades*<sup>30</sup>. Además, las bases de este movimiento dan origen a esta disciplina nueva; en un contexto de problemas generados por ascendente industrialización de las ciudades, como del efecto de las propuestas del Barón Georges Haussmann para París y de Idelfonso Cerda en Barcelona (Sánchez Ruiz, 2007, pp.78-79). Para Maricato (2011) después de un siglo y medio de vida, la matriz de planificación urbana modernista – que después fue funcionalista – que orientó el crecimiento de los países centrales del mundo capitalista, pasó a ser desmontada por las propuestas neoliberales que acompañaron la reestructuración productiva a finales del siglo XX. Con lo que respecta a los países de la semiperiferia, como es el caso de Brasil y otros países de América Latina, ese modelo definidor de patronos holísticos de uso y ocupación del suelo, apoyado en la centralización y en la racionalidad del aparato estatal, fue aplicado apenas en una parte de nuestras grandes ciudades: la conocida como ciudad formal o legal (Maricato, 2011, p.123). Esto último comprende uno de entre otros factores que han conducido a varias ciudades latinoamericanas en diferente medida a que experimenten esta disparidad en la coexistencia socio-espacial como resultado de la producción de una ciudad formal y otra informal en sus territorios, la segunda entendida como aquella que queda fuera de esta urbanización legal.

En el caso de América Latina, el urbanismo también va a lidiar con históricas estructuras de tenencia de tierra urbana, crecimientos demográficos acelerados por las migraciones desde lo rural y la conformación de sociedades con desigualdad, exclusión y pobreza, condiciones que van dibujando una creciente brecha y segregación social en sus ciudades. Para Sennett (2018): “en el sur global, las ciudades crecían a tal velocidad y se hacían tan grandes que el diseño a gran escala resultaba imprescindible; la lentitud, la prudencia y los criterios locales no proporcionaban orientaciones adecuadas sobre la necesidad de provisión masiva de vivienda, escuelas o transporte” (pp.18-19). Por otro lado, los mercados del suelo latinoamericanos presentan severas fallas de mercado y externalidades – que perjudican a los grupos vulnerables – y por esta razón la planificación puede ser un importante instrumento de política de suelo y regulación para garantizar objetivos sociales y equidad en los procesos de urbanización.

---

<sup>30</sup> La denominación de Movimiento de la Planeación Moderna de ciudades fue un término usado por el arquitecto y planificador urbano estadounidense John Nolen (1869-1937). Él había estudiado un postgrado en Alemania y este término lo usó para referirse y caracterizar la manera como los estadounidenses a inicios del siglo XX habían conducido el crecimiento de sus ciudades.



Sin embargo, la ausencia de un urbanismo responsable en los procesos de desarrollo urbano de América Latina contribuyen a que estas características del subdesarrollo sean permanentes y se trasformen en problemas graves como por ejemplo la violencia e inseguridad urbana producto de la desigualdad socio-económica como lo afirma la investigación realizada para el Banco Mundial, por parte del economista Hernan Winkler donde concluyó que la desigualdad genera una sensación de injusticia entre las personas en desventaja que les lleva a buscar una compensación por otros medios, incluyendo actividades criminales. Winkler (2014) sostiene que la actividad criminal también se puede explicar por un análisis costo-beneficio, es decir cuanto más escasas sean las oportunidades económicas para los más pobres y mayor sea la brecha de ingreso entre pobres y ricos, los beneficios económicos de crímenes como robos o secuestros – que muchas veces terminan en homicidios – tienden a ser mayores. Para Secchi (2013), precisamente la desigualdad social es uno de los factores más relevantes para el estudio de las ciudades a lo que él denomina la *nueva cuestión urbana*.

Con respecto a las reflexiones que existen en torno a la planificación urbana y su eficacia, concretamente sobre si estos planos logran sus objetivos, Villaça (2005) señala – en el caso brasileño – que la idea de un plano director como un poderoso instrumento para la solución de los problemas y que si estos continúan se debe a no haber podido aplicar dicho plan; es una ilusión posicionada en la sociedad. Por otro lado, Krumholz (2003) afirma que el rol de los planificadores urbanos en la sociedad para conseguir una ciudad justa se basa en que ellos se constituyen en educadores y organizadores sin dejar a un lado su papel de técnicos. Es decir, los planificadores pueden mostrar y evidenciar asuntos claves para el futuro de sus ciudades y habitantes, aprovechando de la información que disponen y su formación política para preguntar públicamente los temas clave, organizar y dirigir la atención ciudadana. También, manifestó que los planificadores podrían contribuir a mejorar los resultados del proceso de desarrollo económico local ya que trabajan dentro de coaliciones con fines progresistas de ciudadanos concienciados, políticos y profesionales. Es importante señalar que el urbanismo y su aplicación constituye en sí mismo un mecanismo para educar a la población sobre urbanística y formas de uso del espacio urbano.

Es importante señalar que el urbanismo podría contribuir a la sociedad – más allá de resultados físicos en el territorio que satisfagan necesidades urbanas – con un efecto educativo y normativo que permita tener mejores posibilidades de alcanzar un buen vivir en colectividad sobre el es-

pacio urbano. En el foro internacional organizado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en el 2015, el ex alcalde de Medellín, Aníbal Gaviria expuso el concepto de urbanismo pedagógico. El urbanismo pedagógico propone que toda la ciudad sea un territorio educador, es decir las calles, los espacios públicos, los parques, etc. son espacios para educar donde la ciudad es una gran aula y el gobierno de la ciudad es el primer pedagogo. De esta manera, la planificación urbana puede abrazar también la responsabilidad de crear una ciudadanía consciente, educada y ética en el buen uso del espacio urbano – al mismo tiempo que les enseña a reconocer sus beneficios si es aplicada de forma correcta y coherente –, donde su participación directa en los procesos urbanos garantiza el resultado pedagógico de la construcción de ciudad.

La planificación urbana se puede entender como la técnica capaz de resolver problemas en la gestión del suelo, construir escenarios de oportunidades y asegurar derechos para la sociedad en las ciudades. Sin embargo, es importante que la planificación sea entendida como un proceso, lo que le garantiza continuidad, en cuyo contexto ocurra la constante retroalimentación, el que le confiere el necesario dinamismo, basándose en la multidisciplinariedad, necesario para la debida integración de las áreas involucradas (Hardt, Hardt y Tossiaki, s.f.). La ciudad como el resultado de un proceso de urbanización, se la podría comparar a una obra de arte en proceso que no se termina y que constantemente recibe pinceladas nuevas sobre lo anterior ya pintado. Es importante que dicho proceso de urbanización sea técnico, innovador e incluyente, donde el acompañamiento social por parte del aparato estatal – gobierno central o municipal – durante el proceso garantice resultados que a futuro se traduzcan en calidad de vida urbana. También, cabe señalar que, en el caso de las ciudades latinoamericanas, para revertir la tendencia de la concentración de los beneficios del desarrollo en las manos de pocos es indispensable la planificación, entendida como un conjunto de medidas propuestas en un plano regulador que a través de la implementación de políticas públicas logren la inclusión social de aquellos que quedaron al margen por procesos de urbanización excluyente. Sin embargo, la eficiencia absoluta de la planificación para hacer ciudades puede que sea percibida como alejada de la realidad, entendida más como una utopía.

El urbanismo contemporáneo es permeable a aceptar nuevos enfoques que le permitan ser más efectivo con los escenarios actuales. Para Ascher (2010, pp.92-94), mientras el urbanismo moderno fue construido bajo concepciones globales, en un intento de generalizar las formas urbanas con una ideología funcionalista, con la propuesta del neourbanismo basado en la técnica, experiencia y conocimiento se busca enfrentar los problemas urbanos caso a caso, elaborando

respuestas específicas para cada situación para no proponer soluciones repetitivas, con la finalidad de ampliar las posibilidades de adaptación a contextos particulares, mutantes e inciertos. En ese sentido, es necesario impulsar nuevos modelos de planificación urbana para adaptar a la ciudad a las diferentes y cambiantes necesidades de la ciudadanía, con la finalidad de concebir un estructura urbana que garantice mejoras continuas para la comunidad y sus prácticas sociales. Sin embargo, el urbanismo y su razón de ser, continúa siendo una herramienta técnica, pero al mismo tiempo un proceso que dentro de la gestión urbana desde el poder público, constituyéndose en un eje medular e significativo para el diseño de ciudades más equitativas y justas. Por otra parte, es pertinente hacer hincapié que, en sociedades subdesarrolladas, las elites pueden incidir para que la planificación urbana como mecanismo de equidad no tenga éxito, ya que sus intereses de clase como por ejemplo la acumulación de capital podrían verse amenazados cuando la gestión urbana tiene una dirección en función de beneficios colectivos y no particulares. Se puede señalar que en escenarios urbanos antagónicos y de tensiones sociales propias de la convivencia en sociedad, la cuestión política y el mercado pueden dificultar la implementación de la planificación urbana, donde las políticas urbanas en función de los intereses de las elites condicionan los resultados de los planes y proyectos ejecutados en la ciudad.

#### **4.4. El oligopolio del suelo: el uso y gestión del suelo urbano en función de la rentabilidad económica de las elites**

En primer lugar, es necesario señalar que el modelo de oligopolio clásico se basa en un mercado de demanda y un conjunto  $n$  de empresas que suministran un producto homogéneo de manera no cooperativa (Mezadre, Florian, Leal y Costa, 2007), es decir un grupo pequeño de oferentes dentro de una competencia imperfecta que pueden concentrar poder de mercado para fijar precios en lo que ofertan para un gran número de demandantes. Es por eso que hay que considerar a la intervención política como uno de los principales medios para estabilizar estas estructuras de mercado (Palazuelos, 2012, p.125). Con relación a los mercados de suelo, se entiende que la intervención pública puede hacer reformas y reajustes del suelo que busquen un equilibrio entre los usos rentables – en términos económicos – como comercios, oficinas, etc. y los usos no rentables como parques, vivienda social, etc. – pero que tienen rentabilidad social – en el territorio urbano.

En efecto, en los mercados de suelo se producen situaciones oligopolísticas en las cuales es

fundamental la intervención pública sobre el suelo urbano para que los planes urbanísticos puedan garantizar un desarrollo inclusivo, económico, social y ambiental en la ciudad. En esta perspectiva, el oligopolio del suelo representa una estructura de mercado que concentra en sí una gran cantidad de poder sobre el acceso al suelo, que inclusive compromete garantías y derechos de los ciudadanos sobre la función social de la tierra urbana para un desarrollo colectivo dentro de la sociedad. Según Vives y Rullan (2013), para entender el espacio urbano resulta imprescindible el análisis de la transformación de los mecanismos de producción de la renta del suelo y los agentes que se la apropian. Por otro lado, “la constitución de la ciudad inmobiliaria como visión hegemónica del hecho urbano ha pasado por la presentación de los intereses particulares de la clase capitalista como si fueran los intereses de toda la sociedad” (Fernández y García, 2014, p. 3). Desafortunadamente, en América Latina sucede con frecuencia que, bajo un discurso impuesto de desarrollo y progreso relacionado al urbanismo aupado por las clases dominantes, se construye el imaginario colectivo y urbano de la ciudadanía que, acompañado por una manipulación ideológica, política y mediática, va a legitimar intereses a favor de estas estructuras oligopólicas, a veces en detrimento de necesidades urbanas de los ciudadanos.

En esta dirección, también están los desarrollos inmobiliarios que buscan apoderarse del suelo para conseguir una renta como fuente de acumulación capitalista. Entonces el suelo, bajo ese enfoque será objetivado como una “mercancía” irreproducible, que genera un mercado inelástico en la oferta y cuya demanda se ha desvinculado de su función obvia de alojamiento (demografía) y se observa como un nicho de acumulación de capital (Fernández, 2014). Por ejemplo, con la especulación inmobiliaria que se puede dar cuando los promotores y/o desarrolladores que compran el suelo a precios de un uso que tiene rentas moderadas y después de su acción transformadora van a vender el espacio construido con los precios que corresponden a ese nuevo uso jerarquizado, lo que significa, con rentas superiores (Jaramillo, 2003).

Por otra parte, la economía sobre el espacio o economía urbana explica cómo el planeamiento urbanístico está sujeto a las localizaciones, aquí también se generan los *clusters*<sup>31</sup> económicos. Esta teoría fue analizada en 1985 por el economista Alfred Weber en su trabajo conocido como *Economía Espacial: Racionalidad económica del espacio habitado*, donde expone los principales factores en la selección de la ubicación de las industrias en el territorio que extrapolado a

---

<sup>31</sup> Un cluster económico es una concentración de empresas e instituciones que se agrupan alrededor de una actividad común y en una determinada localidad geográfica para alcanzar un alto índice de beneficio, eficiencia y utilidades.

tiempos presentes es similar a los factores que generan mayores beneficios económicos o corporativos en la selección de la ubicación de las empresas sobre el suelo urbano. No obstante, Pérez Forniés (1997, pp.224-225) apunta que si cada empresa o individuo pudiera dedicar el suelo al uso que quisiera, acarrearía externalidades negativas como por ejemplo la contaminación que producen las industrias.

También se puede mencionar que en los procesos de urbanización es recurrente la producción del espacio urbano en función de la rentabilidad económica de una elite – producción privada del espacio – que tiene poder sobre el suelo y capital de inversión. En muchas ocasiones son los grupos de interés en búsqueda de su interés individual, quienes presionan a la administración de turno para la implementación o derogación de diversas medidas urbanísticas (Pérez Forniés, 1997, p.225). En las urbes se van a desarrollar procesos de producción, distribución, circulación, cambio, consumo de mercadería, etc. que son generados por el capitalismo. Las empresas operan bajo una necesidad de reproducción ampliada de capital, donde el espacio urbano que se convierte en el *locus* de producción industrial y de servicios o de mercado. En este escenario de producción de la ciudad se generan divisiones en la sociedad: 1) división social: entre clases, 2) división técnica: entre tareas en las etapas productivas de la cadena de trabajo, 3) división espacial de trabajo: especialización productiva de ciudades/territorios dentro de una cadena global.

Como enfatizan Márquez y Pradilla (2017, p.17), la profundización de la histórica diferenciación de clases sociales se da por la materialización territorial de las políticas neoliberales aplicadas – como la forma más agresiva de operación del capitalismo – en los diferentes procesos de privatización y mercantilización de lo urbano en América Latina. Además, el suelo urbano y urbanizable se convierte en: infraestructura, concentración, mercado de trabajo, materia prima, mercado dentro de un contexto de cadenas productivas de dan forma a la ciudad. Esta lógica productivista, permite concluir que no existe la acumulación de capital sin espacio (es aquí donde comienza la generación de plusvalía). El espacio desde la lógica capitalista es para la obtención de lucro y también puede ser un capital fijo o variable (venta de la tierra). Para Pradilla (2014, p.44), la privatización de lo público se da al entregarle al capital privado las empresas productivas, comerciales, de servicios y las condiciones generales de la acumulación y de reproducción social bajo su control, incluyendo a muchos ámbitos públicos urbanos como: suelo e inmuebles públicos, plaza, parques, reservas naturales, vialidades, servicios sociales,

áreas recreativas, etc., de tal forma que son integrados a un profundo, amplio e incesante proceso de mercantilización de todos los elementos de la estructura urbana, que incluye también los no producidos por el hombre.

Por otro lado, las administraciones municipales que impulsan el desarrollo urbano con una visión mercantil del territorio se apoyan en una política de gestión y uso del suelo a favor de intereses productivistas y rentistas. De esta forma, las elites llegan a conducir el desarrollo urbano y las alcaldías acompañan estos procesos sin mayor capacidad de garantizar una ordenación territorial con una visión colectiva sobre intereses y beneficios particulares. En estos procesos urbanos objetivados hacia intereses particulares, la planificación suele quedar rezagada pese a ser un instrumento fundamental que permite ordenar y construir de manera racional la ciudad con la finalidad de programar la distribución óptima de personas, bienes, equipamientos y servicios sobre el territorio, que además puede imponer una disciplina en el quehacer urbanístico a los agentes inmobiliarios. Por consiguiente, puede suceder que el planeamiento ya no constituiría una garantía de racionalidad territorial y de defensa del interés general y pasa a convertirse en un instrumento de seguridad jurídica al servicio de intereses económicos particulares (Naredo, 2010; Sorribes, 2015).

Es así como, la conformación de un oligopolio del suelo construye paralelamente una situación de accesos desiguales al suelo dentro de la sociedad, genera una brecha socio-espacial con repercusiones para los sectores de menor ingreso o renta baja. La división social del espacio o segregación urbana, en gran medida se da por la *renta de monopolio de segregación*, que según Jaramillo (2009, pp-162-166) ocurre cuando grupos de mayores ingresos económicos se apropian de manera exclusiva de ciertos lugares de la ciudad, dentro del espacio urbanizado y construido destinado a vivienda, surgiendo así este tipo de renta diferencial que se sostiene en la privación del acceso a estos sitios y en la escasez de tierras. Es a través del mercado inmobiliario que se define una cierta jerarquía socioespacial – que genera una exclusión basada en la renta del suelo urbano – en el espacio habitado, donde estos grupos de mayores ingresos económicos van a reservar ciertos sectores de la ciudad para su implantación habitacional, excluyendo a otras categorías sociales.

Según Romero, Brandis y Melo (2015), las propuestas de crecimiento urbano en las periferias de las ciudades, valorizadas como potencialmente urbanizables también les corresponden a las políticas de inspiración neoliberal, donde el territorio se concibe como un simple soporte para

dinamizar la actividad económica y los agentes privados obtienen inmensas plusvalías derivadas de su renta por la reclasificación de terrenos, su urbanización y construcción. Las lógicas rentistas del suelo tienen un impacto sobre el territorio, más allá de alterar la morfología urbana con la expansión de la urbanización y comprometer recursos públicos y privados, principalmente hacen del espacio urbano una fuente de acumulación de capital que puede concentrar privilegios y acentuar más la exclusión. También es importante señalar que la ciudad tiene el poder de generar plusvalías en distintas zonas con el cambio de uso del suelo por ejemplo de rural a urbano, de residencial a comercial, por el incremento de la densidad o la extensión de una vialidad importante, etc. y este instrumento puede ser usado para financiar proyectos urbanos mediante el impuesto a la propiedad. No obstante, el problema es cuando la plusvalía o movilización de las plusvalías hacia otros sectores de la ciudad o en su área metropolitana tiene como única finalidad la concretación de riqueza – dentro de prácticas especulativas – de ciertos grupos.

Los procesos de desarrollo urbano de las ciudades latinoamericanas también incubaron mecanismos de poder oligárquico que facilitaron a los grupos económicos la ejecución de sus planes sobre el territorio, materializando sus pretensiones y aspiraciones sobre el espacio urbano. Por otro lado, la mercantilización de lo urbano representa una patología urbana, que se da particularmente en sociedades que han permitido que las decisiones en el uso de suelo y planificación territorial estén en manos de una élite económica sin interés en lo social, que va a construir la ciudad con intereses particulares y mercantilistas con el apoyo de administraciones locales de turno. En el caso de las ciudades en América Latina, estas alianzas entre lo público y privado con sus relaciones de poder sobre la sociedad han sido construidas históricamente, han logrado colocar sus intereses de clase en el territorio y bajo estas lógicas de desarrollo urbano aumentaron la desigualdad social y económica de forma sistematizada como un factor necesario para la continua imposición hegemónica de este modelo de desarrollo urbano.

#### **4.5. Urbanismo de mercado: el capital por encima del ser humano en la ciudad**

Las ciudades tienen la función de garantizar servicios y bienes para el desarrollo de sus habitantes, sin embargo, en ellas puede existir actividad mercantil o comercial, actividad necesaria para su crecimiento económico, más como un medio y no un fin exclusivamente urbanístico en sí mismo. Para Ornelas (2000, p.46), en el neoliberalismo la lógica del funcionamiento del mercado y la ganancia se convierten en los factores determinantes de la organización de la vida

social, predominando la razón económica sobre la política. En otro orden de ideas, el neoliberalismo es: “una teoría de prácticas-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio” (Harvey, 2005, p.8). Bajo esta lógica, se asume que la función del Estado es crear y garantizar un marco institucional para favorecer el desarrollo de estas prácticas y esto aplica en el caso de las ciudades también.

“En ese sentido, en la fase monopólica del desarrollo capitalista la ciudad resulta ser la expresión de la forma como la competencia entre los monopolios determina no solo el proceso de acumulación del capital, sino también de la forma como se produce y consume el territorio” (Ornelas, 2000, p.56). Es de esta manera que el modelo neoliberal aplicado en la ciudad genera una apropiación del espacio urbano basado en este proceso de acumulación de capital que está en manos de monopolios que compiten entre sí dentro de las fuerzas de mercado. No obstante, la ciudad no debería ser pensada como un contenedor de productos, donde las reglas de mercado condicionan a la planificación urbana que tiene como fin dotar de servicios e infraestructura urbana para satisfacer necesidades básicas, creando mejores oportunidades en el espacio urbano que permitan alcanzar un orden social más equitativo y equilibrado.

En América Latina desde la década de 1990, se impuso la tesis del Estado mínimo y la desregularización del mercado a varias de sus naciones, lo que consecuentemente generó desigualdad social, desempleo, pobreza, etc. Este fracaso en las economías nacionales no evitó que posteriormente el neoliberalismo se reinvente y logre colocar sus valores de mercado en la construcción de los postulados del urbanismo de mercado que es su impronta en las ciudades. Con esto vino un nuevo orden socio-espacial, lo que impuso nuevas materialidades urbanas (residenciales, inmobiliarias, etc.), dirigidas más hacia el consumidor que al ciudadano (Brites, 2017, p.575). Según Harvey (2005), el neoliberalismo puede ser interpretado: “como un proyecto utópico con la finalidad de realizar un diseño teórico para la reorganización del capitalismo internacional, o bien como un proyecto político para restablecer las condiciones para la acumulación del capital y restaurar el poder de las elites económicas” (p.25).

Para crear esta estructuración de ciudad neoliberal, los gobiernos locales y grupos de poder



empresarial y corporativo impusieron políticas en el espacio urbano que al mismo tiempo causaron un incremento de la brecha social, segregación espacial y degradación ambiental – ya sea esta ecológica o en seguridad pública, etc. – que son los actuales problemas que se han agudizado con el pasar de los años afectando a las ciudades. Para ilustrar, Franquesa (2012) manifiesta que se debe entender este fenómeno urbano conocido *boom* inmobiliario: “no solamente como un proceso económico de apropiación de rentas, sino también, y quizás principalmente, como un proceso político de transformación de la realidad social”. Las leyes también han ocasionado estos escenarios donde el desarrollo inmobiliario – de lucro por plusvalía – se sobrepone al desarrollo urbano equitativo y es así como la lógica del mercado inmobiliario ha sido acompañada por la legislación urbana, generando una mayor remercantilización del espacio urbano. Las nuevas y crecientes *distinciones* residenciales entre diferentes sectores sociales evidencian cómo se construye la estructura de relaciones entre *lo social* y *lo espacial* bajo estas lógicas (Brites, 2017), tal es el caso de la marcada diferenciación entre barrios por nivel de ingresos o renta.

En otras palabras, se puede decir que la tesis del neoliberalismo logró montar en las ciudades su proyecto económico-político de clase, convirtiéndolas en territorios funcionales para la articulación del capital financiero con el inmobiliario en función de garantizar rentas del suelo en beneficio de las élites y grupos de poder. Para De Mattos(2007), hubo tres tendencias que marcaron la nueva fase del urbanismo neoliberal que se configuró a partir de la nueva crisis del fordismo y que son la causa principal del desencadenamiento y el fortalecimiento de la mercantilización del desarrollo urbano y estas son: en primer lugar la incontenible financierización de la economía mundial, que tomó mayor impulso desde mediados de los 70, aprovechando las políticas de desregulación, privatización y liberalización; en segundo lugar, los esfuerzos por promover una planificación urbana racionalista, normativa y centralizada quedan en el abandono, siendo reemplazado por un enfoque en el que priman los criterios de neutralidad y subsidiaridad del Estado; y por último, las autoridades de un número creciente de ciudades para buscar y atraer capitales externos han impulsado estrategias de competitividad urbana y de marketing urbano como medio para dicho fin. En este último encajan, por ejemplo, los grandes proyectos urbanos que “incorporados en los planes estratégicos con el objetivo de incrementar la competitividad de las ciudades, tienden a generar procesos de elitización social, valorización de los capitales privados y especulación de la tierra” (Lungo, 2005, p.54).

También, es importante considerar que el urbanismo podría presentar una dicotomía entre su

razón de ser – en función de lo social – y su rol articulador de intereses económicos – al servicio del capital –, es decir aspectos diferenciados presentes de forma implícita en su praxis que no está libre de tensiones e incongruencias en algunos casos. El urbanismo es una práctica que tiene una doble función, trae consigo una doble naturaleza. Por un lado, es un mecanismo de reforma social, instituido para suavizar los problemas que la construcción de la ciudad “moderna” produce, evitando que la situación se deteriore hasta alcanzar niveles insostenibles, pero también es una herramienta al servicio del crecimiento, que impulsa la consolidación de un sector inmobiliario en régimen capitalista, un mecanismo definitivamente al servicio de la acumulación de capital (Gaja, 2015, p.106). Antagónicamente en no pocos contextos urbanos, el urbanismo mercantil impulsor de una desregulación institucionalizada – para beneficiar grupos de interés – tiene su contraparte en el urbanismo social capaz de reformar los desequilibrios del desarrollo capitalista en las ciudades.

Si bien es cierto, el urbanismo no desconoce al desarrollo económico y al mercado dentro de sus criterios de diseño de la ciudad, puesto que ambos son factores importantes para el beneficio de la ciudadanía y para la generación de riqueza en la colectividad. Lo anterior señalado es diferente a que el urbanismo o su ausencia sea el mecanismo para la concentración de la riqueza de unos pocos aprovechándose del uso, gestión y acceso al suelo por encima del resto y gran mayoría de la población. En consecuencia, la idea de un urbanismo social con mercado puede constituir la concepción acertada de la relación con el mercado, ya que la ideología neoliberal puede confundir la noción y razón de ser del urbanismo y su finalidad humanista.

Cabe mencionar, que el urbanismo de mercado ha creado una “cultura del miedo”, ya que el miedo se convierte en el principal motor y elemento decisivo para conseguir que sus dinámicas urbanas se impongan ante el comportamiento pánfilo de la ciudadanía. “Las políticas del miedo, en sus distintas facetas, son pues un factor de primer orden en el proceso de apropiación capitalista del espacio y de destrucción de formas de vida” (García, 2015). Dicho en otras palabras, el *marketing* del miedo se basa principalmente en crearle al imaginario ciudadano la idea de una ciudad que es demasiado insegura – ya sea por robos u homicidios – y que lo público no puede garantizar la seguridad, entonces las lógicas privadas como guardianía privada, condominios cerrados, etc. son presentadas como la mejor alternativa. Para Muxí(2004, p.78) en las ciudades latinoamericanas donde existe inseguridad económica, física, laboral y social, se impone el modelo de huida de la realidad y del aislamiento; es decir quien tiene dinero para ello, abandona la ciudad y se refugia en lugares “míticos” con seguridad reforzada: guardias privados

de seguridad, cámaras de circuito cerrado de televisión, rejas y barreras para mantener la pseudo vida urbana a salvo, lo que hace que el espacio urbano como efecto del miedo se escinda en zonas de “felicidad controlada” y zonas de alta peligrosidad produciendo una dualización residencial en la ciudad. Además, estas características de ciudad global que genera inseguridades y miedos en la sociedad se entienden como daños colaterales producto de la globalización que como señala Bauman (2011), reproduce desigualdades sociales en sistemas económicos competitivos e inequitativos que miden la calidad de vida y bienestar por el ingreso promedio y capacidad adquisitiva con una mirada indiferente sobre la distribución de la riqueza.

En esta misma dirección, es importante comprender que el urbanismo de mercado o neoliberal gestiona el suelo y espacio urbano a partir de una lógica de rentabilidad económica para la acumulación de capital de actores públicos y privados de la sociedad. Esto ha sido posible porque el poder público ha contribuido ya sea desde lo político (políticas públicas) o económico (recursos públicos) para crear las condiciones para que este urbanismo neoliberal prospere, pero con consecuencias desfavorables para los sectores de menor renta en el espacio urbano. La inversión pública que se hace en infraestructura y dotaciones urbanas aumenta vertiginosamente el precio del suelo urbano, haciéndolo accesible a los sectores de mayor poder adquisitivo, generando al mismo tiempo que los sectores populares estén obligados a ocupar espacios residuales en áreas periurbanas o alejadas (Brites, 2017, p.582).

Desde una lectura conservadora, estos resultados inequitativos sobre el espacio urbano mantienen el statu quo para la elite que históricamente ha gozado de ventajas en términos de propiedad privada y acceso al suelo, lo que es opuesto al urbanismo social – con mercado – que busca equilibrio y equidad para la mayoría, que en palabras de Soja (2014), sería la búsqueda de una justicia espacial. Por último, es conveniente acotar que las elites pueden influir para cambiar la cultura de la gestión urbana en las ciudades, a través de autoridades que renuncian a una gerencia de lo urbano con planificación para optar por un empresarialismo urbano – en algunos casos acompañado de patrimonialismo<sup>32</sup> – como modelo de gobernanza local. Es un hecho, que un excesivo marco de políticas urbanas neoliberales puede mermar la calidad de vida en la ciudad, especialmente si estas son implementadas en un territorio con carencia de planificación urbana.

---

<sup>32</sup> Es un concepto desarrollado por Max Weber que se refiere a la característica de un Estado sin distinciones entre los límites de lo público y los límites de lo privado. Así, un líder político se califica de patrimonialista cuando, al asumir un cargo en la esfera pública (el de alcalde, por ejemplo), termina instrumentalizando la estructura estatal para satisfacer sus necesidades personales, o sea, privadas.

Lo deseable para el desarrollo de las ciudades es que lo humano este por encima del capital, que esto segundo se adapte a las necesidades de la mayoría y no al revés.

## **5. Capítulo III – Preámbulo sobre las elites en Guayaquil y su relación con la gestión del suelo (siglos XIX-XX)**

### **5.1. La Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG) y su origen**

La Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG) es una institución privada de servicio público fundada en 1888 por iniciativa del Municipio de Guayaquil<sup>33</sup>, cuyas principales fuentes de financiamiento eran el Municipio y las subvenciones del Estado. Su origen se dio en un escenario de salubridad precaria para la ciudad a finales del siglo XIX, cuando el Dr. Francisco Campos Coello, presidente del Concejo Cantonal (1887) impulsó la reforma a la Ley de Régimen Municipal que efectuó el Congreso Nacional, donde se estableció el marco jurídico que permitió al Concejo Cantonal de Guayaquil formar la Junta de Beneficencia Municipal, como la entidad encargada de manejar las instituciones hospitalarias y de asistencia social (Sánchez, 2008, p.13). Fue creada para administrar hospitales, instituciones de salud mental y cementerios – el cementerio de Guayaquil – pero su acción social abarca otras áreas como: el asilo de ancianos Corazón de Jesús y del Bien Público, Unidad Educativa José Domingo de Santistevan, la agencia funeraria, Centro Hogar Ayluardo, etc. Esto es posible porque en el Reglamento de la Junta de Beneficencia Municipal de 1945, se atribuyó nuevas funciones alineadas a sus objetivos e intereses que le permitieron administrar los bienes y rentas patrimoniales que le pertenecen (De la Torre, 2004, p.102). Las modificaciones al reglamento de la JBG de 1888 corresponden a los periodos de modernización administrativa de las instituciones de salud estatales y privadas, que comienzan alrededor de 1940. La JBG oficializa estos cambios en coyunturas políticas favorables, así: en 1944 con Arroyo del Río, miembro de la JBG y en la presidencia de León Febres-Cordero, representante de la oligarquía guayaquileña y con vinculaciones a la JBG en 1985 donde se da el Reglamento de la JBG de ese año (De la Torre, 2004, p.107).

Por consiguiente, para 1948 cambió su razón social a Junta de Beneficencia de Guayaquil con rentas propias y no dependiente de la Municipalidad (Rojas, 2019, p.60) y como enfatiza De la

---

<sup>33</sup> En 1887 el presidente del Concejo Cantonal de Guayaquil Dr. Francisco Campos Coello promovió la creación de la Junta de Beneficencia Municipal mediante ordenanza en diciembre de ese mismo año y que se constituyó como institución el 29 de enero de 1888, nombrando su primer director al sr. Eduardo M. Arosemena Merino.

Torre (2004, pp.93-94) logró su autonomía económica a través de compra de terrenos, construcción de edificios y adquisición de bienes inmobiliarios, además cuenta con inversiones de capital financiero de los principales bancos del Ecuador, es propietaria de los diez centros comerciales más importantes de Guayaquil y administra la lotería nacional.

La JBG tiene un parecido en su organización a una logia masónica<sup>34</sup>, además que es promasónica (De la Torre, 2004, p.118). Esta idea de la beneficencia privada tiene sus raíces en la masonería, mientras la religión católica expresa su relación con los pobres a través de la caridad, para la masonería, la filantropía constituye una de sus formas de acción (De la torre, 2004, p.223). Es dentro de ese eslogan de filantropía localista que la JBG nunca ha querido nacionalizarse para no perder su autonomía y hegemonía local. La JBG no ha permitido que el Estado pueda controlar sus finanzas, pese a que a lo largo de los años se emitieron leyes, un sistema Nacional de Salud y sistemas de control financiero con dicha finalidad. Se excluyó del Sistema Nacional de Salud decretado por la Ley de Asistencia Pública en 1926, donde manifestó su desinterés en que sus recursos sean compartidos con otras provincias (De la Torre, 2004, p.134). La desobediencia civil en varias ocasiones a manera de confrontación ha sido la característica de la elite guayaquileña que ha ocupado cargos directivos de la JBG o de autoridades municipales para no acatar mecanismos jurídicos provenientes del gobierno central dentro de un discurso de regionalismo – infundido en las masas por las elites costeñas locales contra el centralismo – que es de carácter político. Para Rawls<sup>35</sup>(1971, p.332), en su teoría de la justicia define a la desobediencia civil como un acto público, no violento, consciente y político, contrario a la ley con el propósito de generar un cambio a la ley o en los programas de gobierno.

Los antecedentes de la formación de la JBG reposan sobre las intenciones del Dr. Francisco Campos que fueron: dotar de un servicio de agua potable con una cobertura significativa para la ciudad y solucionar los problemas hospitalarios, atención a niños y ancianos, así como los servicios funerarios generales, en un Guayaquil de aprox. 45.000 habitantes (Sánchez, 2008, p. 15). Sin embargo, con el pasar de los años ese esfuerzo se convirtió en un proyecto político y en una estructura de poder con capacidad de tomar decisiones determinantes en el territorio,

---

<sup>34</sup> La creación de la primera logia masónica de Guayaquil data de 1812.

<sup>35</sup> John Rawls (1921-2002) fue un filósofo estadounidense, profesor de filosofía política en la Universidad de Harvard. Su teoría política de la justicia se basa en dos principios, libertad e igualdad presentes en lo que él define como posición original de las personas dentro de una sociedad democrática producto del contractualismo clásico.

teniendo así un rol e influencia preponderante en el desarrollo urbano de Guayaquil de los próximos dos siglos. Este proyecto político institucional además incluye su solidez, estabilidad y soberanía financiera, lo que le otorga poder económico a la JBG.

Durante los primeros 50 años del siglo XX, la ganancia de la JBG estaba destinada al cumplimiento de los fines sociales, pero a partir de la segunda mitad y principalmente en las últimas décadas del siglo XX, este fin se tornó secundario y la acumulación de capital pasa a prioritario (De la Torre, 2004, p.242). Según Weber (1922) este tipo de estructuras de dominación son regímenes que funcionan con un poder de mando, a través de la autoridad (Winckelmann, 1944, p. 171) y que en el caso de la JBG recae en: el Director de la Institución, donde también existen dos instancias de toma de decisiones: La Junta General y el Directorio que para 1985 tomó el nombre de Comité Ejecutivo. La Junta General es el organismo máximo de gobierno y de toma de decisiones de la Institución, conformada por 35 notables que eran nombrados por el Concejo Municipal de Guayaquil – disposición que existió hasta 1932, quedando posteriormente esa atribución a la JBG – y también por los miembros natos y el secretario (De la Torre, 2004, p. 115). El Directorio es la instancia de toma de decisiones en relación con el funcionamiento de cada uno de los establecimientos de la JBG y también actúa como organismo consultor e informativo ante la Junta General y el Director (De la Torre, 2004, p.116). El accionar de la JBG puede ser equivalente al de un segundo gobierno local paralelo al municipio de Guayaquil, un gobierno de facto, una institución concentradora de poder y determinante en las decisiones sobre el territorio y la sociedad.

Cabe mencionar que Guayaquil para 1917 experimentó un vertiginoso aumento en la demanda de servicios de salud por factores como la propagación de la fiebre amarilla<sup>36</sup>, así como también por la peste bubónica, durante un coyuntura económica menguada<sup>37</sup> en el país que ocasionó de forma imprevista que centenares de enfermos de poblaciones rurales acudieran a los centros de

---

<sup>36</sup> La fiebre amarilla o también conocida como la enfermedad del vomito prieto se registró por primera vez en Guayaquil en 1842 hasta 1920 donde la ciudad fue declarada libre de fiebre amarilla. Para la erradicación de este mal se contó con el científico y bacteriólogo japonés Hideyo Noguchi que fue el quinto y último enviado de la misión Rockefeller desde Estados Unidos.

<sup>37</sup> Ecuador se inserta en el mercado mundial, principalmente europeo en 1860 a través de las exportaciones de cacao, se conoce como el primer auge cacaotero. Hasta 1914 hubo un crecimiento del cacao, con una sobreproducción entre 1911 a 1914, estableciendo otra época de auge y de máximo apogeo del cacao. Más del 70% de las exportaciones ecuatorianas eran de cacao, generando una peligrosa relación de dependencia. Después de la primera guerra mundial llegó la crisis para las exportaciones del cacao ecuatoriano con repercusiones en la economía nacional.

atención de la Junta de Beneficencia (Sánchez, 2008, p.97). Esto produjo dificultades financieras por el aumento en la demanda de servicios y atención sanitaria por parte de la población. Sin embargo, con el pasar de los años, los propietarios de la JBG diseñaron una política social para la ciudad de Guayaquil que hizo de la urbe una empresa económicamente rentable, una institución políticamente importante convertida en un referente simbólico fundamental para la producción de una identidad cultural sobre los habitantes del cabildo porteño (De la Torre, 2004, p.311). Es así como, las políticas urbanas quedan condicionadas, alineándose a las lógicas de acumulación de capital sobre el espacio urbano que emanan de un proyecto económico y político elitista detrás de este *Leviatán*<sup>38</sup> local vestido de beneficencia, sanidad y asistencia social. La JBG, por su carácter social, se incrusta en la vida cotidiana de la ciudad, construyendo un sistema de representaciones sociales que permiten controlarla y administrarla, consiguiendo una adscripción ciudadana (De la Torre, 2004, p.311). Esto le confiere un poder no necesariamente paralelo, sino más bien análogo y complementario al estatal como producto de la legitimidad alcanzada por una sociedad controlada biopolíticamente<sup>39</sup>.

## **5.2. La Junta de Beneficencia de Guayaquil y su influencia en la gestión y uso del suelo para el desarrollo urbano en Guayaquil**

En la ciudad de Guayaquil, el beneficio económico de la tierra urbana ha estado por encima de la planificación técnica propuesta para un desarrollo equitativo y equilibrado. Se podría decir que, la imagen de la ciudad se ha construido a favor de lo rentable para ciertos grupos económicos. Históricamente, Guayaquil ha padecido de una patología urbana que es el desmedido acaparamiento de suelo en manos de una minoría, de una elite. Este fenómeno se puede describir como El Principio de Pareto o regla del 80-20<sup>40</sup>, debido a que en la capital de la provincia del Guayas, gran parte del territorio de la ciudad ha estado en posesión de un grupo minoritario

---

<sup>38</sup> La obra *Leviatán* del filósofo político inglés Thomas Hobbes (1588-1679) fue publicada en 1651. El nombre es en referencia al monstruo bíblico de poder descomunal y que es utilizado para referirse al Estado dentro de una especie de contrato social (en un Estado de naturaleza donde los hombres están en guerra unos con otros), que controla los cuerpos de los hombres y garantiza la convivencia social porque ostenta el poder coercitivo, sin embargo, no conduce a la democracia sino a la monarquía.

<sup>39</sup> La biopolítica es un concepto que tomó notoriedad al ser usado por Michel Foucault primera vez en una conferencia en un curso de medicina social en la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (Brasil) en 1974. Para explicar que el control de la sociedad sobre los individuos no solo se efectúa mediante la conciencia o por la ideología, sino también en el cuerpo y con el cuerpo. Para la sociedad capitalista es lo bio-político lo que importa, ante todo, lo biológico, lo somático, lo corporal.

<sup>40</sup> El Principio de Pareto fue anunciado en 1896 por Vilfredo Pareto en un curso de economía política. Este estudio empírico fue aplicado para entender la propiedad de la tierra en Italia, concluyendo que el 20% de los propietarios poseía el 80% de las tierras y el 20% de la tierra restante estaba en manos del 80% de la población restante.

de la población a través de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG). Se conformó una estructura de tenencia de tierra urbanizable con los propietarios particulares de predios rurales en las áreas de expansión de la ciudad, estableciendo un patrón de propiedad territorial que definió el desarrollo urbano de la ciudad desde finales del siglo XIX y que se mantuvo por las próximas siete décadas del siglo XX (Rojas y Villavicencio, 1988, p.30). Es así como, la JBG impulsó en el siglo XX varios proyectos inmobiliarios renteros mientras los asentamientos irregulares ya para los años 50 crecían masivamente en la ciudad. Desde un enfoque de planificación y diseño urbano llama ruidosamente la atención que una institución privada de servicio social administre y disponga de gran parte de los recursos territoriales de la ciudad.

La JBG ha mezclado el servicio social con una mal atribuida función de promotora inmobiliaria para la ciudad. Se podría decir que el rol de dicha institución ha sido determinante en la configuración espacial de la ciudad. Esto ha sido posible porque la JBG goza de estabilidad organizacional y tiene poder económico y político en la toma de decisiones urbanas de Guayaquil. El poderío económico de la JBG se ha consolidado con el pasar de los años por sus establecimientos de servicio social y sus edificios renteros que incluyen centros comerciales (De la Torre, 2004, p.240). Dentro de su proyecto institucional de acumulación de tierra urbana e incremento de capital, la JBG tuvo cuantiosas donaciones y herencias. En el caso de las herencias como casas, terrenos, solares, haciendas, etc. en muchas de ellas los donadores dejaban testamentariamente como albacea<sup>41</sup> a los abogados de la JBG. Posteriormente, la estrategia fue la de conseguir que la JBG asumiera como albacea, lo cual fue posible por el montaje de un aparato jurídico aprobado por el Congreso para resolver por su propia cuenta problemas legales (De la Torre, 2004, p.254). La JBG con el pasar de los años acumuló tal cantidad de tierra; que le otorgó un gran poder económico, que se funde con lo político a costa del espacio urbano de Guayaquil.

De la Torre (2004) explica que “la JBG fue una prospera latifundiaria, tuvo sobre su dominio cinco haciendas y una finca que fueron vendidas” (p.257). Por consiguiente, la JBG era dueña de los terrenos de las ex haciendas de La Prosperina y La Atarazana, esta última de tres mil seiscientos hectáreas desde el río Guayas al norte del cerro Santa Ana hasta el sector del Cerro Azul donde están hoy las ciudadelas Los Ceibos, Puerto Azul y otras de vía a la Costa. Simultáneamente, para la década de 1950, la JBG abrió los límites de crecimiento y expansión urbana

---

<sup>41</sup> Albacea es la persona encargada de hacer cumplir la última voluntad de un difunto y de custodiar sus bienes hasta que se repartan entre los herederos.



que tenía la ciudad; pudo vender, lotizar y urbanizar sus terrenos, como los del aeropuerto, Urdesa, Miraflores, Kennedy Norte y La Garzota (Rojas y Villavicencio, 1988, p.31). De esta forma, la hacienda La Atarazana, conformó y quedó incluida dentro del perímetro urbano y se convirtió en uno de los lugares más importantes del proceso de urbanización de la ciudad y de fijación de precios de inmuebles en Guayaquil, otorgándole a la JBG el control espacial urbano de una gran parte de la ciudad, lo que le da poder sobre las personas, las instituciones e incluso el Estado (De la Torre, 2004, p.257).

La JBG entró al mercado de suelo: es la gran propietaria de múltiples terrenos urbanos de la ciudad. Percibió altos ingresos que – según sus principios institucionales en el Estatuto Orgánico y Funcional de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, Objetivos y Medios de la Junta, art.6 Núm. 2 son para financiar las obras sociales, pero también dentro de una dinámica económica-urbana beneficiaron al sector financiero local particularmente a la banca a través de créditos para vivienda, cobranza de intereses y especuladores inmobiliarios. Sobre este erróneo paradigma urbano se ha construido el Guayaquil a lo largo del siglo XX, donde la JBG tuvo un marco institucional local a favor que facilitó la especulación inmobiliaria por la desregularización del suelo urbano, condición necesaria para aplicar los mecanismos mencionados en función del incremento de su capital.

Lo sucedido en la ciudad de Guayaquil es incompatible con un correcto uso del territorio, en función de un desarrollo urbano técnico y planificado. Guayaquil no logró materializarse de forma equilibrada y equitativa, precisamente porque el suelo urbano ha estado acaparado por una institución privada que tiene el poder de direccionar la urbanización de la ciudad en función de generar capital para su autonomía política y económica con un urbanismo de mercado institucionalizado. Lo que consecuentemente, excluyó y desplazó a gran parte de la población a las periferias. El origen de estos asentamientos informales comienza en los años 30 después de la crisis cacaotera y se convirtió en un fenómeno urbano masivo y constante a partir de 1950, ocupando el manglar municipal donde hoy se conforma el suburbio Oeste de Guayaquil (Valencia, 1982, p.145). En los 80, este fenómeno urbano de marginalización de la población se agudiza paralelamente por las malas administraciones municipales que no lograban mediante instrumentos fiscales un correcto ordenamiento territorial y mucho menos una sostenibilidad fiscal, el clientelismo electoral que usaba las demandas urbanas para fines políticos y el uso irracional del patrimonio territorial municipal (Rojas y Villavicencio, 1988, p.162). Para el siglo XXI, es así como esta población prácticamente expulsada, sin acceso a las mejores locaciones

de la ciudad se multiplicó en asentamientos irregulares en un mercado de suelo informal como, por ejemplo: Monte Sinaí, Flor de Bastión, Nueva Prosperina y Fortín; padeciendo de las mismas falencias: falta de servicios básicos, inseguridad y precariedad en su contexto urbano inmediato.

Este desarrollo urbano priorizó el uso del suelo hacia lo comercial, favoreciendo a lo privado e individual por sobre lo comunitario, colectivo y público. El arquitecto Rafael Rivas Nevárez<sup>42</sup> en su artículo *Guayaquil: Ciudad enferma* (1946) manifestó la situación crítica en la gestión y uso del suelo: “por ser un puerto principal, el comercio, en medio de la anarquía y desorden en el desarrollo urbano, se concentró estratégicamente, desplazando a la vivienda hacia la periferia”. Es en esta coyuntura que: en Guayaquil no se da un proceso efectivo de planificación, gestión del suelo y de ordenamiento urbano, ya que la ciudad queda bajo el dominio absoluto de los promotores inmobiliarios y propietarios territoriales, que han manejado, dirigido y controlado de forma directa o indirecta las actividades y capacidades de la institución Municipal (Rojas y Villavicencio, 1988, p.162). Con esta manipulación e injerencia en las instituciones y políticas urbanas por parte de estos grupos y estructuras de poder se constituye el marco anti-técnico y de intereses particulares con que se configuró espacialmente la ciudad de Guayaquil boicoteando drásticamente todo intento local de planificación institucional y técnica.

Se puede ejemplificar los intereses de la JBG a través de un urbanismo de mercado con respecto a la política habitacional en Guayaquil. Entre las décadas de 1950 y 1960, según De la Torre (2004), en la década de 1960 el Estado – a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) – buscaba solucionar el grave problema habitacional de la ciudad, cuando en la década anterior la JBG vendía terrenos a particulares para el negocio inmobiliario, industria y comercio. No obstante, poco frecuente pero que consta entre sus proyectos, está el Bloque de Multifamiliares de la JBG construido en 1956 – en las calles Juan Montalvo y Boyacá – y diseñado por el arquitecto Guillermo Cubillo Renella. Es la realidad urbana histórica de Guayaquil: los ciudadanos tienen necesidades espaciales específicas como una colectividad, pero predominan las agendas económicas y empresariales de determinados

---

<sup>42</sup> Rafael Rivas Nevárez (1914-1997) nació en la ciudad de Guayaquil y en 1936 ingresó a la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Guayaquil, egresando de la carrera de arquitectura en 1944. En 1945, logró una beca para estudiar arquitectura y urbanismo en la ciudad de Buenos Aires. Se graduó de arquitecto en 1958. Fue presidente del Colegio de Arquitectos del Guayas entre 1967-1968. Tuvo una amplia labor como docente en la Escuela Municipal de Bellas Artes y en las universidades de Guayaquil, Católica de Santiago de Guayaquil y Laica Vicente Rocafuerte.

grupos sociales (banqueros, propietarios territoriales, instituciones de Beneficencia). Entre 1970 y 1985, según la Superintendencia de Compañías se crearon 2.215 compañías inmobiliarias (entre anónimas y limitadas) evidenciando la proliferación de estas compañías inmobiliarias en la ciudad, la mayor parte fantasmas (Rojas y Villavicencio, 1988, p.164). Es así como el proceso de urbanización de Guayaquil va engendrando un oligopolio del suelo articulado a promotores inmobiliarios, que impulsa el sector de la construcción, motivado por la rentabilidad económica del suelo con un matiz clasista en gran medida desapegada de la función social que tiene la praxis de la arquitectura y urbanismo en las ciudades.

Este oligopolio del suelo en la década de los 80 se caracterizó por traer consigo un mercado de suelo urbano excluyente, produciendo dificultades para la conformación y desarrollo de una oferta de tierras urbanizadas y de calidad mínima para los grupos populares y un incremento en la especulación con relación al valor de cambio de la tierra urbana (Rojas y Villavicencio, 1988, p.166). Este irresponsable urbanismo de mercado tuvo consecuencias peyorativas en la relación socio-territorial de Guayaquil, ya que independientemente de la urbanización capitalista que entiende al espacio urbano como el medio para la acumulación de capital y la reproducción de la fuerza de trabajo, lo que se generó fue la institucionalización de una cultura espacial de dominación de los unos sobre los otros en la ciudad donde los dominados estarían territorialmente diferenciados. Dicho de otra forma, este reducido espectro de propietarios territoriales privados son protagonistas de la urbanización de Guayaquil, dando origen a una promoción inmobiliaria de carácter predominantemente especulativa y dirigida hacia una demanda solvente absolutamente identificada, por excluyente y restringida (Rojas y Villavicencio, 1988, p.173).

Concatenado a este proceso de marginalización de la población, se utilizó y posicionó el discurso político de *Guayaquil, capital económica y comercial del Ecuador* por su contexto portuario, lo que coadyuvó a legitimar prácticas para la determinación de la renta urbana, como un mecanismo que de acuerdo con Jaramillo (2009) permite la distribución del valor del suelo, a partir de la pendencia con disparidad de poder entre actores y clases sociales. Además, estas lógicas del suelo en Guayaquil se producen bajo la retórica de un pujante desarrollo y progreso local, que justificaba una asignación de los usos del suelo y determinación de precios basado en la concentración de la renta de la tierra urbana para unos pocos. La JBG, según un informe de labores de 1985, programó obras de construcciones para captar nuevas rentas para incrementar su activo fijo de bienes materiales a manera de compensación por haberse desprendido de una parte de La Atarazana, entre las cuales estaban: locales del Policentro, Centro Comercial

de la Ave. Olmedo, centro comercial en Boyacá y Loja, centro comercial frente al Terminal en la Garzota; y ventas de terrenos en La Atarazana (Rojas y Villavicencio, 1988, p.166). Las lógicas privadas e intereses particulares de construir centros comerciales en la ciudad van a encontrar un aval institucional en las políticas urbanas de la época, que para nada buscaban lograr nuevas centralidades como extensiones del centro urbano de Guayaquil sino más bien lucro exclusivo dentro de una supremacía del capital.

Dentro de esta negligente gestión urbana en el uso del suelo sustentada en beneficios económicos de grupos de poder locales, paralelamente de forma informal se institucionalizó el tráfico de tierras consolidando la precarización de la calidad de vida urbana para los grupos más vulnerables de Guayaquil. Para finales del siglo XX, según, los indicadores urbanos de la ciudad de Guayaquil: 1996-2000 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/UN-Habitat y del municipio de Guayaquil, el suelo informal pasa del 59,30% en el año 1993 al 67,59% en el 2000 y en el caso del suelo formal pasa del 40,70% al 32,42%; lo que significa que la informalidad en el uso del suelo se posiciona en Guayaquil (Sánchez Gallegos, 2015, p.46). Es evidente como la gestión del suelo implementada dentro de la institucionalidad local construye una ciudad dual con dos marcadas anomalías urbanas: la concentración de tierras por parte de una minoría dentro de lo formal y la proliferación de invasiones por una mayoría dentro de lo informal.

Esto generó un desarrollo urbano desequilibrado con asimetrías alarmantes entre los estratos de la población, que están diferenciados no solo por sus rentas sino también sistemáticamente por su localización en el territorio. En el siglo XXI, la encuesta de estratificación de nivel socio-económico NSE 2011(INEC 2011), aplicada a cinco ciudades del Ecuador incluida Guayaquil – siendo la ciudad con mayor número de viviendas en la muestra –, indicó que el 49,3% de la población corresponde al estrato medio bajo y el 14,9% al bajo; sumando un 64,20% de la población. La segregación urbana es una de las caras más importantes de la desigualdad social y es promotora de la misma, genera dificultad en el acceso de los servicios e infraestructuras urbanas de calidad como transporte precario, saneamiento deficiente, alcantarillado inexistente, difícil acceso a servicios de salud, educación y guarderías. A esto se suma menos oportunidades de empleo, menos oportunidades de profesionalización, mayor exposición a la violencia marginal, discriminación racial, discriminación contra las mujeres y los niños, difícil acceso a la justicia oficial y difícil acceso al ocio (Maricato, 2003, p.152).

Las invasiones han sido la forma prevaleciente histórica del crecimiento en la ciudad por políticas públicas implícitas del orden urbano excluyente imperante, que ajenas a la planificación propuesta en el siglo XX consolidaron esa morfología urbana. El urbanismo de mercado no solo funcionó para el sector formal, sino que también se actuó e impactó en el informal con efectos y consecuencias como las características ya descritas, donde no se permitió que la planificación urbana lograra mantener un perímetro urbano para controlar el crecimiento de la ciudad y que mitigara los asentamientos informales. La planificación urbana propuesta en gran parte hubiera servido para mitigar los impactos habitacionales producto de los flujos migratorios hacia Guayaquil; incluyendo a los sectores sociales de bajos ingresos a vivir dentro de la ciudad formal y no excluyéndolos hacia la periferia bajo condiciones precarias. En numerosas ocasiones las autoridades locales de turno no lograron ejercer una rectoría responsable sobre el territorio urbano – mayoritariamente acaparado por un oligopolio – para impulsar e institucionalizar la construcción de una mayor cantidad de viviendas colectivas en altura que aumentara la densidad habitacional en los barrios de la ciudad con espacios públicos de calidad para lograr una ciudad compacta, sino que además impulsaron lo inverso dando como resultado una dispersión marginal, fragmentada e irreversible.

La planificación urbana de Guayaquil no funcionó apropiadamente por el complejo escenario institucional impuesto por una élite irresponsable y acompañado por ciertas autoridades municipales. Esto fue posible por la inestabilidad administrativa del Municipio de Guayaquil, que en 96 años (1891-1986), tuvo 103 alcaldes y/o presidentes de la corporación municipal al frente del Concejo Cantonal, ocasionando una discontinuidad a las acciones y políticas del Municipio (Rojas y Villavicencio, 1988, p.172). En estas gestiones municipales no solo existió complicidad para poder institucionalizar un urbanismo de mercado, sino que al mismo tiempo desestabilizar el gobierno local era parte de la estrategia de dominio del suelo urbano. La planificación urbana se irregulariza, quedando relegada e ilegítimada desde la misma incoherencia de las políticas urbanas municipales por el conflicto de intereses que se daba dentro de los concejos municipales que eran conformados por propietarios territoriales, banqueros, grandes financistas y comerciantes de la época (Rojas y Villavicencio, 1988, p. 173). Con relación a los banqueros, la banca privada local, "de los grupos dominantes de parentesco en la JBG, suscitan la atención los Arosemena, los Ycaza, los Estrada, los Seminario y los Durán Ballén. La principal actividad económica es la bancaria. En ellos están Eduardo Arosemena (Director JBG,1888-1893, 1896-

1915+), Carlos Julio Arosemena (Director JBG, 1942-1952) y Gonzalo Ycaza Cornejo (Director JBG, 1965-1967)” (De la Torre, 2004, p.82). Es en estas circunstancias que ciertos agentes de lo público en Guayaquil gobernaron sin sintonizar con los intereses pluralistas de la mayoría, sometidos a los intereses del poder económico local, alejando las posibilidades de tener mejoras constantes, continuas y con un rumbo acertado en materia urbanística.

Cabe mencionar que el proceso de urbanización de Guayaquil contó con inversión estatal en obras públicas por los distintos gobiernos nacionales y locales de turno permitiendo el enriquecimiento de los propietarios de tierras por efecto de plusvalía. Por otro lado, en el siglo XX, el municipio se ve arrastrado a asumir una serie de gastos para superar los problemas técnicos en los nuevos asentamientos promovidos por el sector privado, que, en gran parte, no respeta la legislación urbana como es el caso de las normas de construcción y urbanización vigentes (Rojas y Villavicencio, 1988, p.174). Es decir, el Municipio dentro de su historial, además de no ejercer una rectoría eficiente en la gestión del suelo urbano y colaborar institucionalmente en este defectuoso proceso urbano impuesto por ambiciosos intereses particulares, adopta la posición de comprometer el presupuesto de la ciudad con prácticas paliativas hacia las graves incongruencias en el tejido urbano de Guayaquil para respaldar y legitimar los proyectos habitacionales y urbanos del oligopolio de la tierra.

### **5.3. Secuelas sobre el sistema urbano de Guayaquil por interferencia política de la JBG en su configuración espacial**

Para Allan (2009), a finales de los setenta en Guayaquil, la burguesía agromercantil controlaba el municipio a partir de que las elites guayaquileñas estaban encapsuladas en los poderes locales. La JBG y su protagonismo político en las decisiones sobre lo urbano empujaron a la ciudad hacia una deficiente configuración espacial, complicando la posibilidad de basar el desarrollo urbano en tres ejes fundamentales: 1) sistema viario, 2) uso de suelo y 3) transporte público-masivo – Modelo Tripé<sup>43</sup> – para promover un desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible. Para finales del siglo XX, se podría señalar que el territorio de Guayaquil llega altamente afectado en lo que respecta al uso del suelo, las fallidas políticas para la gestión del

---

<sup>43</sup> Se conoce como Modelo Tripé (trípode traducido del portugués al español) a los tres ejes fundamentales que guiaron el crecimiento urbano de Curitiba con el Plano Director de 1966 y que son: 1) sistema viario, 2) uso del suelo y 3) transporte público. Este plano fue el resultado de un proceso de planificación continuo posterior al plano Agache de 1943, conocido con este nombre por su realizador el urbanista francés Alfred Agache.

suelo serian la causa y a su vez la base de las incongruencias y atraso de los otros dos ejes mencionados.

Entre las principales secuelas que dejaron esos procesos de urbanización y la incidencia de la JBG sobre el territorio para el siglo XXI se tiene que el sistema viario público es defectuoso y se ha promovido inmoderadamente el viario vehicular por encima del peatonal. Como efecto colateral, la ciudad presenta un déficit de nodos<sup>44</sup> urbanos que podrían mejorar la calidad de vida urbana en la ciudad. Estos nodos pueden ser grandes manzanas, barrios, parques, plazas con la finalidad de mejorar la movilidad urbana – con áreas para el descanso y recreación al aire libre – y la conectividad de forma inteligente. Si bien es cierto existen barrios emblemáticos por su historia y arquitectura como Urdesa o El Centenario, al estar concebidos dentro de esta lógica de mercado carecen de suficientes plazas o parques como nodos de conectividad e integración. Estos lugares no pudieron configurarse plenamente como nuevas centralidades de la ciudad porque carecen de un equipamiento urbano que satisfaga las necesidades sociales y urbanas de los habitantes. En una lectura territorial de Guayaquil, estos barrios no pueden ser entendidos como una extensión del centro de la ciudad sino más bien como sectores residenciales que se consolidaron con una lógica de separatismo socio-territorial y fuera de un crecimiento articulado e integrado.

Otro problema derivado de esta ineficiente gestión del suelo está en la transportación pública componente de la movilidad urbana. Principalmente, por las distancias y trayectos que deben hacer los ciudadanos, en gran parte producto de la hiperurbanización junto a las políticas públicas y privadas que fomentaron que la ciudad se expanda horizontalmente de forma innecesaria contraria a una lógica de crecimiento vertical para evitar una ciudad dispersa. Relacionado a esto, Allan (2009) indica que a inicios de los 80, la urbanización guayaquileña estuvo caracterizada por el reforzamiento de tugurios y suburbios, donde se produjo lo que Castells (1980) señala como: “insuficiencia de empleos y servicios para las nuevas masas urbanas y, por consiguiente, acentuación de la segregación ecológica por clases sociales y polarización del sistema de estratificación del consumo” (Citado en Allan, 2009). Por otro lado, las zonas periféricas originadas en este proceso experimentan *inmovilidad relativa* que para Santos (1990, pp.89-90)

---

<sup>44</sup>Según el urbanista Kevin Lynch (1918-1984) en su libro *La imagen de la ciudad* publicado en 1960, los nodos son puntos estratégicos de confluencia, circulación y concentración de los ciudadanos. Los Nodos, senderos, barrios, hitos y bordes son los cinco elementos urbanos que toda ciudad debe tener dentro de su estructura y configuración espacial para conformar esta imagen de la misma.

se basa en que cuando esta inmovilidad afecta a un gran número de personas, lleva a la ciudad a que se convierta en un conjunto de guetos, trasformando su fragmentación en desintegración. Bajo estas y otras características de la ciudad, para los desplazamientos en Guayaquil se va a ponderar la dependencia al vehículo particular por encima del transporte público. Es importante hacer hincapié que el negocio de la comercialización de autos en Guayaquil está en manos de estos grupos económicos – banca local – y está asociado a la inseguridad sistemática necesaria para el marketing del miedo <sup>45</sup> que incentiva a la población a vivir alejada o fuera de la ciudad, en ciudades satélites o dormitorio en el conurbano de Guayaquil. Los sectores más vulnerables con escasos recursos padecen la insuficiencia y falta de alternativas del transporte público.

En general para resumir, la producción social del espacio urbano en Guayaquil ha estado condicionada por políticas urbanas elitistas, controlando el urbanismo y desarrollo de la ciudad. El *urbanismo de mercado guayaquileño* – impulsado por los grupos de poder – tiene las siguientes características: a) gestión del suelo urbano en función de la rentabilidad de las elites, b) acaparamiento de suelo urbano como estrategia de acumulación de capital y control social, c) tráfico de tierras institucionalizado, d) marginalización territorial de la población, e) ilegitimización y rechazo de la planificación urbana y f) captación del poder municipal para legitimar políticas urbanas que sostengan un orden urbano que no altere el statu quo y sirva como mecanismo de oposición al desarrollo urbano pluralista y g) déficit de espacios públicos de calidad. El poco éxito de la planificación urbana en Guayaquil para regular la producción de suelo urbanizado es producto del intrínquilis del urbanismo de mercado impulsado por las elites dominantes. En este escenario, los verdaderos planificadores, reguladores y beneficiarios del caos urbano vigente son los propietarios y promotores inmobiliarios dentro de su rol especulativo, como también son los opositores de los planes de desarrollo urbano (Rojas y Villavicencio, 1988, p.176). Finalmente, el hecho de que la “beneficencia” haya estado metida en algo que no le compete como la administración y disposición de gran parte de los recursos territoriales para el desarrollo urbano, ha causado estragos e impedido que Guayaquil consiga un modelo territorial eficiente, con visión técnica y colectiva de ciudad en la gestión y uso del suelo.

---

<sup>45</sup> Este tipo de marketing consiste en usar la más antigua de las emociones, el miedo, para provocar en los consumidores una sensación de terror que los lleve a desear un producto o servicio.



## **6. Capítulo IV – Intentos de Planificación urbana en Guayaquil: 1) Planificación urbana por emergencia, 2) Institucionalización de la Planificación urbana y 3) Planificación para el desarrollo urbano junto a las Naciones Unidas**

A continuación, se busca estudiar y analizar los intentos de planificación urbana que existieron en la ciudad de Guayaquil entre 1896 y 1976. Particularmente, para entender las lógicas de desarrollo urbano de Guayaquil impuestas sobre su territorio es necesario hacer un ejercicio de reconstrucción histórica de hechos políticos y urbanos a partir de protagonistas del urbanismo, gestores que impulsaron la planificación en distintos siglos y décadas. Se comienza a finales del siglo XIX, después del gran incendio con el Plan para la Reconstrucción Planificada de Guayaquil a cargo del ingeniero Gastón Thoret Jäger en 1896, momento caracterizado por ser una planificación de emergencia. Posteriormente, en el siglo XX se aborda la creación del Departamento del Plan Regulador de Guayaquil entre 1951-1953 por parte del arquitecto Guillermo Cubillo Renella, momento caracterizado por el propósito de institucionalizar la planificación urbana. Finalmente, se concluye con el Plan de Desarrollo Urbano con asesoría de las Naciones Unidas (NNUU) entre 1974-1976 liderado por el arquitecto Enrique Huerta, momento caracterizado por ser una planificación para el desarrollo urbano de Guayaquil.

### **6.1. Plan para la reconstrucción planificada de Guayaquil a cargo del Ing. Gastón Thoret Jäger en 1896**

Es imperativo para este estudio recrear los acontecimientos que marcaron uno de los episodios más caóticos de la historia urbana de Guayaquil, el Gran Incendio de 1896. Este incidente y siniestro daría paso a una oportunidad para la ciudad, la de aplicar un planeamiento urbano impulsado por las autoridades locales para reconstruir lo destruido y proyectar su progresiva expansión o ensanche. Las decisiones políticas tomadas por el Concejo Cantonal marcaron el inicio de un ciclo de desarrollo urbano para la ciudad de Guayaquil, que continuó encaminando la configuración espacial de la urbe en el siglo XX. Dentro de un contexto de boom cacaotero (1870-1925), como principal actividad económica que reemplazó la construcción de barcos en los astilleros navales, se impulsará la construcción del barrio Centenario (1930) para los acaudalados dueños de las plantaciones y exportadores de cacao. Al mismo tiempo, se consolida en Guayaquil su naturaleza de ciudad-puerto receptora de migrantes, principalmente de una migración interna, inicialmente del campo a la ciudad y consecuentemente de otras ciudades de varias provincias del país. Nuevos habitantes que llegarían a la urbe porteña en busca de oportunidades laborales. Esta primera parte, también permite entender a los stakeholders de este

proceso de producción de la ciudad hacia el cambio de siglo y la política urbana implementada para el resurgir de Guayaquil post-desastre antrópico. Lo anterior es necesario para interpretar las lógicas de uso y gestión del suelo urbano desde lo público y lo privado que estuvieron presentes en las primeras décadas del siglo XX.

### **6.1.1. El origen de la ciudad de Guayaquil**

Inicialmente se fundó el 15 de agosto de 1534 en Liribamba cerca de Riobamba. La ciudad-puerto de Guayaquil alcanza el 25 de julio de 1547 su definitivo y último asentamiento sobre el cerro Santa Ana, territorio ocupado por los chonos<sup>46</sup> junto con los huancavilcas<sup>47</sup> que se ubicaron en varios territorios del litoral. Para 1547 durante el período colonial, se construían numerosas embarcaciones mercantes y de guerra en la rada de Puná<sup>48</sup>(Pérez Pimentel, 1988, p.449). Esto da origen a la industria naval con los astilleros de Guayaquil. La ciudad progresivamente va a crecer en torno al cerro Santa Ana como se evidencia en las pinturas del pintor francés Ernest Charton<sup>49</sup>. La generación de riqueza de la ciudad y la provincia inicia con la actividad exportadora de madera en bruto a las ciudades peruanas. Esta madera en bruto es reemplazada por la exportación de madera labrada y aserrada, a mediados del siglo XVII, siendo la bonanza de este producto el principal factor de desarrollo industrial de Guayaquil en la época colonial (Laviana, 2002, p.165)

Para el año de 1692, la ciudad creció hacia el sur con un trazado en damero que conformó veinticinco manzanas, lo que se conocerá como Ciudad Nueva y que contrastaba con la Ciudad Vieja en su morfología urbana, quedando unificadas con un puente de madera de 800 varas de extensión construido en el año de 1709 y que atravesaba cinco esteros (Compte, 2007, p.17). Para los inicios del siglo XIX, el 9 de Octubre de 1820 la ciudad se independizó de la corona

---

<sup>46</sup> En el siglo XVI, el señorío étnico de los chonos fue el principal grupo humano de la cuenca del Guayas, cuyos grupos humanos se situaron al pie de los principales ríos de la cuenca, ocupación del territorio que se convirtió en un patrón de poblamiento a la llegada de los españoles, de acuerdo con el historiador Ángel Emilio Hidalgo.

<sup>47</sup> Los huancavilcas (600 a.C.-1530 d.C) fue un grupo nativo de la época precolombina asentados en la región litoral del Ecuador, extendiéndose desde la isla Puná cerca de Guayaquil sobre una parte de la provincia del Guayas, por toda la provincia de Santa Elena y en el sur de la provincia de Manabí.

<sup>48</sup> La isla Puná es una isla (parroquia rural) del cantón de Guayaquil, perteneciente a la provincia de Guayas ubicada en el Golfo de Guayaquil. Tiene 920 km<sup>2</sup> de extensión y fue territorio ancestral de los Punáes.

<sup>49</sup> Ernest Charton (1816-1877) fue un pintor de nacionalidad francesa formado en la Academia de Bellas Artes en París. Llegó a Chile en 1843 para realizar la mayor parte de su carrera artística en Sudamérica, particularmente en Chile, Argentina y Ecuador.

española a través de una revolución emancipadora, lo que dio origen posteriormente a la Provincia Libre de Guayaquil <sup>50</sup> con su presidente José Joaquín Olmedo <sup>51</sup>, además de contar con un Reglamento Provisorio de Gobierno <sup>52</sup> que sirvió como una Constitución del Estado naciente. Cabe mencionar que Guayaquil perteneció a la Real Audiencia de Quito <sup>53</sup> y al Virreinato del Perú <sup>54</sup>, anexión ejecutada en 1803. Posterior a su independencia, Guayaquil fue anexada a La Gran Colombia el 31 de julio de 1822, donde para Simón Bolívar su integración era necesaria. La Gran Colombia y Perú se vieron enfrentados en una guerra entre 1828 y 1829. Fue en 1829 que se firma el tratado de Guayaquil para poner fin a estas hostilidades. Este tratado tuvo caducidad tras la fragmentación de la Gran Colombia que dio origen a tres Estados Venezuela, Nueva Granada y Ecuador. Tras la separación de Guayaquil, Cuenca y Quito de La Gran Colombia y con la unión de estos tres territorios se forma la República del Ecuador en 1830.

El siglo XIX para Guayaquil representó su modernización con servicios públicos y mejoras urbanas. Además, se construyen importantes edificios, como la reconstrucción del hospital Santa Catalina Mártir (1808), el nuevo mercado – a finales de la década de 1820 –, la nueva gobernación (1888), etc. así como monumentos a Simón Bolívar (1889) y a José Joaquín de Olmedo (1892) (Compte, 2007, p.19). Por otro lado, es importante mencionar que la naturaleza geográfica de Guayaquil esta compuesta principalmente por ríos, esteros, islas y cerros. En esa dirección, Wolf (1892) señaló: “el sistema fluvial del río Guayas es el más extenso, el más hermoso y el más importante del Ecuador Occidental, y – podemos agregarlo sin exageración – de toda la costa sudamericana, desde Panamá hasta Valparaíso” (p.124). Cabe señalar que el golfo de Guayaquil es la entrante de agua más grande del océano Pacífico en Sudamérica y que

---

<sup>50</sup> La Provincia Libre de Guayaquil fue un Estado soberano que surgió entre 1820 y 1822, al independizarse de la corona española y que terminó incorporándose a la Gran Colombia. Este país estuvo conformado por Venezuela, la Nueva Granada (Colombia), Panamá, Quito y Guayaquil. Sin embargo, se disolvió a finales de las décadas de 1820 e inicios de 1830.

<sup>51</sup> José Joaquín de Olmedo (1780-1847) fue un prócer de la independencia de Guayaquil, poeta, jurista y primer vicepresidente del Ecuador (1830-1831) durante la primera presidencia de Juan José Flores. Olmedo junto a Vicente Ramón Roca y Diego Noboa, lideraron la Revolución de marzo en 1845, que concluyó con la rendición de Flores (en su tercer mandato). Se conformó un triunvirato integrado por ellos mismos, el cual duró hasta la redacción de la IV Constitución y la elección de Vicente R. Roca como presidente constitucional.

<sup>52</sup> El reglamento Provisorio de Gobierno fue la Constitución que tuvo la provincia Libre de Guayaquil, a la que posteriormente se la unirían los ayuntamientos de Samborondón, Daule y Naranjal.

<sup>53</sup> El 29 de agosto de 1563, se creó la Real Audiencia de Quito como unidad Administrativa y Política de la Colonia Española, sobre los territorios de la provincia o Presidencia de Quito, dentro del Virreinato de Nueva Granada. Existió hasta 1822, año en el que se anexo al naciente país conocido como La Gran Colombia.

<sup>54</sup> El Corregimiento de Guayaquil formó parte del Virreinato del Perú hasta el año 1717. Se conoce como corregimiento a una organización jurídica e institucional colonial de control, con atribuciones en ámbitos de justicia, política y recaudación fiscal. Por la Real Cédula del 27 de mayo de 1717 se creó el Virreinato de Nueva Granada, al cual fue integrado el territorio de la Real Audiencia de Quito y el territorio de Guayaquil.

la condición fluvial de Guayaquil le permitió consolidarse como un importante astillero naval y puerto – espacio portuario junto al Malecón,<sup>55</sup> próximo al cerro Sana Ana donde a inicios del siglo XX contó con el Paseo de las Colonias <sup>56</sup>(inmigrantes) – durante la época colonial y republicana.



Figura 1 - Plano de la ciudad de Guayaquil de 1880 por el ingeniero A. Millet.

Fuente: Melvin Hoyos y Efrén Avilés. Los Planos de Guayaquil: dos siglos de evolución urbana 1740-1960.

En este plano cartográfico del ingeniero A. Millet se puede observar como la ciudad de Guayaquil se había expandido paralelamente al Río Guayas desde el cerro Santa Ana hacia el sur. Además, se evidencia en su geografía y territorio la presencia de cerros y su estuario como elementos naturales que delimitan su configuración espacial. La ciudad no se había expandido hacia el oeste y su mayor concentración de edificaciones esta hacia el este, conectadas a la actividad fluvial y comercial. Su trazado en damero, implanta reticularmente una composición de calles y lotes bastante homogénea, donde esta ciudad en ciernes cuenta con un contorno de vegetación y árboles endémicos dentro de su territorio. En definitiva se puede decir que Guayaquil en sus inicios, como ciudad tiene un gran potencial por su privilegiada ubicación geográfica y sus recursos naturales, muy presentes en la vida urbana de sus ciudadanos a finales del siglo XIX.

---

<sup>55</sup> Durante el período colonial, el malecón era apenas una estrecha vía levantada en forma de calzada junto al río Guayas. En 1845, contaba con una longitud de una milla y media, convirtiéndose en un paseo junto a la ría con asientos de madera e iluminado por lámparas de hierro fundido.

<sup>56</sup> En 1931 se crea, según ordenanza, el Paseo de las Colonias Extranjeras desde el punto situado frente a la calle General de Elizalde, hasta el extremo sur del mismo Malecón, en el antiguo Conchero.

### 6.1.2. Los grandes incendios en la ciudad de Guayaquil

La historia de Guayaquil de mediados del siglo XVI hasta inicios del siglo XX está envuelta por voraces incendios que destruyeron construcciones en madera y la ciudad en varias ocasiones. Sin embargo, cabe destacar que existieron grandes incendios que por su magnitud tuvieron repercusiones más severas sobre la urbe, con mayores pérdidas para los guayaquileños. Sus causales pueden ser calificados como accidentes sin embargo podría ser una realidad distinta en algunos de ellos. Entender la naturaleza de los constantes y reiterados incendios de Guayaquil es fundamental para exponer hechos que sin duda forman parte del origen del primer plano urbano con el objetivo de reconstruir Guayaquil.

Habrán existido alrededor de unos 70 incendios en Guayaquil, donde los primeros inmuebles en quemarse en la ciudad datan de 1574, continuando hasta 1924. Dentro de los grandes incendios destaca el del 10 de noviembre de 1764, denominado como Fuego Grande, donde el flagelo duró 4 horas y se quemaron 151 casas, ocasionando robos y desabastecimiento de agua con pérdidas estimadas en un millón y medio de pesos (Estrada, 2007, p.27). Posteriormente, vendrán otros incendios hasta llegar al Gran Incendio del día 5 y 6 de octubre de 1896, que coincide en tiempo con el proceso de transformación política y económica en el Ecuador conocido como la Revolución Liberal. Como antesala de este contexto político estuvieron los gobiernos conservadores de Gabriel García Moreno <sup>57</sup>por dos ocasiones constitucionales (1860-1865) y (1869-1875) que le dio al Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) la oportunidad de consolidarse para instaurar un Estado conservador en Ecuador bajo el liderazgo del presidente García Moreno hasta su asesinato en 1875.

La Revolución Liberal Ecuatoriana estalla en Guayaquil el 5 de junio de 1895 donde los liberales propiamente del litoral liderados por el general Eloy Alfaro desataron una guerra civil contra los conservadores ubicados en ciudades de la Sierra. Se nombró al general Eloy Alfaro Delgado<sup>58</sup> como Jefe Supremo del Guayas y en una campaña militar se puso fin al gobierno

---

<sup>57</sup> Gabriel García Moreno (1821-1875) fue un abogado guayaquileño, político y militar ecuatoriano que ejerció como presidente del Ecuador. El proyecto político conservador garciano estuvo apegado a lo católico en confrontación a las posiciones del liberalismo, socialismo y comunismo. Sus mandatos se caracterizaron por mejoras en la infraestructura vial, la promoción de la ciencia y órdenes religiosas europeas en el país con una labor educativa para la disciplina social.

<sup>58</sup> Fue presidente por segunda vez entre 1906 hasta 1911. Eloy Alfaro Delgado fue líder de la gesta revolucionaria liberal entre 1895 y 1912. Conocido como el *viejo luchador*, la lucha política del general Eloy Alfaro terminó con su asesinato y el de sus principales colaboradores el 28 de enero de 1912 en el parque El Ejido en Quito. Este

conservador de Vicente Lucio Salazar y Cabal <sup>59</sup> en Quito. Acto seguido en 1896 se tenía planeado instalar una Asamblea Constituyente en Guayaquil, pero no fue posible por el Gran Incendio. Después, se reinstaló la misma en Quito en 1897 dando paso a la XI Constitución, proclamando a Eloy Alfaro como presidente de la República del Ecuador hasta 1901. Este incendio representó una de las tragedias más grandes que soportó la ciudad históricamente, se incendiaron un total de 92 manzanas de 458 que tenía en aquel entonces Guayaquil, se destruyeron 1103 casas y edificios de los 4265 existentes, perdiendo su hogar cerca de 33.000 habitantes de una población aproximada de 59.000 (Compte, 2007, p.20).



Figura 2 - Imágenes de la ciudad de Guayaquil después del Gran Incendio de 1896.  
Fuente: Archivo Histórico del Guayas.

---

trágico episodio es conocido como La Hoguera Bárbara por la obra literaria de carácter histórico publicada en 1944 por el escritor guayaquileño Alfredo Pareja Diezcanseco.

<sup>59</sup> Vicente Lucio Salazar y Cabal (1832-1896) fue un político quiteño que se convirtió en vicepresidente del Ecuador en 1894 y posteriormente, quedó como encargado del poder ejecutivo entre abril y agosto de 1895, tras la renuncia de Luis Cordero a raíz de las insurrecciones ocurridas en la Costa ecuatoriana por el escándalo de la *Venta de la Bandera*. En 1873 durante el gobierno del presidente García Moreno fue nombrado Ministro de Hacienda.

Cuando se habla de este incendio en la ciudad, no debería ser analizado como un hecho aislado al contexto nacional, es un error pensar que este incendio es únicamente un acontecimiento local cuando está inmerso dentro de una coyuntura política nacional, caótica tanto para Guayaquil como el país. También es un error analizar este hecho solo como una pérdida material arquitectónica y urbana, ya que lo que estaba en juego políticamente en esos días en Guayaquil, era la continuidad o no, de gobiernos conservadores, – conservadurismo político – de estructuras de poder y dominación con repercusiones y consecuencias en todo el territorio nacional. Otras ciudades en el mundo se han quemado como por ejemplo Londres (1666), Lisboa (1755), Chicago (1871), Boston (1872) etc. pero ninguna de forma tan consecutiva como Guayaquil. Entonces llama la atención que hayan sucedido tantos incendios – siniestros – en la naciente historia de la ciudad en comparación con otras urbes que también fueron abrasadas en el pasado.

El Gran Incendio de 1896 no fue por causales accidentales, sino de naturaleza política en un conflictivo contexto civil y nacional que enfrentaba a liberales contra conservadores. La prensa estadounidense como el New York Times, Washington Post, Evening Post, New York Herald informaron sobre el incendio a la comunidad internacional, narrando lo que aparentemente sucedió en Guayaquil. Particularmente, el New York Times va a especular con dos supuestas teorías sobre las causales del incendio, insinuaciones que carecen de una seriedad y responsabilidad periodística para esclarecer la situación real de un momento crítico de la política nacional ecuatoriana. A continuación, sobre el Gran Incendio de Guayaquil y sus posibles teorías, el New York Times con traducción realizada por CEY (Cecilia Estrada Ycaza) señaló:

La primera es que los enemigos de Alfaro, creyendo que si retrasaban las actuaciones de la convención provocarían un sentimiento de repulsión contra Alfaro, prendiendo fuego a los edificios del Gobierno. La otra teoría es que el incendio es trabajo de algunos fanáticos de Quito, la capital. Es creencia generalizada que Alfaro tiene intención de mover la capital de Quito a Guayaquil (citado en Estrada, 2007, p.353).

Sin embargo, la primera teoría está más apegada a la realidad en el sentido que los conservadores estarían motivados a impedir la asunción al poder de Eloy Alfaro en Guayaquil. Inclusive el New York Times adjuntó un plano de Guayaquil graficando erróneamente el área del incendio. Con este tipo de prensa, a los ojos del mundo es difícil entender una realidad que por sí ya es compleja y tensa en América Latina, la relación entre sus Estados y sociedades, entre sus estratos sociales en la lucha política. Además, no se expuso correctamente en ningún momento al proceso político radical, es decir una revolución que buscaba alterar relaciones de poder,

estructuras económicas e intereses de las elites, todo eso con el ideal de construir un proyecto de país que lograra en los próximos años avances en materia de economía política, desarrollo y bienestar social dentro una modernización del Estado ecuatoriano de cara al siglo XX.

Este desastroso incendio y sus circunstancias, según Estrada (2007, p.310), existen versiones narrativas como la de Junius,<sup>60</sup> representante del partido conservador donde en su obra pública en Panamá testifica que el flagelo sucedió en un marco de desorganización del cuerpo de Bomberos de la ciudad, donde Eloy Alfaro tomó a cargo personalmente el combate contra el fuego y su estrategia trajo las fatales pérdidas materiales mencionadas anteriormente. En la prensa ecuatoriana, existieron muchos periodistas que bajo pseudónimos hicieron periodismo en Ecuador, como fue el caso de Zoila Ugarte de Landívar<sup>61</sup>, primera mujer en ejercer esta profesión en el país bajo el pseudónimo de Zarelia. Con base en lo anterior, resulta cierto que el incendio en cuestión nació posiblemente como un atentado para boicotear que se instale la convención nacional, una Asamblea Constituyente en la antigua gobernación del Guayas. El edificio de la Gobernación que estaba construido de madera como todas las construcciones de la época, logró salvarse por órdenes de Alfaro Delgado, sin embargo, el incendio se esparció por el resto de la ciudad destruyendo las dos terceras partes de la misma desde la calle Aguirre al sur hasta el inicio de Las Peñas al norte, desde el malecón por el Este hasta la calle Chanduy por el Oeste. Las pérdidas económicas sumaron alrededor de 50 millones de sucres equivalentes a 25 millones de dólares (Aspiazu en El Comercio, 2016).

En consecuencia, la ciudad quedó en un estado de destrucción, lo que se convirtió en una oportunidad para ejercer una planificación urbana mediante un plano de reconstrucción que delineara la nueva morfología urbana de Guayaquil. Se realizó una licitación por parte del Concejo Cantonal donde se convocó a ingenieros civiles, arquitectos y agrimensores para que presenten en la secretaría municipal un proyecto de delineación de la parte destruida en el incendio del 5 y 6 de octubre, así como la nueva dirección que deberán tomar las calles formadas por los edificios que escaparon al siniestro (Palacios, 2014, p.108). Así comienza, el primer momento e intento

---

<sup>60</sup> En la edición de 1934 de Pseudónimos de la Prensa Ecuatoriana de Carlos Rolando, este seudónimo corresponde a Benigno Malo Valdivieso, escritor del diario La República de Cuenca, sin embargo, este falleció en 1870. En la edición de 1920 del libro de Rolando, el seudónimo correspondía a Francisco Xavier Salazar, pero que según el Dr. Miguel Díaz Cueva si se tratase del General Salazar, este habría muerto en 1892. El hombre que se esconde tras el seudónimo de Junius ha quedado todavía en el misterio, de acuerdo con CEY.

<sup>61</sup> Zoila Ugarte (1868-1969), nacida en el Guabo, provincia del Oro fue una periodista, escritora y activista por los derechos humanos. Fue la primera mujer en Ecuador que ejerció el periodismo. En 1905 fundó la revista La Mujer, que contenía artículos sobre los derechos de las mujeres y sus conquistas en lo político, social y laboral en la sociedad.



de planificación urbana de Guayaquil como un ejercicio regulador en materia urbanística y en la gestión del suelo para proyectar la ciudad y su modernización de cara al siglo XX.

### **6.1.3. La llegada del Ing. Gastón Thoret Jäger a Guayaquil y su paso por Panamá**

El 17 de octubre de 1899 oficialmente se desató la guerra de los Mil días en Colombia desde 1899 hasta 1902. Como antecedentes y causales de esta guerra civil – entre el Partido Liberal y el gobierno del Partido Nacional con el Partido Conservador – está la Constitución creada en 1886 durante la presidencia de Rafael Núñez Moledo <sup>62</sup>(1884-1886), creador del Partido Nacional y apoyado por los conservadores. Esta guerra también se trató de un conflicto bélico internacional donde Ecuador durante la presidencia de Eloy Alfaro Delgado y de su vicepresidente Carlos Freile Zaldumbide <sup>63</sup>del Partido Liberal del Ecuador, participó en apoyo a los liberales colombianos. Esta guerra – que contó con el intervencionismo de Estados Unidos – tuvo como vencedor al Partido Conservador y esto dejó las condiciones para la posterior separación de Panamá<sup>64</sup> que en ese tiempo era uno de los departamentos de Colombia<sup>65</sup>. Una década antes del inicio de la guerra, a inicios de 1880, Gastón Thoret Jäger<sup>66</sup> recién graduado de ingeniero en la École Nationales d` Arts et Metiers, pasó a ser parte de la Compagnie Universelle du

---

<sup>62</sup> Rafael Núñez Moledo (1825-1894) fue un político, militar y escritor colombiano que en varias ocasiones asumió el cargo de presidente de Colombia. Lideró la Regeneración - movimiento político -, con la cual se terminó el régimen federal de los Estados Unidos de Colombia. Núñez Moledo promulgó la Constitución de Colombia de 1886.

<sup>63</sup> Carlos Freile Zaldumbide (1856-1928) fue un político quiteño, hijo de Juan Freile Chiriboga y Luz Zaldumbide Gangotena (hija de Ignacio Zaldumbide Izquierdo). En 1895, tras el ingreso de Eloy Alfaro a Quito, fue designado Alcalde de la ciudad por un corto tiempo, entre el 13 de septiembre al 20 de diciembre, cuando pasó a ser Gobernador de la Provincia del Pichincha. Fue vicepresidente y presidente interino del Ecuador en dos ocasiones.

<sup>64</sup> El Istmo de Panamá se independiza del Istmo de España el 28 de noviembre de 1821 por vía diplomática. Ese mismo año después de su independencia decide unirse voluntariamente a la Gran Colombia propuesta por Simón Bolívar. Quito y Guayaquil se unieron en 1822. La Gran Colombia se disolvió en 1830 y dio origen tres Estados: Nueva Granada (1831-1858), Ecuador y Venezuela.

<sup>65</sup> La Gran Colombia se disolvió en 1830 y dio origen a tres Estados: Nueva Granada (1831-1858), Ecuador y Venezuela. La Nueva Granada pasó a llamarse Confederación Granadina entre 1858 y 1863, siendo una República conformada por Colombia y Panamá. En 1863, con la nueva constitución se llamó los Estados Unidos de Colombia hasta que en 1886 quedó abolido el federalismo y se instaura un centralismo con la Republica de Colombia, donde Panamá fue parte de todo este proceso hasta 1903.

<sup>66</sup> Gastón Thoret Jäger nació el 17 de enero de 1859 en Villedieu, cantón Poitiers en el departamento de la Vienne en Francia. Estudió y se graduó de ingeniero en la École Nationales d` Arts et Metiers (Escuela Nacional Superior de Artes y Oficios), que junto a l`Ecole Polytechnique, Centrale Mines y la École Nationale des Ponts et Chaussées, forma parte de las escuelas de ingeniería francesas.

Canal Intercéanique de Panamá – que se había formado en 1879 bajo la presidencia de la compañía de Ferdinand de Lesseps<sup>67</sup> – para el diseño y construcción del Canal de Panamá que comenzó su planificación y construcción en 1882. Como miembro de esta compañía, viajó hacia el istmo junto a su hermano Lucienne, sin embargo, para 1889 esta compañía quebraría por la falta de planificación, mal financiamiento, por la mortalidad causada por epidemias como la fiebre amarilla, así como inundaciones y deslizamientos de lodo que complicaron la ejecución del proyecto (Palacios, 2014, p.23). Este canal es propuesto en el contexto internacional de una negociación entre Colombia y Estados Unidos para la construcción en el istmo – territorio colombiano – de un canal que uniera los océanos Atlántico y Pacífico en pro de los Estados Unidos.

En la ciudad de Panamá durante su estadía, el ingeniero Thoret Jäger conoce y establece una amistad con el Gral. Eloy Alfaro que residía en este país a partir de la derrota sufrida en el combate Naval de Jaramijó <sup>68</sup>librado en diciembre de 1884. Alfaro Delgado regresó a Ecuador en 1888 al final del gobierno de José María Plácido Caamaño. Esta relación le permitió años después ser asesor de Eloy Alfaro y ser ingeniero militar en el ejército ecuatoriano (Palacios, 2014, p.24). Otra amistad importante para su desarrollo profesional a posteriori fue la que hizo con el español Francisco Joaquín Estarellas Bolek, que trabajó como traductor para la compañía francesa.

A partir de la indicada quiebra de la compañía, la mayoría de los técnicos franceses regresaron a Francia, pero no sería el caso de Thoret Jäger que junto con otro ingeniero francés crearon una compañía y fueron para Chile, donde presentaron el proyecto del ferrocarril interandino para unir Santiago con Buenos Aires. Dicho proyecto no fue aceptado, la compañía se disolvió y su socio regresó a Francia, mientras el ingeniero Gastón Thoret se enrumba hacia Panamá, pero primero pasó por Perú y Ecuador para probar suerte (Palacios, 2014, p. 27).

A finales del siglo XIX llegó al Ecuador y en Guayaquil recorriendo el malecón se encuentra a Estarellas, que lo anima a quedarse, al decirle que este era un pueblo que estaba todo por hacer

---

<sup>67</sup> Ferdinand de Lesseps (1805-1894) fue un diplomático de nacionalidad francesa, que impulsó dos megas obras de ingeniería durante la segunda mitad del siglo XIX: el canal de Suez concluido en 1869 y el canal de Panamá que fue suspendida en 1889 siendo un escándalo financiero para Francia.

<sup>68</sup> Enfrentamiento naval entre liberales y el gobierno del Dr. José María Plácido Caamaño que pese a que llegó de la mano de liberales y conservadores al poder -tras derrocar al gobierno dictatorial del Gral. Ignacio de Veintemilla-posteriormente solo gobernó con los conservadores. Alfaro Delgado fue protagonista en esa batalla naval, donde tras su derrota tuvo que abandonar el país y se exilió en Panamá.

y que para entenderlo mejor, le recomendaba comprarse el libro *Geografía y Geología del Ecuador* (1872) de Teodoro Wolf<sup>69</sup> (Palacios, 2014, p.27). Desde su llegada al Ecuador 1890, retomó el contacto con el Gral. Eloy Alfaro y ante la destrucción de Guayaquil ocasionada por el Gran incendio en 1896 tuvo la oportunidad de ser gestor protagónico de la reconstrucción de la ciudad. Para 1914, Gastón Thoret se encontraba en Francia y es sorprendido por la primera guerra mundial, que le hizo tomar la decisión de volver al continente americano en barco. A su retorno en Ecuador, se radicó en la ciudad de Guayaquil de forma permanente y fue en el barrio las Peñas a las orillas del río Guayas, donde el ingeniero Thoret Jäger vivió por algunas décadas (Palacios, 2014, p.31).

Con respecto a Panamá y su relación con Guayaquil cabe resaltar ciertos aspectos. En noviembre de 1903, Panamá se independiza de Colombia y un año después se retoma el proyecto de construir el Canal de Panamá que había terminado en fracaso con el ingeniero Ferdinand de Lesseps. Estados Unidos compró las acciones del viejo canal francés e intervino para la separación de Panamá de Colombia.

Pocos días después, EE.UU. se apresuraba a reconocer el nuevo país. Washington había apoyado la secesión, y ahora quería sacar tajada. Por medio del secretario de Estado, John M. Hay, se aceleraron las negociaciones con el ingeniero francés Philippe-Jean Bunau-Varilla, que había sido nombrado ministro plenipotenciario de la nueva república centroamericana. Ambos países acuerdan la cesión a EE.UU. de los territorios y los derechos de explotación de un futuro canal en el istmo. El Tratado Hay-Bunau-Varilla se formalizó el 18 de noviembre de 1903. Al año siguiente empezaba la construcción del canal de Panamá (La Vanguardia, 2018).

Hay que tomar en cuenta que el canal de Panamá fue inaugurado el 15 de agosto de 1914, sin embargo, la relación comercial entre los puertos colombianos y Guayaquil estaba presente desde el siglo XIX. Como bien afirma Figueroa Navarro <sup>70</sup>(1978, pp.45-46) en su obra *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano 1821-1903 (escrutinio sociológico)*, el istmo de Panamá

---

<sup>69</sup> Teodoro Wolf (1841-1924) fue un geólogo, botánico y explorador alemán. Participó de expediciones a las islas Galápagos en 1875, año que fue nombrado como geólogo oficial de Ecuador. Fue profesor de Geología y Minerología de la Escuela Politécnica Nacional de Quito desde su fundación en 1870. Fue durante un viaje a Guayaquil donde su salud se deterioró, producto de la disentería de la cual logró curarse y posteriormente regresar a Alemania en el año de 1891.

<sup>70</sup> Alfredo Figueroa Navarro nació en Panamá en 1950. Es un sociólogo e historiador con doctorado en la Universidad de Lovaina, Bélgica, y en la Sorbona, Francia, en sociología. Es profesor de la Universidad de Panamá. Ha publicado numerosos trabajos históricos y sociológicos. Como escritor de poesía, *Trenes y Naciones* (1976) es su obra poética más importante.

desde el principio de la anexión a Colombia, tenía panameños que negociaban con varias ciudades del Perú como Lima, Trujillo, Piura y Paita. La economía panameña dependía de los productos alimenticios extranjeros importados casi en su totalidad de Paita, Guayaquil y los puertos colombianos El comercio marítimo <sup>71</sup>que se efectuó entre Panamá y los puertos de Pacífico (Buenaventura, Tumaco, Guayaquil, Tumbez, Paita) trajo consigo la existencia de agentes panameños, al servicio de las compañías inglesas instaladas en Kingston<sup>72</sup>— capital de Jamaica<sup>73</sup> — que dominaban ese comercio — de extrema dependencia — entre los intereses británicos y los puertos del Pacífico. Es decir, una penetración económica de intereses extranjeros en estas ciudades-puerto, con mercaderes británicos y extranjeros que poseían capitales que superaban a los pequeños núcleos burgueses — muy dispersos — y a sus escuálidas fortunas criollas en Panamá, Guayaquil y Paita, donde además estos mercaderes ingleses en Panamá desempeñaban el papel de comisionados de las compañías fundadas en Kingston, Londres o Nueva York <sup>74</sup>en Estados Unidos <sup>75</sup>(Figuerola, 1978, pp.47-48). Este corporativismo transnacional se fortaleció con el paso de los años, teniendo injerencia en la política de las ciudades y países sobre el océano Pacífico en América del Sur. Guayaquil con la presencia de estos agentes panameños fue en parte articulada a estos intereses extranjeros, lo que impulso simultáneamente la conformación de una burguesía local que participó — con acciones y consecuencias — de forma determinante en el proceso decisorio sobre el territorio de la ciudad *en ciernes*.

---

<sup>71</sup> En la época colonial ya existía una ruta interoceánica que incluía espacios portuarios del Pacífico como el Callao, Isla Puná, Panamá, La Habana (Rojas, 2019:28).

<sup>72</sup> Kingston-capital de Jamaica- fue fundada por británicos en 1692 después de que ese año un terremoto destruyera Port Royal fundada en 1656, un año después de que la isla bautizada como Santiago sea invadida por británicos sin declaración de guerra contra España. Port Royal fue la sede del gobierno británico en Jamaica y principal puerto comercial de la isla en el siglo XVII. La isla de Santiago en el mar Caribe fue parte del Imperio de España entre 1494(descubierta por Cristóbal Colón) y 1655 junto con Cuba.

<sup>73</sup> Los ingleses la nombraron Jamaica durante la colonia británica. Cuba tras la guerra de 1895 se independizó del imperio español con el intervencionismo y apoyo de Estados Unidos. Para el siglo XIX, Jamaica-Kingston- es la isla más próxima a Panamá y a su vez es casi equidistante con la ciudad-puerto de Miami ubicada al sureste de Florida en Estados Unidos, como un punto intermedio entre Miami y Panamá. Miami fue fundada el 28 de julio de 1896, que coincide con el año del Gran Incendio de Guayaquil. La isla de Jamaica se independizó de los británicos en 1962.

<sup>74</sup> Nueva York a principios de siglo XX -durante la migración italiana en busca de trabajo entre 1860 y 1914- vivió la llegada de las primeras estructuras criminales de la Mafia siciliana, a imitación de las existentes en el sur de Italia. Concatenado a lo primero, en los tempranos años treinta comienzan las operaciones de la mafia en Cuba, con el tráfico de alcohol entre las clandestinas costas de Cuba y la península de la Florida, para abastecer parte del mercado propiciado por la ley que prohibía la venta de bebidas alcohólicas en el territorio norteamericano entre 1920 y 1933.

<sup>75</sup> También, hubo contrabando de alcohol con Panamá en la década de los 50. Finalmente, en 1959 comenzaron a llegar a Miami centenares de corruptos políticos y servidores de la derrotada tiranía de Fulgencio Batista con dinero robado del tesoro público cubano, que en su calidad de “refugiados” conformaron el germen de la mafia cubana de Miami.

Para terminar, es importante enfatizar el rol que jugó en este proceso histórico el panameño Don Justo Arosemena Quesada <sup>76</sup>y su obra *Examen sobre la franca comunicación entre los dos océanos* (1846) donde pone en manifiesto la importancia crucial que para el crecimiento económico del país representa la construcción de una vía interoceánica pero que, sin embargo, estaba consciente de las implicaciones que representaba para el istmo la presencia norteamericana. El Dr. Justo Arosemena Quesada en 1838 se casó con Francisca de la Barrera y tuvieron cuatro hijos: Tomás Demetrio de las Mercedes, Inés Josefa del Carmen, Elisa Julia Victoria y José Fabio. En 1850 falleció su esposa y volvió a casarse ocho años más tarde con Lousie Livingston, hija de un exministro estadounidense con funciones en Quito, de este matrimonio vio la luz José Arosemena Livingston.

Por otra parte, en su otra obra – ensayo – *El Estado Federal de Panamá*<sup>77</sup>(1855) enfatizó la importancia que tiene para Panamá ser un país independiente, lo que condujo en 1855 a la creación de la primera Asamblea Constituyente en Panamá, creando el Estado Federal de Panamá <sup>78</sup>con Justo Arosemena como su primer presidente. El Dr. Arosemena Quesada en 1868 participó como miembro de la Comisión Colombiana que negoció el tratado con los Estados Unidos para sustentar las bases de la construcción del canal de Panamá. En estas comisiones con la misma finalidad, participaron Pablo Arosemena Alba<sup>79</sup>– primo de Justo Arosemena Quesada – quien viajó a Washington a negociar dicho tratado, así como Blas Arosemena Quesada – hermano de Justo Arosemena – que fue miembro de la Comisión Exploradora Norteamericana del Canal en 1870. Además, para 1872, Don Justo Arosemena fue embajador y plenipotenciario en Inglaterra y Francia; está claro que fue un político decimonónico relevante en el proceso e historia política de la separación de Panamá de Colombia y en la materialización del canal, esto último con un impacto económico – con las actividades interportuarias – y social en las ciudades-puerto próximas como Guayaquil en Ecuador. En concordancia, según Bock (1992), con la

---

<sup>76</sup> Justo Arosemena Quesada (1817-1896) fue un abogado de profesión fue hijo de Dolores Quesada Velarde y Marino Arosemena de la Barrera (1794-1868). El padre de Justo Arosemena fue prócer de la independencia del Istmo el 28 de noviembre de 1821(junto a su hermano Gaspar), que se dedicó al comercio e hizo viajes de negocios particularmente a Perú y Jamaica.

<sup>77</sup> El proyecto político panameño denominado Estado Federal de Panamá fue presentado en el congreso neogranadino en 1852 por Justo Arosemena Quesada.

<sup>78</sup> El Estado subsistió hasta el 7 de septiembre de 1886 cuando entra en rigor la Constitución política colombiana de 1886 y pasa a llamarse Departamento de Panamá.

<sup>79</sup> Pablo Arosemena Alba (1836-1920) fue hijo de Pablo Arosemena de la Barrera y Ramona Alba, sobrino de Marino Arosemena de la Barrera. Fue presidente del Estado Federal de Panamá (1875,1885) y presidente de la República de Panamá entre 1910 y 1912.

aparición del capitalismo comercial nace la elite guayaquileña conformada por los grandes terratenientes, los exportadores, comerciantes y los banqueros, cuatro grupos dominantes muy relacionados entre ellos familiar y económicamente, tomando el protagonismo de la escena política ecuatoriana, a la vez que controlan los negocios más dinámicos de la ciudad (citada en Rojas, 2019, p.59).

#### **6.1.4. Plano para la reconstrucción planificada de Guayaquil posterior al Gran Incendio de 1896**

Se podría considerar que una de las obras más importantes del ingeniero Gastón Thoret en Ecuador fue el plano urbano – para reconstruir la ciudad – que delineó el trazado de Guayaquil después del siniestro ocurrido a finales del siglo XIX. Un plano hipodámico <sup>80</sup> que consistía en diseñar las calles y manzanas para reorganizar territorialmente la urbe porteña, además de gestionar en persona un sistema de provisión de agua para combatir incendios, denominado servicio de agua en presión contra incendios (Palacios, 2014, p.104). Cabe mencionar que la ciudad de Guayaquil a inicios del siglo XX también presentó incendios dentro de los contabilizados ya anteriormente, como el incendio de julio de 1902 y más adelante el ocurrido en las oficinas de la casa Max Muller en 1924, siendo ya los últimos de esta construcción de un imaginario de ciudad incendiaria dentro del contexto del boom cacaotero (1870-1925) que dio bonanza económica a la ciudad por ser el principal puerto exportador.

La “pepa de Oro” como se la conocía al cacao, hizo que el Ecuador sea uno de los mayores exportadores de cacao en el mundo, llegando a los puertos de Londres, Hamburgo y Nueva York antes de la primera guerra mundial. En este contexto agroexportador y comercial se dio la consolidación de nuevos terratenientes, grupos familiares que hicieron grandes fortunas acumulando más tierras y propiedades con sus excedentes de capital. La mayor producción de cacao se daba en las tierras de la provincia de Los Ríos y del Guayas, representando un 60% de la producción total.

---

<sup>80</sup> Conocido también como trazado en damero, consiste en un planeamiento urbanístico que organiza la ciudad mediante manzanas (cuadras) o rectangulares y el ángulo recto en el diseño de calles. El término hipodámico proviene del nombre del arquitecto griego Hipodamo de Mileto, donde su urbanismo trabajó el diseño de calles rectilíneas, lo que se conoce como plano urbano ortogonal.

Es en la sesión extraordinaria del 2 de noviembre de 1896, con el presidente del Concejo Cantonal de ese entonces, Don Manuel María Valverde<sup>81</sup> y con la participación de los concejales señores Ontaneda, Lince, Gilbert, Rendón, López, Lascano y como accidental Secretario Francisco de Icaza Bustamante<sup>82</sup>, donde se da lectura al oficio de la comisión encargada a la reforma de la Ordenanza de Ornato y Fabrica para licitar un plano urbano de reconstrucción de la ciudad (Palacios,2014, p.108). El Dr. Ycaza Bustamante años más tarde pasó a ser miembro de la Junta de Beneficencia de Guayaquil entre el año de 1929 a 1963, como lo fue su padre Antonio María Ycaza entre 1888 a 1894 (De la Torre, 2004, p.294). Aquí cabe señalar que hay una importante responsabilidad en la participación dentro de esta sesión, del concejal, Dr. Guillermo Gilbert Estrada. El Dr. Gilbert E. trabajó en el Hospital General de Guayaquil, ya regentado por la Junta de Beneficencia y se dedicó a actividades agrícolas junto a su hermano Juan, que le administraba sus haciendas (Sánchez, 2017). Fue padre del Dr. Abel Gilbert Pontón, que posteriormente fue presidente del Concejo Cantonal entre 1922 a 1923, vicepresidente del Ecuador en el gobierno de Galo Plaza Lasso entre 1949 y 1952 y padre de Roberto Gilbert Elizalde, quien años más tarde fue Director de la Junta de Beneficencia de Guayaquil entre 1993-1999 (Sánchez, 2008, p.10). También, cabe indicar que Manuel Valverde Vera tenía un parentesco con Pedro Pablo Gómez Tama. Este último, fue presidente del Concejo Cantonal en 1890 y jefe político<sup>83</sup> del cantón en 1896 (Pérez Pimentel, 1988) y fundador de la Junta de Beneficencia (Arosemena en Expreso,2015).

La comisión señaló que junto a los planos entregados debe ser adjuntada una explicación de cómo se compensará los terrenos cedidos por propietarios, haciendo hincapié en que se debe tener presente los intereses del municipio y de la localidad. Sugiere que la forma más apropiada de seleccionar el plano para la reconstrucción ganador sería por votación, además de premiar a quien saliese adjudicado, recalcando que esta propuesta por parte de la comisión es de carácter

---

<sup>81</sup> Manuel María Valverde Vera es nieto de Martín Valverde. Martín Valverde es hermano de Francisca de Paula Valverde, cuñado de Ignacio Gómez y padre de Juan José Valverde (padre de Manuel María Valverde). Martín Valverde es también, tío de los hermanos Fernando y José Antonio Gómez Valverde, dueños de la hacienda el Tornero. Fernando Gómez Valverde es padre de Pedro Pablo Gómez Tama.

<sup>82</sup> El Dr. Francisco de Ycaza Bustamante (1872-1963) nació en Guayaquil y estudió medicina en la Universidad de Guayaquil, graduándose en 1897. Posteriormente, se especializó en pediatría en Europa. Fue hijo de Antonio María Ycaza y María Elena Ambrosia Bustamante. Es familia de los Ycaza Paredes, su abuelo fue Ignacio de Ycaza, padre de los tres hermanos: Antonio, Isidro y Ramón Ycaza, miembros de la JBG entre 1888 a 1894. Así mismo, el Dr. Francisco de Ycaza fue abuelo de Gonzalo Ycaza Cornejo, Director de la Junta de Beneficencia de Guayaquil entre 1965 y 1968.

<sup>83</sup> El jefe político cantonal tiene entre sus funciones coordinar la implementación de estrategias de desarrollo cantonal y dirigir la aplicación de políticas públicas del gobierno nacional en el territorio, entre otras competencias.

urgente (Palacios, 2014, p.108). La devastación de la ciudad, con una población que se ve en escombros sin duda alguna debió generar un ambiente de emergencia para llegar a una pronta solución para levantar la ciudad de las cenizas, donde la iniciativa la toma el Concejo Cantonal de Guayaquil en una época donde no existía la figura de alcalde<sup>84</sup>. Entonces, en la sesión extraordinaria del 14 y 15 de noviembre de 1896 se da a conocer públicamente los resultados de la licitación, los pliegos entregados de los señores Gastón Thoret, Américo Cassara y J.A. Cucalón, donde constan los planos para la reconstrucción del área incendiada de Guayaquil (Palacios, 2014, p.109). Además, el Arq. Rocco Queirolo<sup>85</sup> expuso verbalmente que, por el corto tiempo para trabajar en su propuesta urbana para Guayaquil, no incluyó el pliego de explicaciones del plano entregado pero que lo hará a la comisión designada por el Concejo para la revisión de los planos, conformada por el Ingeniero C. Thill y los concejales señores Rafael Ontaneda, J. F. Lince y G. Gilbert (Palacios, 2014, p.109). Cabe aquí pormenorizar el parentesco que tiene Jacobo Facio Lince (abuelo) con Fanny Lince Sotomayor, casada con Luis Fernando Gómez Ycaza, juntos padres del Dr. Manuel Ignacio Gómez Lince y hermanos, terratenientes guayaquileños. Por otro lado, J.F. Lince fue quien en 1906 planteó el proyecto del nuevo malecón donde para 1912 no se concreta esta obra por problemas contractuales (Rojas y Villavicencio, 1988, p.82).

Hay que tomar en cuenta que el arquitecto Rocco Queirolo tuvo su primer trabajo en Guayaquil entre 1882 y 1883 cuando dirigió la construcción de la base del monumento a Simón Bolívar en la Plaza Mayor<sup>86</sup> o Parque Seminario (por Miguel Seminario) – conocido coloquialmente como Parque de Las Iguanas – además destacan proyectos como la Cárcel Pública Municipal en 1886, que se vio afectada con el Gran Incendio de 1896, el Banco del Ecuador en 1897 y el proyecto arquitectónico de la Casona Universitaria 1902 (Compte, 2007, p.116). Es evidente que el arquitecto italiano que había trabajado con el Municipio de Guayaquil anteriormente y

---

<sup>84</sup> Los primeros alcaldes en Guayaquil existieron a partir de 1947 electos por votación popular. Las alcaldías hasta 1959 tenían periodos administrativos que duraban solo dos años, desde 1959 hasta 1963 los periodos duraron tres años hasta el gobierno militar de Ramón Castro Jijón que retorno la figura del Presidente del Concejo Cantonal.

<sup>85</sup> El arquitecto Rocco Queirolo nacido en Génova Italia en 1841 donde se formó de arquitecto en la Universidad de San Lorenzo de Génova, llegó a Guayaquil en 1881, procedente de Lima, Perú, como arquitecto contratado por el Municipio, donde trabajó hasta 1889. La presencia italiana en Ecuador trajo consigo un aporte muy importante en la arquitectura dejando su huella artística en las ciudades del país, adaptándose al medio andino y litoral, siendo este el caso de Guayaquil.

<sup>86</sup> Plaza Mayor fue el nombre con que se la definió en el plano de Guayaquil de 1741 grabado por Paulus Minguet. Esta plaza nació con la ciudad nueva y respondía al diseño del trazado en damero que tenían la mayoría de ciudades latinoamericanas durante la colonia. Estas plazas estaban ubicadas alrededor de los edificios de gobierno y frente a las iglesias, en el caso de Guayaquil frente a la Catedral. Posteriormente, también se la conoció como Plaza Bolívar.



que conocía perfectamente la ciudad tenía una experiencia importante para este proceso de rediseño de la urbe porteña.

En la sesión del día 15 se leyó el informe de la comisión para concluir que plano con su autor sería responsable de la reconstrucción de la ciudad:

[...]Debéis aceptar el plano presentado por el Sr. Thoret, por estar más conforme con la facilidad de poderle llevar a cabo, tanto por la corrección y delineación de las calles, como por el costo relativamente pequeño de expropiaciones; puesto que por el sistema de compensación se salvan los más notables inconvenientes que presenta el plano citado. Debe si, el I.C.C, a nuestro entender suprimir la determinación del área señalada para la nueva Aduana, pues el Supremo Gobierno ha resuelto reedificarla en el mismo lugar que antes ocupaba (El Grito del Pueblo en Palacios,2014, p.109).

Las aduanas se encontraban a las orillas del río y la recaudación tributaria aduanera era en ese entonces una de las principales fuentes de ingresos económicos para el país y Guayaquil. Más adelante, en el primer mandato del presidente José María Velasco Ibarra<sup>87</sup> (1934-1935) se contrataría la construcción de un muelle para la Aduana de Guayaquil.

---

<sup>87</sup> José María Velasco Ibarra (1893-1979) se graduó de jurisprudencia en la Universidad Central. Fue elegido por cinco ocasiones presidente del Ecuador, cuatro por elecciones libres y una de ellas (la segunda) por la Asamblea. Uno solo de sus periodos, el tercero pudo completar su mandato, porque en las otras ocasiones fue depuesto y desterrado, unas veces por el Congreso, otras por las Fuerzas Armadas, todas en medio de violentas pugnas políticas.



Figura 3 - Vista norte-sur del malecón teniendo a la derecha y en primer plano las bodegas de la Aduana en 1905. Fuente: Guayaquil antes y después del Gran Incendio, 2004.

Se informó también que el plano del señor Cassara<sup>88</sup>, que había sido evaluado positivamente, definiéndolo como correcto y de mucho mérito, requiere extensas expropiaciones, lo cual presenta el inconveniente de tener un excesivo costo y con respecto al plano del arquitecto Queirolo, que no lo tenían disponible porque fue retirado por él mismo, ofreciendo traerlo nuevamente con las explicaciones faltantes (Palacios, 2014, p.110). De esta forma, un técnico en materia urbanística queda fuera del proceso de presentación y selección del plan de reconstrucción para la zona afectada de Guayaquil. El descarte de la propuesta urbana del arquitecto Rocco Queirolo por carecer de un pliego de explicaciones se podría considerar como un equívoco y desacierto, sobretodo porque las justificaciones del proyecto podían haberse hecho de forma oral – si la calidad de la propuesta lo ameritaba – frente al Concejo Cantonal y la ciudadanía

---

<sup>88</sup> Américo Cassara fue un ingeniero italiano. En 1897 proyectó el edificio de la Sociedad Italiana Garibaldi después del Gran Incendio. Este edificio era de madera y existió hasta 1950, posteriormente fue reemplazado con el edificio actual sobre la Avenida de Las Américas.

dentro de un cabildo abierto <sup>89</sup>. De igual manera no optar por la propuesta de Cassara refleja no haber escogido el plano urbano para Guayaquil más congruente y apropiado en ese momento de su historia. Esta decisión política del Concejo Cantonal de irse por lo más barato y fácil va a ser el inicio del deterioro del valor del ejercicio de planificación urbana en Guayaquil, dicho en otras palabras, es el hecho de no valorar lo técnicamente pertinente colocándolo por debajo de intereses económicos.

Es necesario indicar las condiciones económicas de Guayaquil y el estado de las finanzas municipales en la década de 1890 para el análisis de este proceso decisorio. En el siglo XIX, en los sesenta la exportación anual promedio de cacao fue de 163 350 quintales creciendo a 248 020 en la siguiente década, lo que significó que hacia la mitad de este siglo el cacao representó el 50% de las exportaciones hasta un máximo de un 75 % en su último cuarto lo que constituyó un aumento del 800% de la demanda de cacao entre 1870 y 1897 dentro del boom del cacao ecuatoriano que fue de 1870 hasta 1925 (Aspiazu en El Comercio, 2018). Por otro lado, años anteriores, en el informe del 31 de diciembre de 1892, el presidente del Concejo Cantonal Pedro J. Boloña dirigiéndose al Jefe Político del cantón y consejeros municipales, señaló que el municipio tenía dificultades económicas cuando se refirió a pavimentación, alumbrado y rentas:

La mayor parte de los puentes de la ciudad necesitan repararse, y el municipio por su escases de fondos al fin del año, en que, hasta la partida de gastos extraordinarios, se había agotado, no pudo ejecutar la obra. [...] Ninguno de los miembros del Concejo Cantonal ha tenido ni remotamente interés personal, ni de otro género, en las medidas tomadas para salvar la difícil situación en que se encontraba el Tesoro Municipal. [...].

Un presupuesto de S. 543,971 fue dado por el Concejo de 1891 para la marcha administrativa del Municipio, durante el presente año. El balance de la Tesorería Municipal, que encontráis entre los anexos respectivos, da un ingreso de S. 465,107.95 cts. Con lo que se ha atendido durante el año al pliego de egresos. El déficit de S. 78,953.05 cts. que hemos tenido ha impedido naturalmente cubrir en su totalidad los egresos. Este déficit obedece a varias causas, que indicare de paso, y es posible que se aumente en el nuevo año, si permanecen siempre en pié las circunstancias que lo produjeron.

El producto de ciertos ramos Municipales, obedece al mayor o menor incremento del comercio de importación; recaudándose según el balance quincenal de la Aduana. En este año, los

---

<sup>89</sup> Es una modalidad extraordinaria a la que pueden recurrir los municipios y sus gobiernos locales en caso de desastre o emergencia heredada de la cultura hispanoamericana y de la época colonial en América Latina con la finalidad de crear una instancia donde exista participación ciudadana para la socialización y toma de decisiones en proyectos para el desarrollo de las ciudades.

ingresos por introducción de licores extranjeros, y el producto que como participo, tiene la Municipalidad en la Aduana, aplicables a la obra de agua potable, canalización y calles dan un déficit de más de S. 30,000 debido a la menor introducción de mercaderías de la Aduana. La demora en el despacho de los expedientes con el permiso respectivo para el remate de solares ha hecho producir a este ramo S. 20,000 menos de lo presupuestado. El difícil cobro de la contribución de uno por mil calculado en el presupuesto en S. 25,000 por los años 1891 y 1892, ha dado según el balance de Tesorería S. 1.306.05 cts., arrojando un déficit de S. 23,694. El Tesoro Nacional queda adeudando aun, las dos terceras partes de la subvención anual por agua potable, que valen más de S.3,000. Tales son pues la causas poderosas y apreciables que han producido el déficit de S. 78,953.05 cts. que he indicado más arriba en este año (Bolaño, 1892).

Entonces, al estudiar el boom económico y el desarrollo urbano de Guayaquil, asociándolas entre sí, existen contradicciones. Es notorio encontrar que las exportaciones particularmente enriquecieron a ciertos grupos económicos locales sin que esa riqueza concentrada en manos de pocos precisamente ayude a financiar necesidades urbanas para la ciudad, tendencia que se ha dado con diferentes matices en otras ciudades de América Latina. El municipio presentó dificultades económicas que fueron señaladas en este informe con la finalidad de que pudieran ser corregidas para disponer de un tesoro municipal saludable que permitiese eficiencia y eficacia en la ejecución de obra para Guayaquil de finales del siglo XIX.

Por otra parte, los señalamientos a las propuestas descartadas por parte del Concejo Cantonal en 1896 fueron planteados para tornarlas inviables a tal punto que impidieron se optase por ellas sin considerar el beneficio colectivo y urbano a futuro. Desde otra perspectiva más técnica y política, ambas propuestas constituyeron oportunidades para un desarrollo urbano correcto y pleno, sin embargo, las negativas hechas a las propuestas sirvieron como un mecanismo de protección de fuertes intereses para mantener el statu quo del suelo, con los mínimos cambios en el territorio para no comprometer intereses particulares de ciertos grupos, actores privados y públicos. Inclinarsé por lo más económicamente módico no significa escoger la opción más pertinente, más aún cuando el contexto mundial de compra del cacao era favorable económicamente para Guayaquil con las altas exportaciones hasta la declinación del boom, cuando los cultivos enfermaron en 1919, además del cobro de impuestos por control aduanero fiscal del que dispone la ciudad.

Desde el punto de vista anterior, resulta muy oportuno contrastar lo sucedido en Guayaquil con otras ciudades y sus experiencias de planificación para la reconstrucción post-desastre, así como

con otros procesos de decisiones públicas como por ejemplo el caso de la ciudad de Barcelona en España y el plan de Ensanche del ingeniero Idelfons Cerdà de 1860. En esa dirección, cabe mencionar que el plano Cerdà se impuso por orden del gobierno del Reino de España sobre el plano del arquitecto Antonio Rovira y Trías<sup>90</sup>, pese a que este había ganado el concurso municipal para este trabajo. Mientras el plano de Rovira y Trías buscó adaptarse formalmente a la morfología existente del casco antiguo de Barcelona conocido como la ciudad amurallada dentro de una malla circular, el plano de Cerdà rompió con el esquema existente y propuso un plano ortogonal con una estructura en cuadrícula, donde lo novedoso estaba en los chaflanes a 45 grados que tendrían las manzanas. Mientras en Guayaquil se proyectó sobre el área de la ciudad arrasada por el incendio, en Barcelona se lo hizo sobre el espacio fuera de las murallas. El plan Cerdà constituía una guía para la construcción con el paso del tiempo de una metrópoli más circunscrita, higiénica e igualadora que lograra la modernización de la capital de Cataluña, consiguiendo resultados en función del comportamiento y las capacidades de distintos agentes urbanos, privados y públicos (Roca, 2009, p.63). Ambas condiciones, tanto en Guayaquil como en Barcelona fueron una oportunidad para aplicar instrumentos urbanísticos modernos con visión de consolidar una metrópoli, que en el caso de Barcelona se lograron resultados urbanos innovadores dejando la base para su evolución urbana que en la actualidad es un referente a nivel internacional. Con Guayaquil no pasaría lo mismo.

Por otro lado, lo sucedido en Chicago a inicios del siglo XX es también un ejemplo de lo que una correcta planificación urbana puede conseguir. Esta ciudad después de su incendio en 1871 consiguió un proceso de reconstrucción con una visión acertada. El plan de Chicago de 1909, tiene su origen en 1906 cuando un grupo de hombres de negocios <sup>91</sup>deciden confiarle el crecimiento y desarrollo urbano de la ciudad al arquitecto Daniel Burnham que posteriormente contrató a Edward H. Bennett y juntos crearon el plan regulador para Chicago que proyectaría la ciudad hacia el futuro. Este plan tenía 6 ejes fundamentales para el desarrollo de la ciudad: 1) el mejoramiento del frente de agua(lago), 2) la creación de un sistema de autopistas fuera de la ciudad, 3) mejoramiento de las terminales ferroviarias, 4) un sistema de parques (áreas naturales) a las afueras de la ciudad, 5) un arreglo sistemático de calles y avenidas y 6) desarrollo de

---

<sup>90</sup> Antonio Rovira y Trías (1816-1889) fue un arquitecto español graduado de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando en 1842. Ganó el concurso municipal de 1859 del Ayuntamiento de Barcelona para el distrito del Ensanche de Barcelona, sin embargo, fue el plano de Idelfons Cerdà, el que se terminó ejecutando.

<sup>91</sup> Inicialmente existió el *Commercial Club* en 1877 y el *Merchants Club* fundado en 1896 y que luego se fusionarían para dar origen al *Commercial Club of Chicago*.

centros cívicos, intelectuales y culturales para la unidad de la ciudad. Esta planificación progresiva también incluyó la construcción de rascacielos propuestos en la Escuela de Chicago<sup>92</sup>, inicialmente de 10 pisos de altura con estructura metálica que se estaba dando desde finales del siglo XIX posterior al incendio. Los visionarios que impulsaron este plan regulador entendían la necesidad de este para garantizar un desarrollo económico para Chicago que mejora con eficiencia el comercio.

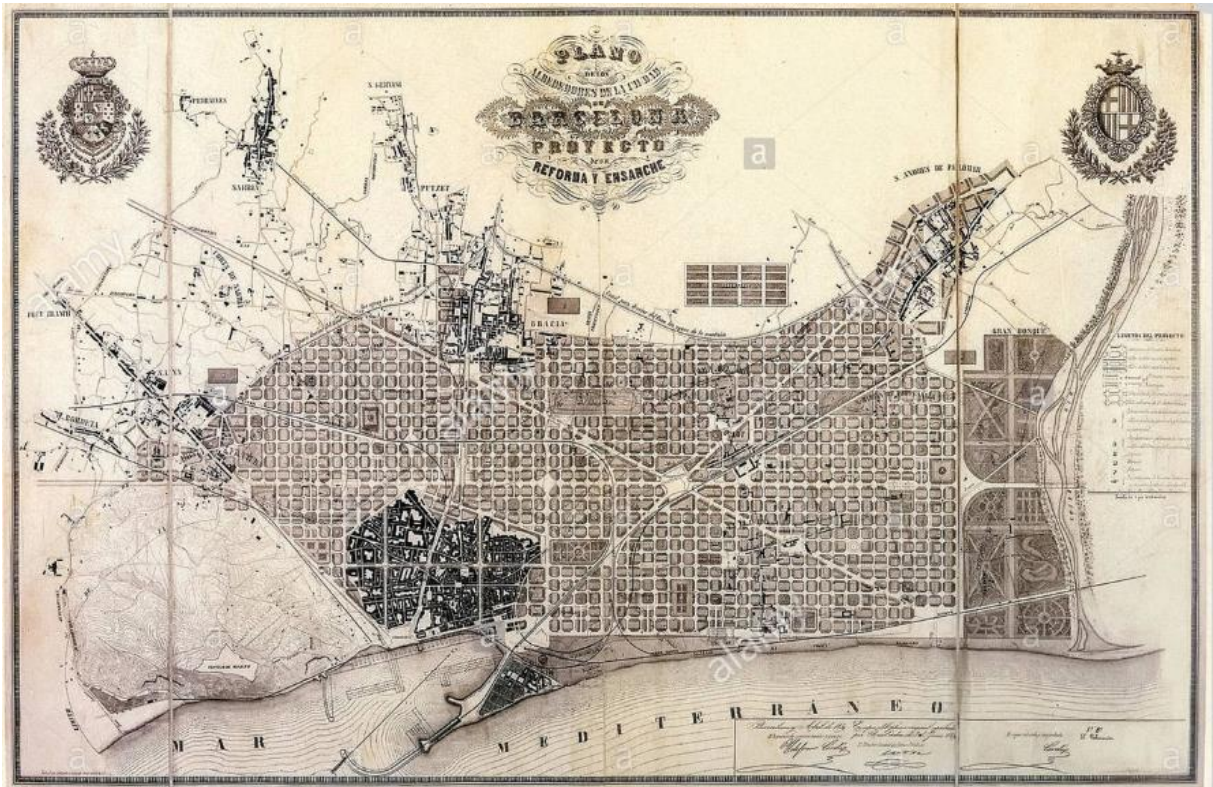


Figura 4 - Proyecto original del Plan Cerdá de 1860.  
Fuente: alamy.com

<sup>92</sup> Escuela de Chicago se conoce en la historia como un estilo arquitectónico que se desarrolló en la ciudad de Chicago a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, pionera en la introducción de nuevos materiales y técnicas para la construcción de grandes edificios comerciales y los primeros rascacielos. Su padre fundador fue William Le Baron Jenney. Fueron parte de este movimiento arquitectónico: Daniel Burnham, Louis Sullivan, Dankmar Adler y Henry Hobson Richardson.



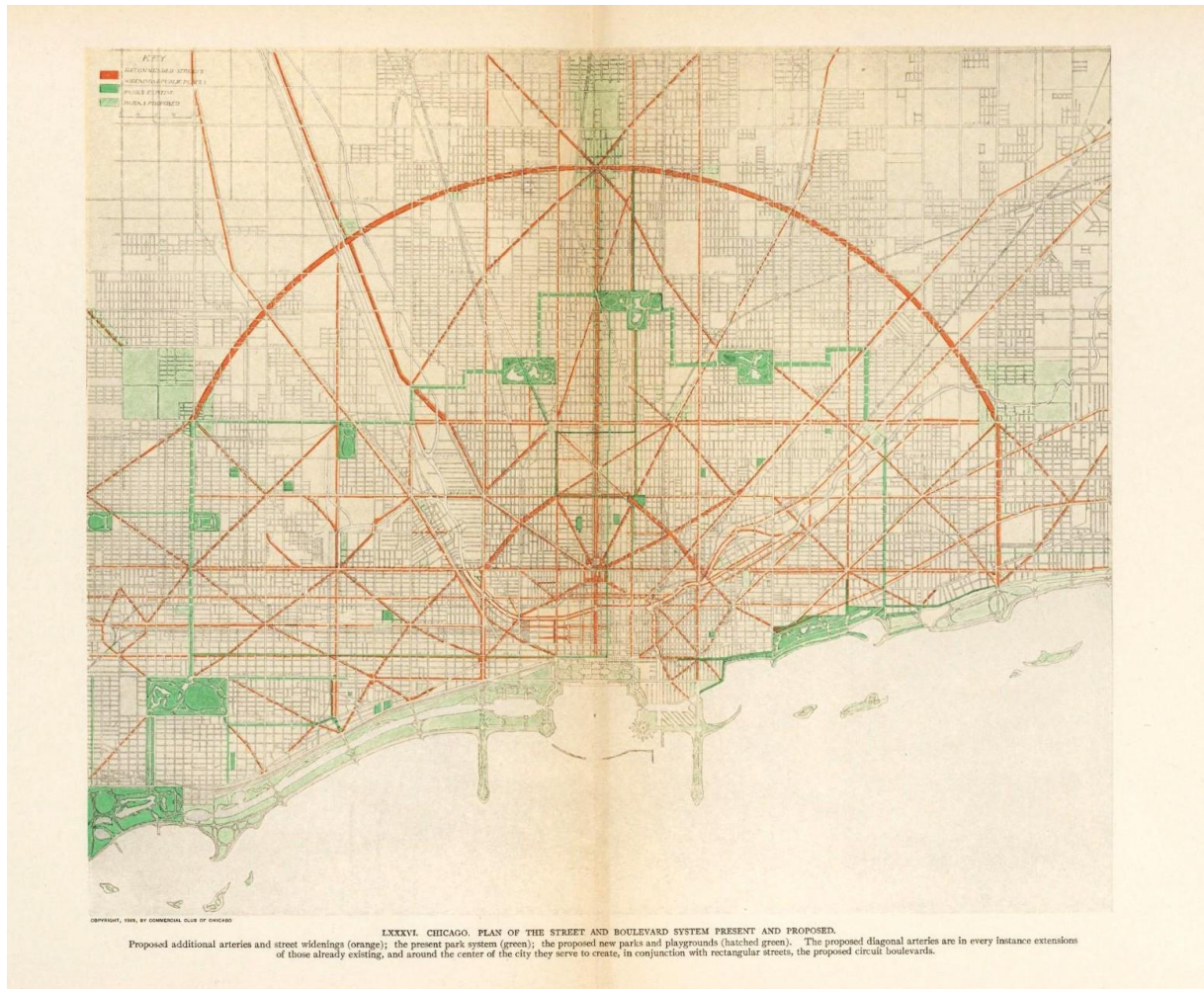


Figura 5 - Plan de Chicago de Burnham en 1909.

Fuente: architecture.org

En Guayaquil, el Ing. Thoret Jäger (1896) sustentó mediante una carta al Concejo Cantonal su proyecto que contenía: 1) el plano de la nueva delineación de calles, para la parte quemada, 2) el plano de los perfiles de las calles y 3) el informe detallado del proyecto, basándose en lo siguiente:

En este estudio me he contraído, sobre todo, utilizar en lo posible, los trabajos existentes de los acueductos de desagüe, las cañerías del agua potable, las del gas y las líneas de carros urbanos, buscando a la vez, a cambiar lo menos posible la posición de los solares, con el fin de reducir los prejuicios a los propietarios.

Por principio no he hecho ningún cambio ni creado ninguna calle; solo he hecho delineaciones, y rectificando o enderezando las calles existentes.

Resulta, pues, que la mayor parte de los solares no sufrirán más que un pequeño aumento o disminución; unos pocos cambiarán de sitio, pero guardan su misma orientación; en fin (pero tiene que haberlos), hay algunos, expropiados del todo, que sólo son lo que, no teniendo

solares de esquina, están situados en las calles de: Loja, Naranjal, Milagro, Sagrados Corazones y Los Ríos, que son las únicas que desaparecen sin ser reemplazadas.

Pero con una buena repartición, metódica y razonable será fácil encontrarles nueva colocación (citado en Palacios,2014, p.111).

Existe una clara intención en la propuesta de no hacer cambios ambiciosos o radicales, en el sentido, de no aspirar a transformaciones que representen innovaciones u oportunidades de convertir a Guayaquil en una metrópoli moderna desde un urbanismo de vanguardia. Se busca aprovechar la infraestructura existente como principal lógica del proyecto, que, dentro de un escenario de crisis urbana, es una solución paliativa que no va a generar inicialmente otros conflictos como inconformidad con reubicaciones y expropiaciones. En su informe, Gastón Thoret explica que su propuesta sobre el espacio urbano gira entorno a determinar la anchura de las calles, conservando ejes Norte-Sur y Este-Oeste que crucen la ciudad como vías más anchas y principales, provistas de árboles como una defensa para impedir que incendios se propaguen entre otras ventajas de dicha arborización como higiene y elegancia (Thoret en Palacios, 2014, p.112).

En otras palabras, este intento de planificar la ciudad post-desastre antrópico no tiene un norte mayor que suavizar el malestar de la comunidad más la pronta reconstrucción de la ciudad y de no entrar a un conflicto de intereses, entre un desarrollo urbano más propositivo contra la voluntad del Concejo Municipal de realizar la menor inversión en este nuevo proceso de recuperación y transformación urbana de Guayaquil. Esto se comprueba al comparar el plano de Ing. Gastón Thoret para la reconstrucción de la Guayaquil con el plano de Guayaquil de 1887, realizado por Teodoro Wolf, evidenciando efectivamente que las alteraciones son mínimas y difieren muy poco de este plano de la ciudad levantado por el geólogo alemán.





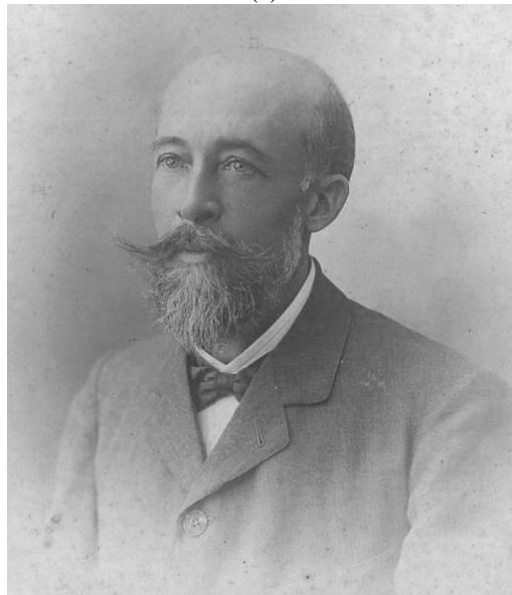
Figura 6 - Plano de Guayaquil de Teodoro Wolf de 1887.  
 Fuente: Teodoro Wolf. Geografía y Ecología del Ecuador, 1892.



Figura 7 - Plano de Guayaquil con área afectada (en oscuro) por el Gran Incendio de 1896.  
 Fuente: Historia del Ecuador, Tomo 4.



(a)



(b)

Figura 8 - (a)Plano para la Reconstrucción de Guayaquil del Ing. Gastón Thoret de 1896. (b) Ing. Gastón Thoret Jäger.

Fuente: (a)Plano Publicado por el diario El Grito del Pueblo en Guía Histórica de Guayaquil de Julio Estrada Ycaza, tomo 4. (b) Antonieta Palacios. Guayaquil Historia Arte Arquitectura.

En este plano se puede apreciar como sobre las áreas arrasadas (áreas rayadas en el plano) por el incendio se plantean algunas vías de segundo orden (Este-Oeste y Sur-Norte) mientras las principales vías existentes se mantienen. Se puede inferir que la consigna por evitar en gran parte las compensaciones sobre los solares, así como las expropiaciones que se pudieron haber realizado para dar paso al plano de reconstrucción tuvieron un peso muy relevante al momento de rediseñar Guayaquil, a tal punto que podrían ser vistas como limitantes o condicionantes para la implementación de un proyecto – más propositivo y ambicioso en innovación urbana – con la potencialidad de hacer severas transformaciones para mejorar el espacio urbano dentro de la naciente morfología urbana de la ciudad de finales del siglo XIX. Con respecto a las compensaciones, divididas en: 1) las de las superficies de los solares y 2) las de los gastos de expropiaciones, Thoret el 10 de noviembre de 1986 manifestó lo siguiente:

En todo el trabajo que acabo de relatar, puede decirse de una manera general que nadie perderá su solar; pero sí, que a veces cambiará de sitio; su orientación y superficie tampoco cambiarán sino de un modo poco notable: unos dueños quedarán aventajados, otros perderán, pero siempre las pérdidas o ganancias serán pequeñas.

Estas compensaciones se harán repartiendo proporcionalmente a todos los propietarios de una misma manzana, los aumentos o disminuciones que sufra dicha manzana.

El actual trace está hecho de tal modo que siempre facilite dichas compensaciones.

Para acentuar o disminuir los gastos de expropiaciones, resultando del ensanchamiento de las calles, la Municipalidad cuenta con varios solares y entre ellos, el de la Plaza Nueva, pero como no he podido conocer cuáles son estos terrenos, no puedo determinar hasta qué punto habrá compensación del presupuesto. (citado en Palacios, 2014, p.117).

En Guayaquil, a finales del XIX existía el instrumento de planeamiento conocido como expropiación<sup>93</sup> por razón de urbanismo como una facultad municipal. En otras palabras, la expropiación puede ser solicitada por entidades públicas, ya sea por utilidad pública o de interés social cuando se tenga como finalidad satisfacer las necesidades colectivas para la cual se debe realizar un proceso de expropiación, pagándole al afectado un precio justo por la afectación a su patrimonio donde la prohibición de la confiscación está garantizada por el Estado ecuatoriano (Vera, 2016, p.16). Según el informe del presidente del Concejo Cantonal antes expuesto de 1892 en

---

<sup>93</sup> Este instrumento jurídico es de Derecho Público, constitucional y administrativo, consiste en indemnizar al propietario por esta transferencia coactiva de su propiedad privada al Estado. En la Constitución del Ecuador (2008) en el art. 376 los municipios para hacer efectivo el derecho a la vivienda, hábitat y a la conservación del ambiente pueden expropiar.

lo relacionado a Ornato y Fábricas, evidencia que existió una ordenanza para ello que no exenta a dificultades y vacíos permitía a los concejales hacer interpretaciones para conciliar conveniencias de los propietarios y contemplaba la figura jurídica de expropiaciones como el siguiente caso:

La única expropiación que ha podido verificarse, tanto por su urgente necesidad, cuanto por ser casi permuta, es la hecha al Sr. Manuel T. Haro de una porción de solar, necesaria para delinear la calle de Zaraguro, precisamente en la parte lateral de la estatua de Olmedo. La buena voluntad con que el propietario se prestó a recibir en pago, el terreno municipal que tenía en arrendamiento en la calle de la Industria, permitió ejecutar una expropiación tan indispensable. La partida de S. 4,800.30 cts. que cuesta el terreno expropiado por venta de terrenos, y descargada en la cuenta de egresos en la misma forma. Faltan aún que hacer otras expropiaciones de solares y edificios para continuar la delineación de la misma calle hasta el río, lo que puede ejecutarse lentamente, y conforme se tengan los recursos necesarios (Bolaño, 1892).

En el desarrollo de las ciudades – a nivel de municipios o del gobierno central –, es común, que la expropiación pueda ser contemplada en la planificación y que su ejecución sirva para la construcción de planes urbanos para el desarrollo social y bienestar colectivo a cambio de la respectiva indemnización. La reconfiguración de la propiedad de los terrenos es fundamental para el desarrollo en procesos post-desastre. Continuando en la misma línea de pensamiento para ilustrar está la ciudad de Lisboa que en 1755 sufrió un devastador terremoto, junto a varios tsunamis e incendios posteriores, quedando destruida principalmente el área conocida como la *Baixa* (actualmente el barrio más céntrico e importante de Lisboa). Su reconstrucción e innovadora renovación urbana fue posible por el liderazgo de Sebastião José de Carvalho e Melo<sup>94</sup> durante la crisis post-desastre y en la planificación de la ciudad con decisiones acertadas que incluyeron mecanismos de redistribución de la propiedad. La estratégica y programada implementación de una reconfiguración legal de la propiedad en la *Baixa* consistió en terrenos transferidos desde la aristocracia y autoridades eclesiásticas a las elites mercantiles emergentes cuya empresa de economía colectiva eventualmente lograría exitosamente reconstruir la económica autóctona de Portugal donde el objetivo era estimular el comercio local, la industria y revertir los altos niveles de desempleo y el dominio tradicional de los comerciantes extranjeros (Brand y Nicholson,

---

<sup>94</sup> Conocido como Marqués de Pombal (1699-1782) fue ministro de Estado del rey José I (1750-1777). Es un representante del despotismo ilustrado europeo. El rey le dio el título de Marqués de Pombal quince años después del terremoto por su liderazgo durante la crisis que enfrentó Lisboa después de la destrucción de la ciudad en 1755.

2013, p.159).

Para Torrent (2016) lograr un suelo planificado para una ciudad que quedó casi totalmente destruida<sup>95</sup> – suelo devastado – para la reconstrucción urbana es factible considerando que: “la posibilidad de expropiar y otras figuras equiparables estaban en la base de los mecanismos de planificación modernos desde las escalas urbanas a las territoriales”, no obstante este tipo de medidas puede generar rechazo porque las personas desean quedarse en sus propios predios como una exigencia natural y humana. Sin embargo, en un suelo disputado post-desastre se crea un ambiente hostil formando una oposición a este tipo de planificación y a las innovaciones que exige la planificación moderna, lo que tiene como solución la estrategia del *suelo consensuado* que fue desarrollada por el arquitecto y urbanista chileno Luis Muñoz Maluschka y consiste en una serie de reuniones públicas y privadas entre las autoridades y los ciudadanos, donde algunas pretensiones de expropiaciones quedan descartadas dando como resultado una estrategia de zonificación que posteriormente da origen al suelo reconstruido (Torrent, 2016).

Entonces, el plano de reconstrucción de Guayaquil – tras el incendio de 1896 – de la parte afectada de la ciudad se entiende como un ejercicio de planificación para alcanzar un suelo reconstruido en base a un suelo ideal, un suelo planificado. Gastón Thoret contractualmente quedó como responsable de hacer la delineación material de las calles y manzanas de la zona destruida en su totalidad por el incendio del 5 y 6 de octubre, donde dicha delineación está sujeta a las indicaciones que haga la Comisión de Ornato y Fabricas o el Concejo Cantonal (Palacios, 2014, p.120). La política urbana de aquel entonces fue minimizar el gasto público por expropiaciones, condicionando la propuesta técnica, donde el ganador de la licitación está entendido como autor y responsable de dicha propuesta y solución. Esto no sólo limitó la propuesta urbana, sino que constituyó una práctica de administración pública local, una política conservadora del uso de presupuesto institucional para la ciudad y sus mejoras, no permitiendo mayor gasto o inversión pública en un contexto nacional como local de crecimiento económico con el segundo boom cacaotero entre 1880 y 1920.

Para el 19 de noviembre de 1896, en artículos publicados por El Grito del Pueblo <sup>96</sup>, se cuestionaba: ¿Por qué no se publica la propuesta de Gastón Thoret? y al mismo tiempo argumentaba

---

<sup>95</sup> En referencia a la ciudad de Chillán en Chile después del terremoto de 1939 y su proceso de reconstrucción urbana.

<sup>96</sup> El Grito del Pueblo fue uno de los periódicos más importantes de Guayaquil, fundado el 22 de enero de 1895, comenzó a circular paralelamente con los aires de la revolución liberal. Funcionó hasta el 30 de junio de 1911 y

que la mayoría de los concejales había coincidido en no publicar el proyecto mientras este no fuese un mandato obligatorio (citado en Palacios, 2014, p.124). Se observa una práctica política – de las élites en el poder –de dificultar que la población conozca lo que se va a hacer en el espacio urbano con exactitud, es decir que la municipalidad no ha socializado o informado correctamente lo que se va a hacer en la ciudad, lo que lamentablemente se va legitimando, que las personas se enteren a través de medios de comunicación escritos o audiovisuales, en la mayoría de los casos ya cuando están decididos o en ejecución los proyectos urbanos. Por otro lado, El Grito del Pueblo, el 22 de noviembre de 1896, también señaló dentro del proyecto de reconstrucción la altura de los edificios, que la ordenanza municipal impulsada por el Concejo Cantonal en su artículo 6 establecía y fijaba que los edificios tendrían un máximo de dos pisos con 9 metros de altura (citado en Palacios, 2014, p.126). Se podría interpretar que la ordenanza en Guayaquil buscaba mantener un orden estético dentro de la arquitectura republicana, en su mayoría de lenguaje neoclásico – con variantes locales – y ecléctico donde no hubiese edificios mayores a los 9 metros, es decir no se tenía una visión de densificación urbana<sup>97</sup> a pesar de la creciente migración campo-ciudad. En el caso de Barcelona, con el plan Cerdá de 1860 la altura de construcción máxima fue de 16 metros y en Chicago en la década de 1880 los primeros edificios impulsados por la arquitectura de la Escuela de Chicago tenían entre 10 y 16 pisos.

El 30 de noviembre de 1896 existieron observaciones realizadas por el Intendente – Jefatura Política del Cantón – al plano del Ing. Thoret Jäger, la mayoría relacionadas al tratamiento que tendrían ciertas calles de la ciudad con el proyecto, como por ejemplo la calle Chimborazo, Aguirre, Luque, etc. estas objeciones en algunos casos estaban fundamentadas con razón, en otros carecían de sustento técnico o fueron rechazadas por el Concejo Cantonal (El Grito del Pueblo en Palacios, 2014, p. 129). Así mismo, el 15 de enero del 1897, El Grito del Pueblo hizo pública su opinión a favor del pronunciamiento del Sr. Eduardo Arosemena, donde ofreció el proyecto de reconstrucción de los asilos que fueron quemados en el incendio, que estaban dispersos en diferentes cuarteles de la ciudad, en terrenos propios y continuos en las faldas del cerro Santa Ana, para que estén mejor comunicados entre sí y con el fundo de La Atarazana.

---

es considerado como un periódico emblemático de lo que fue la transición hacia la definitiva profesionalización de la prensa ecuatoriana, proceso que sucedió entre finales del siglo XIX e inicios del XX.

<sup>97</sup> La densificación urbana es un concepto y una propuesta urbana para las ciudades que funciona como solución al crecimiento desordenado de las poblaciones, aprovechando los espacios potenciales de vivienda al máximo. En lugar de expandir el territorio de manera horizontal, la densificación lo hace de manera vertical con la finalidad de concentrar a la población, brindando equipamiento y servicios urbanos que satisfacen a la mayor cantidad de habitantes y usuarios posibles en un mismo territorio.



(citado en Palacios, 2014, p.131). El banquero panameño Eduardo Arosemena Merino<sup>98</sup> fue el primer presidente de la Junta de Beneficencia Municipal, en los períodos 1888-1893 y 1896-1915 y fue Director del Banco Nacional, inventor del Banco del Ecuador y accionista del Banco Territorial (Estrada Ycaza, 1976).

Cabe recalcar que La Atarazana fue una de las cinco haciendas que la ambiciosa latifundaria Junta de Beneficencia tenía bajo su dominio y su compra se da el 24 de mayo de 1896, considerada como el negocio más importante hecho por esta institución (De la Torre, 2004, p.257). Coincidentemente, por decirlo así, la compra de esta hacienda es el mismo año del gran incendio, lo que permite concluir que independientemente de la reconstrucción de la ciudad y de las inmediatas necesidades espaciales y habitacionales de la ciudadanía post-siniestro, la Junta de Beneficencia con estas nuevas tierras en su posesión tendría poder sobre las futuras decisiones de expansión de la ciudad durante el siglo XX, ciudad que se encontraba en el escenario calamitoso – ideal en el sentido de oportunidad – para impulsar este fin.

El proceso de la adquisición de esta hacienda se da en el marco de una íntima amistad entre el Dr. Francisco X. Aguirre Jado, primer vicepresidente de la Institución desde que fue fundada hasta 1895 y Eduardo Arosemena, en ese entonces director de la Junta y banquero, donde el primero vende al segundo la hacienda La Atarazana – *inclusive con facilidades para el pago* – a diferencia de las otras haciendas que fueron adquiridas por donaciones (De la Torre, 2004, p. 257). Esta compra-venta se da dentro de un mismo círculo social y político que entiende muy bien que este negocio era necesario para los planes inmobiliarios y económicos de la Institución en las próximas décadas. Sin embargo, hubo argumentos en contra de la compra por ejemplo por parte de Aurelio Aspiazu, agro exportador, que indicaba que agrícolamente la hacienda no era rentable como si lo eran otras haciendas productoras de cacao (De la Torre, 2004, p.258). Si bien es cierto las ganancias por producción agrícola –agronegocio – son considerables, por otra parte las ganancias por transacciones del suelo – mercado del suelo – dentro de la especulación inmobiliaria representan un negocio muy rentable, entiéndase que se compra tierra de uso agrícola y que, al momento de cambiar su denominación a suelo urbano, la plusvalía es

---

<sup>98</sup> Eduardo Arosemena Merino (1841-1917) en 1867 fundó el Banco del Ecuador bajo los auspicios del presidente García Moreno, con la participación de varios financistas franceses y peruanos vinculados al negocio del guano. En este grupo se encontraban: Nicolás Morla, José María Caamaño, Miguel Seminario, Clemente Ballén, Rosendo Avilés (filántropo JBG) y P. García Moreno, integrantes de la JBG.

decir el valor de tierra aumenta histriónicamente favoreciendo a los especuladores y propiamente a los terratenientes de ese suelo.

De esta forma, en Guayaquil comenzó el enriquecimiento por tenencia de tierra urbana – paralelo a los ingresos generados por el cacao – dentro de grupos y estructuras de poder, donde la política urbana se va a subordinar a estos intereses dentro de un desarrollo urbano previamente concebido por ellos, donde unos construyen un sistema de acumulación de capital a partir de la tierra y los otros serán consumidores o desplazados a la periferia en el peor de los escenarios. Según Aspiazu Estrada<sup>99</sup> (2018) en diario El Comercio, señala que: “con el boom se fueron consolidando los grandes terratenientes, grupos familiares que amasaron importantes fortunas y destinaron sus excedentes de capital a comprar nuevas propiedades”. Entonces, el acaparamiento de toda esta tierra tenía una visión a corto, mediano y largo plazo por parte de la Junta de Beneficencia y no estaba relacionada con servicios de Salud o construcción de hospitales estrictamente, sino con poder económico sobre una incipiente ciudad que estaba recuperándose del siniestro por un lado y por otro, tras bastidores ya había sido proyectada a futuro por los notables de la JBG en función de la rentabilidad económica de la Institución y no de lo que técnicamente y urbanísticamente le convenía a la ciudad. Eduardo Arosemena Merino, con su mentalidad calculadora, a futuro sabía que esos terrenos, por su proximidad a la ciudad, se convertirían en nuevas áreas de la ciudad de Guayaquil y dejarían de ser predios rurales (De la Torre, 2004, p.258).

Las políticas urbanas impulsadas por los grupos de interés para el desarrollo de Guayaquil, a finales del siglo XIX e inicios del XX, no apostaron por el primer intento de planificación post-siniestro como un reforma urbana de vanguardia sino que va a constituir el marco legal en contubernio con el Concejo Cantonal para legitimar e institucionalizar esta expansión que estaba fuera de esta planificación de Thoret y que va a fortalecer un escenario de dificultades para próximos intentos de planificación urbana en un futuro. Precisamente, Guayaquil en su primer intento de planificación, la expansión de la ciudad queda en mano de actores privados – en función de sus intereses – con poder político y económico, siendo esta la razón por la cual no es incluida ni requerida para ser planificada en la licitación municipal para la reconstrucción de la ciudad. En este primer intento de planificación, se perdió la oportunidad para contar un plano que contemplase el desarrollo urbano de los próximos 50 años de Guayaquil sobre sus áreas de

---

<sup>99</sup> Roberto Aspiazu Estrada es un empresario, historiador y escritor del libro Crónicas de la Historia, publicado en el 2017.



expansión incluido la reconstrucción de la parte afectada por el incendio. Por la razón que lamentablemente en la desregularización de la gestión del suelo, los grupos económicos de la ciudad han encontrado un mecanismo de lucro que ha sido fructífero a costa de la deficiente configuración espacial y urbana de Guayaquil.

Entonces, retomando el proceso de reconstrucción de Guayaquil, a través de El Grito del Pueblo se argumentó a favor de la injerencia del presidente del directorio de Junta de la Beneficencia municipal del Guayas, Sr. Eduardo Arosemena, para que se haga un nuevo trazo de las calles que caen bajo la colina del cerro Santa Ana en el plano ya aceptado por el municipio, donde tanto el Ing. Thoret Jäger como el Concejo Cantonal estarían dispuestos a entender (citado en Palacios, 2014, p.132). Es importante considerar que este cambio buscaba en primera instancia aumentar el número de escuelas, hospicios, orfanatos, hospitales, asilos, etc. sobre esta área en cuestión siendo financiada su construcción por la Junta, pero por otro lado era imperativo que esta infraestructura estuviese muy próxima a sus nuevas tierras, la hacienda La Atarazana. Es el mismo El Grito del Pueblo, que luego va a reafirmar estos intereses particulares de la Institución al mencionar que el presidente de la Junta bajo los intereses de la Institución había resuelto construir todos los asilos de caridad, reuniéndolos al pie del cerro Santa Ana con la intención de comunicarlos por medio de un ferrocarril de cintura que debe llegar hasta la Atarazana (citado en Palacios, 2014, p.135).

Por lo tanto, la Junta a través de su presidente ya tenía proyectada la idea que sobre La Atarazana crecería la ciudad, se poblaría citadinamente y que esta nueva parte de la misma, necesitaría conectarse a esta infraestructura de salud que se encontraría en la parte sur del cerro Santa Ana, que es parte de la hacienda. Este indicio de que La Atarazana está pensada como un espacio urbanizable, la reafirma como un factor central para la determinación de los parámetros de expansión y crecimiento de la ciudad, que va a influenciar en toda política de planificación territorial, así como de uso y gestión del suelo. Este acaparamiento de tierra en manos privadas, particularmente de grupos económicos y de poder, que estratégicamente gozan de información privilegiada por ser protagonistas directos de estas proyecciones, cálculos y construcciones de la realidad urbana de la ciudad, van a institucionalizar lógicas de acumulación de capital para particulares por encima de una gestión del suelo para el bien común y colectivo, donde las políticas pluralistas y a favor de la planificación urbana se ven reducidas.

Los intereses señalados anteriormente se hacen notorios con la actual ubicación del hospital

Luis Vernaza. Cabe señalar que por Decreto Ejecutivo se expropia y transfieren a la Junta de Beneficencia terrenos al pie del Cerro del Carmen para ampliación del Hospital Luis Vernaza y del cementerio el día 7 y 8 de diciembre de 1945 (Rojas y Villavicencio, 1988, p.218). Este hospital se inauguró en 1564 – si una precisión exacta de su inicial ubicación por parte de historiadores que lo ubican entre los cerros del Carmen y Santa Ana – con el nombre de hospital Santa Catalina, posteriormente se lo llamaría Hospital General – anterior a este nombre se lo llamaba Hospital civil – y a partir de 1942 en adelante se lo conoce como Luis Vernaza en honor al director de la Junta de Beneficencia de aquel entonces. Es el 1 de julio de 1903 que este Hospital comienza a funcionar en su ubicación definitiva, al pie del cerro, compuesto por tres pabellones y edificado con un presupuesto de 250.000 sucres facilitados por el gobierno central (Estrada y Palacios, 2013, p.21). Es importante indicar que el Hospital General no solo dejó de ser reubicado hacia el sur donde inicialmente se había expandido Guayaquil con la ciudad nueva, sino que regresa al pie del cerro del Carmen, otra vez al norte y próximo del venidero crecimiento urbano ya proyectado por la Junta sobre las hectáreas del fundo.



Figura 9 - Plano con las varias ubicaciones del Hospital General hasta su localización definitiva.  
Fuente: Estrada Solá y Palacios Jara, en Hospital Luis Vernaza 448 años de servicio a la comunidad. Gráfico tomado de Julio Estrada, Guía Histórica de Guayaquil, Tomo 5 y 5) Von Buchwald.

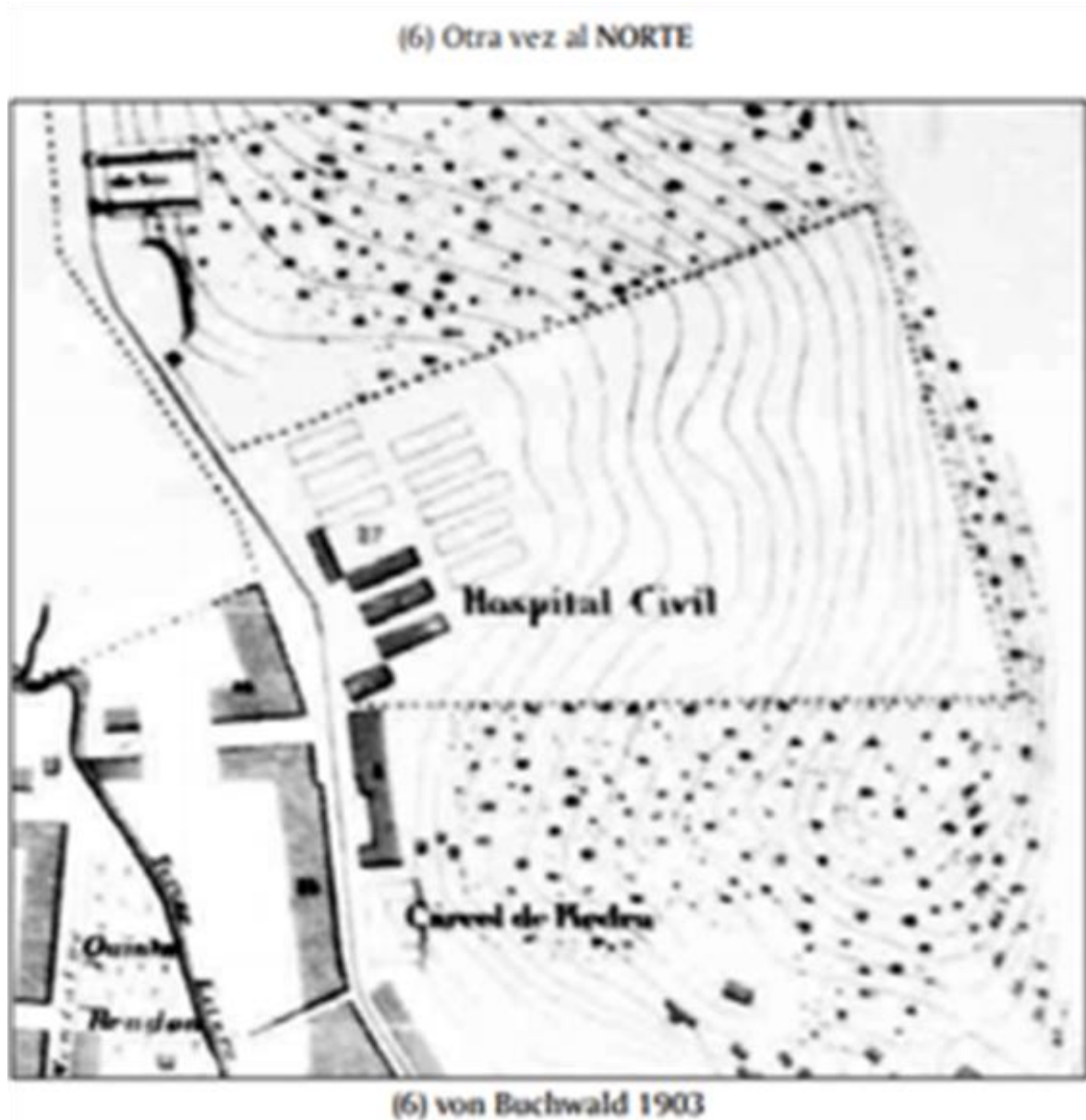


Figura 10 - Ubicación definitiva del Hospital General al pie del cerro del Carmen.  
Fuente: Estrada Solá y Palacios Jara, en Hospital Luis Vernaza 448 años de servicio a la comunidad. Gráfico tomado de Julio Estrada, Guía Histórica de Guayaquil, Tomo 5 y 5) Von Buchwald.

Para de La Torre (2004, p.259) la compra de la hacienda para la Junta de Beneficencia representó una ganancia económica significativa y al mismo tiempo se aseguró una nueva forma de poder, lo que le permitió legitimar su presencia en distintos sectores de la sociedad mediante el control del espacio urbano de la ciudad de Guayaquil, sobre la base del significado elemental que confiere la tenencia de la tierra. Este fenómeno de acaparamiento de tierra se ha dado en toda América Latina, manteniéndose durante siglos, como una constante y uno de los temas centrales para entender la realidad del continente (Wiener, 2011, p. 1). Sin embargo, el caso de

Guayaquil es *sui generis* por entretejer una complejidad de hechos que son difíciles de comprender por la manipulación discursiva de la historia de ciertos actores garantes del statu quo y al mismo tiempo por el desconocimiento de los hechos en la gran mayoría de ciudadanos, que todavía les cuesta percibir que la deficiente configuración espacial de la ciudad tiene su raíz histórica en este problema.

#### **6.1.5. Después del Gran Incendio: Guayaquil de los grandes terratenientes urbanos**

Guayaquil de finales del siglo XIX, a más del desastre vivido por el gran incendio presentaba particularidades que ninguna otra ciudad poseía dentro de Latinoamérica. Para Hamerly (2006, p.136), en el Ecuador urbano existió una experiencia demográfica única en América Latina llamando la atención que hayan existido dos ciudades primarias: Guayaquil y Quito, desde mediados del siglo XIX – fenómeno que no ocurría en ningún otro país latinoamericano hasta la segunda mitad del siglo XX – y que Guayaquil alrededor de 1880 haya superado en población a Quito. Hay que tomar en cuenta que Guayaquil al ser el puerto principal junto con su actividad comercial ha gozado de poder económico, engendrando una competencia por la hegemonía – en términos de desarrollo – con Quito que históricamente concentra el poder político por ser la capital del Ecuador. Cabe indicar que este escenario descrito, también está marcado por sus diferencias y contrastes geográficos, es decir una ubicada en el Litoral y la otra en la región Andina, donde ambas ciudades son determinantes para entender los principales flujos y movimientos migratorias internos en el país.

Por otro lado, tras la culminación del segundo mandato de presidencia de Eloy Alfaro en 1911 queda como encargado del poder ejecutivo Carlos Freile Zaldumbide por un corto tiempo –20 días – hasta que sube Emilio Estrada Carmona como presidente del Ecuador y fallece el 21 de diciembre de 1911 por insuficiencia cardiaca, gobernando apenas tres meses y veintiún días. Freile Zaldumbide queda encargado del poder ejecutivo nuevamente intentando mantener el orden constitucional en Quito, donde su Ministro de Hacienda el Gral. Leonidas Plaza que representaba una fracción del liberalismo alejado de los postulados del Eloy Alfaro se presentaba como candidato presidencial. En ese contexto, a partir de la muerte de Estrada Carmona, Pedro Jacinto Montero Maridueña<sup>100</sup> – declarado Coronel del Ejército del Ecuador en 1898 por Eloy

---

<sup>100</sup> Pedro J. Montero Maridueña (1862-1912) nació en el cantón Yaguachi y conocido como el tigre de Bulubulu, combatió con sus hombres en Guayaquil a la gente de Leonidas Plaza Gutiérrez. Pedro Montero fue asesinado el 25 de enero de 1912 de un impacto de bala en la cabeza y arrojado del segundo piso del edificio del gobierno provincial del Guayas, donde además fue tirado a la calle, descuartizado y quemado en la Plaza de San Francisco. Leonidas Plaza asumió la presidencia del Ecuador, el 1 de septiembre del 1912 hasta 1916.

Alfaro y ascendido a General en 1909 – se autoproclamó Jefe Supremo de Guayaquil para defender el proyecto liberal de Alfaro Delgado en la ciudad porteña que peligraba con el ascenso al poder nuevamente de Leonidas Plaza<sup>101</sup>.

En este contexto nacional y local es importante mencionar a dos de los hermanos Puig Arosemena – hijos del español Jaime Puig Verdaguer y María Teresa Arosemena Merino – y su relación con el poder local. Carlos Alberto Aguirre, Gerente de la Compañía Nacional Comercial, administradora del puerto de Guayaquil le pidió a Jaime Puig Arosemena conseguir del General Montero un salvoconducto para trasladar un remolque de la empresa, con cajones de monedas de oro del Banco de Ecuador y llevarlos al vapor Chile, de bandera inglesa, con destino a bancos de Nueva York (Expreso, 2015). Además, Jaime Puig Arosemena fue presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil en 1927 y presidente del Concejo Cantonal en 1939 – siendo su sucesor José Luis Tamayo – donde al terminar su periodo continuo como concejal. Su hermano Eduardo Puig Arosemena fue gobernador del Guayas en 1925 aunque estuvo pocos meses en el cargo porque acepto ser Ministro diplomático encargado de negocios del Ecuador con Gran Bretaña y Francia, con sede en París y en 1931 fue elegido prefecto municipal, el segundo desde la creación del cargo (El Universo, 2015).

Para continuar, la estructura de tenencia de la tierra – urbanizable – se mantiene asociada a la estructura de poder de los oligarcas locales. La hacienda La Atarazana tenía una extensión 7 veces mayor que la ciudad de Guayaquil. En la guía comercial agrícola de 1909, según Teodoro Wolf, la superficie edificable de Guayaquil era de 5 km<sup>2</sup> o sea 500 Has. y un siglo después, según el Instituto Geográfico Militar en 1992, el área urbana total de Guayaquil era de 180.972 km<sup>2</sup>, lo que equivale a 18.097.2 Has (citado en De la Torre, 2004, p.260). Para 1927, el gobierno central subvencionaba la Junta de Beneficencia Municipal con 119.500 sucres anuales al mismo tiempo que al ser propietaria de La Atarazana tenía un activo mayor que los ingresos municipales (Rojas y Villavicencio, 1988, p.216). Por otro lado, fue a partir de 1929, que la hacienda empieza a desmembrarse para la venta de lotes destinados a varios fines, concretando así las previsiones del buen negocio que significó la adquisición del fundo (De la Torre, 2004, p.260). La venta de terrenos de La Atarazana por parte de la Junta de Beneficencia Municipal

---

<sup>101</sup> Leonidas Plaza G. (1865-1932) fue presidente del Ecuador en dos ocasiones: 1901-1905 y 1912-1916. Se lo vincula a la muerte de Eloy Alfaro como el traidor - la traición de Plaza al general Eloy Alfaro - junto con el presidente Carlos Freile Zaldumbide y la prensa reaccionaria, ellos como actores que ejecutaron el designio de una clase social conformada por banqueros, terratenientes, grandes comerciantes y curas ultramontanos.

no solo fue a privados, sino que también al gobierno nacional. Según Rojas y Villavicencio (1988, p.216) en 1930 el gobierno central va a adquirir a la Junta de Beneficencia Municipal 1´660.000 m<sup>2</sup> en La Atarazana por un monto de 31.267,50 sucres para obras del aeropuerto.

Hasta 1944, el Estado es el mayor comprador de terrenos, disminuyendo su poder de compra en los años siguientes. Esto lleva a inferir que, en esta primera mitad del siglo, hay una relación entre la JBG y los gobiernos, de 1905 hasta 1948; al final, cuatro miembros de la JBG fueron presidentes del Ecuador, en diferentes épocas. Esa participación política de los miembros de la JBG genera una especie de “compromiso” con el Estado. Ese compromiso fortalece su obra local a través de los programas de desarrollo nacional. La JBG, cuando vendía sus terrenos hacía alusión a estar contribuyendo con una obra nacional. En el caso de las obras públicas, más del 70% son obras que contribuyen al desarrollo local, sus objetivos son nacionales, como es el caso de la construcción del aeropuerto nacional e internacional, de la estación de ferrocarril, del terminal terrestre; todas ellas facilitan la comunicación nacional entre las provincias de la Sierra, de la Costa y del Oriente, lo que, en sí, son objetivos de integración nacional. Las otras obras son estrictamente lugares que el Estado estaba propiciando para la educación, vivienda y salud (De la Torre, 2004, pp. 265-266)

Según el ex director del Archivo Histórico del Guayas, José Antonio Gómez Iturralde (+) entrevistado por El Universo (2013), la ex hacienda La Atarazana hasta de la década de los 50 tuvo actividades ganaderas y agrícolas, dándose en la década de los 60 la compra de 350.000 metros cuadrados por parte del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) a la Junta de Beneficencia de Guayaquil, para la construcción de su primera urbanización en Guayaquil. Las casas estarían listas para 1966 y sus bloques multifamiliares entre 1965 y 1973.



Figura 11 - Foto aérea de Guayaquil sobre terrenos de la ex hacienda La Atarazana. En primer plano los terrenos de la pista aérea (posteriormente denominado Aeropuerto Simón Bolívar) y de los terrenos de la Atarazana. Hacia el fondo está el cerro Santa Ana y del Carmen junto a una parte de mancha urbana de la época.  
Fuente: Fondo de Fotografía Patrimonial del INPC.





Figura 12 - La Atarazana a inicios del siglo XX en Guayaquil.  
Fuente: Archivo Histórico del Guayas.

Las elites siempre tuvieron una mirada mercantil sobre la expansión de la ciudad en 1896, no había interés en que dicha expansión sea planificada a la par que la ciudad se levantaba de las cenizas con el plano de Thoret, que por lo señalado anteriormente el fin de este concurso(licitación) principalmente fue contar con un sistema de compensaciones que pagase lo mínimo en términos de expropiaciones forzadas y no el de ordenar territorialmente el crecimiento metropolitano de la ciudad en las próximas décadas con los costos económicos que eso implicase. Entre 1900 a 1930 para la futura expansión de la ciudad no hubo la existencia de una planificación municipal formalmente establecida, salvo algunos criterios orientadores como un plano municipal con la trama urbana extendida a partir de la propuesta de Thoret, la ordenanza de terrenos municipales de 1905 y sobre regulaciones constructivas, etc., trabajos de saneamiento ambiental realizados por la empresa J. G. White a partir de 1914 y varias obras de mejoramiento urbano a razón del centenario de la independencia de Guayaquil (Rojas, 2019, p.75). En consecuencia, las haciendas de grandes dimensiones, al sur y principalmente al norte de la ciudad, en este marco de una casi nula planificación municipal serán las tierras urbanizables de interés de la elite local.

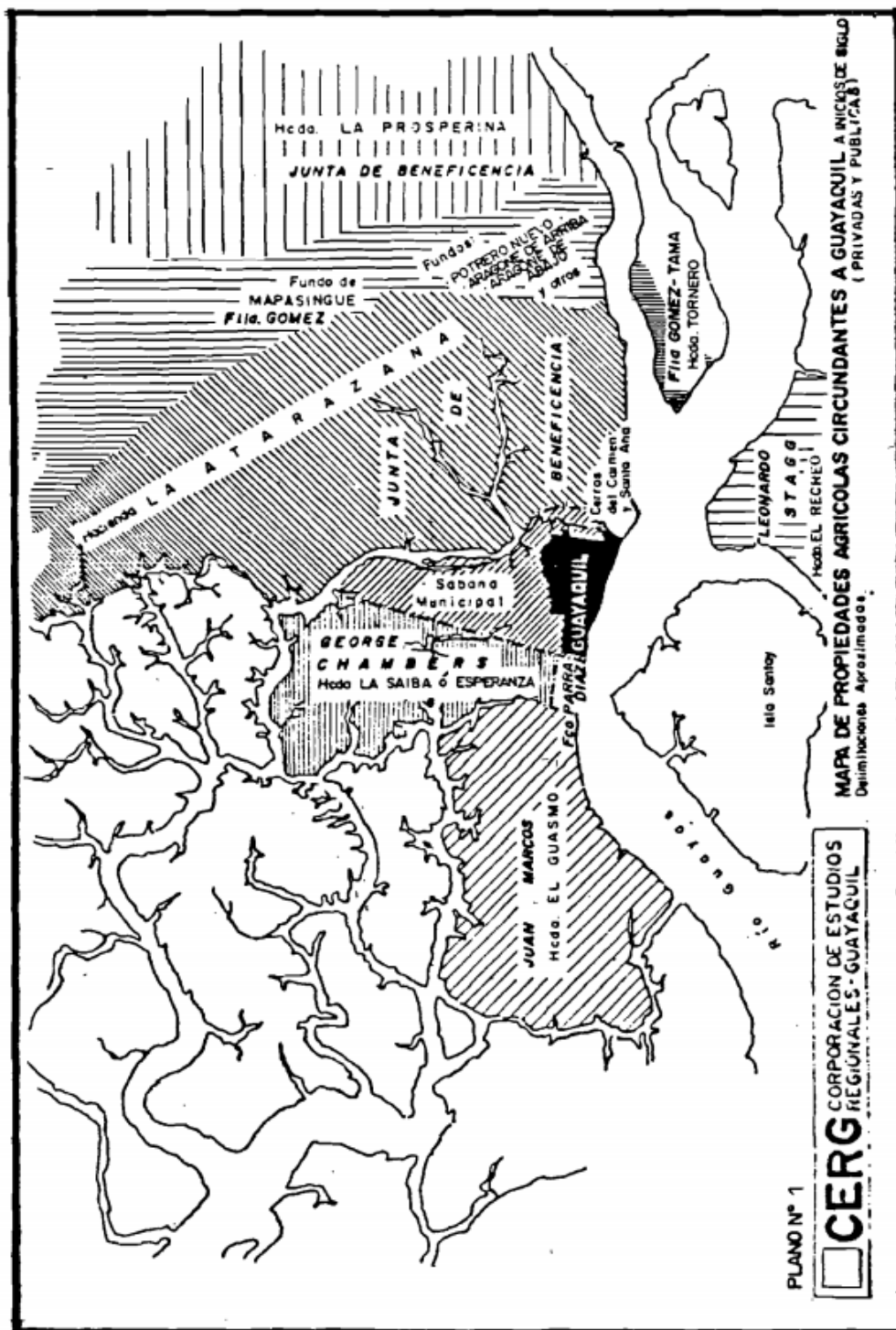


Figura 13 - Mapa de Propiedades Agrícolas circundantes de Guayaquil a inicios del siglo XX.  
Fuente: Mercado del suelo urbano y barrios populares de Guayaquil ,1989.

En este plano se puede observar las siguientes haciendas (del Sur hacia el Norte): 1) la hacienda El Guasmo de Juan X. Marcos, 2) la hacienda La Saiba <sup>102</sup> de Francisco Parra y hacia el Oeste

<sup>102</sup> Expropiada por la Junta Militar en 1960 para programas de vivienda.

la hacienda La Esperanza de George Chambers<sup>103</sup>, 3) la hacienda La Atarazana de la Junta de Beneficencia, 4) la hacienda de El Recreo<sup>104</sup> de Abel Gilbert Pontón, 5) el fundo de Mapasingue de herederos de la familia Gómez Iturralde, 6) la hacienda El Tornero de la Familia Gómez Tama, Gómez Ycaza y Gómez Lince sobre la Puntilla y la vía a Samborondón y 7) la hacienda La Prosperina de Eduardo Arosemena (Estrada Ycaza, 1976). Es importante señalar que Juan X. Marcos fue Director Principal del Banco de Crédito e Hipotecario y Director Suplente del Banco del Ecuador (Estrada Ycaza, 1976) y que es en este contexto territorial, sobre esta tierra de propiedad privada donde la ciudad crecería en las próximas décadas.

El gráfico presentado anteriormente permite observar que al otro lado del río Guayas hacia el Este, a inicios del siglo XX había fundos desiertos que pertenecieron una parte al inmigrante catalán José Durán Maristany – que llegó a Guayaquil en 1900 – y otra parte a Ramón de la Paz y Francisco Lecaro, poblándose por los trabajos relacionados a la construcción de la estación y talleres para el tren trasandino (Rojas, 2019, p.80). Posteriormente, la hacienda El Recreo es adquirida por Abel Gilbert Pontón en 1943 dedicándose a la agricultura. Sobre parte de las tierras en mención, para 1906, se propuso el proyecto urbano New Guayaquil que consistía en realizar una Para la década de 1980 será puesta a la venta al por menor de terrenos para vivienda de sectores populares en nueva ciudad al otro lado del río, frente a Guayaquil donde se ubicaba la estación de ferrocarril a Quito en Durán, siendo impulsado por la compañía constructora del ferrocarril con el apoyo de personalidades de la élite local y que ya habían comenzado a adquirir los posibles terrenos donde se construiría la nueva ciudad (Rojas, 2019, p.81). En 1909, el ingeniero Gastón Thoret denunció ante el Congreso sobre la intervención de capitales extranjeros con el fin de controlar la economía ecuatoriana, representado una amenaza para la nación por las concesiones a industrias y empresas privadas extranjeras que en función de sus intereses solo buscaban beneficiarse (Gutiérrez, 1989, p.264). Probablemente este pronunciamiento de Thoret tuvo incidencia en la determinación final para no llevar a cabo la realización de New Guayaquil (Rojas, 2019, p.81), proyecto que contaba con el auspicio del banquero parisino, Henry Dupont (Gutiérrez, 1989, p.261).

---

<sup>103</sup> El británico George Chambers (1827-1899) llegó a Guayaquil en 1860, fue cónsul en Inglaterra y formó parte del directorio de importantes bancos locales. Además, fue Director de una empresa minera en Zaruma y exportador, de acuerdo con el historiador Rodolfo Pérez Pimentel.

<sup>104</sup> Con respecto a La hacienda El Recreo en la figura 13, a partir del gráfico del libro en mención, en base a la información más reciente, es preciso señalar que estas tierras no se vinculan con Leonardo Stagg. Cabe indicar que para la década de 1980 fue puesta a la venta al por menor de terrenos para vivienda de sectores populares.

En estos proyectos de urbanización de inicios del siglo XX, se podría decir que hubo intentos por democratizar el suelo sin mayor éxito a partir de reformas urbanas que aspiraban al mismo tiempo en convertir a Guayaquil en una ciudad moderna. Por ejemplo, el barrio Obrero que quedó como un proyecto inconcluso, ya que el parque municipal adyacente y complementario que originalmente se había proyectado en 1909, no se ejecutó. Este proyecto en su totalidad, consta en el plano urbano de la “Junta Patriótica para la celebración del centenario del Nueve de Octubre” en 1916 y es propuesto dentro de un contexto de presiones por parte del sector obrero que se había fortalecido durante la Revolución Liberal (1895-1912). Esta propuesta de cambio urbanístico comprendía otras intervenciones como el ensanchamiento, arborización e iluminación del bulevar 9 de Octubre, la construcción de la plaza del Centenario, etc. destacando por la magnitud de la obra, la construcción de un gran parque municipal, aledaño al barrio Obrero en una área de 84 manzanas, con una laguna artificial y un gran arco de triunfo rematada por atlantes que soportaban un globo terráqueo, además de columnas esbeltas con un lenguaje arquitectónico clasicista (Compte, 2007, p.86). Debe señalarse que estas propuestas de mejoras urbanas se dan en un contexto donde previamente hubo reclamos ciudadanos abogando por reformas en el suelo, como constan en el artículo *Lo que queremos* publicado desde el 3 de marzo de 1905, No.2397 en “El tiempo” de Guayaquil (Vera Jaramillo, 1909, p.14). La ciudad presentaba varios errores espaciales como solares pequeños y partes urbanas laberínticas (Vela Jaramillo, 1909, p.15), propios de las limitantes en la reconstrucción de la misma con el Plano de Thoret.

Para probar que no existe ornato o belleza en la ciudad basta fijarse en el plano que se ostenta en las oficinas públicas, mejorado gracias a la SOLICITUD de los incendios que ni siquiera supieron aprovechar en forma; y la falta de un plano de reformas que abarque toda el área de la ciudad, ni la nivelación distinta de la futura metrópoli del Pacífico, con manzanas de cien metros y casas de 25 de frente por 50 de fondo.[...] No hay plazas amplias[...] propias de una ciudad que contará cientos de miles de habitantes. No se pensó nunca en su provenir y hasta hoy se considera como ALDEA. Ahora mismo nadie piensa en expropiar toda la segunda manzana de la calle de Luque para ampliar esa desdichada plaza de San Francisco. [...] No hay alamedas que merezcan este nombre sino un trozo sesgado, irregular, feo y corto; peor parques y bosques, salvo el de don Migue Seminario y este mismo muy pequeño (Vela Jaramillo, 1909, pp. 14-16).

Para estos años, la presidencia de la Junta de Beneficencia entre 1915 y 1918 está a cargo del Sr. Carlos Gómez Rendón, quien entre 1905-1906 había sido presidente del Concejo Cantonal de Guayaquil. Para el historiador Ángel E. Hidalgo (en *El Telégrafo*, 2015), en estos proyectos

constituían una suerte de emular recetas haussmanianas, donde las elites y el cabildo guayaquileño planeaban una ciudad moderna según la concepción de ellos, visión que definitivamente apartaba el barrio Obrero y el parque municipal del aristocrático centro. Hay que tomar en cuenta que gran parte del cacao ecuatoriano se fue a Francia y que los dueños de haciendas y exportadores guayaquileños enviaban a sus familias a vivir en París y Biarritz donde permanecían por años (Crawford de Roberts, 1997, p.58).



Figura 14 - Plano de la ciudad de Guayaquil de 1909 con proyección de un Parque Municipal por Francisco L. Landín.

Fuente: Melvin Hoyos y Efrén Avilés. Los planos de Guayaquil: dos siglos de evolución urbana 1740-1960.



Figura 15 - Guayaquil y sus muelles en las orillas del río Guayas en 1916.  
Fuente: Fondo Forográfico: Colección Estrada Ycaza.

Paralelamente, nace el primer proyecto urbanístico residencial de la ciudad para los grupos pudientes de la época, conocido como el barrio del Centenario – nombre en homenaje a los cien años de independencia de Guayaquil por el 9 de octubre de 1820 – en 1919, mientras que en 1923 todavía existía la propuesta de dotar a Guayaquil de un gran parque municipal. Según Estrada (2007) el barrio elitizado, nace con la compra de lotes sobre la hacienda La Esperanza y/o Saiba de la familia Chambers Vivero en 1915 por parte de Rafael Guerrero Martínez y junto con Juan Aguirre Oramas formarán la empresa Barrio del Centenario, que construirá a partir de 1930 en 26 manzanas, 308 edificaciones, llegándose a poblar en su totalidad en la década de los 40. Para Paredes (en El Universo, 2008), los ciudadanos de aquel entonces conocían a este barrio como el barrio de los del “Gran Cacao”, que hacía relación a dueños de grandes comercios, a sus hijos; a toda persona vinculada con la producción y comercialización del cacao y de la banca, que anteriormente vivía en el centro y luego habitarían en el barrio del Centenario.





Figura 16 - Plano de la ciudad de Guayaquil de 1923 de Froilán Holguín. Plano publicado inicialmente por la empresa periodística Prensa Ecuatoriana de Carlos Manuel Noboa.  
Fuente: Melvin Hoyos y Efrén Avilés. Los planos de Guayaquil: dos siglos de evolución urbana 1740-1960.

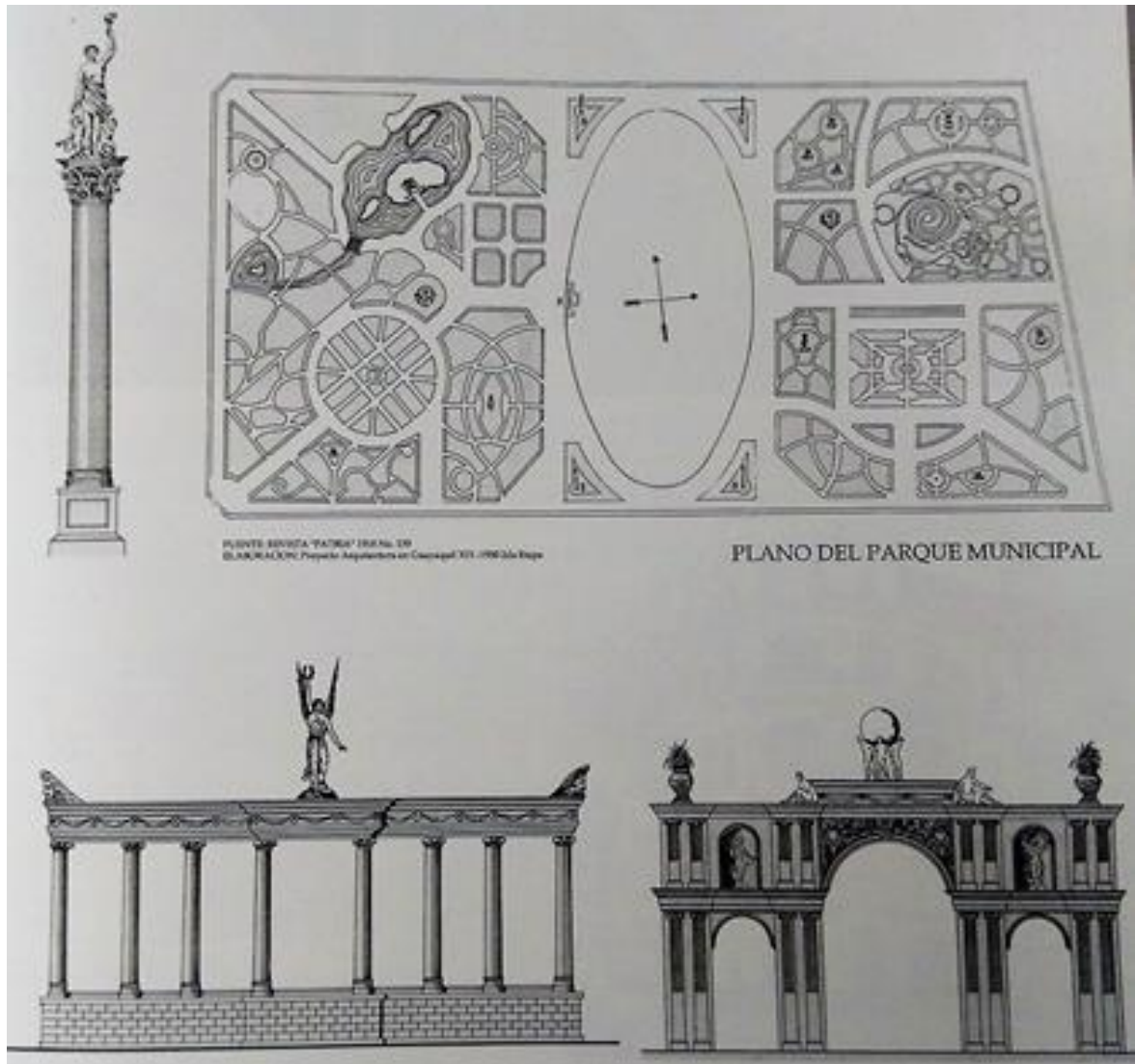


Figura 17 - Propuesta para el Parque Municipal en Guayaquil.

Fuente: Florencio Compte. Arquitectos de Guayaquil. Gráfico tomado de la Revista "PATRIA" 1918 No.139.





Figura 18 - Imagen aérea del barrio Centenario en 1930 sobre los terrenos Jockey Club en la hacienda La Esperanza.

Fuente: Archivo Histórico del Guayas.

Con respecto a la cuestión obrera y el desarrollo urbano de Guayaquil, si existió una intención por parte del liberalismo oficial de la época de atender a este importante sector de la ciudad, colocando esta propuesta urbanística en la agenda del Concejo Cantonal y que en la década de los 30, estas presiones dieron origen al Barrio Ayora – se cambió el nombre original y un poco más al sur del área proyectada para construcción del barrio Obrero –, así como consta en el plano municipal de Guayaquil de 1934 (Hidalgo en El Telégrafo, 2015). Cabe señalar que el periodo (1920-1940) fue un contexto social de lucha de clases, donde la burguesía comercial y terrateniente que había logrado consolidar sus posiciones y asegurado un control sobre la sociedad, experimenta un revés en sus proyectos de dominación que terminaron dislocados por la crisis que se venía del exterior, generando enfrentamientos entre oligarquías junto con la intervención de las demás clases sociales (Ogaz, 2015, p. 53). Aquí es importante recordar que este caldo de cultivo de la inconformidad y agitación social en Guayaquil se da desde la primera década del siglo XX, tal como lo describe Vera Jaramillo (1909) (citado en Roig, 1987, p. 454):

Una especie de espíritu revolucionario se extiende entre la masa obrera, por el despotismo o

tiranía del Concejo de esta ciudad. Ya no hay LIBERTAD DE TRABAJO no hay LIBERTAD DE ACCIÓN para los dueños de casa, el Concejo y sus empleados le ha privado de este derecho inalienable [...] Y lo que más indignación y furor causa es que a pesar de tantas hostilidades tiránicas, NO EXISTE tal ornato en la ciudad. De todos los adefesios y desaciertos a la vista u ocultos, la única culpable es la municipalidad por su modo singular de proceder, falta de estética e imparcialidad.

Al mismo tiempo, el ambiente institucional y las prácticas de gobierno del Concejo Cantonal de la época, generaba malestar en la ciudadanía y una prueba de ello es la satírica caricatura de “Juan Pueblo” creada por el dibujante Virgilio Jaime Salinas, que apareció por primera vez en 1918 en el diario El Telégrafo, con la finalidad de denunciar una sociedad de explotados y explotadores. En este sentido se comprende que la no construcción del parque municipal como se había pensado, evidencia la falta de compromiso de las elites para con el resto de la población en función de mejorar su calidad de vida urbana, donde de acuerdo con Bock (1992), el parque municipal debió haberse construido desde el margen Sur Oeste de la urbe construida hasta el límite con la hacienda La Esperanza, de la familia Chambers Vivero, donde se ubica actualmente la calle el Oro (p.105). De esta manera, los primeros años del siglo XX, la gestión del suelo en Guayaquil continuó sin brindar garantías para concretar proyectos urbanísticos que beneficien objetivamente a sus ciudadanos y no exclusivamente a grupos económicos. El ejercicio de gobierno local de la época presenta fuertes rasgos de discriminación, no solo con los sectores obreros sino con los migrantes provenientes de distintas partes del país, incumpliendo administrativamente con lo planificado, atentando no solo contra diversos sectores sociales sino contra la misma ciudad y su configuración territorial.



Figura 19 - Plano de la ciudad de Guayaquil de 1934 del Ing. Ignacio Granja Saona.

Fuente: Melvin Hoyos y Efrén Avilés. Los planos de Guayaquil: dos siglos de evolución urbana 1740-1960.

Es pertinente señalar que la euforia e inconformidad del movimiento obrero en Guayaquil llegó a su cenit, durante el periodo de crisis económica por la caída de las exportaciones de cacao por la Primera Guerra Mundial<sup>105</sup>. Además, en 1921 existía un malestar ciudadano por el mal manejo de las finanzas de la Municipalidad, por el uso de los ingresos tributarios locales a pagos de deuda dispersa, a lo cual el Estado insistía en que era necesario una consolidación de las deudas municipales.

En el caso concreto de la Municipalidad de Guayaquil, conocido su desenvolvimiento, tal medida carece de importancia en cuanto se refiere a establecer una absoluta y sagrada integridad de sus intereses, porque el mal se encuentra no tanto en los hombres que la han conducido a ese estado de ruina, como en lo vicioso y absurdo de su régimen interno, con todas las puertas abiertas para la consumación e impunidad del latrocinio y otras inmoralidades.[...] En estas condiciones, consideramos honrado y patriótico señalar, aunque sea a grandes rasgos, las causas por las cuales la Municipalidad de Guayaquil, mejor dicho – los rendimientos que la colectividad aporta para sus servicios urbanos – permanecerá siempre bajo la

<sup>105</sup> La Primera Guerra Mundial fue una confrontación bélica entre 1914 y 1918 en Europa. Finalizó cuando Alemania aceptó las condiciones del armisticio. El 28 de junio de 1919, los dignatarios europeos se reunieron a las afueras de París para firmar El Tratado de Versalles y oficialmente poner fin a la Primera Guerra Mundial, aunque este tratado sentó las bases de la Segunda Guerra Mundial.

misma amenaza del desastre, que ha culminado en estos últimos tiempo con el mayor de los escándalos (El Universal, 1921).

El descontento con el manejo de las finanzas de la Municipalidad evidencia que los servicios urbanos y la atención a las necesidades de la población, están expuestos a prácticas antiéticas por parte del Concejo Cantonal, repercutiendo negativamente en la calidad de vida urbana de sus habitantes en la época.

Según Arteta (en El Universo, 2006), el punto crítico estalla cuando se proclamó una gran huelga a inicios de noviembre en 1922 donde los trabajadores de las Empresas de Luz y Fuerza eléctrica y de Carros Urbanos exigieron que se atendiera con celeridad sus demandas. Cabe mencionar que Emilio Estrada Carmona <sup>106</sup>, tras su paso por Panamá, donde aprendió técnicas sobre construcción de puentes y edificios, a su regreso al Ecuador, estuvo a cargo de la subadministración de la empresa de Carros Urbanos en 1892 y posterior al gran incendio de 1896, ocupó el cargo de administrador de esta misma empresa, diseñando un modelo y sistema de tranvía que se implementó en la ciudad (Compte, 2007, p.46). Ahora bien, en este escenario de protesta social, la acción popular y obrera dejó a la ciudad sin agua y transporte público, habían paralizado el tranvía y cortaron el alumbrado público. Es importante destacar que el ambiente socioeconómico de Guayaquil en ese momento se caracterizó por una gran desigualdad económica, social y política entre las elites de la ciudad y los trabajadores urbanos.

Entre 1922 y 1923, el presidente del Concejo Cantonal de Guayaquil fue el Dr. Abel Gilbert Pontón, paralelamente en ese año el Ab. Carlos Alberto Arroyo del Río era diputado del Guayas en el Congreso Nacional, teniendo una relación muy cercana y de confianza con el presidente del Ecuador, el Dr. José Luis Tamayo, para quien regentó su despacho jurídico privado. El 15 de noviembre de 1922, en el gobierno del presidente Tamayo, la fuerza pública – militares ecuatorianos – abrió fuego contra los manifestantes, matando centenares que exigían la liberación de líderes detenidos y que el ejecutivo diera solución a sus demandas para mejorar las condiciones laborales y salariales de los trabajadores. Murieron hombres, mujeres e incluso niños, donde una parte de los cadáveres fueron sepultados en una fosa común en el cementerio general y la otra, arrojados al río Guayas (Arteta en El Universo, 2006). Esta masacre urbana

---

<sup>106</sup> Emilio Estrada Carmona (1855-1911) ejerció como presidente de Ecuador desde el 1 de septiembre de 1911 hasta su muerte por insuficiencia cardíaca, el 21 de diciembre del mismo año (tras ello, Freile Zaldumbide subió como presidente encargado por segunda vez). Militó en las filas de los liberales y participó en las revoluciones con las que alcanzaron el poder, luchando por la causa liberal junto con Eloy Alfaro.

en Guayaquil, se convirtió en material para la novela denominada *Las cruces sobre el agua* del escritor Joaquín Gallegos Lara publicada en el año de 1946 que fue también el año en que, por decreto ejecutivo, el municipio transfiere al Club de la Unión, gratuita e irrevocablemente, el terreno al extremo sur del malecón Simón Bolívar (en 1907 hubo antecedentes al respecto y en 1937 ya se le había adjudicado una sexta parte de los 5.280 m<sup>2</sup>, que se completarían en 1946) (Rojas y Villavicencio, 1988, p.218). Este club fue fundado el 25 de julio de 1869 donde su primer presidente fue Carlos Stagg Flores y va a funcionar como un espacio simbólico y de sociabilidad exclusivo para las elites locales. Entre sus fundadores están: Francisco X. Aguirre, Emilio Cucalón Pareja, César Borja Lavayen, José María Placido Caamaño, Miguel E. Seminario, José María Urbina Jado, Pedro Pablo Gómez Tama, Francisco Febres Cordero, entre otros (El Universo, 2020).



Figura 20 - Marcha obrera en Guayaquil de 1922.

Fuente: Germán Rodas Chaves. Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe.

Esta brutal masacre contra los trabajadores del principal puerto del país dejó un precedente intimidatorio sobre la memoria social de la ciudadanía donde la lucha urbana que era una reacción a la atroz brecha social y económica que se instauraba localmente como estrategia – inclusive institucionalmente – para la acumulación de capital y dominación de grupos económicos

sobre la clase proletaria, campesinos migrantes, empleadas domésticas, etc. podría ser reprimida a tales niveles en un futuro. Es decir, la masacre dejaba un mensaje, represalias mortales y terror para quienes intentaran alterar el statu quo de la época, lo que sirvió para amedrentar a las clases populares y movimientos urbanos en los próximos años y cimentar las bases para una violencia estructural en una sociedad con una dinamitada cohesión social y con cultura segregacionista impuesta por la elite. Cabe indicar que el periodo plutocrático en Ecuador se dio entre 1912 y 1925, donde los banqueros y sus aliados económicos eran literalmente los “dueños” del país (Paz y Miño, 2018). Por consiguiente, un movimiento cívico-militar – un alzamiento armado conocido dirigido por Idelfonso Mendoza Vera – en Guayaquil, conocido como La Revolución Juliana del 9 de Julio de 1925 puso fin a este periodo con el derrocamiento del presidente Gonzalo Córdova. Esta revolución se extendió seis años a través de dos juntas de gobierno provisionales, la presidencia interina y luego constitucional del médico lojano Isidro Ayora Cueva<sup>107</sup> hasta el golpe militar el 24 de agosto de 1931.

Por un lado, en su situación sociopolítica, Guayaquil en la década de los 20 experimentó represión gubernamental que frenaba las aspiraciones y demandas de los movimientos sociales urbanos como lo fue la lucha obrera y por otro, en lo urbanístico y arquitectónico de su producción social de la ciudad se inspiraba en el academicismo proveniente de la Escuela de Bellas Artes en París. Para Compte (2007): “la crisis de fines de la década de 1920 se expresa en la arquitectura con la inauguración del palacio Municipal en 1929, la última gran obra pública que utiliza el academicismo ecléctico como expresión del poder estatal”. No obstante, el arquitecto italiano Francesco Maccaferri<sup>108</sup> con una visión europea sobre el valor de lo arquitectónico en las ciudades es consciente de la necesidad de formar profesionales de la arquitectura para Guayaquil, que pudieran con su conocimiento contribuir en la producción arquitectónica de la ciudad, con criterios técnicos y estéticos, decide crear un curso con ese fin en 1929. Esto dio origen posteriormente a la escuela de Arquitectura de la Facultad de Ciencias Matemáticas y Físicas de la Universidad de Guayaquil en 1933 (Compte, 2007, p.79).

Cabe mencionar que los hechos mencionados anteriormente coinciden con el final de la década

---

<sup>107</sup> Isidro Ayora Cueva (1879-1978) fue presidente del Ecuador entre 1926 y 1931, desde 1928 de forma constitucional.

<sup>108</sup> Francesco Maccaferri (1897-1973) conoció la convocatoria del concurso de proyectos para el Palacio Municipal de Guayaquil a través de su maestro Piero Portaluppi, donde participó y resultó ganador, teniendo como referente en su diseño la Galería Vittorio Emmanuel II de Milán (1865-1867). Es así, que llegó a Guayaquil en 1923 contratado como asesor para la construcción del edificio municipal por parte de la compañía italiana de Contruccioni, a cargo de la dirección del proyecto que estuvo terminado en 1929.

marcado por La Gran Depresión en Estados Unidos en 1929 durante la presidencia de Herbert Hoover, quien un año antes en su condición de presidente electo en 1928 hizo una gira por once países latinoamericanos entre esos Ecuador. Ese año visitó Guayaquil durante la presidencia de Isidro Ayora. Hoover durante sus servicios para dos gabinetes de gobierno previos notó el crecimiento de la hostilidad hacia “el coloso del norte” en los países centro y suramericanos, donde en ese tiempo Estados Unidos tenía todavía dependencias en Cuba y Panamá y tropas militares en Haití y Nicaragua (McPherson, 2013, p. 294).

Los años de 1930 y 1940 en Guayaquil estuvieron acompañados por profesionales de arquitectura locales que fueron formados en esta Escuela de Arquitectura de la ciudad – encaminados e influenciados ya para aquel entonces por los principios del movimiento moderno<sup>109</sup>– donde había una expectación de que través de la arquitectura puedan contribuir a la sociedad y al urbanismo de la ciudad. Precisamente en la Escuela de Arquitectura fundada por Francesco Maccaferri, fue donde el guayaquileño Héctor Martínez Torres<sup>110</sup> estudió y se graduó como arquitecto e ingeniero Civil en 1938, siendo el primer arquitecto graduado en Guayaquil (Compte, 2007, p.93). Para 1944 fue elegido Decano de la Facultad de Ciencias Matemáticas y Físicas y Concejal de Guayaquil, mismo año que viajará becado a Londres donde realizó sus estudios de postgrado en la especialización de Urbanismo y Planificación Urbana; regresando a Guayaquil en 1945 y con el concepto de vivienda social para ser introducido en la ciudad con su proyecto de Casas Colectivas entre las calles Gómez Rendón y Pedro Moncayo (Compte, 2007, p.94). El arquitecto Martínez Torres había llegado a Guayaquil desde Inglaterra motivado por los conceptos de la ciudad jardín<sup>111</sup> con la intención de impulsar la planificación urbana en el municipio de Guayaquil en esa dirección, pero no tendrá mayor trascendencia porque el ritmo de desarrollo urbano de la época era de corte conservador y lento. Sin embargo, el arquitecto Martínez Torres tuvo una amplia producción arquitectónica en la ciudad. Particularmente, se le atribuyen a su ejercicio profesional los siguientes proyectos: Junta de Beneficencia de Guayaquil de Pedro

---

<sup>109</sup> Conocido también como Estilo Internacional fue un estilo arquitectónico que tuvo una fuerte influencia del racionalismo. El movimiento moderno se desarrolló entre 1925 hasta 1965, con su crisis se dio paso posteriormente a la arquitectura posmoderna.

<sup>110</sup> El arquitecto Héctor Martínez Torres, nacido en Guayaquil en 1910 fue biznieto del carpintero Juan María Martínez Coello. Su tesis para obtener el título de arquitecto fue “Teatro Municipal de Guayaquil”, expuesta en la Primera Exposición organizada por el grupo “Alere Flamman” en 1933, de acuerdo con Compte.

<sup>111</sup> La Ciudad Jardín fue un movimiento urbanístico fundado por el urbanista británico Ebenezer Howard (1858-1928). Su obra *Ciudades Jardín del mañana* de 1902 proponía este modelo de ciudad para sustituir el de ciudades industriales. Su teoría de *Los Tres Imanes*, proponía entre la ciudad, el campo y la ciudad-campo, esta última una ciudad verde sería lo suficientemente atractiva para atraer a las personas a vivir en ellas.



Moncayo y Calicuchima (1957), Junta de Beneficencia de Guayaquil de Gómez Rendón y Quito (1957), entre otros (Compte, 2007, pp.94-95).

Finalmente, debe señalarse que antes de los años 1950, el Ecuador como nación tuvo problemas internos e impactos externos que afectaron su gobernabilidad en las primeras décadas del siglo XX. Entre 1931 hasta 1948 tuvo 20 titulares de gobiernos entre presidentes constitucionales, interinos y dictadores, además de un conflicto bélico contra Perú en 1941 hasta inicios de 1942 dentro del contexto de la Segunda Guerra Mundial (Rojas, 2019, p.110). El Ecuador se hizo de una derrota nacional que dejaría en mal estado la autoestima ciudadana y del país. Posteriormente, el exacerbado descontento nacional condujo a una movilización popular que concluyó en una revolución conocida como La Gloriosa, el 28 de mayo de 1944 en Guayaquil para derrocar al gobierno plutocrático de Arroyo del Río que se sustentaba en la alta oligarquía costeña que se dedicaba a la agroexportación y banca privada. Este suceso, conyunturalmente trajo del exterior para asumir el poder a Velasco Ibarra quien gobernaría inicialmente de facto y luego constitucionalmente hasta 1947 cuando fue depuesto por un golpe de Estado y el Congreso colocó como presidente interino al banquero guayaquileño y miembro de la JBG Carlos Julio Arosemena Tola hasta entregarle el poder a Galo Plaza electo en 1948. Notablemente, Guayaquil jugó un rol fundamental y determinante con esta revolución, aplacando el apogeo político de la oligarquía presente en las primeras décadas del siglo XX.

## **6.2. Creación del Departamento del Plan Regulador de la Municipalidad de Guayaquil (1951-1953) y Plan Regulador de Guayaquil (1952) por el arquitecto Guillermo Cubillo Renella**

Después del fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, en un escenario de Guerra Fría – con un impacto global –, la ciudad de Guayaquil continuó su proceso urbano en la década de los 50 dentro del boom bananero como principal motor económico del país. Las exportaciones bananeras impulsaron la construcción de un puerto marítimo en la ciudad y las dinámicas espaciales a partir de esta nueva infraestructura portuaria cambiaron drásticamente el tejido urbano. Particularmente en este contexto destacan antes de 1950, el barrio del Seguro al sur de la ciudad en 1947 y el inicio de la construcción del barrio Orellana<sup>112</sup> para empleados públicos en 1948, desarrollado por la Caja del Seguro-Caja de Pensiones (Rojas y Villavicencio, 1988, p.219).

---

<sup>112</sup> Este barrio ubicado en el centro de la ciudad fue declarado patrimonio cultural de la nación en el 2011.



Este mismo año se crea la Comisión de Tránsito del Guayas<sup>113</sup>(CTG) por el presidente interino del Ecuador (1947-1948) Carlos Julio Arosemena Tola, que ocupó el cargo de presidente de la Junta de Beneficencia de Guayaquil desde 1942 hasta 1952 y fue hijo de Eduardo Arosemena Merino y Catalina Tola.

Por otra parte, la segunda mitad del siglo XX en Guayaquil, contó con el protagonismo del arquitecto Guillermo Cubillo Renella en la creación del Departamento del Plan Regulador del Municipio de Guayaquil – participando como su director en el periodo 1951-1953 – con el aval del Concejo Cantonal como una nueva tentativa para planificar, institucionalizar la planificación urbana y conducir de forma ordenada y técnica el desarrollo urbano de la ciudad. Lograr que se respete la planificación de Guayaquil fue una tarea extremadamente compleja de realizar por las estructuras económicas, políticas y de poder locales junto con sus intereses pese a tener un contexto de estabilidad económica y política a nivel nacional por el boom bananero. Antagónicamente, se construyen dos barrios elitizados en Guayaquil: Urdesa y Los Ceibos para residentes de renta media-alta y alta, a la par que la ciudad se consolida como receptora de una alta migración interna<sup>114</sup> y donde empieza a proliferar la marginalidad. Para la década del 60, el arquitecto Cubillo Renella se interesó por tener una participación en la política local para liderar una visión tecnócrata del desarrollo urbano para Guayaquil, sin embargo, esta oportunidad se pierde al no ser electo alcalde por los guayaquileños. En esta misma década tuvo un corto paso como presidente del Concejo Cantonal durante el instaurado gobierno militar en el país durante el periodo 1963-1966.

### **6.2.1. El arquitecto Cubillo Renella y Guayaquil de mediados del siglo XX**

Dentro del periodo de 1950 - 1970, el desarrollo que se da en Ecuador es contradictorio, ya que por un lado hay crecimiento económico y por el otro marginalidad y concentración de la riqueza, sin embargo, esto representa un patrón generalizado en América Latina (Menéndez-Carrión, 1986, p.44). Con base a esta descripción, se puede señalar que entre 1948 y 1950, se dio

---

<sup>113</sup> La CTG estaba a cargo de regular y controlar el transporte terrestre, el tránsito, y la seguridad vial dentro de la provincia del Guayas. Existió hasta el 2011, mismo año que se aprueba en la Asamblea Nacional la creación de la Agencia Nacional de Tránsito (ATN) como entidad adscrita al Ministerio de Transporte y Obras públicas, a partir de la ley de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial y dio origen a la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) que regula el tránsito en las ciudades del país.

<sup>114</sup> Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la migración interna es un componente decisivo de los procesos de redistribución espacial de la población y tiene implicaciones para comunidades, hogares y personas. Estos movimientos migratorios se dan dentro del mismo territorio nacional, de una región, provincia o ciudad a otras.

el inicio del boom bananero de Ecuador durante la presidencia(1948-1952) de Galo Plaza Lasso<sup>115</sup>, junto con su Ministro de Economía Clemente Yerovi Indaburu. Ecuador pasó de ser un pequeño exportador a un líder mundial en la comercialización del banano, innovando en sus estrategias de trasportación de la fruta con barcos refrigerados y en cajas de cartón para 1960. Según la Asociación de Exportadores del Banano del Ecuador (AEBE) para 1948, Ecuador exportaba 3,8 millones de racimos de banano y para 1952 se llegó a 16,7 millones, es decir un crecimiento de 421%. (El Comercio, 2016). En el caso de Guayaquil, se va a repetir lo sucedido con la bonanza económica del cacao, esta vez con el banano y siendo el puerto principal para la exportación, no va a garantizar un desarrollo urbano con una redistribución de la riqueza para el bien común y bienestar colectivo, sino que se dio la concentración de la misma donde la marginalidad y pobreza creció paralelamente. Por lo mismo, la desigualdad estructural se intensifica, donde los bienes y servicios dentro de estos procesos productivos no van a localizarse en los crecientes asentamientos urbanos sobre las periferias, que se van consolidando como el principal modo de crecimiento y expansión urbana.

Por estos mismos años, Guillermo Cubillo Renella estudió arquitectura en la Universidad de Chile y se graduó como arquitecto en 1946, además de ser arquitecto Proyectista del Departamento de Estudios de la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas de Chile hasta 1948(Compte, 2007, p.38). Durante su paso por Chile, el arquitecto santiaguino Roberto Dávila Carbson<sup>116</sup> fue uno de sus principales mentores, quién trabajó en el despacho del arquitecto francés Le Corbusier en París y fue parte del taller de arquitectura del arquitecto alemán Peter Behrens en Viena. Ya de regreso en Guayaquil para 1948, fue dentro de este contexto socio-económico nacional y local, durante la alcaldía (1951-1952) de Carlos Guevara Moreno<sup>117</sup> al frente del partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP)<sup>118</sup> en 1951, donde

---

<sup>115</sup> Galo Plaza Lasso (1906-1987) fue hijo del expresidente Leónidas Plaza Gutiérrez. Plaza Lasso, además, fue alcalde de Quito en 1937, como embajador de Ecuador en Estados Unidos firmó la carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 y fue Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde 1968 a 1975.

<sup>116</sup> Roberto Dávila Carbson (1889-1971) diseñó el restaurante Cap Ducal (convertido en hotel) en Viña del Mar, construido en 1936. El Colegio de Arquitectos de Chile le entregó el Premio Nacional de Arquitectura en 1971.

<sup>117</sup> Carlos Guevara Moreno (1911-1974) fue un médico y político. Un año después de su nacimiento en Licto (parroquia cercana a Riobamba) sus padres se trasladaron a vivir a Guayaquil. Fue expulsado de la Facultad de Leyes de la Universidad de Guayaquil por ser militante de la Fracción Universitaria de Izquierda y su padre lo envió a Francia a estudiar en la histórica universidad en París, La Sorbonne.

<sup>118</sup> El partido se creó bajo el nombre Unión Popular Republicana(UPR), fundado por Rafael Mendoza Avilés para promocionar sus candidaturas a la Alcaldía de Guayaquil. Luego de perder en 1947 y 1949, el co-ideario de Mendoza, Carlos Guevara Moreno toma control del partido y lo reestructura. El CFP como tal fue fundado en 1949 por: el guayaquileño Alfredo Escobar Urbina y Carlos Guevara Moreno a quien le decían el Capitán del Pueblo.

el arquitecto Guillermo Cubillo lidera el departamento del Plan Regulador de la Municipalidad de Guayaquil y estuvo a cargo hasta 1953 bajo la alcaldía (1952-1953) del Dr. Rafael Mendoza Avilés tras la destitución de Guevara. Cabe indicar que el Dr. Mendoza Avilés trabajó varias décadas en el Hospital Luis Vernaza de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y fue presidente del Concejo Cantonal entre 1944-1946. También, es importante enfatizar que Carlos Guevara Moreno en su estadía por Europa trabajó en varios hospitales, vivió la guerra civil española, regresando a Guayaquil en 1938. Fue uno de los principales intelectuales de la revolución del 28 de mayo de 1944 – La Gloriosa – para derrocar el gobierno del Dr. Arroyo del Río. A pesar de, fue desterrado en 1953 por el presidente Dr. José María Velasco Ibarra – doctor en Jurisprudencia en 1922 por la Universidad Central del Ecuador – en su tercer mandato, con quien había entablado amistad en 1932 en París durante sus estudios en Física, Química y Ciencias Biológicas en La Sorbona, coincidiendo con Velasco Ibarra que se especializaba en Derecho Internacional en esta célebre universidad.

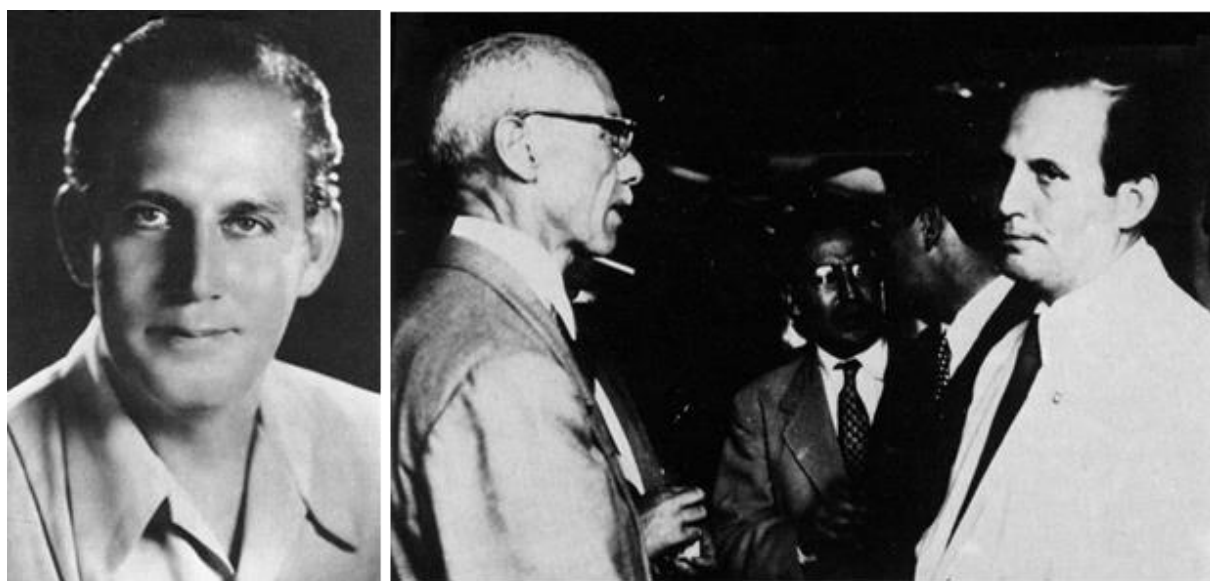


Figura 21 - (Izq.) Dr. Carlos Guevara Moreno. (Der.) Carlos Guevara Moreno junto al cinco veces presidente del Ecuador el Dr. José María Velasco Ibarra.  
Fuente: Efrén Avilés Pino. Enciclopedia del Ecuador.



Figura 22 - Plan Regulador de Guayaquil en la administración del Dr. Carlos Guevara Moreno en 1952.  
Fuente: Melvin Hoyos y Efrén Avilés. Los planos de Guayaquil: dos siglos de evolución urbana 1740-1960.

PLAN REGULADOR DE GUAYAQUIL		
ORDENADO	<i>[Firma]</i> Dr. G. Guevara M.	ALCALDE MUNICIPAL
DIBUJADO	Ernesto Cordero R.	DIBUJANTE
REVISADO	Delfín Orellana E.	SUB-JEFE ADMOR.
APROBADO	Arq. G. Cubillo R. Ing. M. Salem D.	ASESORES TECNOS.
AGOSTO-1952		
Reducción del Plano F - 91, perteneciente al mismo Departamento y considerado por el M. I. C. C. de Guayaquil en Abril 15 de 1972		



Figura 23 - (Izq.) Plan Regulador firmado por el alcalde de Guayaquil Dr. Carlos Guevara Moreno. (Der.) Arq. Guillermo Cubillo Renella.

Fuente: Ampliación de la figura anterior hecha por David Hidalgo S.; Florencio Compte. Arquitectos de Guayaquil.

En este plan regulador de 1952 nótese que la expansión de la ciudad está pensada hacia el Oeste, sobre terrenos que formaban parte de la sabana municipal, la ex hacienda La Saiba y al Sur sobre la ex hacienda El Guasmo. En el Norte de Guayaquil, es decir detrás del cerro del Carmen y Santa Ana o adyacente al estero Salado donde se encuentra actualmente el barrio Urdesa no se había proyectado ningún ensanche o urbanización porque esa tierra urbana conformada por la ex hacienda La Atarazana – de la JBG –, el ex fundo Mapasingue – de la familia Gómez Iturralde – y la ex hacienda La Prosperina – de la JBG – era propiedad privada. Por otro lado, es posible observar que el aeropuerto de la ciudad está proyectado al Norte, alejado bajo lógicas de seguridad del centro urbano de Guayaquil y hacia el sur no hay una proyección de un nuevo puerto marítimo sobre los terrenos próximos a la ex hacienda El Guasmo – de Juan X. Marcos – como tampoco consta urbanizar esta zona fuera del límite urbano. La ciudad estaba dividida en 6 parroquias: Carbo, Rocafuerte, Bolívar, Olmedo, Ayacucho y Ximena representado en plano con distintos colores y estaba marcado con color violeta los límites urbanos de la ciudad, es decir su perímetro máximo de crecimiento. Además, se pudo observar la proyección del Parque Forestal sobre los terrenos municipales donde funcionó el antiguo hipódromo a partir de la década de los 20 hasta los 50, con la idea de dotar de un gran parque urbano (menor en tamaño comparado con el parque municipal que no se construyó) para donde se tenía previsto consolidar un polo de desarrollo urbano de la ciudad. Es importante a este punto, señalar que la planificación urbana de Guayaquil – que había sido propuesta – tenía una intención y naturaleza de

ciudad compacta, pero posteriormente intereses privados y políticos van a expandirla irrespetando estos lineamientos técnicos establecidos en Plan Regulador del arquitecto Cubillo Renella, lo que como consecuencia construyó las bases de una ciudad dispersa y de anarquía espacial.

Por otro lado, de este trabajo como director del Departamento Municipal del Plan Regulador, Cubillo manifestó que:

[...] primero hicimos un catastro para ver lo que teníamos, luego y paralelamente tuvimos que formar gente, ya que entendía que un solo arquitecto urbanista no es un genio para tirarse el solo un planeamiento urbano, ni dar solución al problema de la vivienda [...] se zonificó la ciudad, se estudió el uso de la tierra, se definieron normas para cada zona [...] y en los aspectos sociales vigorizamos lo que yo llamaba unidad barrial básica, con el líder propio del barrio (Trama 13-14, p.3 citado en Compte, 2007).

Para el arquitecto guayaquileño Roberto Béjar (2019) graduado en Chile en 1959, que había estudiado en dicho país por recomendación del arquitecto Cubillo Renella señala que: “era importante emular la experiencia chilena de las comunas donde cada comuna tiene un presidente y se genera una competencia sana entre comunas por ser la mejor”, afirmando que el éxito espacial de Santiago se da en función de este sistema administrativo y que sentó las bases para la consolidación de la región metropolitana de Santiago. Este señalamiento de la experiencia santiaguina se hace en función de contrastar con el modelo ecuatoriano de organización territorial y de división político-administrativa conocidas como parroquias, siendo estas las unidades administrativas de menor tamaño en Guayaquil y demás ciudades del país.

Lo que señala Cubillo Renella evidencia tres cosas: 1) dotar de vivienda a la creciente población de Guayaquil era un prioridad urbana que demanda un tecnicismo que evite la tugurización de zonas marginales o periféricas y que la problemática superaba la buena intención de dar solución de un solo individuo, 2) que para planificar la ciudad se contempla como oportunos los lineamientos de la Carta de Atenas<sup>119</sup>, que fue una guía del urbanismo del movimiento moderno que pensaba como fundamental separar las funciones, es decir zonificar el espacio urbano para en funciones específicas y no usos mixtos y 3) apostar por la figura de barrio como la unidad comunitaria mínima a trabajarse, junto a el liderazgo político de un presidente del barrio para garantizar planes de trabajo que facilitaran el desarrollo urbano en estos espacios residenciales

---

<sup>119</sup> Es un manifiesto urbanístico ideado en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrado a bordo del Patris II en la ruta Marsella-Atenas-Marsella en el año 1933 y publicado en 1942 por el arquitecto español Josep Lluís Sert y el arquitecto francés Le Corbusier. Este manifiesto apuesta por una separación funcional de los lugares de residencia, ocio y trabajo alterando el carácter y la densidad de la ciudad tradicional.

en el tejido urbano de Guayaquil. Para el arquitecto Antonio Loor (2019) ex presidente (1975-1977) del Colegio de Arquitectos del Ecuador-núcleo Guayas: “la política orientada a los grupos populares impulsada por Guevara Moreno, le da al Municipio un sentido de querer proyectar Guayaquil para mejorar las condiciones de estos sectores sin embargo los posteriores alcaldes no la respetarían”. Según Béjar (2019): “Guevara Moreno fue un hábil político que se rodeó de buenos elementos para gobernar, técnicos, sin embargo, con la llegada de Assad Bucaram al CFP este partido se volvió totalmente populista”.

Por otra parte, la preocupación del arquitecto Cubillo sobre la problemática de la falta de vivienda, se basa en que entendía la realidad histórica del constante crecimiento urbano y demográfico de Guayaquil, que continuará en aumento en la época. Durante la década de 1930, se da el crecimiento de los barrios suburbanos hacia el sur oeste de la ciudad como por ejemplo el barrio Ayora, Garay, etc., a la par de la construcción en la ciudad del sistema de alcantarillado sanitario, así como la previsión de agua potable, donde para 1950 el suburbio comprendía 336 hectáreas aprox. con una población de 50.000 habitantes (Peralta y Moya, 1979, p.14). La ciudad para 1930, contaba con un área de 593 hectáreas con 116.047 habitantes y para 1950, casi se duplicarían ambas cifras, con 1.100 hectáreas y 258.966 habitantes (Menéndez-Carrión, 1986, p.48).

En concordancia, fiel a los postulados del CIAM sobre el diseño de ciudades, Cubillo Renella como un arquitecto moderno va a intentar planificar la ciudad bajo parámetros que zonifiquen la misma, por usos, teoría urbana que fue aplicada en varios países de la región, con resultados cuestionables. También, trabajó la idea de fortalecer el liderazgo de las unidades barriales, con la intención de construir una estrategia de gobernanza urbana que permita una mejor ejecución de la planificación en territorio, devolviéndole el protagonismo político a los barrios dentro de proceso de desarrollo urbano.

Para el año de 1960, Cubillo Renella es uno de los fundadores del núcleo regional de Guayaquil del Colegio de Arquitectos del Ecuador, junto con otros trece arquitectos, donde fue elegido su primer presidente, afirmando en su discurso fundacional que la finalidad de esta organización profesional sería garantizar un óptimo desenvolvimiento de la profesión, así como la defensa del ejercicio profesional de la arquitectura, de forma similar a otros países (Compte, 2007, p.39). Para Béjar (2019): “la lucha contra los ingenieros civiles que estaban inmersos en la



profesión de los arquitectos tuvo en la creación del colegio arquitectos una estrategia para separar y diferenciar las actividades de los ingenieros y arquitectos en la ciudad”. Además, tener los colegios gremiales separados entre ingenieros y arquitectos permitió tener igual número de representantes ante el Congreso para la aprobación de leyes a favor de la arquitectura más adelante.



Figura 24 - Reunión en la Facultad de Ciencias Matemáticas y Físicas para la creación del Colegio de Arquitectos del Guayas en 1960. Presentes los siguientes arquitectos, de pie: René Denis, Oscar Granja, Manuel Gambarroti, Pablo Graf, Juan Péndola y Xavier Quevedo. Sentados: Roberto Béjar, Rafael Rivas, Juan Orus, Guillermo Cubillo Renella, Alamiro González y Rafael Castro Abad.

Fuente: Guayaquil 2020.

Lamentablemente, el Colegio de Arquitectos del Ecuador-Núcleo del Guayas (CAE-Guayas) como se lo conocería después, por malas administraciones posteriores perdería relevancia en el quehacer profesional, constituyéndose en un gremio “solo de nombre” que está lejos de ser una organización con capacidad para orientar los rumbos del ejercicio profesional – local y provincial – principalmente en urbanismo, que era el punto más crítico de la ciudad. La complejidad



política local tuvo un impacto en el desarrollo urbano de Guayaquil y el CAE-Guayas <sup>120</sup>se convertiría con el pasar de los años en un espectador de las anomalías urbanas sin mayor capacidad para exigir y proponer alternativas hacia un urbanismo coherente y pertinente para con los desafíos de la ciudad.

En la misma dirección, Loor (2019) argumenta que: “el sometimiento de la cosa pública al interés privado”, constituye la principal política urbana que no permite gestionar el uso del suelo y muchos menos, tener un desarrollo urbano, organizado, ordenado y técnico. En otras palabras, boicoteando la implementación eficiente del Plan Regulador del arquitecto Cubillo Renella. Además, simultáneamente hubo un discurso político local – con resonancia a nivel nacional – que pretendía posicionar a la ciudad como un polo de desarrollo donde para Béjar (2019): “las personas de distintas provincias del país migraron a Guayaquil para asentarse residencialmente y buscar trabajo, encontrándose con que no había trabajo y después los políticos que entraron a la alcaldía pensaron que había que utilizar a estas personas con fines políticos y electorales”, donde esta población en su gran mayoría sumaría nuevos asentamientos informales.

### **6.2.2. El nacimiento del emblemático barrio Urdesa**

En la década de 1950 la ciudad se ahogaba en su problema de falta de acceso a la vivienda, que era una de las principales necesidades de la creciente población de Guayaquil y tanto el Estado como actores privados impulsaron proyectos en ese sentido con sus respectivos intereses. Guayaquil continuaba recibiendo nuevos habitantes producto de la constante migración interna desde provincias de la región Costa y de varias de la Sierra, entonces estas personas al no tener acceso al suelo dentro de estas complejas dinámicas privadas de acaparamiento de tierra, se ubicaron en los suburbios de la ciudad. Por un lado, entre los años de 1942 y 1967, con la intervención del Estado con políticas públicas de instituciones como la Caja de Pensiones, la Caja del Seguro – posteriormente el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) – se llevaron a cabo programas de vivienda en Guayaquil como por ejemplo el barrio “Grace” – diseñado por Francesco Maccaferri en 1939 – y el barrio “Norte”, primeras soluciones habitacionales de interés público y social. Entre los programas de vivienda impulsados por IESS a parte de los ya señalados están: Pasaje 28 de Mayo (1945), Barrio Orellana (1948), Casas Colectivas

---

<sup>120</sup> Colegio de Arquitectos Provincial del Guayas(CAE-G).

(1950), Barrio del Seguro (1952), Rentas Luque (1952), Barrio Venezuela (1954), Barrio Guaranda (1956), Centro de Vivienda (1960), Ciudadela 9 de Octubre (1962), Ciudadela Bolivariana (1966), Ciudadela Moran Valverde (1966), Bloques Avenida Quito (1967-1975), Ciudadela Huancalvilca(1967-1978) (Rojas, Villavicencio, Becker y Chang, 1989, p.128). A pesar de, las políticas públicas por parte del municipio estaban más direccionadas a garantizar que los proyectos inmobiliarios privados se ejecuten con éxito mientras las necesidades de la población migrante no lograron de forma sostenida ser prioridad en la agenda pública municipal, obligando al gobierno central a intervenir y dar solución a la falta de vivienda en la ciudad. Es en este escenario donde se concibe el barrio Urdesa inspirado en los barrios residenciales y casas estadounidenses, dirigido a una población de renta media-alta y alta, mientras el Estado canalizaba esfuerzos en la construcción de bloques multifamiliares en vertical.

Según Jacobo Ratinoff (en El Universo, 2010), Urdesa fue un barrio que se construyó sobre una extensión de tierra aproximadamente de 300 hectáreas que fue adquirida por la empresa Constructora Edificaciones Ecuatorianas S.A en un remate público organizado por la Junta de Beneficencia de Guayaquil en 1954 a un costo de 15 millones de sucres. Ratinoff fue un empresario chileno que había salido de Chile en 1947 con destino a Venezuela sin embargo terminaría apostando por Ecuador, haciendo de Guayaquil su ciudad para trabajar. Él, junto a Ernesto Estrada Ycaza, hijo del banquero Victor Emilio Estrada Sciacaluga <sup>121</sup>y Julio Vinuesa Moscoso, cuñado de Ernesto Estrada Ycaza, casado con su hermana Leonor Estrada (+), llevaron a cabo el proyecto residencial Urdesa (Urbanizadora del Salado S.A). Cabe señalar que Ernesto Estrada – conocido como el aviador –, es hermano <sup>122</sup>, quien estaba como alcalde de la ciudad entre 1954 y 1956.

En Sesión Ordinaria del Concejo Cantonal celebrada el 26 de mayo de 1955 y presidida por el Sr. Emilio Estrada Ycaza, Alcalde de Guayaquil, se aprobó en segunda la Ordenanza, por la cual se autoriza la parcelación con fines de urbanización del terreno propiedad de Urbanizadora del Salado S.A. situado al noroeste de la ciudad, entre los brazos del Estero Salado, fuera del perímetro urbano, disponiéndose que ser enviada al Jefe Político del Cantón para que sea sancionada

---

<sup>121</sup> Víctor Emilio Estrada Sciacaluga (1891-1954) fue un banquero y economista, hijo primogénito del expresidente de Ecuador Emilio Estrada Carmona y María Victoria Sciacaluga. Estrada Sciacaluga fue presidente del Concejo Cantonal en 1944, siendo reemplazado por el Dr. Rafael Mendoza Avilés. También fue Gerente General de la Caja de Ahorros del Banco La Previsora, banco que quebraría en la crisis económica del 2000.

<sup>122</sup> Emilio Estrada Ycaza (1916-1961) fue uno de los ocho hijos de Victor E. Estrada Sciacaluga, siendo el historiador Julio Estrada Ycaza, uno de sus hermanos. Antes de ser alcalde fue concejal y es recordado por trabajar con los famosos esposos científicos Clifford Evans y Betty Meggers, con quienes realizó excavaciones, recolectando piezas determinantes en muchísimos sitios del país, principalmente de la región Costa.

de conformidad con la ley (Palacios, 2020, p.1).



Figura 25 - (Superior) Vista aérea de Guayaquil en 1955 junto al terreno adquirido por la compañía Edificaciones Ecuatorianas S.A para la urbanización del barrio Urdesa y Promoción para la venta de solares del proyecto residencial. (Inferior): Emilio Estrada Ycaza, Ernesto Estrada Ycaza y el Ing. Julio Vinuesa Moscoso.  
Fuente: La Revista de El Universo; El Universo; Antonieta Palacios. Guayaquil Historia Arte Arquitectura.

Para 1955, el Departamento del Plan Regulador durante la alcaldía de Emilio Estrada Ycaza, elaboró los planos de la urbanización Urdesa y el 30 de agosto de ese año, la calzada de la calle principal fue declarada vía pública (Hoyos y Avilés, 2006, pp.123-124). Cabe mencionar que en las elecciones de noviembre de 1955 hubo dos candidatos: Emilio Estrada Ycaza como titular y Carlos Guevara Moreno. El primero contaba con todo el apoyo de la maquinaria oficial. Si bien Guevara aventajaba a Estrada con 2000 votos en los distritos urbanos del cantón Guayaquil, Estrada consiguió tener una ventaja de 3.500 votos aprox. en el cantón (distritos urbanos y rurales) ganando así la elección (Burbano y De la Torre, 1989, p.402).

Existió voluntad política para lograr que el Plan Regulador del Municipio viabilice con celeridad proyectos como Urdesa, que venían de la mano con intereses particulares y económicos por parte de sus promotores, tanto actores privados como públicos que eran del mismo círculo social y familiar. La rentabilidad económica de estos proyectos a cargo de estos grupos económicos está por encima de normativas técnicas y de otras necesidades de la población, prima el lucro que se genere, se hace ciudad en función del capital. Entre octubre y noviembre de 1955, para la urbanización Urdesa ya existían las especificaciones técnicas para las aguas servidas y la altura de las edificaciones, y para finales de enero del 1957 se estableció el precio de comercialización de metro cuadrado de terreno en s/.20 sucres, pero en la práctica se cobró entre 120 a 150 sucres por m<sup>2</sup> (Hoyos y Avilés, 2006, pp.123-124). Este barrio fue impulsado para y por los grupos de interés, es así como las políticas públicas se difuminan entre lo privado y público, primando los intereses privados, constituyendo agendas de desarrollo urbano basado en políticas elitistas y no pluralistas, donde los sectores populares están al margen de estos procesos de ciudad.

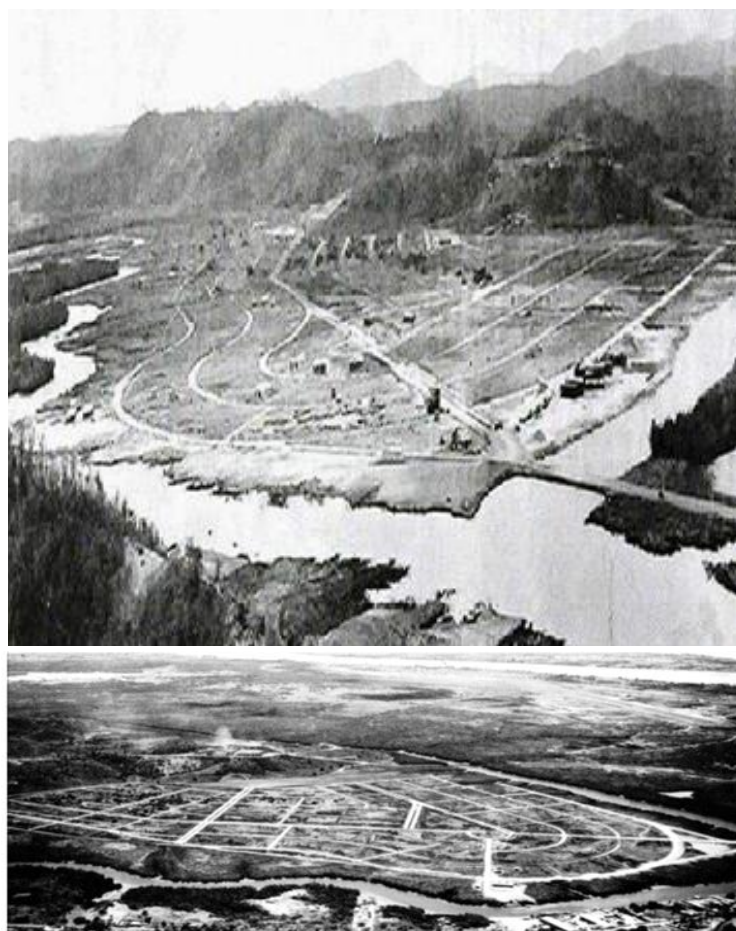


Figura 26 - Imágenes aéreas en la década de los 50 del barrio Urdesa sobre las riberas del Estero Salado, con presencia de cerros en el paisaje y las avenidas circunvalación Norte, Sur y Victor Emilio Estrada.

Fuente: Asociación Cívica y Cultural de Urdesa (ACCUR).

Este proyecto residencial al Norte de Guayaquil se inspira en ideas norteamericanas relacionadas al plan del conjunto residencial Radburn en New Jersey (1928), que consistía en un superbloque, una gran área vecindario (Brown, 2018, p.52) un sector residencial aislado y separado del tráfico de las principales vías de autos. También, funcionaría como otro asentamiento urbano privado y satélite, aislado del centro de la ciudad. Su ejecución tiene tres factores considerables que hicieron de este proyecto una propuesta urbana atractiva para la época: 1) en su diseño urbanístico participó el arquitecto chileno Alamiro González Valdebenito<sup>123</sup> en 1955, 2) según Julio Vinuesa Moscoso<sup>124</sup> (en El Universo, 2010), los lotes y casas se vendieron con éxito ya que contaban con créditos de hasta 10 años plazo otorgados por el banco la Previsora y 3) existía la demanda de una creciente clase media-alta que necesitaba vivienda y principalmente de una elite que migró del centro en busca de distancia de ciertos sectores populares que habían turgurizado el centro. En este proyecto, participó el Arq. Rafael Rivas Nevárez, formando parte de la empresa constructora Edificaciones Ecuatorianas S.A y de la Urbanizadora del Salado (Urdesa) entre 1953-1958 (Compte, 2007, p.124). Fue precisamente Rivas Nevárez<sup>125</sup> quien un año después del fin de la Segunda Guerra Mundial señaló que la anarquía urbana en el uso de suelo en Guayaquil estaba afectando la estructura urbana de la ciudad, fustigando la gestión del suelo desde lógicas públicas y privadas porque excluía y empujaba a los grupos vulnerables a vivir en la periferia.

Con respecto a Urdesa, si se habla simbólicamente en función de lo arquitectónico, representa un conjunto residencial propio del movimiento internacional moderno, con características particulares de la arquitectura moderna guayaquileña, producto de aportes e innovaciones de los arquitectos de la época. Algunas residencias tienen un alto valor en diseño arquitectónico, lo que le da un valor patrimonial que justifica su conservación. Urdesa central fue destinada para

---

<sup>123</sup> Alamiro González fue uno de los arquitectos más destacados de Guayaquil en el siglo XX. Nació en Santiago de Chile en 1919. Llegó a Ecuador en 1952 para trabajar en la Compañía de Edificaciones Ecuatorianas donde fue director del Departamento de Diseño hasta 1979. En la década de los 60, fue catedrático de Urbanismo en la Universidad Católica, donde aportó al diseño de varios edificios en este campus. Fue uno de los fundadores del Colegio de Arquitectos del Guayas.

<sup>124</sup> Julio Vinuesa Moscoso (1922-2012) fue un ingeniero que obtuvo su título en la Yale University de New Haven en Estados Unidos. De regreso al país constituyó la empresa Edificaciones Ecuatorianas-Urbanizadora del Salado, constructora de modernas ciudadelas en Guayaquil como Urdesa, Bolivariana y 9 de Octubre.

<sup>125</sup> Fue presidente del Colegio de Arquitectos Provincial del Guayas entre 1967-1968. Tuvo una amplia labor como docente en la Escuela Municipal de Bellas Artes, Universidad de Guayaquil, Universidad Laica Vicente Rocafuerte y Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

las familias de mayor renta mientras el sector de Miraflores para las de menor renta. Sin embargo, es aquí donde se procede a privatizar las riberas del Estero Salado, pese a ser un bien natural y público. Por un lado, las invasiones se asentaban en casas palafíticas a las orillas de los esteros y por el otro, los grupos económicos harían lo mismo, solo que para el rédito económico. Se puede concluir que la ausencia de una política municipal que regulase los márgenes de las riberas de los esteros perjudicó a los mismos. Estos ambientes acuáticos demandan una preservación y protección permanente, por lo contrario, el mal tratamiento dentro de los procesos de urbanización fue una falencia de la planificación urbana que, como herramienta técnica desde lo público, poco pudo hacer para normar en el caso de Urdesa, un gran terreno privado de 300 hectáreas fuera del perímetro urbano establecido en 1952. Igual mala fortuna tuvo el cerro adyacente al naciente barrio, según Rojas (2019), el cerro de Urdesa era mucho más alto y completo llegando hasta el estero Salado, pero se derrumbó gran parte de él para hacer el relleno de esta ciudadela, lo que trajo consigo una afectación que son las inundaciones en Urdesa.

Este proyecto urbanístico, puede tener aspectos positivos en lo arquitectónico y social – principalmente para sectores de renta media y alta –, pero no se puede dejar a un lado del análisis el contexto político, social y económico en el cual se ejecuta, es decir las influencias, los stakeholders, las políticas público-privadas locales e intereses particulares y económicos que crearon un marco institucional, político y económico, condicionando muchos aspectos del desarrollo integral de la ciudad, privilegiando a ciertos sectores sociales de la urbe y dejando efectos colaterales. Nuevamente, un intento de planificar Guayaquil con la creación del Departamento del Plan Regulador no tiene mayor relevancia ya que estas intenciones e instrumentos de planeamiento de la ciudad, son colocadas a la disposición de intereses económicos dentro de estos proyectos inmobiliarios de la época. Estas ideas de formar polos de desarrollo en la ciudad, alejados del centro en este caso, no se sustentan en ninguna estrategia de desarrollo territorial o nuevas centralidades, sino que representan las intenciones de las elites de buscar siempre distancia de las clases populares o de renta baja. Estas segregaciones espaciales van generando una configuración de la ciudad desorganizada, estos “polos” captan la inversión pública y privada, con ello plusvalía y van desfigurando el tejido urbano por las inercias de la concentración espacial del capital, en estos lugares elegidos por el interés privado, obligando a que la ciudad se adapte a ellas y no al revés. El hecho de contar con un Departamento de Plan Regulador y la intención de querer institucionalizar la planificación y regularización del uso y gestión del suelo

por parte de Cubillo Renella no garantizó que estos instrumentos institucionales cumplieren la misión para la que fueron creados, sino que además fueron colocados para sostener e impulsar los intereses particulares de la época.

No cabe duda de que Guayaquil es una ciudad receptora de migrantes – principalmente provenientes de otras provincias del Ecuador –, esta denominación es la que describe su naturaleza demográfica y el calificativo idóneo de su realidad, sin embargo, la negacionismo para priorizar la respuesta y acción política local a este factor característico del desarrollo de toda ciudad portuaria constituye un error de base. El rechazo por parte de las elites a esta migración va agudizar y complejizar más la configuración espacial de la urbe en función de la ubicación de la vivienda entre estratos sociales. Dicho en otras palabras, la configuración espacial de la creciente ciudad está sujeta a la voluntad de las elites de cada cierto tiempo alejarse y marcar distancia de las clases populares, lo que explica muy bien el inicio de las lógicas de ciudad dispersa en Guayaquil, complicando todo ejercicio de planificación urbana posible. Es necesario indicar que en la década de los 50 por ejemplo, Urdesa sigue ese patrón en una urbanización de densidad baja con viviendas unifamiliares mayoritariamente – existen multifamiliares próximos y sobre Lomas de Urdesa – como propuesta habitacional.

Por otra parte, el gobierno central lideró propuestas y soluciones habitacionales de densidad media sintonizando adecuadamente desde una mirada técnica a las necesidades de la época por ejemplo con el Centro de Vivienda de la Caja del Seguro (1958) por el arquitecto Almario González. Cabe hacer hincapié que previo a ello, en los 40, en un caso no común pero acertado la Municipalidad apostó por este tipo de proyectos habitacionales en altura – vivienda colectiva pública – donde en la alcaldía del Dr. Rafael Mendoza Avilés (1944 -1945) se impulsa la construcción de las Casas Colectivas de la Caja del Seguro (1945-1950) diseñadas por el arquitecto Héctor Martínez, que cuya propiedad pasó años después al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social(IESS). Paralelamente, de acuerdo con Rojas (2019) a finales de los 40, surgieron edificaciones de altura en el centro de la ciudad, lo que demandó una necesaria regularización de propiedad horizontal a inicios de los 60. Aquí destacan como primeras edificaciones bajo ese régimen, el edificio Propiedades – Premio progreso urbanístico 1965 – y el edificio gran Pasaje – Premio al Progreso Urbanístico 1966 – ambos diseñados por el arquitecto Simón Bolívar Jalón Feraud.



Guayaquil tuvo notables aciertos y un norte en materia habitacional con los proyectos multifamiliares en edificios de altura para una densidad media impulsados por el gobierno central, así como de densidad alta impulsados por iniciativa privada en el centro. Sin embargo, no se logró consolidar una política urbana que direccionara el crecimiento de la ciudad hacia arriba porque los intereses inmobiliarios y económicos del oligopolio del suelo colocaron como prioritarios su oferta residencial de lotes y casas. En esa dirección en 1955, Urdesa comenzó una agresiva campaña publicitaria en los principales diarios (Rojas, 2019, p.150) para el posicionamiento mediático y comercialización del proyecto que abogaba por las soluciones habitacionales unifamiliares de crecimiento territorial expansivo y horizontal. Es así como este imaginario de ciudad, este tipo de construcción espacial de lo habitacional toma más fuerza en Guayaquil y es legitimada por la agenda pública local y los ciudadanos como lo ideal en términos de desarrollo urbano, cuando por la naturaleza demográfica de la ciudad siempre fue otro error de base.

### **6.2.3. El traspaso de la actividad portuaria del centro al sur de la ciudad**

En esta misma década de los 50, en 1956 el Presidente de la República, Camilo Ponce Enríquez, firmó el decreto que, en Guayaquil trasladaría el puerto fluvial y marítimo – que inicialmente estaba ubicado sobre las orillas del río Guayas próximo al barrio las Peñas – hacia el sur de la ciudad. Camilo Ponce Enríquez <sup>126</sup>fue uno de los fundadores del Partido Social Cristiano (PSC) –, junto con Sixto Durán Ballén Cordovéz <sup>127</sup>– cuyo periodo presidencial se da entre 1956-1960 y que, particularmente en Guayaquil, se lo recuerda por su controversial orden de arremeter brutalmente contra ciudadanos en lo que se conoce como la masacre del 2 y 3 de junio de 1959 (El Telégrafo, 2013). En el libro “Ecuador: historia de la República” (1986) del escritor Alfredo Pareja Diezcanseco narra que esta masacre tuvo su antesala en Portoviejo el 28 de mayo de 1959. Un conscripto manabita Pablo García se había suicidado por el maltrato recibido por su jefe Galo Quevedo. Esto hizo que estudiantes y el pueblo enfrente a los militares, convirtiéndose en una riña tumultuaria donde murieron varias personas incluido Quevedo. Por ello, estudiantes de los principales colegios de Guayaquil se solidarizaron con lo sucedido en Manabí y declararon el 2 de junio un paro de 48 horas en el puerto principal, contando con el apoyo del

---

<sup>126</sup> Camilo Ponce Enríquez (1912-1976) fue ministro de gobierno en la tercera presidencia de Velasco Ibarra (1952-1956).

<sup>127</sup> Sixto Durán Ballén (1921-2016) fue un arquitecto ecuatoriano, presidente del Ecuador entre 1992 y 1996. Se vio envuelto en un tercer conflicto bélico con el Perú en 1994 conocido como la Guerra del Cenepa.



pueblo guayaquileño. Los estudiantes exigían la renuncia de varios ministros. Los manifestantes fueron reprimidos y atacados por la policía nacional dejando muertos y varios heridos. Luego, el gobierno de Ponce Enríquez instauró la ley militar y con tanques del ejército se controló Guayaquil.

Para la nueva ubicación del puerto en Guayaquil se escogió un punto en el sur de la ciudad, a la entrada del Golfo de Guayaquil, para construirlo, aunque de acuerdo con La Autoridad Portuaria de Guayaquil (APG) (2017) fue en 1950 cuando: “se estableció como lugar ideal el sur de la ciudad como ubicación idónea para el nuevo puerto, acogiendo el proyecto del capitán de navío Luis E. Jarrín”. Luis Eloy Jarrín Guerra, fue pionero de Hidrografía del Ecuador, he hizo importantes publicaciones científicas y navales en la década de 1930, entre esas, su libro *Conocimientos Prácticos de Ingeniería*.

Por otro lado, el puerto históricamente siempre ha sido de interés económico para las élites locales. El espacio portuario antes y después del gran incendio de 1896 contó con muelles privados que se extendían a lo largo de la ribera del río en la parte urbana desde el sector cercano al cerro Santa Ana hasta los astilleros del sur de la ciudad, sumando 21 muelles privados al norte del muelle fiscal y 14 muelles al sur de dicho muelle estatal hasta la avenida Olmedo (Rojas, 2019, p.69). Entonces la ubicación del nuevo puerto debía estar relativamente cercana para permitir su control, construyéndose en terrenos aledaños a la ex hacienda El Guasmo del magnate Juan X. Marcos. En la década anterior, el 31 de junio de 1944 por Decreto Ejecutivo 494, la hacienda El Guasmo de Juan X. Marcos se transfiere al municipio sin embargo el 11 de mayo de 1945 por otro decreto Ejecutivo 734 se revierte la hacienda El Guasmo a Juan X. Marcos (y otros herederos) (Rojas y Villavicencio, 1988, p.218). Según La Autoridad Portuaria de Guayaquil (2017) fue Juan X. Marcos quien logró que el Banco Mundial otorgase un préstamo de 13 millones de dólares para la construcción de la obra al sur de Guayaquil.

No obstante, la ubicación ideal técnicamente siempre fue Posorja – a 115 kilómetros de Guayaquil – por su calado natural de 15 metros, parroquia rural de Guayaquil. Esta ubicación era compatible con la propuesta del ferrocarril a la Costa desde Guayaquil para movilizar carga y población que se había propuesto en 1903. “El proyecto original contemplaba como destino final la población de Playas, con la posibilidad de extender un ramal hacia Posorja” (Hoyos, 2017). Según Estrada Ycaza en el tomo 3 de la Guía Historica de Guayaquil (2000), en 1909 por Decreto Legislativo se ordena la construcción de un ferrocarril que, partiendo de Guayaquil,

termine en una de las poblaciones de la Costa. Su financiamiento lo cubriría la municipalidad y se conformó la Junta Constructora del Ferrocarril a Playas cuya directiva en 1910 estaba compuesta por: Juan Illingworth (Presidente), Alfredo Baquerizo Moreno (Vicepresidente), Ricardo Gonzales Rubio (Secretario) y Rogelio Benites Icaza (Tesorero). Los estudios completos del trazado del Ferrocarril a Playas estarían a cargo del Ing. Gastón Thoret Jäger (Palacios, 2014, pp.206-207). Esta visión sobre el ferrocarril y su tentativa de comunicar Guayaquil con Posorja – entiéndase su ubicación estratégica para un puerto de aguas profundas<sup>128</sup>– en caso de haberse materializado hubiera servido para el cabotaje, principalmente si el nuevo puerto hubiera sido construido en Posorja.

Por lo tanto, la ubicación del nuevo puerto sobre los esteros Cobina y Del Muerto estaría fuera de los límites urbanos señalados por el Plan Regulador de 1952 de Cubillo Renella. Se puede decir que es indiscutible la importancia del Puerto de Guayaquil en la economía local y nacional con el comercio internacional dentro de la cadena de distribución de mercancías – exportaciones e importaciones – sin embargo, la alta rentabilidad económica histórica del puerto no se verá reflejada en el desarrollo urbano de todas las parroquias y sectores de Guayaquil, siendo esta una problemática constante que acompaña a la urbe en este proceso de desarrollo.

---

<sup>128</sup> El 26 de mayo del 2016, el presidente de la República Rafael Correa Delgado firmó el Decreto Ejecutivo 1060, con el cual autorizó el desarrollo, construcción y mantenimiento de instalaciones, la operación del servicio del Puerto de Aguas Profundas de Posorja, el dragado, construcción, mantenimiento y operación de un canal de navegación de acceso hasta Posorja, así como de la carretera que une Playas y Posorja, vía Morro, en la provincia del Guayas. Este puerto empezó a operar en agosto del 2019.



Figura 27 - Actividad mercantil y portuaria en 1929 sobre el río Guayas.  
Fuente: Carlos Endara Andrade. Documental Ecuador en 1929.



Figura 28 - Muelle fiscal sobre la ave. Simón Bolívar, Malecón de Guayaquil con las edificaciones de Aduanas, Inmigración y Capitanía del puerto, Yacht Club en 1938. Al fondo, los cerros Santa Ana y del Carmen.  
Fuente: Archivo Histórico del Guayas.

En ese entonces, el ministro de Obras Públicas del presidente Ponce Enríquez, el arquitecto

Sixto Duran Ballén Cordovéz, fue el encargado de impulsar el traslado de las instalaciones portuarias al Puerto Nuevo. Sixto Durán Ballén Cordovéz fue hijo de Sixto Durán Ballén Romero que era hermano de Clemente Durán Ballén Romero miembro de la JBG entre 1965-1990 (De la Torre, 2004, p.85). El traslado del puerto, no llevó consigo las actividades económicas que dependían del mismo, no consideró el mecanismo económico de la ciudad, entonces con la actividad portuaria en el malecón reducida a lo mínimo, la actividad comercial del sector fue reemplazada por la informalidad del contrabando y por la hipertrofia de actividades relacionadas al Mercado Sur, dando origen a “la Bahía” sobre lo que se conocía como “el Conchero”, iniciando de esta manera el comercio de productos contrabandeados en la zona (Dunn, 2016, p.194). La falta de coordinación entre el gobierno central y el Departamento del Plan Regulador del Municipio de Guayaquil, dentro del traslado del puerto, van a poner a prueba la planificación urbana de la ciudad, donde termina pesando más lo político que lo técnico, con repercusiones peyorativas espaciales como el detrimento en la época del sector sur del malecón Simón Bolívar y en la zona norte del barrio del Astillero<sup>129</sup>, por los tradicionales astilleros que existieron en la ciudad, actividad propia de la vocación marinera con la que nació la urbe.

En 1958 se creó La Autoridad Portuaria de Guayaquil estableciendo las pautas legales para la construcción del Puerto Nuevo e impulsar el desarrollo portuario marítimo dejando en el pasado la dificultad que tenían los barcos para arribar en los muelles por la sedimentación del río Guayas.

El primer presidente del directorio de la APG fue Juan X. Marcos, propietario de la hacienda El Guasmo, cuyos terrenos eran aledaños a las instalaciones del puerto recién inaugurado.

Carlos Arroyo del Río-antes de ser presidente-fue abogado de las empresas de Marcos, quien también era propietario de la Sociedad General de Crédito, entidad que se dedicaba a financiar a importadores y exportadores. Luis Noboa Naranjo trabajó para Juan X. Marcos, ganándose su confianza y convirtiéndose luego en su protegido.

Después de la muerte de Marcos, Noboa compro sus bienes y se dedicó a los negocios vinculados con el comercio exterior (El Telégrafo, 2013).

Es pertinente señalar, que Juan X. Marcos fue el propietario de la fortuna más grande del país,

---

<sup>129</sup> Se denominó barrio del Astillero a la zona ubicada al sur de la avenida Olmedo desde finales del siglo XIX. El Camal (actual barrio Cuba) fue su límite al Sur, el río al Este y la que se conoce como la calle 6 de marzo al Oeste. Más adelante, junto a esta actividad naval se ubicaron las industrias, dando origen a la calle de las industrias, conocida con este nombre por la cantidad de fábricas ubicadas sobre una extensa calle paralela al río.

siendo uno de los hombres más influyentes del Ecuador a comienzos del siglo XX. Posteriormente, Luis Noboa Naranjo fue en su época considerado como el hombre más rico del Ecuador, talentoso empresario que comenzó con exportaciones de arroz, posteriormente banano y que para 1961 habría creado La Industrial Molinera y Exportadora bananera Noboa. Luis Noboa Naranjo se casó con Isabel Pontón Ávila – procreando seis hijos: Luis, María Leonor, Isabel, María Elena, Diana y Álvaro – y tras su divorcio en 1968, en una segunda ocasión con Mercedes Santistevan Arosemena, quien se había divorciado de Ernesto Estrada Ycaza. Existen fuertes vínculos entre terratenientes, actores privados y políticos de la época, lo que permitió que hábilmente logaran montar una nueva infraestructura portuaria desde el aparato público estatal, beneficiando principalmente dentro de esta actividad económica a los negocios de esta elite local, como un mecanismo de acumulación de capital que consolidaría en los próximos años su hegemonía económica y política en la ciudad.

Fue en el gobierno del Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy – quien fue el vicepresidente y reemplazo de Velasco Ibarra en el cuarto velasquismo, un gobierno que se definía como antio-ligárquico y antimperialista –, el 31 de enero de 1963, que se inaugura el puerto con el arribo del buque ciudad de Guayaquil. Es oportuno recalcar que Carlos Julio Arosemena Monroy fue hijo de Carlos Julio Arosemena Tola, que fue presidente de la Junta de Beneficencia <sup>130</sup>en el periodo 1942-1952 y presidente interino de la República del Ecuador entre 1947 y 1948.

---

<sup>130</sup> La Junta de Beneficencia cambia su nombre a Junta de Beneficencia de Guayaquil en 1942.



Figura 29 - Puerto Marítimo y la Sabana que se aprecia en el horizonte, corresponde a la hacienda El Guasmo, propiedad de Juan X. Marcos para 1963.  
Fuente: Guayaquil 2020; Vistazo.





Figura 30 - Arribo del primer buque con el nombre de Ciudad de Guayaquil al inaugurado puerto marítimo en 1963.

Fuente: Autoridad Portuaria de Guayaquil.

En esta ocasión, la ciudad experimentó con el desplazamiento del puerto, – principal infraestructura de generación de riqueza de Guayaquil –, una polarización y expansión urbana en sentido opuesto a lo que estaba promoviendo al Norte con el proyecto residencial de Urdesa. Mientras tanto, en términos demográficos la ciudad continuaba su desenfrenado aumento poblacional y un año antes de dicha inauguración, la ciudad de Guayaquil para 1962 contó con una población de 507.000 hab. sobre una extensión de 2200 hectáreas, donde entre el periodo de 1950 - 1962, la tasa de crecimiento es de 7.3%, una de las tasas más altas de América Latina (Menéndez-Carrión, 1986, p.48). Es oportuno precisar que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos(INEC), dicha tasa fue 5.67% y que la población para 1962 fue de 510.804 habitantes, corroborando la tendencia de alto crecimiento demográfico donde casi se duplicó la población de 1950 que fue de 258.966 hab.

#### 6.2.4. La urbanización Los Ceibos en Guayaquil y la planificación a nivel nacional

A inicios de la década de los 60, durante la alcaldía (1959-1961) de Pedro J. Menéndez Gilbert<sup>131</sup> se le sumaba a Guayaquil otro proyecto urbanístico residencial de renta media-alta y alta, la ciudadela Los Ceibos de la Junta de Beneficencia de Guayaquil en 1960. Pedro J. Menéndez Gilbert ganó las elecciones municipales de 1959 venciendo en la contienda electoral a Carlos Guevara Moreno y a Luis Robles Plaza con el 48% de voto válidos en la ciudad (Burbano y De la Torre, 1989, p.411). Es conveniente recordar, que anteriormente Pedro Menéndez Gilbert había sido alcalde de Guayaquil (1951-1952) hasta diciembre de 1952 – por un corto tiempo en reemplazo de Carlos Guevara Moreno – cuando Velasco Ibarra en su tercer mandato presidencial lo llamó a ocupar la cartera de Defensa. Con esa ocasión, Emilio Estrada Ycaza reemplaza a Menéndez Gilbert y asume la alcaldía interinamente (Burbano y De la Torre, 1989, p.402). Es necesario señalar que Pedro Menéndez Gilbert fue hijo de Pedro J. Menéndez Navarro y Rosario Gilbert Pontón, hermana del Dr. Abel Gilbert Pontón, político y vinculado a la JBG. Así mismo se puede adicionar que en el directorio de la presidencia de la JBG del reelegido Dr. José de Rubira de 1964, consta el Sr. Fernando Illingworth Vernaza como administrador del proyecto urbanístico Los Ceibos (Sánchez, 2008, p.244), hijo de Francisco P. Illingworth Icaza, – vicepresidente de la República del Ecuador de Camilo Ponce Enríquez para el periodo 1956-1960 – en matrimonio con María Luisa Vernaza Robles, hija de Luis Vernaza Lazarte, quien fue director de la Junta de Beneficencia de Guayaquil entre 1922-1942. También, cabe mencionar que Assad Bucaram en 1962 como alcalde de la ciudad solicitó prisión para Pedro J. Menéndez Gilbert por incorrectos cometidos durante su administración (El Universo, 2012).

Por otro lado, este proyecto fue diseñado por el arquitecto Cubillo Renella, que para 1960 era Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Guayaquil, – consideraba necesaria y prioritaria la formación de nuevos arquitectos de Guayaquil para el desarrollo de la arquitectura y urbanismo local – cuando el sector de la hacienda Mapasingue no estaba masivamente poblada. Hay que tomar en cuenta que “conforme avanzaban los trabajos de la Urbanización Los Ceibos, promovida por la JBG, se realizaron campañas publicitarias para la venta de los terrenos” (Sánchez, 2008, p.246). Según Rojas (2019, pp.153-154) se consiguieron los permisos municipales respectivos, en septiembre de 1960, a través de la “Ordenanza de parcelación de

---

<sup>131</sup> Pedro J. Menéndez Gilbert (1922-1972) fue hermano de María del Rosario Menéndez Gilbert casada con Juan Alfredo Illingworth Baquerizo.



los terrenos de la Junta de Beneficencia en Los Ceibos” entre los kilómetros 4,5 y 6, 2 de la carretera a la Costa y luego la JBG realizó todo el proceso del círculo inmobiliario, es decir promocionó directamente la venta de estos solares e hizo publicidad inmobiliaria para la nueva urbanización a través de un spot publicitario televisivo – por primera vez en Guayaquil – en la reciente e inaugurada televisión local (canal 4) que empezó a transmitir desde diciembre de 1960, convirtiéndose en el más antiguo medio televisivo del país. Con Los Ceibos se afianza la estrategia de articular medios de comunicación locales con intereses inmobiliarios dentro de las lógicas de acumulación de capital presentes en la gestión del territorio de Guayaquil de stakeholders en acuerdo con la función pública local.

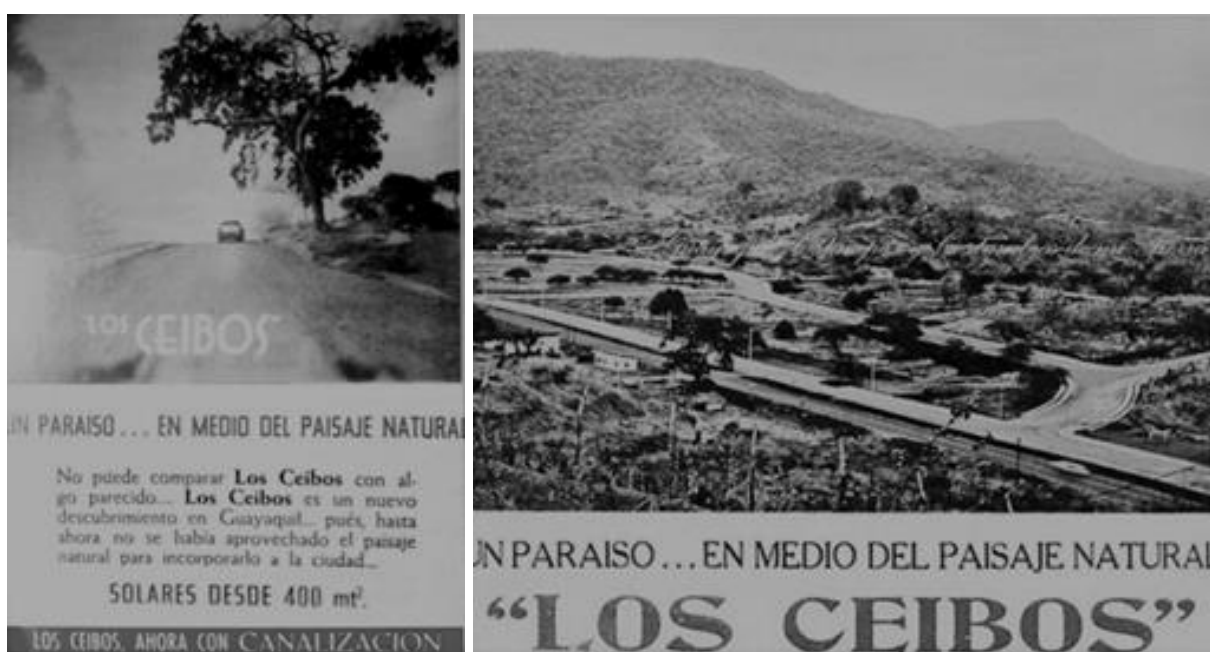


Figura 31 - Publicidad utilizada para promocionar la urbanización Los Ceibos de la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

Fuente: Alberto Sánchez Varas. La historia de la Junta de Beneficencia, tomo II.

Con los Ceibos se repite el patrón de las elites de abandonar el centro de la ciudad como ya lo habían hecho con el barrio del Centenario y Urdesa, no obstante, esta suburbanización de las clases altas urbanas se encaja en una tendencia y patrón latinoamericano de segregación residencial por factores socioeconómicos e inclusive raciales. Para Sabatini (2003), este patrón consiste en que los grupos superiores de la escala social se concentran en las áreas centrales, con la mejor edificación y arquitectura, configurando *barrios de alta renta* que excluyen a los grupos pobres aquellos que fácilmente pueden representar sobre el 50 por ciento de la población

de cada ciudad (pp. 3-4). De hecho, de esta forma se va apuntalando la desintegración social urbana en Guayaquil donde estos grupos desfavorecidos “sin opción de acceder al suelo en barrios mejores, tanto por su alto precio como por las normas de zonificación que defienden la “exclusividad” de esos barrios, se encuentran forzados a comprar o invadir suelos en localizaciones segregadas” (Sabatini, 2003, p. 19).

Paralelamente a la promoción y construcción del barrio Los Ceibos, el 26 de mayo de 1961 durante el gobierno de José María Velasco Ibarra – en su cuarto mandato presidencial (1960-1964) – se crea El Banco Ecuatoriano de Vivienda (BEV), mediante el Decreto de Ley de Emergencia No.23, con la finalidad de atender el déficit de vivienda con lo que respecta a la demanda habitacional del Ecuador. En esta década se impulsan y construyen en Guayaquil, los Bloques Multifamiliares de La Caja del Seguro (1964-1967) del arquitecto Pablo Graf y los Bloques Multifamiliares de La Atarazana (1965-1973) del Banco Ecuatoriano de la Vivienda por José Furioiani y Virgilio Poveda (Bamba, 2016, p.39). Es importante aclarar que Velasco Ibarra no pudo concluir su cuarto mandato porque el Congreso lo sustituyó – por su pretensión de gobernar dictatorialmente – por su vicepresidente Carlos J. Arosemena Monroy – nieto del banquero Eduardo Arosemena Merino – lo que ocasionó su retorno a Buenos Aires.<sup>132</sup> Por otra parte, es importante hacer hincapié que el político guayaquileño Jaime Nebot Velasco fue parte de la administración del Dr. José María Velasco Ibarra, además de ser padre de Jaime Nebot Saadi.

Con el derrocamiento del presidente Carlos Julio Arosemena Monroy <sup>133</sup> – exiliado en Panamá – por parte de una Junta Militar en julio de 1963, un golpe de Estado encabezado por Ramón Castro Jijón, se instauró un gobierno militar constituyéndose un triunvirato junto a Marcos Gándara Enríquez y Luis Cabrera Sevilla. Ramón Castro Jijón era el oficial de mayor antigüedad queda como presidente de la junta militar del Ecuador entre 1963-1966. Cabe acotar que un año antes, Jhon F. Kennedy, había recibido en la Casa Blanca por invitación oficial al Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy en 1962 para restablecer diálogos y suavizar tensiones que se podían haber generado entre ambos países durante el cuarto velasquismo. Por otro lado, Carlos

---

<sup>132</sup> Después de ser elegido presidente en 1933 y depuesto en 1935, José María Velasco Ibarra se exilió en la ciudad de Sevilla, en el valle del Cauca en Colombia. Se marchó de Sevilla para radicarse en Buenos Aires, lugar al que volvió varias ocasiones por sus reiterados exilios. En 1938 - en su condición de divorciado – se casó con la poetisa y compositora argentina Corina Parral Durán.

<sup>133</sup> Carlos Julio Arosemena Monroy (1919-2004) volvió a la política en 1967 como diputado ante la Asamblea Constituyente. Además, resolvió sus diferencias con Velasco Ibarra y lo apoyó en la campaña que lo llevó a ser presidente por quinta en 1968.

Julio Arosemena Monroy protagonizó como mandatario algunos polémicos episodios relacionados a su estado étlico frente autoridades de otras naciones como por ejemplo durante la visita del presidente chileno Jorge Alessandri a Guayaquil en diciembre de 1962 o lo sucedido con el embajador de Estados Unidos Maurice Bernbaum y el gerente de la naviera estadounidense Grace Line, Robert Stranton en Carondelet en Quito el 10 de julio de 1963. Este tipo de acciones y errores lo condujeron al descredito. (El Comercio, 2019).



Figura 32 - (Izq.) Fernando Illingworth Vernaza a avanzada edad en relación a los 24 años que tenía cuando participó en el proyecto residencial Los Ceibos de la JBG. (Der.) Dr. José María Velasco Ibarra, Jaime Nebot Velasco y Carlos Julio Arosemena Monroy haciendo campaña política en Guayaquil en 1960. Fuente: myheritage.es; Guayaquil 2020.

A nivel nacional el plan de desarrollo económico y social en el periodo de 1964-1973, buscaba institucionalizar la planificación urbana-regional, donde el principal problema regional gira entorno del sector agrario y la estructura de la tenencia de la tierra, en relación a lo urbano, se enfocará solamente a la vivienda, las migraciones campesinas y el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado, donde el primero y último no lograran cumplir las metas fijadas (Villavicencio, 1983, pp.86-87). Por otro lado, el gobierno militar expedía un decreto el 28 de agosto de 1964, que colocaba bajo control del Ministerio de Previsión Social y Salud Pública a la Junta de Beneficencia de Guayaquil, lo que originó la protesta de esta Institución y otras, agrupándose en lo que se conoció como “Fuerzas Vivas” (Sánchez, 2008, p.248). La intención del régimen militar era que formasen parte del Sistema y Plan Nacional de Salud Pública, sin embargo, la JBG y su modus operandi, más allá de la administración de entidades de Salud, no comprometería sus negocios inmobiliarios, donde radicaba su principal interés en términos de

autonomía económica y poder político por el control del suelo urbano sobre los vastos terrenos de la que era propietaria, en un Guayaquil que expandía su territorio y perímetro urbano. Para el 30 de septiembre de este mismo año, la JBG logró un acuerdo con el gobierno militar, donde queda como una entidad adscrita al Ministerio de Previsión Social y Salud Pública manteniendo su autonomía (Sánchez, 2008, p.249).



Figura 33 - Vista aérea de la urbanización Los Ceibos en 1960.  
Fuente: Guayaquil 2020.

#### **6.2.5. Guillermo Cubillo Renella: un corto paso como alcalde de Guayaquil y su producción arquitectónica para la ciudad**

El arquitecto Cubillo Renella se definía como un liberal y consideró necesario por diferencias ideológicas, marcar distancia del partido CFP. Guillermo Cubillo comprendió que, si pretendía que la ciudad llevase un desarrollo urbano técnico, debía arriesgarse a llegar a la máxima dignidad local para desde ahí, con poder sobre la toma de decisiones y voluntad política impulsar los cambios profundos que Guayaquil demandaba. De esta forma, decide enfrentar como candidato a la alcaldía de Guayaquil a Assad Bucaram conocido como “Don Buca” del CFP en 1962, siendo derrotado por este último. No tuvo fortuna en esas elecciones sin embargo su participación fue valorada por su perfil profesional, ganándose un alto reconocimiento de la

ciudadanía, lo que lo posicionaba como un técnico idóneo para ser alcalde en un futuro.



Figura 34 - Arquitecto Guillermo Cubillo Renella pierde la alcaldía de Guayaquil contra Assad Bucaram en 1962. Fuente: Guayaquil 2020.

Dentro del régimen de gobierno instaurado por la Junta Militar en el Ecuador (1963-1966), los ejecutivos cantonales o alcaldes serán designados mediante decretos supremos, sujetos a libre remoción de ser el caso, retomando la figura del presidente del Concejo Cantonal manteniendo todas las facultades que el poder le otorga a los alcaldes. La dictadura destituyó a Assad Bucaram y se colocó al abogado Carlos Luis Plaza Dañin como presidente del Concejo Cantonal entre 1963-1964. Según el historiador Paul Ochoa (2019): “varios concejos renuncian y será el tercer Concejo Cantonal colocado por la dictadura que posiciona a Cubillo Renella como Presidente del Concejo Cantonal el 8 de junio de 1965”. Es en este escenario de dictadura militar, que el arquitecto Guillermo Cubillo Renella fue designado por decreto como alcalde de Guayaquil en el mismo año que el Dr. Gonzalo Ycaza Cornejo asume como presidente de la JBG.

Quince días después de su posesión Cubillo Renella viaja a Quito con una finalidad, que según Ochoa (2019) era: “impulsar la asociación de municipios del Ecuador<sup>134</sup>, debiéndose reunir en Guayaquil para celebrar su fundación. Las autoridades impiden la asociación. Se realizaron dos cabildos abiertos donde Cubillo Renella habla del derecho de los pueblos a la libre asociación y que era necesario retornar a la democracia. En ambos cabildos las facciones afines a la dictadura proponen la destitución de Cubillo”.



Figura 35 - El arquitecto Guillermo Cubillo Renella posesionado presidente del Concejo Cantonal en 1965 por la dictadura.

Fuente: Guayaquil 2020.

Para el arquitecto Antonio Loor (2019), la razón por la cual Cubillo Renella sale de la presidencia del Concejo Cantonal de Guayaquil se deba a: “el hecho de haber criticado a la dictadura y planteado la autonomía”, costándole el cargo. De lo mencionado, existe el oficio escrito por el arquitecto Guillermo Cubillo Renella como presidente del Concejo Municipal dirigido al Jefe

<sup>134</sup> El 10 de octubre de 1941, en el primer el Primer Congreso de Municipios del Ecuador en Quito por resolución se propone que exista una Asociación de Municipios del Ecuador para mantener y fomentar la intermunicipalidad para la cooperación entre los municipios. El 27 de enero de 1966 entre en vigencia la primera Ley de Régimen Municipal, en la que se va a reconocer oficialmente la existencia de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) (decreto Supremo N° 185).

Civil y Militar del Guayas, Los Ríos y Manabí, el Coronel Marcos V. González, el 18 de julio de 1965 en respuesta al oficio No.650110-DI-1B-julio 16/65:

Aviso recibo de su comunicación de fecha 16 del presente, contraída a dejar constancia de que estando en vigencia la “Ley Militar”, no es posible llevar a cabo reunión alguna de carácter político.

Al respecto, me cumple manifestar a usted que las reuniones efectuadas por el M.I. Concejo Cantonal, incluyendo la de la reciente Comisión Ampliada, no pueden ser consideradas de índole política. Si entre las obligaciones que competen a la Municipalidad se encuentra el velar por los intereses de la ciudadanía, no podía la I. Corporación, ni yo como Presidente de la misma permanecer indiferente al sangriento drama que vive la ciudad de Guayaquil.

Esta Presidencia no ha hecho otra cosa que responder a un unánime clamor general de justicia, en su más pura expresión. Por eso, en varias oportunidades anteriores a la última y tremenda crisis, formule repetidos llamamientos a la reflexión y comprensión, tanto a gobernantes como a gobernados, para el establecimiento de un clima que propiciaría un leal entendimiento entre ecuatorianos, que fomentara la unidad del país y que condujera a nuestra Patria, sin violencias ni sobresaltos, al régimen de derecho que anhela la ciudadanía. La protesta personal del Presidente del Concejo, hubo de producirse ante el despliegue de fuerzas y ante el trato discriminatorio de que se hizo objeto a esa ciudad, actitud en la cual no se consideró ni la respetabilidad de ilustres instituciones, como la Universidad de Guayaquil, ni el derecho de la prensa a la libre expresión de ideas, ni siquiera la inviolabilidad del domicilio, garantía inalienable en toda colectividad civilizada.

Por otra parte, Señor Jefe Civil y Militar, y refiriéndome concretamente al texto de la antedicha comunicación, no se ha tenido noticia alguna de que la ley de Seguridad nacional, a la que posiblemente alude dicho oficio, haya sido aplicada por la H. Junta Militar de Gobierno, en lo tocante a la “Ley Militar”, pues, según decreto No. 2871 publicado en el Registro Oficial, que la puso en vigencia, expedido por la citada Junta, corresponde al Presidente de la República ( en este caso el de la H. Junta Militar), “declarar zona de seguridad todo el territorio nacional, o determinada circunscripción del mismo, y decretar el imperio de la Ley Militar”(art. 90., literal j). En ningún caso tal atribución corresponde a quienes ejercieren seccionalmente mando o jurisdicción en el país.

Hago así conocer a usted mi pronunciamiento al texto de su oficio de la referencia sin prejuicio de someter a consideración del M.I Concejo de mi Presidencia en razón a que atenta directamente a sus legítimos derechos.

DIOS, PATRIA y LIBERTAD (Cubillo, 1965).



Se puede afirmar que la figura referencial en el área de urbanismo de Cubillo Renella en el poder local como la máxima autoridad constituyó una nueva oportunidad para de poder planificar, ordenar y estructurar urbanísticamente Guayaquil, sin embargo, por lo señalado anteriormente es destituido y deja el puesto equivalente a ser alcalde de Guayaquil el 21 de septiembre de 1965. Fue reemplazado por el médico Jorge Higgins Jaramillo<sup>135</sup> que estuvo en el cargo de Presidente de la Municipalidad de Guayaquil hasta 1966.

Aunque se haya acertado en colocar al ciudadano idóneo por su bagaje profesional y sus conocimientos en urbanismo adquiridos en Chile para ejercer la alcaldía de Guayaquil por parte de la dictadura, al final, la intromisión política del régimen militar en la gestión municipal de Cubillo Renella y su respuesta de no subordinación, causó que prescindieran de sus servicios. Con su salida de la alcaldía, también deja el cargo de Director del Departamento del Plan Regulador el arquitecto Roberto Béjar Suéscum como un acto de lealtad y respaldo al arquitecto Cubillo. Resulta lógico señalar que, Guayaquil necesitaba a la cabeza un profesional de la capacidad técnica del arquitecto Cubillo Renella, lamentablemente este no pudo llegar por las vías democráticas del voto y aunque lo consiguió a través de la dictadura militar, la misma se convertiría en un problema para él al momento de dirigir y administrar la ciudad. Era evidente que se necesitaba un nuevo orden urbano y político para consolidar un desarrollo urbano de calidad en Guayaquil, pero ese ideal en esa ocasión se desvaneció por los intereses político-militares de la dictadura.

Al mismo tiempo, el contexto político y social por el cual atravesaba Guayaquil y Ecuador fue complejo, por un lado, Guayaquil y la proliferación de asentamientos informales sobre las periferias y por el otro, un periodo de inestabilidad política nacional que pasaba por la autoproclamada dictadura de Velasco Ibarra en 1961 contra la injerencia del gobierno de Estados Unidos hasta la instauración de un gobierno militar no democrático durante el contexto geopolítico de la Guerra Fría. Entre esos años, coyunturalmente en 1959 empezaba el gobierno de Fidel Castro en Cuba producto de la Revolución cubana, que provocó la caída del dictador Fulgencio Batista.

En fin, si bien el proceso de urbanización era bastante creciente no había una inquietud, ni

---

<sup>135</sup> El Dr. Jorge Higgins Jaramillo (1908-2004) se casó con Eliane Fuente Joannet. Sus hijos son: Grace, casada con Frank Dubke Graffunder; Joyce, casada con Emilio Ginatta Saccone; Bernardo, casado con Lucía Bejarano Orrantía; Helen, con Clemente Pino Gómez; y James, casado con María Leonor Plaza Aray. Sus nietos son los Dubke Higgins, Ginatta Higgins (Emilio, Gisella y Giovanni), Higgins Bejarano, Pino Higgins y Higgins Plaza.



técnica, ni política, para particularizarlo en un plan-texto, sino que era enfrentarlo por medio de acciones, principalmente, relacionadas con el sector agrario, lo que respondía al momento histórico; crisis bananera y diversificación de la producción mercantil agrícola para el mercado externo, que apoyen al débil proceso de industrialización (Villavicencio, 1983, p.87).

El gobierno central tendría su mayor interés en solucionar los problemas del agro ecuatoriano vinculados a la tenencia y producción de la tierra, donde lo urbano en las ciudades tendría una menor importancia, lo que no lograría construir una política nacional territorial que se articule con los planes reguladores o políticas urbanas en los cantones de las distintas provincias del país. Cabe mencionar que los inicios de la reforma agraria en Ecuador se dan a finales de los años 30, por la presión social que buscaba cambiar prácticas injustas de los terratenientes sobre los campesinos, como lo fueron los huasipungos, tierra cedida por parte de los terratenientes a los indígenas a cambio de trabajo que ese mismo indígena debía realizar en beneficio del terrateniente, donde estas tierras cedidas eran estériles arenales andinos del páramo de la Sierra. Ya en los años 60, esta injusticia social hizo que indígenas comenzaran a movilizarse, y junto al eco que, hacia la Revolución cubana en sudamérica, en 1964 entró en vigor la reforma agraria. Es evidente que el Ecuador, tenía una problemática grande en su planificación territorial regional, que demandaba prioritaria atención por su insostenibilidad y afectaciones causadas a la ciudadanía y particularmente al pueblo indígena, en un país donde la mayoría de las provincias son de la Sierra y que para la época de 20 provincias: 10 estaban en la región andina, 4 en la región amazónica, 5 en la región litoral y 1 en la región insular.

Sin embargo, el caso de Guayaquil para el gobierno central era de carácter crítico por la falta de infraestructura básica como agua potable y alcantarillado en las zonas periféricas, sumándose al déficit de vivienda por la constante cantidad de migrantes – migración interna – que recibía la ciudad. Este escenario caótico, donde la municipalidad no se daba abasto para dar soluciones a las necesidades básicas insatisfechas<sup>136</sup>(NBI) de esta población que migraba a la urbe porteña y que terminaba en condición de pobreza. Además, permitió que la agenda pública local elitista sea colocada como prioritaria para el cabildo por actores políticos y privados, articulándose a los promotores inmobiliarios de la época como la JBG, direccionando el desarrollo urbano de Guayaquil bajo lógicas privadas de crecimiento de la ciudad y no en un ejercicio planificado de

---

<sup>136</sup> Necesidades Básicas insatisfechas (NBI) es el método para identificar carencias en la población y caracterizar la pobreza. En América Latina es un método muy utilizado, recomendado y utilizado por la CEPAL a partir de la década del 80 pero que había sido propuesto en la década de 1960. Las necesidades básicas son: vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo.

crecimiento urbano y de bien común colectivo. Es decir, quienes determinan hacia donde crece la ciudad son actores privados, utilizando el aparato municipal de carácter público para esa visión de ciudad fragmentada, segregacionista, dispersa y mal articulada territorialmente. Es en este escenario que los asentamientos informales que dieron origen al histórico suburbio en la década de los 50 van a incrementarse con esta política urbana municipal que tiene su principal foco e interés en avalar el desarrollo inmobiliario de los grupos económicos locales. Como resultado de lo señalado, se obtiene una nula capacidad para gestionar el suelo de forma organizada pese a contar con la institucionalidad como rectoría en la regulación del territorio urbano y así mitigar el problema de informalidad en la ciudad. En los próximos años, esta situación empeoró y se convirtió en una estructura de captación de votos para el proselitismo político local, donde los sectores marginales serían vistos como votos en masa a cambio de promesas electorales, presas fáciles por estas condiciones precarias de necesidades básicas insatisfechas y pobreza.

Si bien es cierto, el arquitecto Cubillo Renella va a intentar colocar una visión de ciudad planificada en la década de los 50, pese a, no pudo liderar las transformaciones urbanas que la ciudad necesitaba desde sus participaciones en la alcaldía porque paralelamente en esos años tuvo una gran producción arquitectónica como arquitecto particular en ejercicio de su profesión.

Su obra como arquitecto es basta, destacándose, entre otros, los siguientes proyectos: Compañía de Seguros La Unión (Primer Premio al Progreso Urbanístico 1950), Sociedad D'Asistencia Garibaldi (1950-1955), Edificio Massuh (1950-1955), Estadio de Tennis Francisco Segura Cano (Primer Premio al Progreso Urbanístico, Edificio de usos especiales, 1952), Escuela Modelo del Consejo Provincial del Guayas (1952), Colegio de la Inmaculada Concepción (1953), Biblioteca Municipal de Guayaquil (Premio al Progreso urbanístico 1959), Edificio De Prati (Premio al Progreso Urbanístico 1954), Edificio Arroyo del Río (1955-1960), Casa Guillermo Cubillo (1955), Colegio Dolores Baquerizo (1956), Edificio Junta de Beneficencia de Guayaquil (1956), Guayaquil Tennis Club, en asociación con el Arq. Alamiro González (Premio al Progreso Urbanístico 1957), Hotel Palace (Premio al Progreso Urbanístico, edificio tipo renta 1958), Banco de Guayaquil (Primer Premio al Progreso Urbanístico, edificios especiales 1958), Banco de Londres y Montreal Limitado (Premio al Progreso Urbanístico 1961), Santuario de la Virgen del Perpetuo Socorro (1959), Edificio Cornejo Campusano (1959), Edificio Loayza Enríquez (1960), Edificio "Casas y Predios" (1960), Templo Adventista (1960), Escuela Gabriela Mistral (1960), Proyecto urbanístico de la Ciudadela Los Ceibos para la Junta de Beneficencia de Guayaquil (1960), Sociedad Tungurahuese (1960-1962), Casa Helger Olsen (1961), Cine Sucre (1961), Seminario Mayor de Guayaquil (1961), Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso, en colaboración con el Arq. Fernando

Parcha (1968-1970), Banco central del Ecuador, Regional Guayaquil, en colaboración con los arquitectos Fernando Parcha y Nelson Valencia (1968-1972), Casa Irene Paladines (1969), Hospital Oncológico de SOLCA (1976).

Para la Compañía Técnica de Construcciones, donde era el principal socio, desarrolló los siguientes proyectos: Biblioteca y Museo del Colegio Nacional Vicente Rocafuerte, Edificio Luis Vernaza, Edificio Carlos Gómez Rendón, Edificio Bertullo (Premio al Progreso Urbanístico 1956), Edificio 10 de Agosto 205 y Pichincha, Bloque Multifamiliares de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, en 1956; Edificio Moisés Abbud (Premio al Progreso Urbanístico Edificio tipo renta, 1959), Casa Abdón Calderón Muñoz (Premio al Progreso Urbanístico, Edificio residencial, 1959), en 1959; Guayaquil Bolting Company, en 1964, Colegio de los Sagrados Corazones y Colegio Técnico Simón Bolívar.

Realizó algunos proyectos fuera de la ciudad de Guayaquil, entre otros: Colegio Borja en Cuenca (1951), Iglesia Parroquial y Centro Educacional en Vinces (1956), Casa Guillermo Cubillo en Salinas (1956), Sanitario de la Liga Ecuatoriana Antituberculosa de Cuenca (1956), Compañía de Cervezas Nacionales en Quevedo (1959), Hospital de Jipijapa (1959), Desarrollo del Plan Regulador Urbano de Milagro (1976) (Compte, 2007, p.39).

Haciendo la lectura de su obra, se puede comprobar que como arquitecto se puso a las órdenes de la Junta de Beneficencia de Guayaquil en reiteradas ocasiones, inclusive diseñando el Edificio Sede de esta Institución. Fue uno de los principales arquitectos de la JBG. Además, Cubillo Renella tuvo como objetivo dotar de estéticos edificios a la ciudad, imponiendo un lenguaje de arquitectura moderna con características particulares que se podrían definir como guayaquileñas y que contrarrestaban con lo que construían los ingenieros contemporáneos a su época. Según Cubillo Renella (en Trama, 1979): “muchos de ellos ingenieros en aguas servidas, alcantarillado que no tenían la menor idea de arquitectura y comenzaron a hacer cosas horribles siguiendo normas italianas”. Estos ingenieros con sus construcciones dejaron su huella en Guayaquil al reproducir el lenguaje arquitectónico neoclásico, neobarroco, etc., lo que en palabras de Cubillo Renella, fue una “guerra a muerte” con ellos, donde él quería imponer su estilo y ellos tratarían de desacreditar y desvalorizar su producción y obra, diciendo que su arquitectura era demasiado moderna (Trama, 1979, p.75). La influencia de la arquitectura italiana neoclásica fue fuerte en Guayaquil, donde lo sucedido con Cubillo Renella, se sincroniza con los ideales del arquitecto brasileño Oscar Niemeyer, que buscaba romper con ese pasado de la arquitectura colonial portuguesa como referente paradigmático de belleza para imponer sus ideas y formas que giraban en torno a la arquitectura moderna. Mientras, Niemeyer impulsaba a nivel internacional el lenguaje de arquitectura moderna brasileña, Cubillo Renella impulsó a nivel local junto

con otros arquitectos de la época un lenguaje de arquitectura moderna guayaquileña.

Cabe recordar que después del terremoto de Ambato en 1949, donde se habían destruido las ciudades cercanas de Guano, Pelileo, Patate y Pillaro y un tercio de Ambato, siendo esta la ciudad que sufrió el daño más drástico, a raíz de esto, los ingenieros quedan reconocidos como los constructores legítimos para garantizar la seguridad estructural de los edificios en el país y no los arquitectos. Por otro lado, el arquitecto Héctor Martínez Torres en la década de los 30 ya señalaba que era difícil ser arquitecto en la época, ya que se privilegiaba a los ingenieros por encima de los arquitectos, dentro de una consigna que era quedarse con los entes ejecutores – los ingenieros – y librarse de los entes pensantes – los arquitectos – que solían hacer observaciones y críticas a los procesos constructivos. Para el arquitecto Antonio Loor (2019): “de esta manera y en el siguiente orden cronológico en el país se promulga la Ley de Ingeniería y Oficios Afines en 1954, posteriormente vino la Ley de Ingeniería y Arquitectura en 1968 y en 1974 se contó finalmente con la Ley del Ejercicio Profesional de la Arquitectura”. Este marco legal amparaba la construcción dentro del quehacer del arquitecto.

Por otro lado, retomando la participación del arquitecto Roberto Béjar Suéscum en estos procesos de gestión urbana municipal, es importante indicar que ocupó el cargo de Director del Departamento del Plan regulador en 1964, contando con la experiencia previa del cargo de Subdirector de Obras Públicas del Municipio de Guayaquil en 1962, donde su trabajo se enfocó en la dotación de servicios básicos como alcantarillado y agua potable en la ciudad. En esta misma década, en 1965 asumió el cargo de Director del Departamento de Construcción y Ornato de la municipalidad (Compte, 2007, p.34). Es oportuno indicar que el arquitecto Roberto Béjar fue llamado por el arquitecto Cubillo Renella para ocupar estos cargos en 1964 y 1965.

Ahí (Dirección de Obras Públicas del Municipio) fue que me llevó Guillermo como una primera ayuda y después me llevó al Plan Regulador, donde había estado Enrique Huerta que no estaba graduado pero que había tenido mucha experiencia en cuestiones de desarrollo urbano y se hicieron planes reguladores, pero yo cuando llegué, viví una situación política muy desorganizada, muy inestable. No había calidad en las personas que se elegían, no había calidad en los miembros del Concejo Municipal, ni en la Prefectura, en el Concejo Provincial, no había calidad en eso (Béjar, 2019).

En esa época Béjar (2019) indica que: “todo se resolvía a base de pequeñas resoluciones que no buscaban solucionar los problemas de la ciudad a largo plazo, ya que los políticos de ese entonces permitían las invasiones porque la política pensó más en ganar un voto”. Los votos de

las personas en consideración de vulnerabilidad en esos asentamientos informales y esa fue una gran lucha que tuvieron los arquitectos que participaron en la función pública local de ese entonces.

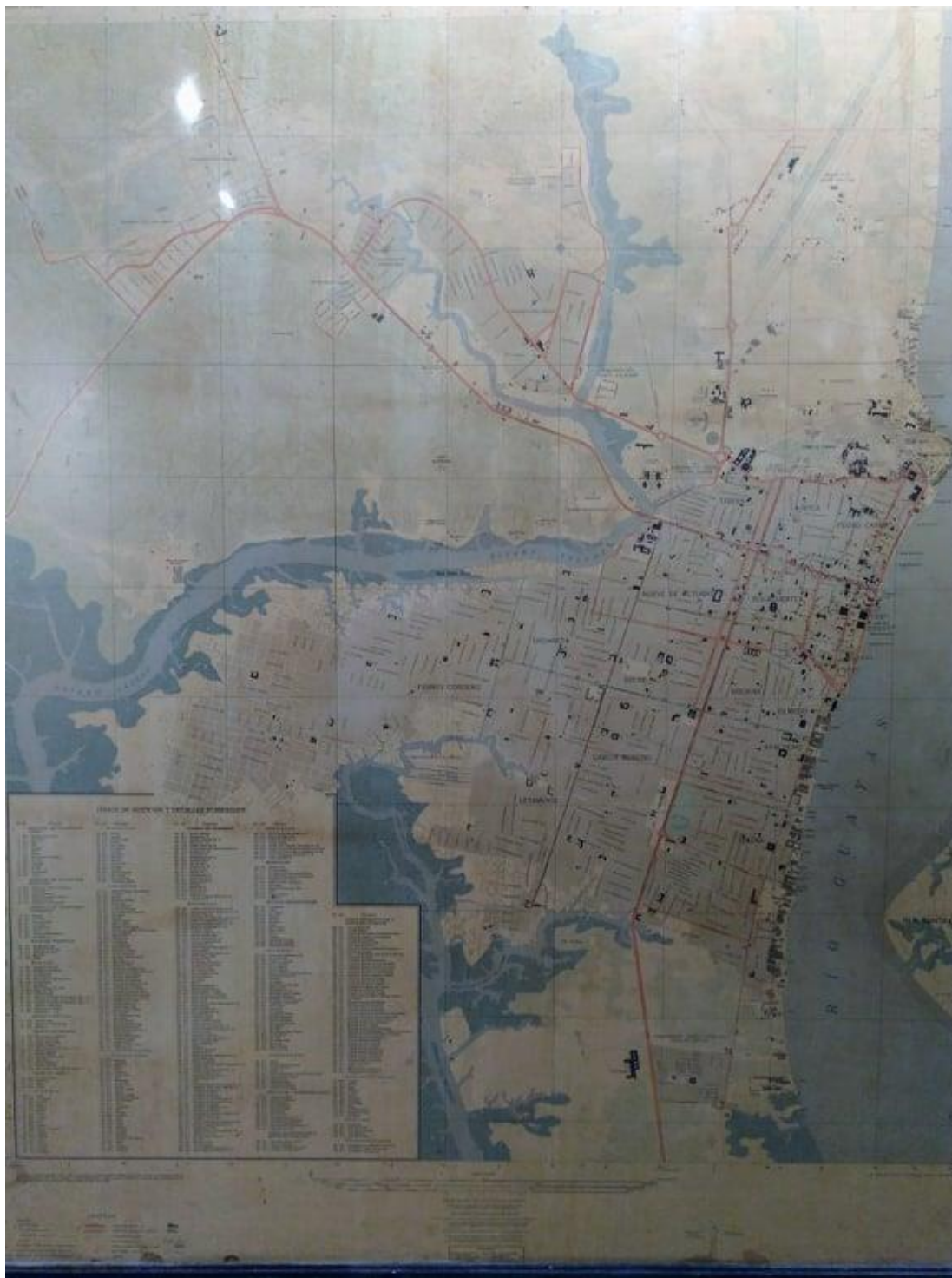


Figura 36 - Plano de Guayaquil dibujado en 1964. Compilación de fotografías – tomadas en agosto y septiembre de 1959 – por métodos fotogramétricos en 1961 (Revisión en febrero y marzo de 1963).  
Fuente: Instituto Geográfico Militar (IGM) en colaboración con el Inter American Geodetic Survey (IAGS).

Para el año de 1967, llegó Assad Bucaram Elmhahlin nuevamente a la alcaldía de Guayaquil hasta 1970. Un año antes, en 1966 se había creado el Comité de Rehabilitación para Barrios Suburbanos de Guayaquil (CRUBS), con el objetivo de mejorar las condiciones de los suburbios que se estaban consolidando en la ciudad. Como bien afirma Roncayolo (1988): “no es posible dejar de lado las agrupaciones o asociaciones que junto a la institución municipal participan conflictivamente o no en el desarrollo de la ciudad, en el encuadramiento territorial de la población” (p.113). Es decir, evitar la desintegración social urbana, que fácilmente puede darse por la falta de mecanismos de participación ciudadana para la gobernanza urbana, la segregación socioespacial causada por procesos de urbanización excluyentes y la ausencia de acciones institucionales que busquen mejoras espaciales en los sectores más vulnerables y periféricos. Por otro lado, el mismo año, el arquitecto Enrique Huerta impulsó un Plan General Urbano (1967) y a inicios de los 70, un Pre-Plan General Urbano en 1972. Además, en esta década, el arquitecto Cubillo Renella, entre 1973 y 1974 retomó la Dirección Técnica del Plan Regulador de Guayaquil durante la alcaldía del arquitecto Juan Péndola Avegno en el periodo 1973-1976, siendo este último designado por Decreto Supremo de la dictadura militar de Guillermo Rodríguez Lara que gobernó hasta 1976, tras el derrocamiento en 1972 de Velasco Ibarra en su quinto mandato presidencial (1968-1972).

### **6.3. Plan de Desarrollo Urbano liderado por el arquitecto Enrique Huerta con asesoría de las Naciones Unidas para Guayaquil (1974-1976) durante la Dirección del Departamento de Planificación Urbana (DPU) del arquitecto Marcelo Asanza Acayturri.**

En las décadas de los 60, 70 y 80 Guayaquil va consolidando un modelo de ciudad expansiva impulsado por intereses privados y actores públicos – político-administrativos – afines a estas dinámicas del mercado del suelo local, promoviendo una urbanización formal e informal. La tugurización del centro de la ciudad con sus desalojos, nuevos asentamientos urbanos sobre ex haciendas y proyectos residenciales para las clases de media y alta renta impulsados por actores privados e institucionales fuera de los límites de la ciudad son características que aparecen en este complejo escenario de ciudad. La movilidad urbana y sus alternativas de innovación también se vieron afectadas por esta política de desarrollo que no tiene su norte en lo técnico ni en lo racional sino más bien en intereses particulares y económicos dentro de un urbanismo de mercado. Dentro de este escenario de inconsistencias, el municipio bajo el liderazgo del arquitecto Juan Péndola Avegno, consigue gestionar la elaboración de Plan de Desarrollo Urbano

con asesoría de las Naciones Unidas para Guayaquil (1974-1976) dentro de un ejercicio multidisciplinario que contaba con el arquitecto Enrique Huerta y Marcelo Asanza junto con otros arquitectos locales y profesionales. Los arquitectos Jorge Diab, César Haro, José Nuñez, Jorge Morán, Lourdes Becerra, Omar Banchón, Jaime Vera y Eduardo Barcia, los sociólogos Dr. Armando Abad, Dr. Javier Espinosa y Lic. Jaime Roca, el economista Eduardo Romero, la abogada Letty Chang y el ingeniero Leonidas Drouet. Como expertos de las Naciones Unidas estaban el Director General del Proyecto, arquitecto Fernando Guardia, el sociólogo Manuel Atal, los economistas Alfredo Becker, el economista de proyectos Víctor Contreras y el arquitecto Alfredo Rodríguez (Peralta y Moya, 1979, p.10).

### **6.3.1. Hacia el tercer intento de planificar Guayaquil: la visión del arquitecto Enrique Huerta Noboa en los 60**

En la década de los 60, Guayaquil se había consolidado junto con Quito, la capital del Ecuador, como las ciudades con la mayor concentración de actividades comerciales, industriales y administrativas. Guayaquil, particularmente como un centro económico importante del país y puerto principal, lo que colateralmente impulsa consigo un crecimiento poblacional dentro de un sistema social, político y económico bastante complejo, que apuntala rápidamente una caótica estructura de desigualdad social y económica. Esa realidad, se convierte en un factor constante que afecta la construcción del tejido urbano de la ciudad, al presentar por un lado asentamientos informales por falta de acceso al suelo y tráfico de tierras; y por el otro, un oligopolio del suelo, con dueños de la tierra urbana con capacidad de influenciar en las políticas urbanas municipales y en la toma de decisiones en el desarrollo urbano de la ciudad. En estas circunstancias y condicionantes, la ciudad antes de 1975 contó con esfuerzos que buscaban encaminarla hacia un tercer intento de planificar su territorio, dividido en tres propuestas para el ordenamiento urbano de Guayaquil: el Plan General Urbano de 1967; el Pre-Plan General Urbano de 1972 y el Esquema de División en Distritos de Planificación y Estructura Vial de 1973-1974 (Peralta y Moya, 1979, p.16).

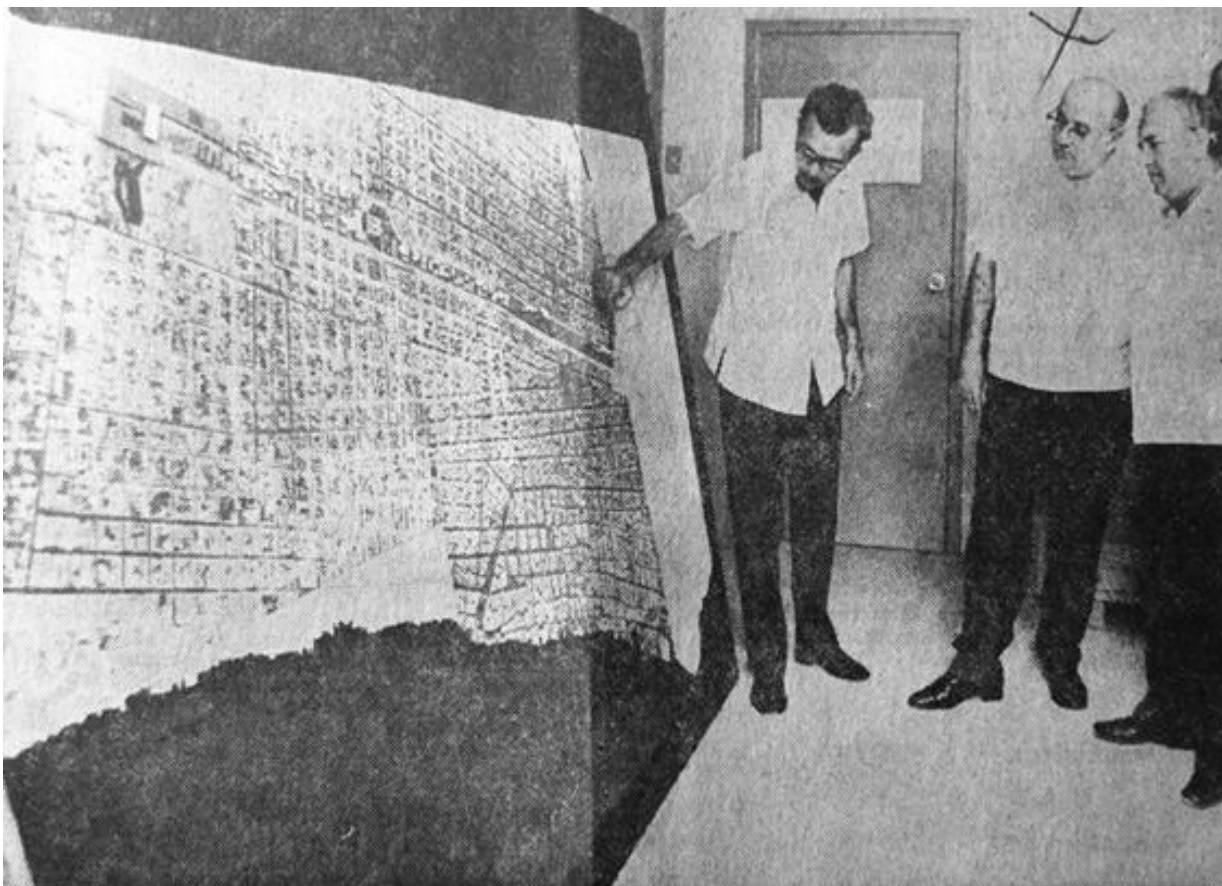


Figura 37 - Los arquitectos Péndola, Cubillo y Huerta en 1973 analizando Guayaquil y su trazado urbano.  
Fuente: Guayaquil 2020.

Guayaquil, dentro de la política nacional de industrialización por sustitución de importaciones adoptada por países de la región con mayor fuerza en tiempos de la postguerra – después de la Segunda Guerra Mundial –, se convirtió en un enclave de crecimiento industrial incipiente con una capacidad limitada de generar empleo en el sector y una baja demanda de consumo, pero que a mediados de los setenta lograría consolidarse como un polo industrial del Ecuador (Menéndez-Carrión, 1986, p.49). Como antesala a lo señalado, se tiene que durante la segunda administración municipal (1967-1970) de Assad Bucaram, existieron incongruencias espaciales en ese proceso de industrialización de la ciudad, ya que las nuevas zonas de desarrollo industrial fueron colocadas al otro extremo de Guayaquil y no junto a las nuevas instalaciones portuarias, generando un desequilibrio y polarización de la urbe en términos de territorio y que más tarde motivó la construcción por parte del gobierno nacional de la vía perimetral para unir sur y norte, puerto y sector industrial (Dunn, 2016, pp.194-196). Esto se debió a que las industrias quedaron ubicadas próximas – y con abastecimiento de agua – a la Planta de Agua Potable La Toma ubicada en el km 26 de la vía a Daule, que fue inaugurada por el alcalde Rafael Guerrero



Valenzuela<sup>137</sup> en 1950.

En los sesenta, Assad Bucaram Elmhalm fue alcalde en dos ocasiones, en los periodos de 1962-1963 y 1967-1970<sup>138</sup>, ambos periodos con el partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP). Los errores espaciales continuaban construyendo una ciudad dispersa que cada vez más, comprometía y dificultaba un desarrollo urbano de calidad en la ciudad. Hay que destacar que, a nivel arquitectónico, Assad Bucaram tuvo aciertos como por ejemplo impulsar la construcción del nuevo museo de la ciudad en 1968 inaugurado en 1970 donde las paredes exteriores del mismo estaban cubiertas por murales del artista Jorge Swett. Se construyó sobre la misma manzana, detrás de la biblioteca municipal construida en 1958 sobre la anterior que fue demolida en 1934.



Asaad Bucaram E., al momento de intervenir en la TV

Figura 38 - Assad Bucaram Elmhalm.  
Fuente: Dennis P. Carvajal. El Universo.

---

<sup>137</sup> Rafael Guerrero V. (1915-2008) fue un periodista y radiodifusor que ocupó el cargo del alcalde entre 1947 hasta 1950, venciendo en esas elecciones a Rafael Mendoza Avilés. Desde su radio CRE Satelital emitió posiciones contrarias al gobierno nacional de León Febres-Cordero. Fue gobernador de la provincia del Guayas en la presidencia de Rodrigo Borja en 1988 durante la alcaldía de Elsa Bucaram.

<sup>138</sup> Assad Bucaram E. (1916-1981) fue sacado de la alcaldía y desterrado a Colombia en 1963, cuando se instauró la dictadura militar de la Junta Militar de Gobierno que presidió el Capitán de Navío Ramón Castro Jijón. En 1966 cuando la dictadura fue derrocada, el país retorna al sistema constitucional y Bucaram Elmhalm regresa a Ecuador, siendo elegido diputado de la Asamblea Constituyente (donde fue nombrado vicepresidente de la misma). Al año siguiente, ganó por segunda vez las elecciones seccionales a la alcaldía de Guayaquil.

Cabe señalar que la falta de un plan urbano que fuese respetado en ese contexto político local y nacional era evidente donde la expansión desordenada estaba destruyendo la posibilidad de crear una ciudad urbanísticamente correcta, con un urbanismo racional. El arquitecto Enrique Huerta Noboa en su artículo “El Proceso de la Renovación Urbana, su aplicación en Guayaquil” señaló que: “creo que todas las personas que han observado este fenómeno en Guayaquil concordarán conmigo en que esta expansión desordenada data de 35 años acá, ya que la primera noticia de la formación de un barrio suburbano hacia la gran sabana del sur oeste, se la tiene con el Barrio Ayora por el año 1930, siguiéndole Garay” (en Construyendo, 1965, p.7).

También, para 1965 el arquitecto Enrique Huerta, hizo hincapié sobre la ausencia de una política pública que remedie este mal urbano engendrado en la sociedad y la ciudad con implicancias estructurales peyorativas en lo socio-económico.

Hay que renovar, hay que cambiar la situación urbana y coordinarla con las necesidades de la época. Hay que analizar la región y sus posibilidades de producción, hay que dar solución económica urgente al 50% por lo menos de las familias de Guayaquil que tienen rentas que oscilan alrededor de los \$ 500 mensuales o menos.

Renovar es no solo resolver el problema físico de la ciudad dotándola de casas, parques, calles pavimentadas, etc. sino también dar la solución económica y la solución social a la familia urbana.

El proceso de la renovación demanda estudio previo, análisis de las condiciones físicas, sociales y económicas imperantes en la urbe y la región, y la posibilidad de mejorarlas. Diagnosticando el mal, se procede a determinar la política a seguirse, ya sea que se trate de erradicación total de tugurios, rehabilitación de las áreas en decadencia, cambios en la zonificación, rehabilitación del centro cívico y los centros históricos de la ciudad, recuperación del paisaje (cerros, colinas, estero de agua salada, etc.) destruido por la implantación de tugurios en los cerros y orillas del Estero Salado.

La política de renovación no puede delinarse sino es mediante un Plan General Urbano bien trazado, en que la zonificación, la legislación y el sistema administrativo local que lo apoyan, tengan gran fuerza y aceptación popular.

Además, no podemos olvidar que la financiación y el control de ejecución son vitales en el plan, ya que sin dinero no es posible realizar y sin control efectivo y enérgico en el cumplimiento de las leyes de erradicación y zonificación el plan puede quedarse en el papel, o no cumplirse como estaba previsto.

Es de vital importancia que el Concejo Cantonal de los pasos necesarios para la constitución de una oficina de Plan Regulador dotada de todo el personal técnico capacitado y procure la asesoría técnica necesaria para el cumplimiento de la finalidad primordial de este momento: “La aprobación de un Plan General Urbano para Guayaquil”.

No es posible que la ciudad más grande del país en número de habitantes y problemas urbanos no tenga legislación urbanística definitiva (a pesar de haber contado con estudios bien fundamentados) por la poca preocupación o las crisis de orden político financiero que ha venido sufriendo el Municipio Guayaquileño.

Norma de proceder político para los Concejos era propiciar la invasión de tierras municipales, gravísima responsabilidad, causante del actual caos urbano (Huerta en Construyendo, 1965, pp.7-8).

En esta dirección, para finales de la década de los 60 y a comienzos de la siguiente, el arquitecto Rafael Castro Abad, graduado en la Facultad de Arquitectura de Montevideo en Uruguay, expresó que:

Los tugurios tienen carencia o déficit de servicios sociales en el conjunto, tales como escuelas, centros de salud, centros comerciales, boticas, etc. En Guayaquil predominan dos tipos de tugurios: el Central que circunda el Centro Comercial y Administrativo de la Ciudad, de alta densidad poblacional (1.400 a 1.800 habitantes por hectárea) en casas de uno o dos pisos deterioradas. El tugurio suburbano tiene baja densidad poblacional (270 a 350 habitantes por hectárea) pero está constituido por viviendas precarias, carentes de servicios públicos y sociales, aunque se vienen haciendo esfuerzos para dotar a estas áreas de canalización y pavimentación. [...] Las principales causas del tugurio son: el desequilibrio socio-económico, pues, la gran masa desposeída de mínimos ingresos que constituyen más del 70% de la población son obligados por la mecánica social a ubicarse en cuartuchos mínimos del tugurio central o desplazarse hacia la periferia, agrandando el área suburbana. [...] La carencia de Planificación Territorial y de una racional política de desarrollo y equipamiento de servicios para las áreas rurales que procure el afincamiento del hombre del campo y disminuya la emigración hacia la ciudad (Castro en El Universo, 1970).

Es oportuno indicar que el arquitecto Enrique Huerta y su postura de visión de ciudad estaban en sintonía con las declaraciones que hizo cinco años después del arquitecto Castro Abad en el curso de Promoción Social Universitaria organizada por la Universidad Católica y el centro Ximena. La preocupación por la no formulación y creación de políticas urbanas que aplacaran los problemas estructurales económicos, sociales y espaciales para el desarrollo urbano en Guayaquil es evidente en los técnicos de la época. Las no políticas que se convierten en políticas van a perjudicar a la ciudad y su sociedad, esa inacción intencionada o ralentización de un

proceso urgente para corregir los rumbos de la urbe por parte de concejales de turno va a dinamitar las bases necesarias para la proyección de una ciudad organizada, urbanísticamente eficiente, compacta, integrada e inclusiva hacia finales del siglo XX.



Figura 39 - Encuentro de arquitectos en la terraza de Yacht Club posterior a la creación de la Facultad de Arquitectura de Guayaquil Sentados de izq. a der.: Arquitectos Enrique Huerta, Rafael Castro Abad, Guillermo Cubillo, Ing. Galo Yépez, Héctor Martínez Torres, Rafael Rivas, Xavier Quevedo y Juan Péndola Avegno.  
Fuente: Revista Memorias Porteñas en Diario Expreso.

Entonces, acorde al patrón de crecimiento urbano acelerado que experimentaron la mayoría de ciudades de las América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, Guayaquil desarrolló una segregación residencial en términos de clase, incrementándose, lo que altera drásticamente la configuración espacial de la ciudad (Menéndez-Carrión, 1986, p.49). Es decir, un contrato socio-espacial clasista, tácito e impuesto por los grupos dominantes. Como resultado, se consolida en la ciudad un modelo de urbanización que paralelamente impulsa la generación de pobreza, donde desarrollo y exclusión van juntas de la mano y que las élites entienden como normal dentro de sus lógicas de ciudad.

Esta combinación de circunstancias, ha originado el rápido proceso de crecimiento de la población urbana, debido prioritariamente a las altas tasas de movimiento migratorio campo-ciudad, lo cual incide en la formación de zonas urbanas diferenciadas, con grandes contrastes

sociales, económicos y físicos. Las ventajas del proceso de urbanización tienden a ser anuladas por los inconvenientes del sistema, encontrándose así, déficit y segregación de servicios públicos, mala utilización del suelo, polarización y segregación residencial, subidos costos de adecuación de tierras, altos índices de desempleo y subempleo, marginalidad de un gran porcentaje de la población, coincidente con la formación de tugurios, conventillos y los denominados barrio suburbanos, constituyen formas marginales de desarrollo urbano (Peralta y Moya, 1979, p.10).

Es necesario analizar con *sindéresis* que las políticas urbanas locales de la época tienen una gran responsabilidad en que estos males se hayan multiplicado y no mitigado con el pasar de los años. Esta urbanización diferenciada o urbanismo selectivo, donde unos gozan de privilegios y otros no, donde se degradan y precarizan las periferias urbanas en la creciente ciudad representa un ejercicio de poder de dominación. Es decir, la población que habita en estos sectores, se ve afectada y dominada por la imposición de una estructura de desigualdad en infraestructura pública, lo que aumenta su condición de vulnerabilidad, haciéndolos manipulables para ser alineados a los intereses particulares del orden urbano impuesto por estos grupos económicos y políticos. A este punto, el no continuar con orden los procesos de planificación urbana, merman la capacidad de garantizar eficiencia en el funcionamiento de la ciudad y de su incipiente metropolización:

Por otra parte, la ausencia de un continuado proceso de planificación que permitiera organizar, dirigir y controlar el crecimiento urbano, sobre todo en sus aspectos físicos, ha contribuido a que la ciudad presente actualmente un conjunto de problemas que dificultan su funcionamiento como un conjunto urbano y comprometen su desarrollo. De continuar el proceso con las características y tendencias brevemente expresadas arriba, la problemática de la ciudad de Guayaquil adquirirá una dimensión mayor, que tornará la tarea de planificación en una empresa difícil y costosa (Peralta y Moya, 1979, p.10).

Por estos repetidos errores en el desarrollo urbano de Guayaquil, para 1967 se propone en el Plan General Urbano que la expansión urbana de la ciudad sea ordenada, hacia las siguientes áreas: el sector Oeste(suburbio); el Guasmo al Sur; la isla Trinitaria al Sur Oeste y el sector Norte. La estructura urbana propuesta en esta planificación está conformada por seis distritos:

Distrito Sur: que comprende aproximadamente el Guasmo con una propuesta de 476.000 habitantes.  
Distrito Sur Oeste: (Isla Trinitaria) con una población propuesta de 143.000 habitantes.  
Distrito Central: Comprende el viejo casco de la ciudad y llega hasta la calle 21, la población propuesta es de 600.000 habitantes.  
Distrito Central Oeste: Comprende la parte del actual suburbio con una población propuesta de 360.000 habitantes.

Distrito Norte: Es un sector donde se localiza parte de las nuevas áreas residenciales de la ciudad y del actual aeropuerto internacional, la población propuesta es de 316.000 habitantes.  
Distrito Nor-Oeste: Corresponde a una serie de áreas residenciales de reciente desarrollo (ciudadela Urdesa, Miraflores, Paraíso, Los Ceibos y los sectores aledaños), la población es de 380.000 habitantes.  
El Plan General Urbano de 1967 tiene una población planificada de 2'3000.000 habitantes que se localizan en los distritos anteriormente mencionados. (Peralta y Moya, 1979, p.16).

No obstante, según Peralta y Moya (1979), este plan no fue concluido y no tuvo vigencia oficial, pero también señalan que: “sin embargo, el actual desarrollo urbano de Guayaquil depende en gran parte de los lineamientos físicos de éste y es así como los diseños del nuevo alcantarillado sanitario y los acueductos de la ciudad siguen siendo calculados y trazados de acuerdo a los lineamientos de este plan” (p. 16). Por consiguiente, se puede decir que este plan también fue la base para trabajar en el Pre-Plan General Urbano de 1972 y que marcó directrices para la planificación de 1974.

### **6.3.2. Infraestructura verde y cultural de Guayaquil en las décadas de 1960 y 1970**

Es importante decir que en estas décadas hubo una sintonía entre la propuesta urbana municipal y el gobierno nacional de convertir el sur de la ciudad en el nuevo polo de desarrollo de Guayaquil. Una evidencia de aquello, es durante el quinto periodo presidencial de José María Velasco Ibarra en 1968, donde se impulsó el rediseño del parque que se conoce como Parque Forestal sobre el antiguo hipódromo que había dejado de funcionar, siendo reemplazado por chanchas deportivas principalmente de fútbol. Este proyecto urbano de relevante interés local y que recibió inversión pública por parte del gobierno central para su ejecución, nace dentro de la idea de desarrollar la expansión urbana hacia el sur por el Puerto Nuevo. Guayaquil carecía de un gran parque, lo cual era necesario dotar de una infraestructura verde de esas dimensiones en la ciudad, más aún cuando el municipio no gestionó la construcción del Parque Municipal de mayores dimensiones. La ciudad de Quito por su lado contaba dentro del Plan Regulador de 1942, diseñado por el arquitecto uruguayo Jones Odriozola, con el parque La Carolina sobre los terrenos de la ex hacienda La Carolina de su última propietaria María Augusta Urrutia Barba que lo había heredado de su tía Carolina Barba Aguirre, donde la gran mayoría de área fue donada al Municipio de Quito en 1939. Así como en la región, por ejemplo, Sao Paulo ya contaba para 1954 con el Parque Ibirapuera, proyecto trabajado por el arquitecto Oscar Niemeyer, artista y paisajista Roberto Burle Marx y el Ingeniero agrónomo y arquitecto paisajista Otávio Augusto Teixeira Mendes, concebido en el marco de conmemoraciones del IV centenario de la ciudad.

Por otro lado, el escritor Manuel Benjamín Carrión <sup>139</sup>impulsó la creación de la Casa de la Cultura en Quito en 1944 – creada por el gobierno de Velasco Ibarra, donde el proyecto arquitectónico es autoría del arquitecto René Denis Zaldumbide – y en Guayaquil un año más tarde se funda La Casa de la Cultura -Núcleo del Guayas bajo la presidencia del arqueólogo Carlos Zevallos Menéndez. Sin embargo, fue en 1949 que, por decreto legislativo, el Municipio tras-pasa gratuitamente a La Casa de la Cultura Núcleo Guayas, el sitio donde hoy se encuentra el edificio institucional (Rojas y Villavicencio, 1988, p.219). El complejo fue diseñado por el arquitecto Cubillo Renella en un terreno municipal ubicado frente a la Plaza del Centenario, pero no se construiría en su totalidad quedando incompleto. El bloque uno que corresponde al área cultural y administrativa se construyó mientras que el bloque dos que contenía un cine y teatro no fue construido. El edificio en su fachada principal tiene un mural del escultor Alfredo Palacio Moreno<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Manuel Benjamín Carrión (1897-1979) fue un escritor lojano, diplomático, miembro ejecutivo permanente de la UNESCO y promotor de la cultura ecuatoriana en el mundo. Autor de muchas obras literarias entre ellas: El cuento de la patria (1967). Fundador de la Comunidad Latinoamericana de Escritores junto a Neruda, Asturias, García Márquez, Fuentes y Vargas Llosa. Recibió el premio Benito Juárez en México en 1968 junto al biólogo argentino Federico Leloir y el arquitecto brasileño Oscar Niemeyer.

<sup>140</sup> Alfredo Palacio Moreno (1912-1998) fue un escultor ecuatoriano nacido en Loja, autor del monumento a Eloy Alfaro en Guayaquil y fue Director de la Escuela Municipal de Bellas Artes de la ciudad durante 32 años. Fue padre del Dr. Alfredo Palacio González que fue vicepresidente en la presidencia del Coronel Lucio Gutiérrez quien fue derrocado, donde asumió como presidente del Ecuador entre 2005 y 2007.



Figura 40 - Proyecto de La Casa de la Cultura- Núcleo del Guayas en proceso de construcción frente a la plaza del Centenario.

Fuente: La memoria de Guayaquil.

En octubre de 1970, comienza la construcción del Teatro Centro Cívico <sup>141</sup> en el Parque Forestal y por falta de presupuesto dicha obra se ralentiza. Fue en la alcaldía de Antonio Hanna Musse <sup>142</sup> entre 1978 y 1981 que mediante un convenio con el Banco Central se logra refinanciar el proyecto donde este espacio público se convertirá en un importante lugar para la ciudad por sus áreas verdes y plazas para eventos culturales. En este parque se colocará el monumento del artista Oswaldo Guayasamín <sup>143</sup> conocido como la Patria Joven.

Guayaquil antes del Parque Forestal apenas contaba con el American Park que funcionó desde 1922 hasta 1967 construido por Rodolfo Baquerizo Moreno, ex presidente del Concejo Cantonal desde 1917 hasta 1919 y hermano del ex presidente del Ecuador Alfredo Baquerizo Moreno

---

<sup>141</sup> El Teatro Centro Cívico estaba previsto ser inaugurado para el sesquicentenario de Guayaquil, pero tuvo retraso y no se cumplió dicha meta.

<sup>142</sup> Antonio Hanna Musse (1935-1997) fue periodista de radio y presentador de noticias de televisión. En 1946 se inició en la estación radial CRE. Fue muy conocido en Guayaquil y a nivel nacional por su programa televisivo “La calle lo Contó”. Fue hermano de José Hanna Musse, Director del partido Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE) y ganó las elecciones municipales para alcalde en 1978.

<sup>143</sup> Oswaldo Guayasamín (1919-1999) fue un pintor, escultor y muralista indígena ecuatoriano. Fue parte de la era dorada de pintores latinoamericanos del siglo XX junto con Antonio Berni, Candido Portinari, Rufino Tamayo, Diego Rivera, Miguel Alandía Pantoja, etc. En 1995 inició su proyecto más importante, el espacio arquitectónico “La Capilla del Hombre” en el barrio Bellavista en Quito.



(1916-1920). Este parque estaba construido en 2, 5 hectáreas de terreno que le fueron arrendados al Municipio de Guayaquil para dicho fin, sobre las orillas del Estero Salado. Durante la segunda alcaldía de Assad Bucaram (1967-1970) se impulsa la construcción de un nuevo parque para Guayaquil con una plaza en homenaje a la tradición de la ciudad sobre el área donde funcionó el American Park, este nuevo parque se denominó Parque Guayaquil.

Durante la Administración municipal del señor Assad Bucaram se resolvió la construcción de un nuevo parque en ese sitio el mismo que estaría equipado con juegos para niños y espacios de recreación. Correspondió al Arq. Enrique Huerta la planificación de la obra y al Ing. Jaime Benites Bejarano la ejecución de la misma.

En aquella época parte de las instalaciones del American Park habíanse habilitado para el funcionamiento de una escuela municipal [...]. Con el advenimiento de la Junta Militar los trabajos quedaron paralizados y a decir del Ing. Benites ninguna gestión se realizó para llevar adelante lo que ya estaba trazado. Es recién a partir del año 1967, surge la idea de terminar el parque (El Universo, 1970).

Cabe destacar que profesionales como el arquitecto Enrique Huerta entendían la necesidad de dotar a Guayaquil con equipamiento urbano básico, así como de espacios públicos de calidad para la ciudad priorizando y beneficiando a los niños. También, se puede señalar que existió interés de trabajar dentro de lo que podría definirse como una política de infraestructura verde a favor de la construcción de parques en la ciudad desde la autoridad local de turno – no siendo constante en posteriores administraciones –, sin embargo, más adelante Guayaquil se quedó muy lejos de incrementar sus áreas verdes y se perdió mucha vegetación nativa como arbolado urbano por políticas e intereses particulares colocados en la agenda pública local durante los procesos de urbanización.

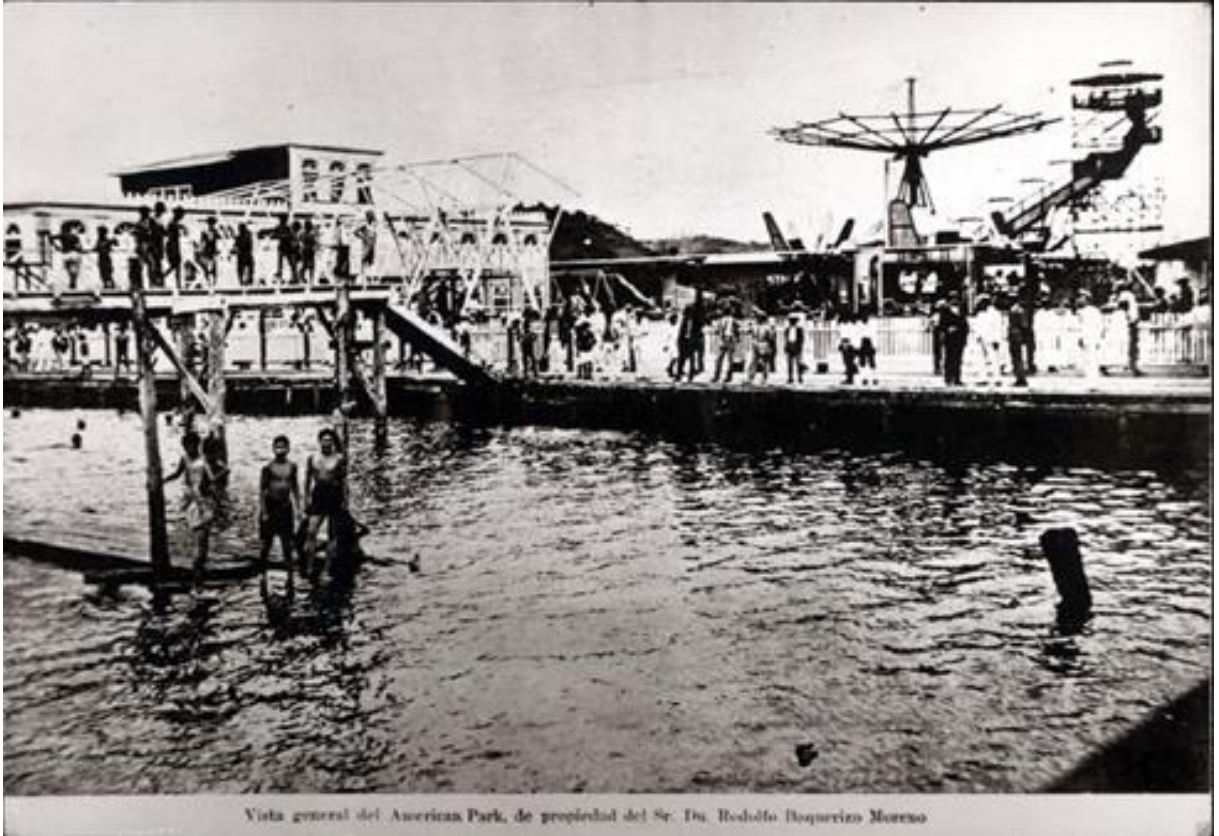


Figura 41 - American Park y usuarios nadando en el Estero Salado en la ciudad de Guayaquil.  
Fuente: El Universo.



Figura 42 - Plaza en Homenaje a la ciudad en el Parque Guayaquil construido en 1967. En primer plano está el obelisco de 25 metros y la losa curva como base que conforma el diseño arquitectónico.  
Fuente: Foto de Luis Arevalo C. El Universo.



Figura 43 - Parque Forestal con el Teatro Centro Cívico al sur de Guayaquil en los años de 1970 en terrenos municipales donde estuvo el antiguo hipódromo Jockey Club.  
Fuente: Guayaquil 2020.

Por otro lado, Xavier Benedetti Roldós (1970) en el espacio Guayaquil del Mañana en diario El Universo a vísperas del año del sesquicentenario de la ciudad señaló que:

¿Cuántas bibliotecas, cuantas librerías calificadas hay en la ciudad?[...]  
No vamos a responder con exactitud sobre el número de bibliotecas existentes en Guayaquil. No se puede hablar de hechos vergonzosos en pleno año del Sesquicentenario. Por lo demás, de labios para adentro, todos sabemos más o menos, la situación cultural de la ciudad.

[...] La ciudad ha crecido; está en la pubertad, y cada etapa tiene sus exigencias. Guayaquil no puede seguir siendo un suburbio y un centro comercial.

La anarquía espacial priorizó el uso del suelo hacia lo residencial de baja densidad y comercial causando un verdadero retraso en infraestructura cultural. Las políticas elitistas después de la segunda mitad del siglo XX no contemplaban la necesidad de dotar a la ciudad de estos importantes espacios públicos cerrados como lo son las bibliotecas. Las elites no entendieron que este componente o política cultural era necesario para que la sociedad sea más culta con un intelecto colectivo que convierta a Guayaquil en un epicentro de industrias culturales. Este escenario, se

mantuvo y logró indiscutiblemente que la Biblioteca Municipal sea insuficiente en la década de los 90 con salas estrechas, mobiliario sin modernizar, etc. En relación con este tema, el reconocido maestro Ángel Veliz Mendoza condecorado por la Unión Nacional de Educadores (UNE) en el Día del Maestro en 1980 por su labor en enseñanza, estaba conciente de las falencias en el sistema cultural y educativo en la ciudad, particularmente por la falta de bibliotecas municipales en los suburbios.

La actual biblioteca Municipal no está en capacidad satisfacer la demanda de cada vez y más lectores [...]. Se da el caso de alumnos de El Guasmo que tienen que venir a la Biblioteca Municipal gastando en dos y tres cambios de busetas o colectivos, para encontrarse con la desilusión que el libro que le recomendaron no hay allí. Sufren frustración y gastos en transportes de su cada día más angustiosa economía (Veliz en El Universo, 1990).

De hecho, el déficit de bibliotecas de los setentas mencionado anteriormente se mantuvo con el pasar de los años por la falta de visión de dotar a la ciudad de estos necesarios inmuebles – espacios públicos cerrados – para el consumo de cultura y educación por parte los guayaquileños. Más aun cuando el análisis demográfico indicaba una tendencia en aumento donde según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) la ciudad pasaba de tener una población de 510. 804 hab. en 1962 a 823.219 hab. en 1974. No se preparó a la ciudad en esta dirección y tampoco se entendió a la dimensión cultural como un instrumento necesario del desarrollo local. Los más afectados, son los sectores de renta baja en las periferias que, al no existir una política de inversión en infraestructura cultural en estos lugares, los jóvenes no tenían más opción que hacer grandes desplazamientos para poder tener acceso a libros y a un enriquecimiento cultural desde la lectura o en su defecto quedarse sin esa posibilidad. Por ello, Guayaquil se conduce hacia un subdesarrollo cultural que se agrava por falta de acertadas políticas culturales condenando a la urbe a continuar en esa pubertad mencionada por Benedetti. Es decir, se pierde la oportunidad de construir ciudadanía a través de la cultura como una estrategia de desarrollo, inclusión y cohesión social. La gestión del suelo impuesta no tiene interés en la construcción de inmuebles de esta naturaleza, arquitectura para garantizar acceso al conocimiento a través de libros porque dentro de las lógicas y políticas urbanas imperantes de la época se mal entendió como innecesario. Este no fue el caso de ciudades como Buenos Aires que llenó sus calles de librerías o México D.F – como se la conocía en aquel entonces – que desde 1956 ya contaba con la Biblioteca Central de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), referente a nivel latinoamericano.

### 6.3.3. El boom petrolero y la urbanización de los 70 en Guayaquil

Tras el derrocamiento de José María Velasco Ibarra el 15 de febrero de 1972, durante el quinto Velasquismo (1968-1972) se instaura la dictadura militar del General Guillermo Rodríguez Lara, quien había sido nombrado Comandante General del ejército por el presidente Velasco Ibarra. Este golpe de Estado se dio en Guayaquil cuando el capitán de Corbeta Jorge Queirolo Gómez bajo disposiciones superiores fue hasta la residencia en Los Ceibos donde Velasco Ibarra se encontraba (El Comercio, 2019). En el documental *Velasco: Retrato de un monarca andino* (2006) de Rafael y Andrés Barriga, Victoria Samaniego exsecretaria personal de Velasco señaló que el golpe se da porque les negó las regalías del petróleo a los del ejército. Dicho sea de paso, en este mismo documental el sociólogo Pablo Cuvi, recuerda que Carlos Julio Arosemena ya había señalado que la gente que rodeó (gobernó durante) el cuarto velasquismo estaba enloquecida por el dinero. Este golpe de Estado es conocido como el Carnavalazo de 1972, puso fin a la carrera política de Velasco Ibarra que pasa al exilio en Buenos Aires y abrió las puertas para que el “Bombita” – alias popular con él que se nombró a Rodríguez Lara – llegue al poder.

Dentro del marco del Plan Cóndor<sup>144</sup> – violaciones a los derechos humanos <sup>145</sup>–, la dictadura de Rodríguez Lara no aplicó la brutal represión que estaba coordinada para ser ejecutada en el cono sur en los países sudamericanos como Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia. Por otro lado, Rodríguez Lara gobernó durante la era del boom petrolero, donde en 1972 se exporta por primera vez la cantidad de 308.283 barriles de petróleo a un precio de USD 2,34. Este año se exportó en total 42 millones de barriles de crudo; igual al volumen exportado entre 1928 y 1957 (El Comercio, 2012). Consecuentemente, Rodríguez Lara anunció que en su plan de gobierno se incluye el Plan Integral de Transformación y Desarrollo, coordinado por la Secretaria General de Planificación, a cargo del Presidente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador (1972-1975) al ingeniero Pedro Aguayo Cubillo, sobrino del arquitecto Cubillo Renella. Además, en su gobierno se crea La Junta Nacional de la

---

<sup>144</sup> El Plan Cóndor fue una estrategia coordinada con los Estados Unidos para instaurar regímenes dictatoriales en manos de militares entre 1970 y 1980 en América del Sur. El objetivo fue instalar en la región un plan económico neoliberal, desmantelar el Estado como articulador de la vida Pública y el desarrollo económico y someter a las naciones sudamericanas a un fuerte endeudamiento externo.

<sup>145</sup> Durante el Plan Cóndor se implementó el terrorismo de Estado que constituía oficialmente en la vigilancia, detención, seguimiento, interrogatorios con torturas, desaparición, asesinatos y traslados en países de personas consideradas contrarias a su política ideológica o subversivas al régimen instaurado.

Vivienda (JNV) en 1973 para la determinar la política de vivienda a nivel nacional, con el objetivo de solucionar los problemas de falta de vivienda en el país.

Este Plan tenía como objetivo: “utilización racional de todos los recursos en el territorio nacional, respondiendo a la necesidad de ampliar la base productora y descongestionar las áreas saturadas actualmente” y con lo que respecta al programa de urbanismo: “conseguir una estructura urbana territorial que permita iniciar servicios y actividades a todo el país, los que ahora están concentrados en las grandes áreas urbanas. Descongestionar estos. Canalizar la difusión del desarrollo a través de una red de centros urbanos intermedios” y “ordenar y remodelar el espacio urbano y el uso de suelo. Mejorar progresivamente la dotación de servicios públicos y equipamiento urbano. Incorporar a la comunidad al proceso de desarrollo” (Villavicencio, 1983, pp. 87-88). La visión del gobierno de las fuerzas armadas entiende que existen graves problemas con el desordenado crecimiento del país y que territorialmente hay que canalizar el desarrollo con una estrategia racional que permita dar paso a una mejor gestión del suelo tanto rural como urbano. Sin embargo, estos objetivos macro en la praxis van a enfrentar obstáculos propios de fallas sociales estructurales, inherentes a la clase política dominante, que, en el caso urbano de Guayaquil, señalaran cualquier intento de planificación y organización nacional como el injusto centralismo que quiere perjudicar a la ciudad, todo esto alimentado por el discurso político de odio del regionalismo contra la capital.

Este ejercicio gubernamental de planificación territorial a nivel nacional impulsado por la dictadura tenía la intención de normar este ámbito en el país, que en el caso de Guayaquil las decisiones políticas y privadas sobre la gestión de suelo de décadas anteriores habían construido una ciudad disfuncional, que funcionaba sí, pero con privilegios para unos y perpetuando para otros una baja calidad de vida urbana. El contexto socioeconómico de Guayaquil fue incapaz de responder a la necesidad de vivienda de la mayoría de sus residentes, migrantes u oriundos durante el crecimiento de la urbe en el periodo 1930-1982, donde lo que destaca sobresalientemente en la ciudad es su tamaño como la mayor ciudad del país y la pobreza generalizada (Menéndez-Carrión, 1986, p.50). Esta es la problemática general de Guayaquil, una suerte de urbanización monocefálica, que tiene como única cabeza un urbanismo de mercado que busca desafortadamente rentabilidad económica y acumulación de capital para sus promotores. En reación con la metáfora expresada, un cuerpo satisface la demanda objetivo para un estrato social homogéneo y elitizado de la sociedad mientras paralelamente otro cuerpo genera pobreza con indiferencia a las necesidades de la mayoría. Está claro que el bien común colectivo no es

imperativo para la elite dominante, que además políticamente va a mantener este statu quo y orden urbano.

Los patrones de distribución del ingreso son altamente sesgados: para 1978, por ejemplo, se estimaba que el 40 por ciento más pobre percibía menos del 20 por ciento del ingreso total de la ciudad y aproximadamente 26 por ciento de los hogares – aquellos con menos de U.S.\$324 per cápita por año – estaban por debajo de la línea de pobreza urbana relativa. La manifestación más visible de pobreza en Guayaquil era, sin embargo, que más del 50 por ciento de sus residentes habitaban en los tugurios centrales y en los asentamientos urbanos espontáneos en la periferia urbana (Menéndez- Carrión, 1986, p.50).

Por otro lado, la economía de Guayaquil históricamente beneficiada por los excedentes de la actividad exportadora del cacao y banano, además de las asignaciones presupuestarias al municipio hechas por el gobierno central de las rentas petroleras no reflejaba con coherencia y equidad esos booms económicos sobre su territorio altamente desigual en lo social y económico. Es decir, no hubo un modelo de ciudad que implementase un urbanismo humanista para la construcción de una ciudad basada en la igualdad social y de oportunidades, con justicia espacial para todos sus habitantes. En todo caso, los esfuerzos racionales del Gobierno Central por dotar de vivienda colectiva en vertical como una solución en Guayaquil fue una medida paliativa, política habitacional que pudo haber sido liderada y fortalecida de forma constante por la Municipalidad de Guayaquil con recursos públicos locales – incentivando privados a construir proyectos residenciales en altura con un porcentaje destinado a vivienda social – desde inicios del siglo XX. El boom petrolero hizo crecer la economía nacional: “dio lugar a que los gobiernos militares incrementaran el gasto público, entre estos el gasto en vivienda de interés social promovida por la Junta Nacional de la Vivienda y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que se crea en 1970” (Bamba, 2016, p.34).

Con esta visión por ejemplo nació el proyecto de vivienda colectiva pública en multifamiliares Acacias I, ubicado entre las avenidas 25 de Julio, Aurora Estrada y Dr. Arturo Serrano Armijos construido entre 1974 -1975 y promovido por La Junta Nacional de la Vivienda, como parte de un gran proyecto habitacional que incluye vivienda unifamiliar y multifamiliar dividido en tres etapas –Acacias I, II y III con 11.784 habitantes – en el sur de la ciudad sobre terrenos adquiridos por el BEV en la ex hacienda el Guasmo, donde solo la primera etapa incluyó bloque multifamiliares (Bamba, 2018, p.53). La sinergia con la alcaldía de Pédola Avegno permitió abordar los desafíos de la demanda de hogares y apostar por vivienda de interés social para contrarrestar



el déficit de vivienda y los asentamientos informales de la época en Guayaquil, considerando a las soluciones habitacionales para el desarrollo de vivienda adecuada como un eje preponderante para la agenda pública y cantonal, fundamentalmente por la alta inmigración proveniente de otras ciudades del país.

Es importante resaltar que lo que se recomendaba con el Plan Integral de Transformación y Desarrollo en los 70 desde el Gobierno Central era que las políticas urbanas no permitieran la proliferación de asentamientos informales que representaba una grave problemática para el desarrollo urbano de las ciudades del país. “Dejar el diseño de respuestas a cada Gobierno Municipal, unificando esfuerzos con el Gobierno Nacional. Y además cada Municipio debe: Prever el espacio suficiente para alojar población y actividades que están en continuo aumento y evolución. Hacer políticas pertinentes para impedir la proliferación o consolidación de tugurios o suburbios” (Villavicencio, 1983, p.88). Por otro lado, el Municipio de Guayaquil y su Plan Integrado para la Rehabilitación de las Áreas Marginales (PREDAM) (1976), registraba que el suburbio suroeste alojaba 447. 250 residentes en 1976 y 514.813 personas vivían en “suburbios”, lo que incluye el Suburbio suroeste y los asentamientos “Los Cerros Santa Ana y El Carmen”, “Barrio Cuba”, “Mapasingue” y “Eloy Alfaro” o “Durán” (Mendendez-Carrión,1986, p.86). El PREDAM es la continuación de los trabajos realizados por la Unidad Ejecutora de la Rehabilitación del Suburbio Oeste y que estuvo a cargo de su Director el ingeniero Cesar Castillo Delgado en 1974. Para Bamba (2016), los contrastes del desarrollo habitacional de la época eran evidentes y pone de manifiesto que: “el centro se empieza a colmar con desarrollos urbanos de capital privado mientras que los crecimientos periféricos, que en Europa tenían formato de ensanches ordenados, aquí se convierten en asentamientos espontáneos desplazados del campo en la ciudad; no existen infraestructuras ni instalaciones urbanas básicas” (p.34).



Figura 44 - El alcalde de Guayaquil Arq. Juan Péndola Avegno a bordo de un helicóptero de la Fuerza Aérea Ecuatoriana observa las obras municipales de relleno en las zonas del Suburbio en Guayaquil.  
Fuente: Guayaquil 2020.

A pesar de lo señalado anteriormente, Guayaquil tuvo escenarios con la cooperación del Gobierno Central donde las soluciones planteadas a la problemática de falta de vivienda tenían una base técnica. El gran desafío para la creciente urbe porteña estaba en regular su expansión, dentro de un desarrollo urbano ordenado, pero las dificultades en parte por las lógicas privadas en la gestión del suelo urbano – que incluye una zonificación con base a un mercado de suelo excluyente – complejizaron las dinámicas de ocupación del territorio. A esto se suma el incremento poblacional en condición de habitantes sobre asentamientos informales, situación entendida como favorable para intereses políticos y económicos: 1) como votos fáciles de una clientela electoral para políticos demagogos y 2) como una fuente económica para los promotores de un sistema institucionalizado de tráfico de tierras.

### 6.3.4. Mapasingue y El Guasmo: de ex haciendas a asentamientos populares

La hacienda Mapasingue tuvo varios propietarios durante el siglo XIX, siendo la señora le Cecilia Gómez Iturralde de Pareja – junto con sus hermanos –, quien fue su última dueña, hija del Ing. José Antonio Gómez Gault<sup>146</sup>, hijo de Pedro Pablo Gómez Tama miembro fundador de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (Arosemena en Expreso, 2015). Además, el padre de Cecilia Gómez fue Director de Obras Públicas Municipales entre 1914 y 1916. Desde 1916 era propietario absoluto de la hacienda Mapasingue y en 1934 fue gobernador del Guayas durante la presidencia de Juan de Dios Martínez Mera (Pérez Pimentel, 1988), este último miembro de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (Arosemena en Expreso, 2015). Además, José Gómez Gault fue presidente del Club de la Unión en 1939 (El Universo, 2020). En esta perspectiva, hay que hacer notar que la estructura de tenencia de tierra asociada a la JBG está evidentemente presente en el territorio local y continúa siendo decisiva en los procesos de urbanización de Guayaquil.

Como se afirmará luego en Mapasingue se dio una urbanización – de carácter informal – pre-determinada e inducida a mediados del siglo XX. Según el testimonio del morador Luis Nelson Estrella, la lotización de terrenos se da por parte de los señores de la Urbanización Mapasingue (dueños de la ex hacienda), donde los principales terrenos cercanos a la carretera fueron destinados para la industria, las primeras cooperativas nacen de los trabajadores de esas industrias que vieron la posibilidad de tomar tierras para vivir cerca de su lugar de trabajo, sector que tenía fabricas como Clavos Guayas, Drocaras, Seven Up, Jugos Guayas, Superba, consolidándose una importante zona industrial de Guayaquil (El Telégrafo, 2014). Mapasingue nació en los años 60 y para el historiador Ángel E. Hidalgo (en El Telégrafo, 2013): “sus primeros habitantes procedían, en su gran mayoría de Manabí, provincia que atravesaba por una cruenta sequía, lo que obligó que miles de personas se trasladaran al puerto principal”.

Si bien es cierto, la urbanización de Mapasingue en la década de los 60 se dio en el crecimiento de la ciudad hacia el Norte bajo el conocimiento del cabildo, para la década de los 70 este sector

---

<sup>146</sup> José Gómez Gault (1886-1948) fue un ingeniero civil que desempeñó varios cargos públicos: Director de Obras Municipales de Guayaquil (1914-1916), Director de Obras Públicas Nacionales (1917-1918) en la presidencia de Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920), Concejal de Guayaquil, Decano de la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad de Guayaquil (1933-1937) y Ministro de Obras Públicas (1942-1943) en el gobierno de Carlos Arroyo del Río.

tuvo un desinterés y abandono municipal. Por un lado, los promotores de la urbanización esquivaban compromisos para mejorar las condiciones de esta urbanización y por otro el municipio manifestando que no había legalidad en este asentamiento humano (Marmolejo, 1970, p.4). En esta misma década existieron otras iniciativas habitacionales vinculadas a esa ex hacienda, el Consorcio Viviendas de Interés Social (VIS) constituido en 1971 por sus directivos los ingenieros Rodolfo y Pablo Baquerizo Nazur y Raymond Raad entre otros, en 1973 según escritura pública adquiere 293 hectáreas de lo que fue la hacienda Mapasingue, a Cecilia Gómez Iturralde de Pareja para iniciar el programa de vivienda La Alborada, cuyas primeras etapas se entregaron a sus nuevos propietarios en 1975, que para aquella época estas distaban a tres kilómetros de lugares habitados en la ciudad (Rojas, 2019, p.168).



Figura 45 - Mapasingue en su parte baja en 1970.

Fuente: Henry René Godard. Quito Guayaquil: evolución y consolidación en ocho barrios populares, 1988.



Figura 46 - Consolidación de asentamientos humanos sobre Lomas de Mapasingue (1980) por parte de familias obreras.

Fuente: Tommy H. Aero. Guayaquil, Estampas y Costumbres de mi Tierra.

A esto se suma que en 1971 nace Hogar de Cristo, siendo creada por los jesuitas Francisco García de Ecuador y José Van der Rest de Chile para promover vivienda en Guayaquil (con su alto déficit de vivienda), inspirado en la Institución de Beneficencia Hogar de Cristo fundada en 1944 por el padre Alberto Hurtado en Chile. En el caso chileno de la ciudad de Santiago a finales del siglo XIX e inicios del XX, la comunidad obrera se vio beneficiada de este tipo de ayuda, según el chileno Doctor en Geografía Rodrigo Hidalgo Dattwyler (2002) hablando de la experiencia de su país señala: “sin duda, este tipo de intervenciones fue un aporte al desolador panorama que mostraba la realidad de la vivienda de los sectores populares en Chile. Estas intervenciones fueron prácticamente la única alternativa a la que pudieron acceder las familias obreras en esos años”. En lo concerniente al caso de Guayaquil, la dificultad de encontrar soluciones a los desafíos del suelo urbano y vivienda por parte de los distintos gobiernos locales puede ser parte de un problema mayor que involucra a actores religiosos – que sin ser precisamente la solución – también contribuyen al crecimiento informal de la ciudad en las próximas décadas.



Figura 47 - Padre Francisco García promoviendo la vivienda Hogar de Cristo para el Suburbio en Guayaquil.  
Fuente: Hogar de Cristo.

En 1972 se conforman las primeras cooperativas: la cooperativa 27 de enero, la 16 de septiembre y la cooperativa Mapasingue como el resultado de la lucha por la toma de tierras (El Telégrafo, 2014). Ese asentamiento informal se da por la toma de tierras y consolidó una gran zona marginal que no tuvo la aplicación de un urbanismo adecuado y técnico, ni un acompañamiento y direccionamiento municipal para diseñar esta ciudadela con indicadores razonables de calidad. Con el pasar de los años para los moradores de este sector se convirtió en prioridad la legalización de estas tierras por encima de que se implementase un desarrollo urbano apropiado sobre este suelo en Guayaquil. En Mapasingue sucedió que mientras esta población de renta baja cumpliera con ser mano de obra para la industria, en general importaba muy poco el cómo vivían ahí. Esto causó que la planificación urbana, entendida como un instrumento que capaz de garantizar servicios básicos, desde un inicio en este sector de la ciudad quede al margen, ya



que su suelo no tiene un impacto fiscal positivo para el Municipio y segundo, al tener como propietarios a terratenientes, hizo que sus problemáticas inicialmente no tengan una acción correctiva e interés municipal.

La legalización de los terrenos en Mapasingue se consiguió por 3 vías: la venta directa de la antigua propietaria de la hacienda Mapasingue, Cecilia Gómez Iturralde; la legalización según el decreto 834, y lo dispuesto en el decreto 2740. En la primera normativa, expedida en 1976, se expropiaron 25 hectáreas que beneficiaron a 700 familias de las 3 cooperativas más antiguas de Mapasingue. Posteriormente se aprobó el decreto 2740, mediante el cual el gobierno autorizó a la Municipalidad de Guayaquil que “al precio de 10 sucres el metro cuadrado venda en forma directa solares ubicados en zonas marginales del cantón que [...] fueren calificadas previamente por el I. Concejo Municipal, a favor de los actuales ocupantes que hubieren edificado algún tipo de vivienda y se encuentren habitando en él con su familia en un período no menor de 5 años” (según el Registro Oficial, No. 646, Quito, miércoles 9 de agosto de 1978). Es decir, este decreto benefició a extensas zonas de asentamientos populares, cuyos habitantes obtuvieron finalmente la legalización de los terrenos (El Telégrafo, 2014).

Estos asentamientos informales producidos por la vorágine del desarrollo industrial de Guayaquil en los 70, se sintoniza con la falta de una fuerte política habitacional para la dotación de vivienda asequible para los migrantes que llegaban, a sumar como fuerza laboral para Guayaquil. En ese sentido, la desigualdad e inequidad con respecto al acceso a la tierra, empuja a actores privados, propietarios de grandes terrenos a involucrarse en estos conflictos territoriales urbanos, más aún por el débil marco institucional municipal que no pudo evitar este fenómeno urbano lo que turgurizó un área de la ciudad en condiciones que precarizan la calidad de vida de quienes habitan ahí. En este contexto, la anarquía espacial es evidente en este caso como en otros vinculados a asentamientos informales que fue la forma más predominante de crecimiento urbano impulsada por actores públicos y privados en la hiperurbanización de Guayaquil.

Para continuar, el crecimiento de barrios marginales producto de las llamadas “invasiones” era una constante en la ciudad y su incremento se da desde la mitad del siglo XX, donde el Sur de Guayaquil no se quedó fuera de esta dinámica del suelo, ya que los asentamientos informales también tendrían lugar ahí, con motivaciones y características similares a lo sucedido en Mapasingue.

En los años setenta, el turno le correspondió a El Guasmo, hacienda del magnate Juan X.

Marcos, que ya había sido expropiada en 1964. La “invasión” empezó en 1973, cuando implantaron sus viviendas nueve cabezas de familia que habían sido empleados de Marcos. Entonces, se pasó la voz, al punto que dos años después, ya habían 300 familias establecidas en el Guasmo Norte (Hidalgo en El Telégrafo,2013).

Por otra parte, la ex hacienda que había sido expropiada por la Junta Militar en 1964, posteriormente fue entregada por lotes al Municipio, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social(IESS)y al Banco Ecuatoriano de la Vivienda(BEV) para que estas instituciones desarrollen planes de vivienda (Allan, 2009, p.7). Pese a que estos terrenos eran inundables y no aptos para urbanizar, una parte del Guasmo logró tiempo después conformarse de una forma planificada. Según Allan (2009, p.34), el Guasmo Norte es uno de los pocos sectores de la ciudad que tuvo cierto nivel de planeación debido a que contó con el Taller 5 de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Guayaquil que junto con los moradores rediseñaron el asentamiento, destacando por ejemplo sus espacios para áreas verdes.





Figura 48 - Crecimiento asentamientos sobre pantanos en el Guasmo Sur. En primer plano casas sobre pilotes y en el segundo, casas sobre rellenos.

Fuente: Henry René Godard. Quito Guayaquil: evolución y consolidación en ocho barrios populares, 1988.



Figura 49 - Medición de solares en le ex hacienda El Guasmo para que moradores en sus terrenos puedan construir casas.

Fuente: Jaime Chasi. En El frente popular y la toma organizada de la tierra, 2009 de Henry Allan.

En síntesis, la ciudad en una tónica errada empieza a agudizar su polarización con categorías espaciales altamente diferenciadas, segregadas y fragmentadas donde los asentamientos informales son la respuesta a la falta de vivienda de la gran mayoría de habitantes de Guayaquil de la época; muchos inmigrantes – migración interna desde distintas provincias del Ecuador – que llegaron para convertirse en mano de obra para la creciente industria y al mismo tiempo las elites económicas sobre su tierra urbana continúan con su incipiente proyecto de urbanizaciones privadas, exclusivas y cerradas como un prometedor y rentable negocio inmobiliario. Este escenario de crecimiento poblacional que experimenta la ciudad desde 1940 en adelante se mantiene con dos características: 1) una incapacidad del municipio local para determinar una política habitacional que genere condiciones elementales de alojamiento para los habitantes y 2) una monopolización de la tierra apta para vivienda en manos de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, instituciones públicas y familias de origen terrateniente (Allan, 2009). Esta mecánica desacertada e inercia en la gestión y uso del suelo se mantiene en las próximas décadas hacia finales del siglo XX.

### **6.3.5. Construcción del Puente de la Unidad Nacional y el nacimiento de La Puntilla como el primer barrio elitizado en el cantón Samborondón**

Hasta 1968, desde La Puntilla hasta el km 10, limitando con La Aurora, solo existían dos haciendas, donde una de ellas era la hacienda El Tornero, cuyos propietarios eran las familias Gómez Ycaza y Gómez Lince y que terminaba en el km 6 junto al estero de la hacienda El Batán, perteneciente a la familia Santistevan (El Universo, 2013). Según Arosemena (en El Universo, 2015), José Domingo Santistevan y Vicente Santistevan Elizalde – casado con Susana Arosemena Coronel – fueron miembros de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Los hermanos José Antonio y Fernando Gómez Valverde, donde este último fue padre de Pedro Pablo Gómez Tama fueron quienes inicialmente compraron las tierras contiguas a la hacienda El Batán (km 6), así nace la hacienda El Tornero antes de dejarlas a sus herederos, funcionando como tal desde 1830 hasta 1969 (El Universo, 2011). Estas eran haciendas arroceras, como también fue el caso de la hacienda El Buijo – donde hoy sobrevive el recinto Buijo Histórico – , perteneciente a la familia Gallardo, que con el paso de los años se dividió en cooperativas donde hubo asentamientos humanos en calidad de invasiones. Cabe mencionar que Raúl Gómez Lince fue vicealcalde de Guayaquil entre 1959-1961 durante la alcaldía de Pedro J. Menéndez Gilbert (Rojas y Villavicencio, 1988, pp.195,198-199).

No existe la menor duda que dentro de un contexto de intereses inmobiliarios nació el proyecto de construcción del Puente de la Unidad Nacional para unir Guayaquil con otros cantones de la provincia y con la región interandina del país. Las elites locales tenían contemplada la posibilidad de llevar un desarrollo habitacional sobre la vía a Samborondón<sup>147</sup>, cantón aledaño a Guayaquil y de la provincia del Guayas. Entonces, existía un fuerte interés por parte de promotoras inmobiliarias – con nexos a la Junta de Beneficencia – de continuar con ese modelo de desarrollo urbano y habitacional disperso, en el cual las elites económicas que habitaron los barrios del Centenario, Urdesa, Los Ceibos, vieron un nuevo nicho residencial cruzando el río Daule en La Puntilla. Las dos primeras urbanizaciones que se construyeron en el cantón Samborondón son La Puntilla y Entre Ríos en 1969 (El Universo, 2015). El municipio de Samborondón – que era el Concejo Cantonal – aprobó los planos de las urbanizaciones La Puntilla y Entre Ríos en 1969,

---

<sup>147</sup> La vía a Samborondón conecta La Puntilla con los cantones Daule y Salitre y viceversa. La cabecera cantonal del cantón Samborondón esta a 32 km de Guayaquil. El sector La Puntilla comprende desde la urbanización La Puntilla km 0 hasta el Km 10.5 de la vía a Samborondón.

donde los trámites para pedir permiso de funcionamiento en las urbanizaciones fueron la iniciativa de las empresas inmobiliarias: Prodeti y Decorútil (aliada con Warren Corporation), que construyeron La Puntilla y Entre Ríos respectivamente (El Universo, 2011).

La Urbanización la Puntilla se fundó en 1971 para familias de posición social y económica alta de Guayaquil como por ejemplo miembros de la Junta de Beneficencia como los Arosemena, Baquerizo, Febres-Cordero, Ycaza, Chiriboga, Moeller, Wright (El Universo, 2007). La ciudadela Entre Ríos (impulsada por la empresa La Finca de Entre Ríos), para un estrato social de renta media, donde las orillas del río Daule que hacían límite con esta urbanización se privatizaron para un grupo elitizado en lo que se conoce como la calle del Malecón. En esta ciudadela se construyó la iglesia Santa Teresita sobre la avenida Río Guayas, principal núcleo de adoctrinamiento religioso – católico y conservador – de la zona.

La construcción del puente comienza en 1967 con la presidencia de Otto Arosemena Gómez (1966-1968) quien fue sobrino de Carlos Julio Arosemena Tola<sup>148</sup>, Director de la Junta de Beneficencia de Guayaquil entre 1942 y 1952, además de presidente interino de la República del Ecuador entre 1947 y 1948. La idea de construir un puente toma fuerza en el gobierno de Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) para conectar la nueva infraestructura portuaria al sur de Guayaquil con Durán (en ese entonces parroquia de Guayaquil) y el norte andino del país pasando por la Isla Santay. Este proyecto de puente fue impulsado por su Ministro de Obras Públicas, el arquitecto Sixto Duran Ballén y contaba para su construcción con la empresa estadounidense Van Sickle Associates. Inc, ganadora del concurso de ofertas convocado por el gobierno, sin embargo, el proyecto fue vetado por el Congreso (Hoyos en Expreso, 2016). En el gráfico a continuación, se observa un puente<sup>149</sup> de dos tramos donde el tramo Guayaquil-Santay tiene 1200 metros de longitud, empatando con una larga carretera que atravesaría la isla hasta el tramo Santay-Durán que tiene 900 metros.

---

<sup>148</sup> Carlos Julio Arosemena Tola (1888-1952) fue hijo de Eduardo Arosemena Merino, banquero y primer Director de la Junta de Beneficencia Municipal. Carlos J. Arosemena Tola se casó en 1915 con Laura Monroy Garaycoa y fue fundador del Banco del Descuento de Guayaquil en 1920.

<sup>149</sup> Este puente tenía como referencia el Golden Gate en la península de San Francisco en el estado de California en Estados Unidos, diseñado y construido entre 1933 y 1937 por un monto de 18 millones de dólares.



**Puerto Nuevo y el Puente Sobre el Guayas, Cuya Realización Está Interesado el Gobierno del Dr. Camilo Ponce Enríquez**

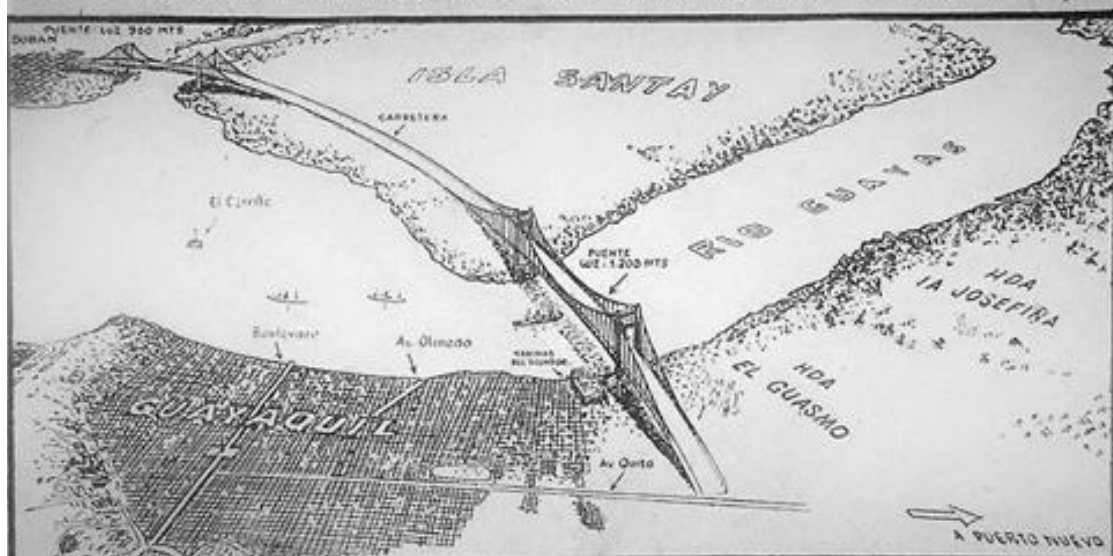


Figura 50 - (Superior) Guayaquil en 1930 junto a la isla Santay. (Inferior) Propuesta gráfica de puente para unir Guayaquil con Durán en el gobierno del Dr. Camilo Ponce Enríquez.

Fuente: Archivo Histórico del Guayas; SkyscraperCity, Guayaquil Fotografías Antiguas II.

Este puente, en términos de diseño estructural y arquitectónico estaba concebido para que, a partir de sus estructuras y cables tensores, se lograra dos puentes colgantes para no colocar pilotes y columnas debajo de él y permitiera la navegabilidad fluvial de embarcaciones a través



del río Guayas en dirección hacia los ríos Daule y Babahoyo. Además, de no generar sedimentación al sensible ecosistema fluvial de esta parte de la provincia del Guayas. Una parte del trayecto sería sobre la isla Santay, lo cual acortaba el tamaño de las luces entre ambos puentes.

Este puente que debía atravesar el río Guayas y que un tramo pasaría sobre la Isla Santay estaba dentro del Plan General Urbano del arquitecto Enrique Huerta de 1967. Era parte de los ingresos a la ciudad propuestos junto con el carretero a Daule y el carretero a la Costa presentados como la estructura vial para Guayaquil (Peralta y Moya, 1979, p.16). Sin embargo, más podían los intereses económicos y la visión de desarrollo inmobiliario que ya se tenía proyectada sobre las haciendas El Tornero y El Batán por parte de actores privados y públicos de la época. Es decir, se necesitaba un puente que conecte Guayaquil con La Puntilla y con el futuro desarrollo inmobiliario en esa zona, construido con recursos del Gobierno Nacional dentro del discurso de la integración nacional coyunturalmente como una prioridad del Estado de comunicar vialmente la región interandina con el puerto más hegemónico del país, ya que hasta ese entonces la forma de conectar la parroquia Eloy Alfaro (Durán) con Guayaquil era por gabarras, que navegaban y transportaban personas, carga y vehículos sobre los ríos Babahoyo, Daule y Guayas, este último con 60 km hasta llegar al golfo y nace de la unión de los ríos Daule de 250 kilómetros y Babahoyo de 150 kilómetros de extensión.



Figura 51 - Gabarra transportando vehículos para conectar Guayaquil con Durán sobre el río Guayas.  
Fuente: Guayaquil 2020.

Fue en 1966 durante el gobierno del presidente interino Clemente Yerovi Indaburu – casado con Victoria Gómez Ycaza – que se concretó la idea de la construcción de un puente que uniera Guayaquil con los otros cantones del Guayas, la Sierra central del país con Guayaquil y particularmente con la parroquia Eloy Alfaro<sup>150</sup>. Debe señalarse que el 28 de marzo de 1966, el Ecuador se encontraba en una situación de inestabilidad política con la Junta Militar de Gobierno de Ramón Castro Jijón, tras nueve días de paro, descontento popular y una confrontación entre el pueblo y fuerzas militares que dejó muertos y heridos. Fue el 29 de marzo de 1966, tras la presión que ejerció el Estado Mayor sobre La Junta Militar para que cesara en sus funciones, que se produce el derrocamiento de la dictadura militar<sup>151</sup> y las fuerzas políticas colocaron como presidente interino a Clemente Yerovi Indaburu” (Paz y Miño, 2015, p.151). Para la construcción de este puente hubo fuertes intereses por parte de stakeholders entre ellos, los miembros del Guayaquil Yacht Club, fundado en 1928 y que tuvo como Comodoro vitalicio a Juan Alfredo Wright Aguirre (1882-1974) desde 1929 hasta 1968, padre de Alfredo Wright Bolaño (1916-2011) que fue concejal de Guayaquil y casado con María Eugenia Ycaza Gómez. Esta Institución tenía como socios principalmente a empresarios, hacendados, banqueros, ganaderos y agroexportadores.

Dos décadas atrás, el 27 de agosto de 1945 en Guayaquil se había creado el Comité Ejecutivo de Viabilidad de la Provincia del Guayas – inaugurado en la Cámara de Comercio de Guayaquil – por: Carlos Julio Arosemena Tola, Antonio Mata Martínez, Gonzalo Ycaza Cornejo, Ernesto Jouvín Cisneros, Francisco Amador Ycaza, Pedro Menéndez Gilbert y John Gómez Ycaza (Expreso, 2018). El banquero Carlos Julio Arosemena Tola fue Director Ejecutivo del Comité de Viabilidad del Guayas (CVG). Este comité dejó de existir en 1970, 25 años después, en el año que se inauguró el Puente de la Unidad Nacional. En esta misma dirección, en 1966 se creó el Comité Cívico Pro-construcción del Puente sobre el Río Guayas – aunque el puente realmente cruzaría los ríos Daule y Babahoyo –, comité conformado por varios socios del Guayaquil Yacht Club. Para ese entonces como director de la Junta de Beneficencia estaba Gonzalo Ycaza

---

<sup>150</sup> Eloy Alfaro nació en las faldas del Cerro Las Cabras y en 1902 fue nombrada parroquia de Guayaquil, hasta 1986 cuando en la presidencia de León Febres Cordero Rivadeneira se la separó como un cantón más de la provincia del Guayas con el nombre de Durán.

<sup>151</sup> Caída la dictadura militar, la tensión política disminuyó el 30 de marzo cuando Clemente Yerovi, de 62 años de edad, hijo de Clemente Yerovi Matheus y María Indaburu Seminario, entró al Palacio de Gobierno acompañado de los expresidentes Galo Plaza Lasso y Camilo Ponce Enríquez y juró la presidencia ante el general Telmo Vargas Benalcázar, jefe del Estado Mayor.

Cornejo (1965-1968), quien había constituido el Comité de Vialidad del Guayas. El Dr. Rafael Mendoza Avilés quien décadas atrás fue presidente del Concejo Cantonal (1944-1945), gobernador de la provincia del Guayas en 1946 y alcalde (1952-1953) – colocado por Velasco Ibarra al ser destituido Guevara Moreno – y, presidió este comité. El proyecto del puente se posicionó dentro de estos intereses locales como una gran obra de interés nacional.

En consecuencia, Yerovi Indaburu a través de un decreto supremo facultó al Comité de Vialidad de la Provincia del Guayas para lanzar la licitación en 1966, donde el Estado contrata al Consorcio de Firms Italianas Cofit (Rojas y Villavicencio, 1988, p.122) conformado por la Empresa italiana All´Estero S.p.a, la empresa Costruzioni Generali a cargo Ing. Recchi S.p.a y la empresa Ing. Lodigiani S.p.a para construir el puente en un monto aprox. a 16 millones de dólares equivalente aprox. a 350 millones de sucres. En el gobierno de Yerovi Indaburu se gestiona la obra, pero la contratación y construcción se dan con la presidencia de Otto Arosemena Gómez <sup>152</sup> – presidente interino<sup>153</sup> – el 23 de marzo de 1967 y gestión del presidente de la Junta Nacional de Planificación Jaime Nebot Velasco<sup>154</sup>. Antes de ser presidente, Otto Arosemena Gómez fue diputado del Congreso Nacional en 1954, reelegido en 1956 y presidente de la Cámara de diputados en 1957. En tal sentido, debe señalarse que Clemente Yerovi Indaburu concentró esfuerzos en un plan para el retorno constitucional, que concluyó con la reunión de la Asamblea, en la que fue designado Otto Arosemena Gómez como Presidente Interino (Paz y Miño, 2015, p.151).

Su construcción concluye en 1970 en la presidencia de Velasco Ibarra en su quinto mandato. Posteriormente, se cobraría peajes para recuperar la inversión. Este puente concluido de dos tramos – sobre los ríos Daule y Babahoyo – tenía cuatro carriles, dos en un sentido y dos del otro. Cabe agregar que Otto Arosemena Gómez era socio del Club de la Unión – fundada en 1869 – junto con otros socios como el Dr. Raúl Gómez Lince, José Antonio Gómez Gault, Adolfo Gómez y Santistevan, Gonzalo Ycaza Cornejo, Juan Alfredo Illingworth Baquerizo, Luis Eduardo Gómez Bejarano, el ex presidente de la República del Ecuador Carlos Alberto

---

<sup>152</sup> Otto Arosemena Gómez (1925-1984) fue hijo de Luis Alberto Arosemena Tola y Mercedes Gómez Santistevan. Sobrino de Carlos Julio Arosemena Tola, primo hermano de Carlos Julio Arosemena Monroy (que también fue presidente de la República del Ecuador) y nieto del banquero y primer presidente de la Junta de Beneficencia Eduardo Arosemena Merino.

<sup>153</sup> Otto Arosemena Gómez fue presidente interino desde el 16 de noviembre de 1966 hasta 25 de mayo de 1967 y presidente constitucional del 25 de mayo del 1967 hasta el 31 de agosto de 1968. El 25 de mayo de 1967 a través de una constituyente se creó la Décimo Séptima Constitución expedida en Quito.

<sup>154</sup> Jaime Nebot Velasco participó en las últimas tres administraciones del presidente de José María Velasco Ibarra. Fue ministro de Estado y presidente de la Junta Nacional de Planificación.



Arroyo del Río, entre otros. Adolfo Gómez y Santistevan fue el Director del Club de la Unión en 1969.



Figura 52 - Recepción por los 100 años del Club de la Unión en 1969. De izquierda a derecha: Federico Intriago Arrata, Presidente del Club. Los expresidentes de la República, Otto Arosemena Gómez, Carlos Alberto Arroyo del Río y Clemente Yerovi Indaburu. Adolfo Gómez y Santistevan, Director del Club, y Juan Alfredo Illingworth Baquerizo, Presidente del Congreso Nacional.

Fuente: Clubdelaunion.net



Figura 53 - Afiche promocional del Comité de Vialidad del Guayas de la conferencia del ingeniero italiano Riccardo Morandi para posicionar el nuevo diseño y proyecto de puente.  
Fuente: Mevin Hoyos y Efrén Avilés Pino. Guayaquil Memorias Urbanas.



Figura 54 - Sector de la futura urbanización La Puntilla entre los dos tramos del Puente de la Unidad Nacional.  
Fuente: Documental Cofit Consorcio de Firmas Italianas para la construcción del puente río Guayas.



Figura 55 - Puente de la Unidad Nacional con los tramos sobre los ríos Daule y Babahoyo. (La urbanización La Puntilla aún no está construida).

Fuente: Documental Cofit Consorcio de Firmas Italianas para la construcción del puente río Guayas.

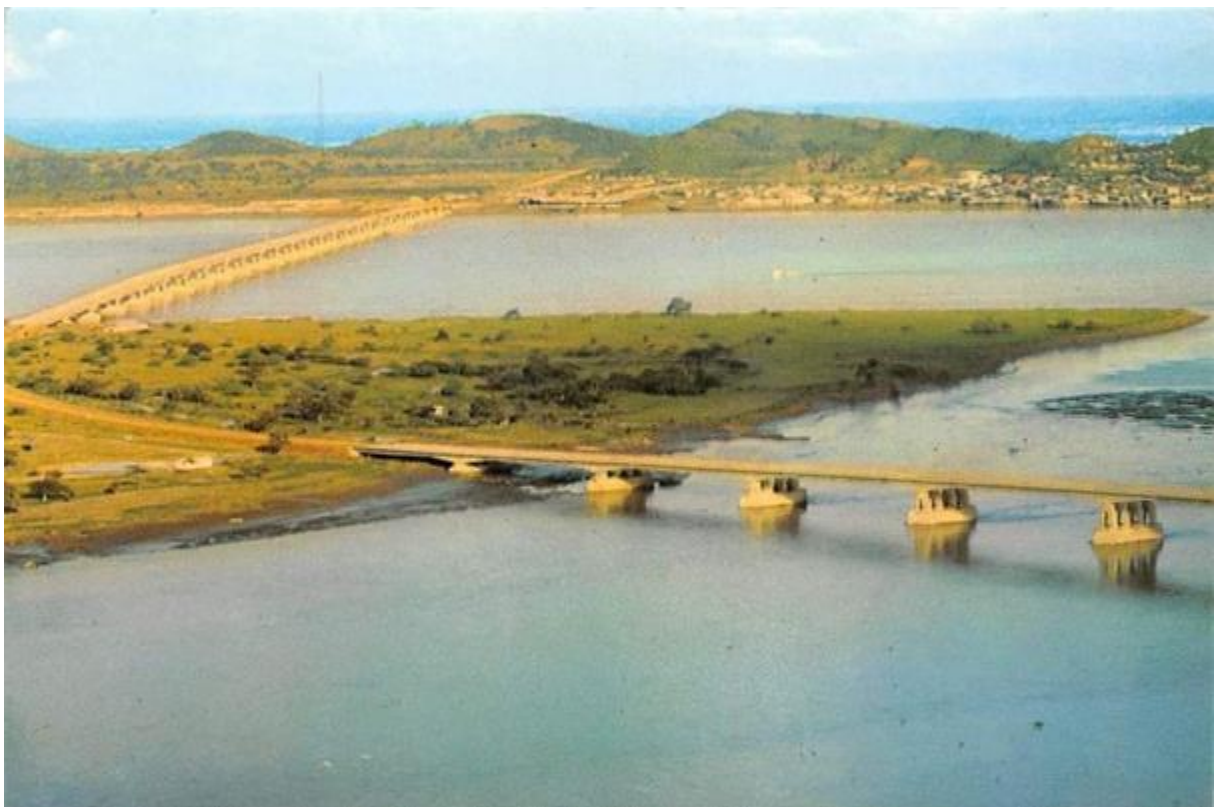


Figura 56 - Puente de la Unidad Nacional inaugurado el 25 de julio de 1970, impulsado por el Comité Cívico Pro-Construcción del Puente sobre el río Guayas.

Fuente: Guayaquil 2020.

El puente diseñado por el ingeniero italiano Riccardo Morandi tiene 3 kilómetros subdividido en dos tramos unidos por un área de tierra intermedia, La Puntilla. Unos 900 metros aprox. entre Guayaquil- La Puntilla y unos 2000 metros aprox. entre La Puntilla-Durán. En el video documental hecho por el Consorcio Cofit (auspiciado por la empresa constructora Recchi) sobre la construcción del puente existen dos incongruencias: 1) la primera es que se presenta el proyecto como un puente sobre el río Guayas cuando este puente cruza el río Daule y el río Babahoyo y 2) se menciona La Puntilla (para explicar los tramos del puente), nombre que aún no existía oficialmente ya que era parte de la hacienda El Tornero. Entonces, los contratistas italianos evidencian dos cosas: 1) que se impulsó el proyecto tomándose el nombre del río Guayas que tiene una relación histórica con la ciudad y un valor patrimonial natural para los ciudadanos para su legitimación incluyendo su ubicación y 2) que el proyecto del puente siempre tuvo a la urbanización La Puntilla por construirse como un elemento central en el diseño del mismo. Dicho, en otras palabras, mientras este puente se lo gestionaba bajo el discurso de unir Guayaquil con la región Sierra Central del Ecuador, el interés mayor estaba en construir la vía – puente – que permitiera llegar de Guayaquil a la ex hacienda El Tornero, donde La Puntilla sería tan solo el inicio de la urbanización planeada por parte de este oligopolio del suelo y promotores inmobiliarios en la zona, principalmente sobre la vía a Samborondón.



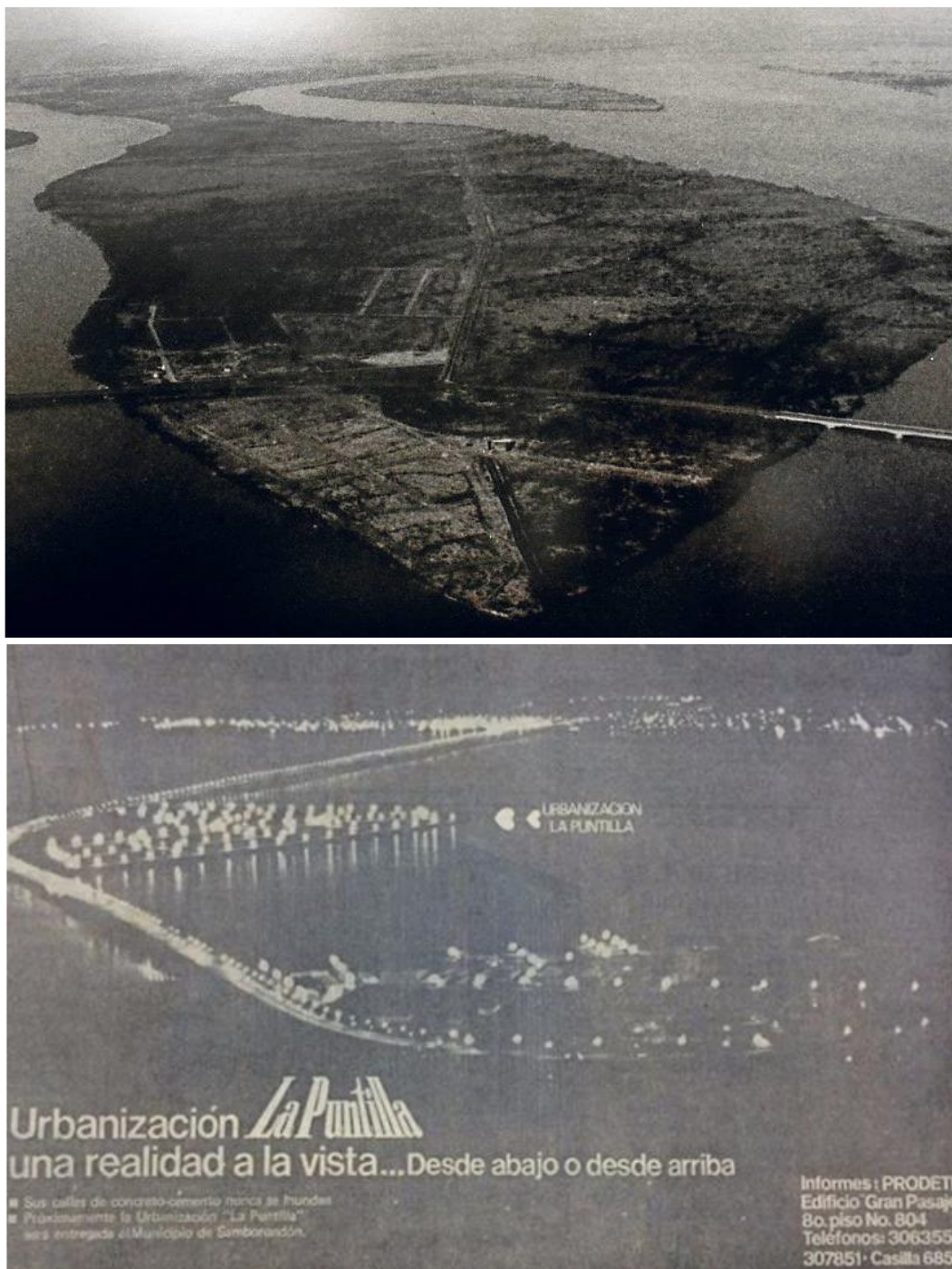


Figura 57 - (Superior) Sector La Puntilla y al fondo la isla Mocolí. (Inferior) Promoción inmobiliaria en prensa escrita de la Urbanización La Puntilla fundada en 1971.  
Fuente: La Memoria de Guayaquil; Guayaquil 2020.

Cabe mencionar que Samborondón fue cantón de Guayaquil hasta 1955, año de su cantonización durante el tercer velasquismo (1952-1956) y la alcaldía de Guayaquil de Emilio Estrada Icaza. Por lo tanto, en el nuevo cantón con el puente en funciones, Luis Fernando Gómez Icaza,

Carlos Sánchez Aguilar, Durán-Ballén Wright y Ramón Fernández Vásquez – este último, ingeniero civil y ex contratista de la firma italiana para la construcción del puente de la Unidad Nacional – estuvieron entre los primeros promotores inmobiliarios de la zona (Expreso, 2015). Según Ramón Fernández (en El Universo, 2015), entre ellos formaron una compañía en 1968 compraron parte de las tierras y en 1969 la empresa promotora La Puntilla que era representada por Jorge Roca Orrantía tramita en la alcaldía de Samborondón los primeros permisos para una urbanización. Además, en esta misma entrevista Fernández comentó que: “de ahí se iniciaron las obras, partieron con el permiso del Cabildo, en ese entonces no existía un Departamento de Desarrollo Urbano, nosotros, las empresas, con abogados propusimos las primeras ordenanzas” (El Universo, 2015). “Las promotoras inmobiliarias se encargaron además de la construcción de las urbanizaciones, de las primeras ordenanzas correspondientes al urbanismo” (El Universo, 2011). Antes de esto, ese lugar estaba constituido por ex haciendas arroceras y ganaderas, suelo agrícola que había sido convertido en suelo urbano para su urbanización

Dentro de este escenario político, planificado y diseñado por las elites nace la primera urbanización amurallada-ciudadela cerrada dentro de muros y con guardianía privada para restringir el acceso desde una garita de control, *Los lagos* en 1980 que marcó un molde para las demás urbanizaciones que vendrán después. La Puntilla se amuralló también bajo estas mismas lógicas privadas. Más adelante, se hizo una ampliación – nuevo puente sobre el río Daule – por los intereses inmobiliarios que ya estaban planeados por estos grupos económicos y por el tráfico y congestión – horas pico – generados sobre el puente producto del forzado y antitécnico desarrollo habitacional que sufrió esta zona a manos de los promotores inmobiliarios<sup>155</sup>. Con relación a la problemática expuesta, para el 2002, bajo la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano – tras el golpe de Estado a Jamil Mahuad por la crisis económica de 1998 – se firmó el decreto ejecutivo que daba paso a la construcción de un tercer puente paralelo al tramo Guayaquil-La Puntilla. Es imperativo destacar que Gustavo Noboa Bejarano es hermano de Ricardo Noboa Bejarano, ex ministro de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (1987-1988) en la presidencia del Socialcristiano León Febres Cordero Rivadeneira y de Ernesto Noboa Bejarano<sup>156</sup> miembro de la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

---

<sup>155</sup> Los promotores o desarrolladores inmobiliarios, también conocidos como “desarrollistas” por los agentes inmobiliarios están categorizados como hombres de negocios con capacidad de estructurar proyectos inmobiliarios, gestionar su financiamiento que puede ser con inversión de capital propio o terceros para la ejecución de las obras y comercializar el producto final.

<sup>156</sup> Ernesto Noboa Bejarano fue designado Director General de la JBG para el periodo 2019-2020.

Por último, es conveniente acotar que el arquitecto Roberto Béjar Suéscum cuando fue prefecto del Guayas entre 1972 y 1975 y Pedro Aguayo Cubillo era Secretario General de Planificación en el gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) les propuso a los propietarios de las haciendas, adquirir sus tierras para poder trabajar de una forma planificada la metropolización de Guayaquil sobre esta zona.

Les compro todo lo que ustedes tengan de tierra a 30 sucres el metro cuadrado, saque el decreto que se lo lleve a Pedro Aguayo, me dijo buenísimo, pero ellos se pusieron en contacto con los militares y los militares no me lo dejaron pasar. Se iba a comprar una tierra para que sea un área de expansión de Guayaquil, yo ya pensaba en ese entonces en un Guayaquil metropolitano (Béjar, 2019).

Por lo contrario, las elites guayaquileñas ya tenían su propio plan de urbanización, después de todo tenían la experiencia de los conjuntos residenciales precedentes que habían impulsado hasta ese entonces en Guayaquil ya mencionados anteriormente. En la segunda mitad de los años 70 se conforma la Administradora Inmobiliaria C.A (ADINCA), cuyos accionistas (139) eran propietarios de extensas áreas rurales en la zona de la vecina población de Eloy Alfaro y en la vía de Samborondón, ambos sectores atravesando el nuevo puente (Rojas, Villavicencio, Becker & Chang, 1989, p.120). El grupo ADINCA a través de múltiples compañías ha incorporado al mercado del suelo grandes extensiones de tierra rural en la zona de Durán y Samborondón (Rojas et al., 1989). Para Béjar (2019), el resultado de ese desarrollo inmobiliario fue: “una vía donde se meten ramales para hacer ciudadelas cerradas, eso no es urbanismo”. La vía Samborondón y sus ciudadelas amuralladas se convirtieron en el nuevo espacio territorial dentro de la conurbación de Guayaquil donde se concentraría la riqueza haciendo aún más visible en esos muros la histórica y sistemática brecha social y económica que el urbanismo de mercado había perpetuado. Como efecto colateral, estos puentes sobre los ríos Daule y Babahoyo cortarían la navegación hacia el interior de litoral del Ecuador, al no ser un puente alto como por ejemplo es el caso – aunque con características hidrográficas distintas – del puente Río-Niterói <sup>157</sup> en Rio de Janeiro en Brasil.

### **6.3.6. El proyecto de monorriel o metro elevado para Guayaquil se estanca**

---

<sup>157</sup> El puente presidente Costa e Silva conocido como puente Río-Niterói que atraviesa de este a oeste sobre la Bahía de Guanabara para unir Rio de Janeiro con Niterói con 13,29 kilómetros de extensión (8,83 km sobre el agua) que comenzó a construirse en 1969 y fue inaugurado en 1974 donde el punto más alto de dicho puente alcanza 72 metros sobre el mar con la finalidad de permitir que grandes embarcaciones naveguen debajo de él.

A inicios de los años 70, el arquitecto Rafael Castro Abad (en El Universo, 1970) señaló que dentro de los problemas graves que enfrentaba Guayaquil por la falta de una programación racional urbanística y social, está como causal: “la ausencia de una política definida de Desarrollo Urbano y falta de planeamiento y de una legislación adecuada que regule y controle el normal crecimiento de los distintos sectores de la ciudad, el uso adecuado del suelo, el equilibrado equipamiento social y el correcto usufructo de la vivienda”. Mientras tanto, un problema sin resolver paralelo a la falta de vivienda para los estratos de menor renta y la ausencia de un marco legal que gestione el suelo de forma competente en beneficio del desarrollo racional de la ciudad también era la movilidad urbana. Guayaquil para el año de 1974 presentaba ya una población de 814.064 habitantes dentro un crecimiento urbano como un proceso que presentaba dos características: a) masificación urbana y b) segregación residencial de los distintos estratos socioeconómicos de la ciudad (Menendez-Carrión, 1986, p.48). Se necesitaba un sistema de transporte público masivo acorde con la cantidad de habitantes de la urbe y con sus proyecciones y patrones de crecimiento demográfico.

Según Robespierre Rivas (en El Universo, 2013), autor de libro 1908-2008: Cien años del ferrocarril en Ecuador, señaló que: “en 1970 el Concejo cantonal de Guayaquil aprobó por unanimidad una resolución a favor de la construcción de un monorriel”. Así también lo afirma el exconcejal Edgar Edmundo Mendoza García (en El Universo, 2013), indicando que presentó el proyecto de monorriel o tren elevado al Concejo Cantonal y fue aprobado al considerarse de una importancia relevante. El proyecto fue presentado a la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG) – ente encargado en materia de transporte público para la ciudad – para que impulse la construcción de un monorriel o metro elevado que dé solución en materia de movilidad a la urbe porteña con su creciente población. Para contextualizar, a finales de la década de los 60, el binomio de Assad Bucaram Elmhali y Francisco Huerta Montalvo eran las principales autoridades en la alcaldía de Guayaquil entre 1967-1970. En 1970, Francisco Huerta Montalvo sería elegido alcalde, pero fue destituido el mismo año cuando el presidente Velasco Ibarra – quinto Velasquismo (1968-1972) – se declaró dictador colocando a Enrique Grau Ruiz en su remplazo.

La CTG había sido fundada en 1948 con el objetivo de regular y controlar la actividad operativa en la red vial de la provincia del Guayas, de los servicios de transporte terrestre, del tránsito y la seguridad vial. Este tipo de ente solo operaba en la provincia del Guayas, en el resto de provincias del país, el orden vial estaba regulado por la Policía Nacional del Ecuador.



La comisión de Tránsito del Guayas está sumamente interesada en instalar en Guayaquil el modernísimo sistema de transporte de un tren automático elevado que aliviaría en gran parte el creciente congestionamiento vehicular. Ayer, en rueda de prensa los funcionarios de la CTG hicieron una amplia exposición de las ventajas del sistema y dieron a conocer que están en marcha los estudios de prefactibilidad (El Universo, 1970).

La Comisión de Tránsito del Guayas mostró interés en proponer una solución técnica para el transporte masivo, donde esta propuesta colateralmente a largo plazo podía causar una disminución del uso de automóviles en la ciudad. Este proyecto de movilidad para Guayaquil resultaba idóneo, ya que, por la histórica configuración espacial de la ciudad hasta cierto punto anárquica, necesitaba de largos desplazamientos a las nuevas centralidades que se estaban encubriendo en el territorio. Sin embargo, según Mendoza García (en El Universo, 2013), señaló que el proyecto que tenía financiación externa, bajo la figura de concesión y que no representaría un endeudamiento para el Municipio de Guayaquil, pero como contrapartida el proyecto se extravió en la CTG y que cuando se acercó a explicar las bondades del proyecto al vicepresidente del Ecuador, no hubo interés de ponerlo en marcha. En 1970 el vicepresidente era el abogado guayaquileño Jorge Zavala Baquerizo<sup>158</sup> y el presidente del congreso Dr. Juan Alfredo Illingworth Baquerizo<sup>159</sup>, año que el Dr. José M. Velasco Ibarra fungía como un autoproclamado dictador.

Para julio en 1978, cuando la CTG celebró sus 30 años de fundación, con la presencia del gobernador del Guayas de ese entonces el jurista guayaquileño Héctor Romero Parducci (presidente nato del Directorio de la Comisión de Tránsito) y del arquitecto Fernando Illingworth Vernaza como presidente alterno de la CTG, este último en el informe de labores no menciona nada relacionado a una posible construcción del monorriel para Guayaquil (El Universo, 1978). Romero Parducci fue gobernador cuando el triunvirato militar gobernó el país entre 1976-1979 antes del retorno a la democracia. Fernando Illingworth Vernaza – que había sido Director del proyecto Los Ceibos de la JBG y años más tarde fue designado Inspector del Cementerio General de Guayaquil que está bajo la administración de la JBG– es nieto de Luis Vernaza Lazarte,

---

<sup>158</sup> Jorge Zavala Baquerizo (1922-2014) fue un abogado guayaquileño que llegó a ser vicepresidente del Ecuador entre 1968 y 1970(hasta que Velasco Ibarra se proclamó dictador). Fue fundador y primer Rector de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte (ULVR) en 1961. También, fue asesor jurídico de la alcaldía de Assad Bucaram en 1963. Fue presidente del Congreso Nacional en su calidad de diputado nacional entre 1984 y 1988.

<sup>159</sup> El Dr. Juan Alfredo Illingworth Baquerizo en 1970 volvió a la presidencia de la Corporación Financiera Nacional (CFN) donde estuvo hasta la llegada del presidente Jaime Roldós en 1979 quien le exigió la inmediata renuncia. En 1992 fue presidente de la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

quien fue Director de Junta de Beneficencia de Guayaquil entre 1922-1942, un banquero y presidente del Concejo Cantonal entre 1937-1939 (El Universo, 2012). Debe señalarse que entre 1972-1984 como presidente de la JBG estaba el Ing. Edmundo Valdez Murillo de Azucarera Valdez<sup>160</sup>, primo hermano de Sergio Pérez Valdez casado con Luisa Gómez. Cabe aclarar que al final del este periodo dictatorial las exportaciones petroleras habían caído considerablemente, el problema de la deuda externa –con el aumento de sus intereses – se había tornado un problema dispendioso para el Estado ecuatoriano y que con el retorno al régimen constitucional en 1979, Guayaquil no tuvo un buen comienzo, viendose afectada por una inestabilidad administrativa municipal y crisis de gestión urbana – entre 1979 y 1992 hubo siete alcaldes – en la década los 80.

Además, esta propuesta no va a prosperar dentro de un contexto social y económico donde las elites que participaban del mercado automotriz a través de la importación de vehículos para la venta local. El metro elevado o monorriel que hubiera sido de gran utilidad para mitigar el creciente tráfico en ese entonces y dotar a Guayaquil de un sistema moderno de transporte público que la colocase a la vanguardia en movilidad como otras urbes en la región, se estanca. Esta falta de voluntad política de ciertos actores públicos decisivos a finales de los 70 para retomar lo planteado por el Concejo Cantonal en 1970 – considerando que a inicios de la década hubo un escenario de bonanza económica en el país con las exportaciones petroleras para su financiación – no permitió que Guayaquil tenga este sistema de transporte masivo para el beneficio de los ciudadanos, como solución factible en términos de movilidad urbana.

---

<sup>160</sup> Ingenio Azucarero Valdez fue fundado en 1884 por Rafael Valdez Cervantes. Esta razón social se mantuvo hasta el año 1922 en que se transformó en Compañía Azucarera Valdez S.A., pero en 1993 la familia Valdez decidió vender sus acciones al Grupo Noboa S.A. del Empresario guayaquileño Luis Noboa Naranjo y posteriormente pasa a poder del Consorcio Nobis de Isabel Noboa.



Figura 58 - Socialización en prensa escrita del planteamiento de un monoriel o tren urbano elevado para la ciudad Guayaquil por la CTG.

Fuente: Tommy H. Aero. Guayaquil, Estampas y Costumbres de mi Tierra.

Para ampliar este análisis, es pertinente contrastar la fallida experiencia de Guayaquil en la implementación de su metro elevado con otras ciudades que si lo consiguieron como por ejemplo el caso de la ciudad de Medellín en la década de los 70. En 1977 el departamento de Antioquia y el municipio<sup>161</sup> de Medellín, realizaron un estudio para un sistema de transporte masivo que planteaba un corredor férreo que uniera Bello con Itagüí, pasando por el centro de Medellín donde se ubicaría una estación. Se creó la ordenanza 42 y el Acuerdo 31 a finales de este año, autorizando la creación de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, para empezar los estudios que garantizarían para el Valle de Aburra un sistema de transporte masivo.

<sup>161</sup> En la división político-administrativa colombiana, los municipios son equivalentes a los cantones en Ecuador, así como los departamentos a las provincias.

Para el año 1983, se lanza la licitación pública internacional No. 001-83, que tenía como objeto de contratación: Diseño detallado, construcción, suministro, transporte, nacionalización, entrega en funcionamiento y capacitación del personal para el Metro de la Ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá. Tras recibir 11 propuestas, fue en noviembre del mismo año que se adjudica al Consorcio Hispano-alemán por un valor total de 580 millones de dólares. En 1984 hubo reajustes al proyecto, modificando ciertas características para que sea aún más eficiente el servicio, aumentando el valor del proyecto a 643,5 millones de dólares. Para 1985, el consorcio tiene la orden de comenzar la construcción del metro de Medellín y con retrasos será inaugurado en 1995, es decir 10 años después del inicio de la obra. El metro de Medellín, es un metro elevado, un tren urbano que cuenta en sus nueve líneas con 27 estaciones férreas, 12 estaciones de teleféricos y 9 estaciones tranviarias. De sus 48 estaciones, 11 son de integración entre diferentes modos de transporte. De las 27 estaciones férreas, 19 se encuentran en el municipio de Medellín, 3 en el municipio de Bello, 2 en el municipio de Itagüí, 2 en el municipio de Sabaneta y 1 en el municipio de Envigado. Todas las estaciones de teleféricos y tranviarias se encuentran en jurisdicción del municipio de Medellín.



Figura 59 - Imágenes de la construcción del metro de Medellín en los años 1983 y 1988.  
Fuente: concejodemedellín.gov.co; Colombia.com.

Guayaquil no tuvo la misma estrategia para la gestión y construcción de su metro elevado, principalmente la falta de un mayor liderazgo político en la planificación del proyecto por parte de la alcaldía y la creación de una empresa pública para administrar dicho servicio. De haber sido el caso, de un monorriel este podía haber sido de similares características al de la ciudad de Kuala Lumpur en Asia – posee similares características climáticas que Guayaquil –, capital de Malasia, impulsado por su alcaldía con el aval del gobierno nacional en 1990 e inaugurado en el 2003. Otra experiencia acerca de metros es la de Ciudad de México – antes denominada Distrito Federal, siendo este subterráneo, aunque la idea original fue un monorriel – propuesto

en 1958 pero que fue boicoteado por los transportistas de buses urbanos de oferta privada, quienes operaban el transporte masivo de la ciudad y finalmente rechazado por la regencia de la ciudad por ser muy costoso. Fue en 1966 que el Gobierno Federal mexicano da inicio a estudios formales para la constitución de las primeras líneas del metro, denominado Sistema de Transporte Colectivo (STC)-metro y que se convirtió en la columna vertebral de sistema de transporte urbano con el objetivo de descantear el uso del auto particular (González y Navarro, 1990, p.4). El metro subterráneo de la ciudad de México comenzó su construcción en 1967, financiado a través de un préstamo francés y se logró inaugurar en 1969.

Sobre la base de los casos anteriores, es evidente que Guayaquil dejaría pasar su oportunidad de implementar un sistema de movilidad y transporte masivo similar. La ciudad dentro de su urbanismo de mercado apostó por una creciente presencia de concesionarias de automóviles, como fuentes de acumulación de capital para grupos económicos interesados en aumentar el parque automotor y posicionar el vehículo particular como la mejor opción para moverse en la urbe paralelamente al detrimento y paupérrimo servicio del transporte público en autobuses a manos de cooperativas privadas. Otro factor para considerar es la presión de estas cooperativas privadas de buses subvencionadas por el Estado que no estarían interesadas en perder espacio en el negocio de transporte público en la ciudad. También es cuestionable que la CTG manejase los temas de movilidad, propiamente implementación e innovación en transporte urbano, competencia que debía ser exclusiva de la Municipalidad, esto como un tercer factor del fracaso en dotar de un metro elevado a Guayaquil. Finalmente, el Gobierno Central no tuvo voluntad política para financiar al menos una parte del proyecto como si se dio en el Gobierno Nacional (2007-2017) del economista Rafael Correa con el caso del metro subterráneo de Quito. En definitiva, la política urbana que prevaleció fue a favor de la proliferación de los autos en Guayaquil, *statu quo* que se mantuvo en las próximas décadas.

### **6.3.7. El Plan de Desarrollo Urbano para Guayaquil en 1975**

Es conveniente puntualizar que el arquitecto Juan Péndola Avegno había ocupado la Dirección del Departamento de Construcción y Ornato de la Municipalidad de Guayaquil entre 1961 y 1962 y en 1965, cuando en 1972 fue designado vicepresidente del Concejo Cantonal hasta que asumió como alcalde de Guayaquil (Compte, 2007, p.108). De esta manera, durante su alcaldía (1973-1976), el 28 de agosto de 1974 se gestiona con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación la asistencia de las Naciones Unidas para establecer un Plan de Desarrollo Urbano

para Guayaquil que considere sus condicionantes y su área de influencia metropolitana, bajo el proyecto de referencia ECU-72-019 (Peralta y Moya, 1979, p.10). Entre 1974 y 1975, con el apoyo financiero y técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “se desarrolló el Plan de Desarrollo Urbano y el Esquema Urbano, que no llegaron a concluirse. Debe señalarse que el 17 de octubre de 1975 se emitió la ‘Ordenanza Preventiva del Esquema Urbano’, que es parte del capítulo quinto de la Propuesta del Esquema Urbano” (Rojas, 2019, p.137). La intención con este plan era eliminar gradualmente las adversidades en las zonas marginales de la ciudad y definir políticas, estrategias y objetivos que garantizaran el correcto desarrollo a futuro de Guayaquil. Esta propuesta que incorporaba un enfoque interdisciplinario y la dimensión metropolitana y regional en su definición, siendo la más completa en su planteamiento hasta la fecha, fue la que más avanzó en la formulación de un plan de desarrollo urbano para la ciudad (Rojas et al., 1989, pp.234-235).

Este proyecto se incluyó en el Programa de Urbanismo del Plan Integral de Transformación y Desarrollo del país, que buscaba reducir y eliminar los defectos del crecimiento interurbano, a través del ordenamiento del espacio y del uso del suelo, junto con el mejoramiento progresivo de los servicios y equipamiento social (Peralta y Moya, 1979, pp.10-11). Era necesario trabajar bajo estos ejes de desarrollo urbano para lograr soluciones pensadas en atender las necesidades urbanas como el tema socio-habitacional de la población inmigrante que llegaba a la ciudad, convirtiéndose en un grupo mayoritario. Por otra parte, la porción de población minoritaria, la élite continuaba con su propio rumbo, es decir propiciando un urbanismo de mercado afín a sus intereses, dentro de mercados de suelo que tienen un impacto directo en el problema de la pobreza, segregación y desintegración social urbana. “La segregación residencial adquiere una relevancia mayor en la medida en que las estrategias de localización de las diferentes clases sociales, el decaimiento de los espacios públicos y la expansión de la marginalidad urbana influyen negativamente sobre la “integración social en la ciudad”” (Veiga, 2004, p.202).

Es importante agregar que, en el censo de 1974, la mayor parte (75.4%) de migrantes hacia el Guayas provinieron de la Costa y el 24.3% de la Sierra, donde el 73.6% era de origen urbano (Villavicencio, 1983, p.95). La idea de retomar la planificación y configurar Guayaquil con un urbanismo idóneo y coherente con los desafíos existentes tenía como norte el beneficiar a todos los ciudadanos dentro de esta multiculturalidad, compuesta por personas provenientes del Litoral como de la Sierra. Es decir, avanzar hacia la conformación de una ciudad de bienestar colectivo a partir del desarrollo espacial racional, inclusivo y técnico era fundamental para las

próximas décadas. Ahora bien, esta visión de ordenamiento del territorio urbano para las elites podía representar un impedimento en sus prácticas recurrentes para la producción del espacio residencial, sobre sus estrategias de localización de clases sociales y obtención de beneficios económicos de los mercados de tierra urbana.

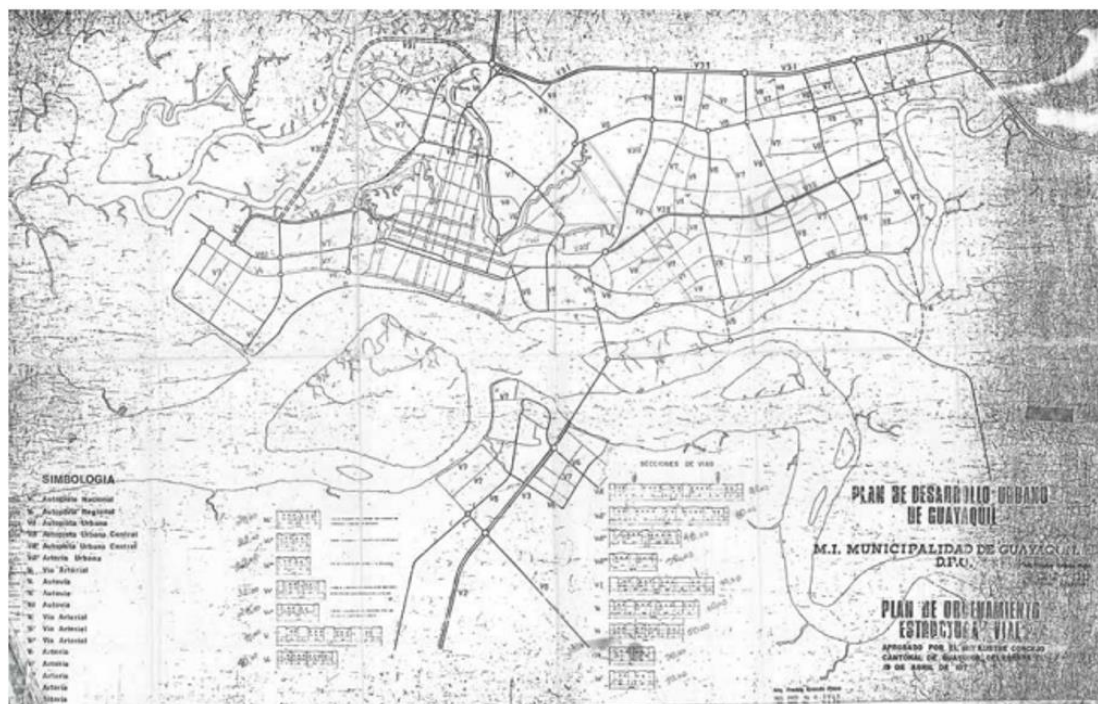


Figura 60 - Plan de Desarrollo Urbano para Guayaquil por la Municipalidad de Guayaquil con asesoría de las Naciones Unidas.

Fuente: Juan Carlos Bamba. Vivienda Colectiva Pública: Guayaquil 1970-1990.



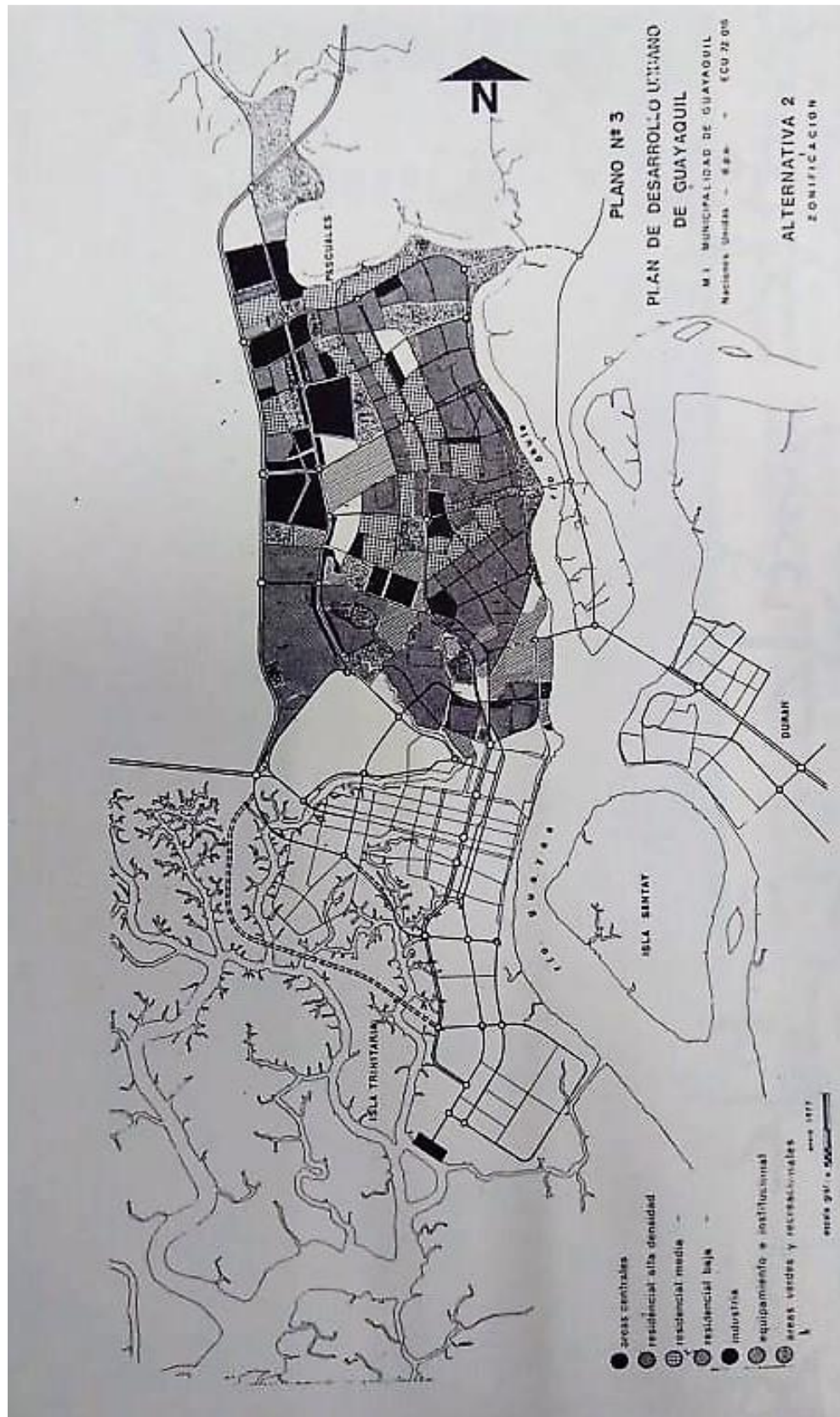


Figura 61 - Zonificación para el crecimiento urbano al norte de Guayaquil en Plano Regulador- D.P.U-ECU 72 019 en enero de 1977.

Fuente: Evelia Peralta y Rolando Moya. Revista Trama, 1979.



En este plano urbano se zonificó el uso del suelo para la urbanización al Norte de Guayaquil en siete zonas: a) áreas centrales, b) residencial alta densidad, c) residencial media densidad, d) residencial baja densidad, e) industria, f) equipamiento e institucional y g) áreas verdes y recreacionales. Particularmente, se propusieron cuatro ejes Sur-Norte y ocho ejes horizontales Este-Oeste.

Con respecto a los ejes verticales – autopistas – dirección Sur-Norte y viceversa, dos fueron ubicados en los extremos, una hacia el Este como una avenida colindante con los ríos Guayas y Daule – equivalente a la autopista Terminal Terrestre Pascuales – respetando las riberas de los ríos como áreas verdes naturales y hacia el Oeste una avenida perimetral equivalente a la Vía Perimetral. En la autopista colindante a los ríos, el área hacia el río entre al cerro Santa Ana y el Puente de la Unidad Nacional estaba destinada para uso institucional y equipamiento urbano. A pesar de ese uso de suelo preestablecido en los próximos años, ahí se ubicó la ciudadela amurallada Río Guayas, Puerto Santa Ana, Ciudad del Río, Unidad Educativa Liceo Naval, etc. En medio de estas autopistas perimetrales estaban otras dos autopistas. La ubicada próxima a los ríos hacia el Este, denominada la *autopista central*, tenía proyectado en una considerable extensión – un tramo – a lo largo de ella en ambos lados que su suelo fuera destinado para uso residencial de media y alta densidad (tampoco se concretó). La construcción de edificaciones en altura, predios multifamiliares para soluciones habitacionales en vertical era lo esperado según esta planificación. En el contorno a estas franjas de media y alta densidad se planteaba viviendas de baja densidad, casas unifamiliares. La otra autopista es la ubicada hacia el Oeste próxima a la vía Perimetral y equivalente a la vía a Daule.

Con respecto, a los ejes horizontales – avenidas – dirección Este-Oeste y viceversa se puede señalar que uno de ellos, el segundo – sentido Sur-Norte – mantenía la guía del puente de la Unidad Nacional, tramo La Puntilla-Guayaquil. Esta avenida se proyectaba para atravesar el terreno donde en actualmente se ubican las instalaciones aeroportuarias de la ciudad, debido a que ya se había pensado y proyectado el nuevo aeropuerto en Daular. El primer y tercer eje – sentido Norte-Sur – conectaba vehicularmente ambas autopistas verticales ubicadas en los perímetros. El cuarto – sentido Norte-Sur – proyectaba sobre el río Daule un segundo puente para descongestionar la autopista central – principal eje vertical – equivalente a la Avenida de Las Américas y Francisco de Orellana –, conectándose a la vía a Samborondón para continuar hacia el tramo del puente de la Unidad Nacional La Puntilla-Durán y en el otro sentido hacia la vía a Salitre.

En este plano también destacan las nuevas centralidades y las áreas verdes de grandes extensiones al norte de la ciudad. Grandes parques urbanos que estaban pensados para articularse con las nuevas centralidades y zonas residenciales. La ubicación de las industrias está planificada mayoritariamente en esta zonificación hacia el oeste. No obstante, incluía la permanencia de la antigua fábrica de la cervecera nacional <sup>162</sup>ubicada próxima al final del barrio las Peñas, a orillas del río Guayas.

En la misma dirección, el Plan de Desarrollo Urbano tenía los siguientes objetivos específicos en relación al uso y gestión del suelo:

- a) Para el área de influencia metropolitana:
  - [...] a.3.- Procurar la mejor utilización del territorio comprendido dentro del área de influencia metropolitana a través de la definición de los usos del suelo urbano y regional.
  - a.4.- Fomentar el desarrollo de los centros urbanos secundarios mediante la aplicación de estímulos y acciones directas que contribuyan al incremento de sus fuerzas de atracción y la acción prioritaria sobre los problemas críticos de los asentamientos del área.
- b) Para la ciudad de Guayaquil
  - [...] b.2.- Regular el uso del suelo urbano mediante la utilización de mecanismos de control que permitan un funcionamiento racional y orgánico de las diferentes actividades urbanas de la ciudad, definiendo y reglamentando los distintos tipos de zonificación, dimensionamiento y el equipamiento del espacio necesario para los asentamientos, residencial, institucional, industrial, comercial, servicios públicos, localización de áreas verdes y recreativas, estructura vial y la necesaria reserva de tierras para la futura expansión urbana (Peralta y Moya en Trama, 1979, p.11).

En este Plan de Desarrollo Urbano también se definen metas prioritarias en materia de Patrimonio arquitectónico y urbano, medio ambiente, economía urbana y Planificación urbana.

- b.3.- Definir el carácter o imagen de la ciudad manteniendo los valores arquitectónicos y del espacio urbanístico, de tal manera, que las nuevas actividades de la ciudad no destruyan los valores originales y otras características propias de la urbe.
- b.4.- Conseguir la preservación del ambiente natural a través de medidas de control ecológico evitando de esta manera la destrucción indiscriminada del paisaje y los efectos dañinos al medio ambiental.
- b.5.- Procurar el mejoramiento integral de todos los sectores de la población urbana a través

---

<sup>162</sup> La primera industria cervecera de Guayaquil inaugurada en 1887 por Leonardo Stagg Flores y Martín Reimberg Dender.

de proyectos y programas de carácter socio-económico, que permiten la participación efectiva de toda la población en su propia evolución y desarrollo.

b.6.- Creación de los mecanismos legales y económicos que tiendan a promover e incentivar la participación del sector privado en proyectos y programas de desarrollo social y económico.

b.7.- Elaboración de reglamentación específica e implantación de las medidas legal-administrativas necesarias para adecuar el proceso de planificación y desarrollo urbano a las necesidades y requerimientos actuales y prospectivos (Peralta y Moya en Trama 1979, p.11).

Estos objetivos específicos pudieron haber sido una línea base para la formulación de las políticas urbanas que en el territorio debían garantizar la conservación del patrimonio arquitectónico y urbano, protegiendo los valores arquitectónicos de la ciudad de sus edificaciones y futuras construcciones. Así también, de sus espacios públicos ya que en ellos estaba la imagen arquitectónica de Guayaquil y parte de su identidad. De igual forma, la conservación del medio ambiente como los cerros, los esteros, la ría e islas para el deleite de los ciudadanos y futuras generaciones. La participación ciudadana para la toma de decisiones en el desarrollo de la urbe juntos con la creación de un marco institucional que invite al sector privado a trabajar en un proyecto de ciudad con enfoque humanista y que genere riqueza colectiva para Guayaquil. Finalmente, el más importante orientar los procesos de planeación urbana para satisfacer necesidades dentro de marco legal que permita su sostenibilidad a largo plazo, poniendo como norte el adecuar el desarrollo urbano a las prioridades y necesidades urgentes de Guayaquil.

Por otro lado, a diferencia del Plan Urbano de 1967, en los 70 se visualiza como zonas para la expansión urbana a Durán y Pascuales <sup>163</sup>dentro del Esquema de División de Distritos de Planificación y Estructura Vial de 1973- 1974 donde a Durán se la define como el Distrito 5 y a Pascuales (el sector aledaño al camino a Manabí) como Distrito 7. En esta misma reconfiguración de distritos quedó de la siguiente manera: Distrito 1 (el Centro), Distrito 2 (el Suburbio), Distrito 3 (las áreas residenciales de Nor-Oeste: Ciudadelas Urdesa, Miraflores, Los Ceibos, Mapasingue, Prosperina y San Eduardo y sectores aledaños,) Distrito 4 (Sector próximo al aeropuerto internacional) y Distrito 6 (El Guasmo) (Peralta y Moya, 1979, p.17).

Además, este esquema define cuatro regiones geográficas según la morfología de suelos de

---

<sup>163</sup> Pascuales es actualmente una parroquia rural de Guayaquil con una población de 74.932 hab. según el censo 2010 del Instituto Nacional de Censos y Estadística (INEC) y Durán es un cantón aparte con una población de 230.839 acorde al mismo censo.

Guayaquil y son: I.- La Región comprendida en la cuenca del Guayas, II.- La Región comprendida en la Península de Santa Elena<sup>164</sup>, III.- La Región Insular comprendía entre el canal del Morro, el río Guayas y el canal de Jambelí, incluyendo la Isla Puná y las islas Mondragón, Matomillos y los Ingleses y IV.- La Región comprendida entre la cordillera occidental, el canal de Jambelí y el río Naranjal; al sur, el límite con la provincia de El Oro (Peralta y Moya, 1979, p.17). Sobre la región II, cabe indicar que el balneario de Salinas siempre fue un punto de interés para vacacionar por parte de las elites locales lo cual atrajo una fuerte inversión inmobiliaria, lo que no sucedió con Playas General Villamil, parroquia rural de Guayaquil. En este mismo marco regional, dentro de la región IV la parroquia rural de Tenguel sería la más alejada hacia el sur limitando con el cantón el Guabo en la provincia del Oro. Con respecto a la región insular, la isla Puná es la tercera isla más grande del Ecuador con 920 kilómetros cuadrados – con una población apróx. de 6.769 habitantes – después de la isla Santa Cruz e Isabela en el archipiélago de Galápagos anexo al país en 1832 durante la presidencia de Juan José Flores y convertida en provincia en 1973.

Entonces, de esta manera Guayaquil tuvo su tercer intento para tener un desarrollo territorial organizado con un plan regulador trabajado por un equipo multidisciplinario local con la asesoría de las Naciones Unidas donde de alguna forma los ejes viales se mantuvieron, pero la zonificación del suelo no tuvo la misma suerte. Como bien afirma Rojas (2019), esta situación en general responde a que: “si bien la municipalidad no concretó “planes de desarrollo urbano” técnicamente elaborados y legalmente implementados, las acciones adoptadas en las diferentes coyunturas o las omisiones en asumir sus responsabilidades como regente urbano, en los hechos, se convierten en políticas urbanas explícitas o implícitas.” (p.129) Por otra parte, Guayaquil sobre esta área de expansión incorporó nuevos barrios como Los Sauces, La Alborada, Las Orquideas, Los Vergeles, Guayacanes, etc. en un desarrollo horizontal de baja densidad consolidando la morfología de ciudad dispersa que incluía asentamientos informales. Esta tendencia se impulsa sobre las ex haciendas de los Gómez, La Prosperina y La Atarazana de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, donde como principales stakeholders impulsan la lotización y venta de terrenos para la urbanización de estas tierras. Por consiguiente, la política de gestión del suelo está condicionada por el mercado del suelo que es controlado por grupos económicos con intereses particulares. En resumen, el crecimiento hacia el Norte de la ciudad se va a mantener

---

<sup>164</sup> Santa Elena es actualmente la más reciente creada provincia en el país y su creación se da en el siglo XXI, el 7 de noviembre de 2007.

motivado por los intereses económicos y la movilización de plusvalías sobre la vía a Samborondón – cruzando el nuevo puente –, en las próximas décadas a finales del siglo XX e inicios del XXI.

### **6.3.8. La urbanización sobre vía a la Costa: Puerto Azul expande la ciudad fuera de su perímetro urbano**

Con la salida del poder de Guillermo Rodríguez Lara en 1976 se instaura la última dictadura militar de la historia republicana del Ecuador entre 1976 y 1979 conformado por una Junta Militar denominada el Consejo Supremo de Gobierno que fue integrada por el General Guillermo Duran Arcentales, Presidente del Consejo y Representante de la Fuerza Terrestre, el Almirante Alfredo Poveda en representación de la Fuerza Naval y el General Luis Leoro Franco de la Fuerza Aérea. Debe señalarse que en esta dictadura se cometió una de las represiones más brutales de la historia nacional conocida como la matanza de Aztra – en el cantón La Troncal en la provincia del Cañar –, el 18 de octubre de 1977, donde el triunvirato militar castrense masacró a obreros del Ingenio Azucarero Aztra junto con civiles para acabar con una huelga que buscaba reivindicaciones salariales. Con relación a este tema, según Verduga (en El Telégrafo, 2014) en el gabinete de gobierno junto a militares en servicio activo y pasivo, hubo miembros de la oligarquía nacional – distinguidos miembros de esos círculos económicos – a cargo de Gobernaciones, como la del Guayas, así como otros oficiales retirados presidían empresas estatales, como Aztra. En contraposición a la huelga, las autoridades civiles y policiales en Guayaquil y La Troncal dispusieron que se desaloje a los tres mil obreros de las instalaciones que eran custodiadas por personal de la propia Policía (Verduga en El Telégrafo, 2014). En el desenlace murieron trabajadores, sus familiares y habitantes de La Troncal, civiles abaleados y ahogados por bombas lacrimógenas manchando con sangre el contexto político de aquella época.

En este régimen militar, con la salida del arquitecto Roberto Béjar Suéscum en 1975 de la Prefectura del Guayas por diferencias con la Junta Militar, esta colocó en su reemplazo al Ing. Raúl Baca Carbo que fue prefecto hasta 1977. En este año es nombrado alcalde de Guayaquil por Decreto Supremo de la Junta Militar hasta 1978. Por consiguiente, la vía a la Costa fue considerada para la construcción de un nuevo proyecto inmobiliario en 1977, sobre una explanada a pocos kilómetros de Guayaquil. El proyecto residencial Puerto Azul ocuparía 125 hectáreas de zona alta – donde se destruyeron cerros para convertirlos en zona baja – y 125 hectáreas en la planicie hasta el estero.

En 1978 ya se concebía la materialización de este proyecto y para 1979 arrancó la etapa 2 con obras de infraestructura, convirtiéndola en la primera ciudadela – urbanización privada – sobre la vía a la Costa. Según Reinaldo Cañizares (en El Universo, 2016), como presidente del Comité de Puerto Azul, la urbanización fue construida por italianos que contaban con 500 hectáreas de terrenos que se utilizarían en dos etapas, 250 hectáreas para la primera etapa que estaría frente a la actual ubicación de Puerto Azul (al otro lado de la carretera) pero que no se construyó y 250 hectáreas donde está ubicada la ciudadela en mención. Para el año de 1980 se construyen las 100 villas de Rincón Azul constituida en tres manzanas, siendo el primer complejo residencial del lugar. Esta ciudadela se construye durante la alcaldía de Antonio Hanna Musse quien fue elegido alcalde en 1978 hasta 1981. Fue inaugurada en 1982 con la presencia del alcalde Ab. Bolívar Cali Bajaña quien fue el vicealcalde del destituido Hanna Musse, siendo electo por el Concejo Cantonal para su reemplazo. Cabe destacar que el alcalde Bolívar Cali tenía una postura en contra de las invasiones a terrenos municipales y tráfico de tierras, ordenando desalojos de estos terrenos que estaban destinados al programa Lotes con servicios (El Universo, 1984). Paralelamente, en esta época, para 1977 se impulsaron programas de vivienda por parte del BEV-JUNAVI (1978-1986), donde surgen los barrios de: Sauces I, II, IV, V, VI, VII, VIII, los Esteros 2R, Martha Roldós, la Floresta I y II, La Pradera II, lo que significó 350 hectáreas de territorio incorporado al suelo residencial en 8 años (Rojas, 2019, p.170).

Puerto Azul constituye la misma política de desarrollo habitacional que busca alejarse del centro de la ciudad promoviendo la vivienda unifamiliar. No se inserta en ninguna planificación urbana municipal que construya una ciudad compacta sino lo contrario dispersa. Esta idea de urbanizar sobre una vía de alto y rápido tránsito que conecta con los balnearios costeros como Playas General Villamil o Salinas, cuando aún no existía la provincia de Santa Elena, continua y reafirma la voluntad de la época de construir la ciudad sin criterios técnicos, impulsada por la especulación inmobiliaria e intereses particulares como económicos. En efecto, estaba fuera del límite urbano de Guayaquil y próxima a ramales del estero.

Llama la atención, que entre los años de 1988 y 1990 es entregada al Municipio durante la alcaldía de Elsa Bucaram, convirtiéndose en una urbanización municipal, condicionante para que el municipio construya parques, aceras, calles, etc. Es decir, un proyecto inmobiliario de carácter privado que nace en una ubicación que no debió ser urbanizada por estar fuera de toda planificación racional posible, con el fin de poder tener recursos municipales para obras internas, mantenimiento y mejoramiento de ornato gestiona su traspaso en una figura jurídica donde

el municipio asume su titularidad sobre ella como un bien municipal.



Figura 62 - Construcción de Rincón Azul que dio origen a la ciudadela Puerto Azul en 1980 sobre vía a la Costa a las afueras de Guayaquil.

Fuente: Comité de Residentes Puerto Azul.

Puerto Azul fue la primera urbanización de estas características sobre la vía a la Costa en los 80. Después, en los 90 le siguieron: Torres del Salado (1993), Laguna Club (1995), Portofino (1998). “La creciente ocupación del territorio al Oeste, lleva a la incorporación del área localizada a 1000 metros a ambos lados de la vía a la Costa; igualmente, se anexa la cabecera de la parroquia rural Chongón, incorporándose a la parroquia Tarqui” (Pérez, 2019, p.31). Existió por parte del sector inmobiliario – mercado inmobiliario – esta intención de consolidar un desarrollo habitacional en esta zona – aunque este sea un ecosistema natural sensible – para alimentar el modelo de ciudad dispersa que, junto con la vía a Samborondón, eran tierras que cambiaron de uso en función de intereses particulares de los grupos económicos de Guayaquil.

### **6.3.9. Guayaquil hacia los 80 e inicios de los 90: tiempos de las alcaldías del naciente Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)**

En el año de 1979 en el Ecuador se da el retorno a la democracia y se promulga una nueva

Constitución el 27 de marzo de ese año, dando paso a elecciones presidenciales poniendo un alto a la dictadura de las juntas militares instauradas en el poder. En estas elecciones el abogado Jaime Roldós Aguilera es electo presidente constitucional del Ecuador. Inicialmente Jaime Roldós tenía la intención de participar electoralmente para ser alcalde de Guayaquil junto con Assad Bucaram – Jaime Roldós estaba casado con su sobrina Martha Bucaram Ortiz, hija de Jacobo Bucaram Elmhahlin y Rina Ortiz Caicedo – que era candidato para presidente de la República por el CFP, sin embargo, a este último se le prohibió candidatearse y de esta manera Roldós pasa a ser candidato para presidente. Venció en segunda vuelta al arquitecto Sixto Durán Ballén del Partido Social Cristiano. Al inicio de su mandato, lo planeado era que gobierne junto con Assad Bucaram, pero una vez que asumió el poder, marcó distancia de él.



Figura 63 - Imágenes de Jaime Roldós Aguilera en reemplazo de Assad Bucaram para la candidatura de presidente de la República del Ecuador por el CFP.  
Fuente: El Universo; Diario Expreso.





Figura 64 - Jaime Roldós Aguilera como presidente del Ecuador junto a su vicepresidente Osvaldo Hurtado y suegro Assad Bucaram.  
Fuente: Diario Expreso.

El 25 de julio de 1979, el presidente Jaime Roldós Aguilera inauguró el centro comercial Policentro, cuyo proyecto surgió en 1977 con la idea arquitectónica y gestión del alcalde de la época el arquitecto Juan Péndola Avegno y la visión del inversionista italiano Lino Jemi junto con Enzo Ragni y otros empresarios ecuatorianos. Llegaron a un acuerdo con la Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG) y su director Edmundo Valdez Murillo, Institución propietaria de los terrenos – que quedaban fuera de la ciudad en aquel entonces – donde se construyó el centro comercial. Péndola Avegno tomó como referencia el centro comercial Unicentro en Bogotá cuando realizó una visita a esta ciudad. La JBG cedió los terrenos a cambio de locales comerciales, son propietarios y fundadores junto con otros dueños (El Universo, 2019). Es con este proyecto comercial y por las rentas que genera que inicia el interés por parte de esta Institución en proyectos de esta naturaleza y escala, además de su otra actividad económica como promotora inmobiliaria de la ciudad.



Figura 65 - Centro Comercial Policentro inaugurado por el presidente Jaime Roldós Aguilera en 1979.  
Fuente: Guayaquil 2020.

Es importante señalar que el contexto socio-político del Ecuador, propiciado por la política nacional y la coyuntura de la geopolítica internacional de esta época, tenía un impacto en el desarrollo de las ciudades del país y principalmente en Guayaquil por su complejidad socio-territorial y sus estructuras de poder locales. Bajo esta lente, en América del Norte a la presidencia de los Estados Unidos llega Ronald Reagan en 1981 y gobernó hasta 1989, el año de la caída del muro de Berlín y supuesto fin de la Guerra Fría. Durante los primeros años del gobierno de Roldós se hicieron presentes las estrategias de desestabilizar su gobierno por ir contra

los intereses estadounidenses. Es así como se da el conflicto del Falso Paquisha en 1981, una guerra entre Perú y Ecuador, segundo conflicto bélico entre estas naciones después de la guerra de 1941 durante el contexto de la segunda guerra mundial. Militares peruanos y militares ecuatorianos participan de esta innecesaria guerra, forzando a Jaime Roldós a comprometer presupuesto gubernamental para el desarrollo del país en armamento y equipos en materia de defensa y seguridad nacional para afrontar la guerra.

Jhon Perkins ex Jefe de Economía en su libro *Confessions of an economic hit man* (2004) explica como los Estados Unidos identificaban países con recursos naturales como petróleo, ofrecían crédito a través de organismos multilaterales para el desarrollo de esos países sin embargo ese dinero terminaba en manos de sus corporaciones para construir infraestructura como plantas eléctricas, parques industriales, etc. en esos países beneficiando además a una elite económica y oligárquica pero no a la mayoría de la sociedad. Estas deudas ilegítimas luego debían ser pagadas por todos los ciudadanos. Luego, se chantajeaba al país por no poder pagar la deuda y se proponía la venta por ejemplo de petróleo a un precio bajo en compensación para sus compañías petroleras. Ecuador no fue la excepción en esta perversa dinámica geopolítica y Jaime Roldós Aguilera se negó a participar de ella. A esto se le suma que su política internacional sobre Derechos Humanos no se alineaba con las dictaduras de Chile y Argentina, gobiernos de la región que ejercían presión diplomática al gobierno de Roldós en tiempos del Plan Cóndor.

De esta manera, Perkins en su charla TEDx (2016) en la ciudad estadounidense de Traversa, con respecto a la muerte del ex presidente del Ecuador el 24 de mayo de 1981, dijo: “Roldós fue asesinado cuando su avión privado se estrelló, muchos creen que no fue un accidente”. Este magnicidio fue presentado a los ecuatorianos como un “accidente aéreo” hasta su esclarecimiento en el documental *La muerte de Jaime Roldós* producido por Manolo Sarmiento y Lisandra Rivera en el 2013. El documental muestra una investigación que señala una posible conspiración militar y política que incluía fuerzas extranjeras. El historiador Jaime Galarza Zavala acusa a la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) creada en 1947 para hacer frente a la Guerra Fría<sup>165</sup>, como uno de los responsables del magnicidio en su libro *Quienes mataron a Roldós* de 1982.

---

<sup>165</sup> La Guerra Fría fue un enfrentamiento político, económico, social, militar e informativo que tiene origen tras concluir la Segunda Guerra Mundial en 1945. Este enfrentamiento ideológico se da entre el bloque Occidental (occidental-capitalista) liderado por los Estados Unidos, y el bloque del Este (oriental-socialista-comunista) liderado por la Unión Soviética.

Los informes del siniestro aéreo hechos en 1981 por la Junta de Investigación de Accidentes (JIA) de la fuerza aérea ecuatoriana y por la Fuerza Aérea de Estados Unidos (USAF) donde se atribuye la responsabilidad al piloto resultaron insuficientes. Es así que, el Congreso Nacional hizo una nueva investigación en 1982 del siniestro con la policía de Zurich por su experticia y prestigio mundial en accidentes de aviación. El informe de la policía suiza que estuvo listo el 9 de julio de ese año, concluyó a través del peritaje que una de las turbinas estaba apagada durante la colisión (El Universo, 2019). Sin embargo, Otto Arosemena Gómez quien era presidente de la Comisión Especial que investigaba las causas del fallecimiento de Roldós señaló que este informe: “no será público antes del 10 de agosto de ese año para evitar polémica y malestar en el país” (El Comercio, 1982). La fuerza aérea ecuatoriana tuvo un mes para preparar un informe junto con la firma canadiense Pratt & Whitney (fabricantes de las turbinas de la aeronave en cuestión), que se hizo público a través de una cadena nacional de radio y televisión, poniendo en duda y contradiciendo el informe de la policía suiza.

La muerte de Roldós Aguilera no solo va a cortar el proceso de retorno a la democracia y su proyecto de transformación política del país, sino que también tuvo afectaciones en importantes proyectos urbanos en Guayaquil que eran impulsadas por el mandatario. Es el caso, de Jardines del Salado una propuesta de renovación urbana sobre el parque George Washington contiguo al puente 5 de junio donde inicia la avenida Carlos Julio Arosemena – para complementar al Parque Guayaquil – que no llegó a ejecutarse por su muerte en mayo de 1981. Este proyecto fue diseñado por el arquitecto Ricardo Mórto la Di Puglia <sup>166</sup> como Director del Departamento Municipal de Planeamiento Urbano durante la alcaldía de Antonio Hanna Musse y presentado en la gobernación del Guayas de Carlos Hidalgo Villacís. Tras la muerte del presidente Jaime Roldós Aguilera, fue nombrado Juan Pablo Moncagatta como gobernador de la provincia de Guayas por el presidente Osvaldo Hurtado Larrea –vicepresidente de Roldós que asumió el poder – y que durante su permanencia en el puesto como gobernador tuvo una relación discrepante con el alcalde Antonio Hanna Musse.

---

<sup>166</sup> Ricardo Mórto la Di Puglia (1951-2014) fue un arquitecto graduado de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Participó en el diseño, construcción y remodelación de varios estadios de fútbol nacionales e internacionales, como de escenarios deportivos. Diseñó el estadio Monumental para Barcelona Sporting Club en 1985, terminando su construcción en 1987. Estuvo a cargo de la remodelación de Estadio Capwell para el Club Sport Emelec durante la presidencia de Nassib Neme en 1989.



Figura 66 - Propuesta de Jardines del Salado del arquitecto Ricardo Mórto la impulsada por el presidente Jaime Roldós Aguilera en 1981.

Fuente: El Universo; Guayaquil 2020.

Es importante hacer hincapié en que Jaime Roldós Aguilera fue un gran estadista que pese al poco tiempo que gobernó defendió los intereses del país en tiempos complicados para la Región. Posterior a ello, su cuñado Abdalá Bucaram Ortiz, quien había sido Intendente de Policía del Guayas durante su gobierno, decidió fundar el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), partido que encarnaría – según él – los ideales del fallecido Jaime Roldós (El Universo, 2017). Abdala Bucaram Ortiz estaba muy lejos en la praxis de representar la visión política del difunto Roldós Aguilera sin embargo hábilmente logra canalizar la decepción, frustración y anhelos que dejó la muerte de Roldós para crear este partido político. De esta forma, Abdala Bucaram participó en las elecciones para la alcaldía de Guayaquil, donde venció y gobernó entre el 15 de abril de 1984 hasta el 26 septiembre de 1985 cuando fue destituido. En una entrevista filmada de su despacho, Bucaram Ortiz como alcalde señaló irregularidades – que no contaban con el aval de la Comisión de Planeamiento Urbano del Concejo Cantonal – cometidas por la Junta de Beneficencia de Guayaquil en sus construcciones en la ciudad como el irrespeto de las líneas de fábrica, entre otras.

Por otro lado, en 1984 Bucaram Ortiz participó de protestas contra el gobierno de Osvaldo Hurtado (1981-1984), donde exigía rentas para la ciudad. Es oportuno indicar que en 1983 con Hurtado Larrea se dio la “sucretización”<sup>167</sup> de la deuda externa, donde como consecuencia del

<sup>167</sup> Mediante el Decreto Ejecutivo 2085 del 23 de septiembre de 1983, el Estado convirtió las deudas en dólares de grupos económicos privados, contratadas fuera del país, a deudas en sucres con el Banco Central del Ecuador,

proceso de negociaciones de la deuda en 1982, los acreedores habían planteado la transformación de la deuda externa privada en deuda pública, ajustándose a los desigios del FMI y el Banco Mundial (Costa, 2008, p.1). Para las elecciones presidenciales de 1984, el Ing. León Febres-Cordero <sup>168</sup>ganó la presidencia donde enfrentó a Rodrigo Borja, donde este segundo tenía el apoyo de Abdala Bucaram. León Febres-Cordero habría logrado reformas en la legislación bancaria y monetaria dando a las autoridades monetarias mayor libertad con políticas financieras y crediticias, desmantelando la discriminación de la inversión extranjera (Conaghan, 1989, p.9). Este experimento neoliberal hizo que Febres-Cordero Ribadeneyra sea cálidamente recibido en enero de 1986 en Washington por Ronald Reagan (Thoumi y Grindle, 1992, p.57). Años más tarde esta política económica aumentará la deuda extranjera y sumirá al país en una alta inflación. Febres Cordero gobernó hasta 1988 y puso como gobernador del Guayas a Jaime Nebot<sup>169</sup> – casado con Cynthia Bohrer Pons –, y en ese periodo la mayor obra que financió su gobierno fue la vía Perimetral – que atrajo asentamientos populares a sus áreas próximas consolidando mercado de suelo informal – que comenzó su construcción en 1987 y la finalizó el gobierno sucesor de Rodrigo Borja. La vía perimetral tiene 45 kilómetros de recorrido, uniendo tres cantones del Guayas: comienza en la Puntilla en el cantón Samborondón con 10 kilómetros, 8 kilómetros en el cantón Daule (La Aurora) y en el cantón Guayaquil desde la parroquia Pascuales al norte de la ciudad hasta empatar con el tramo final de la avenida 25 de Julio que conduce al puerto nuevo al extremo sur de la ciudad con 27 kilómetros (Rojas, 2019, p.169).

En junio de 1985, Abdala Bucaram desde la ciudad de New York en una entrevista a la prensa manifestó que la Fuerzas Armadas se llevaban la mitad del presupuesto nacional. Acto seguido, el gobierno de León Febres-Cordero, apoyado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (FFAA), le entablaron un juicio al alcalde de Guayaquil por injurias y por atentar contra la

---

beneficiando según el informe de la Comisión auditora a personas naturales como Fernando Aspiazu (ex propietario del Banco del Progreso), Alberto Dahik, Roberto Dunn Barreiro, etc., a la empresa Mavesa, a los bancos Amazonas, Pichincha, Guayaquil, etc.

<sup>168</sup> En su mandato se crea el SIC-10, un escuadrón policial para reprimir agrupaciones sociales que estuvieran en contra de su gobierno. Al SIC-10 se le atribuye la desaparición de los hermanos Restrepo, hecho documentado en la película *Con mi corazón en Yambo* de María Fernanda Restrepo. En esas épocas existía el grupo político-militar de izquierda Alfaró Vive Carajo (AVC) conformado en 1983(hasta 1991) y calificado por el Estado de aquel entonces como un grupo subversivo y terrorista.

<sup>169</sup> Jaime Nebot fue vinculado por Odebrecht en una polémica red de coimas entre 1987 y 1992 por la obra del trasvase Chongón -Santa Elena, contrato firmado durante el periodo presidencial del Ing. León Febres-Cordero en 1987. En la lista de funcionarios públicos del Ecuador involucrados, aparecería él bajo el alias de “Matraca”, en una publicación de diario Expreso (El Telégrafo, 2017).



seguridad nacional (El Universo, 2017). Este mismo año, Bucaram sale del país hacia Panamá y por la compra de cascajo con un sobreprecio por parte del municipio, la Corte Superior de Justicia de Guayaquil le dictó orden de prisión. Abdala Bucaram prófugo ante la ley se exilia en Panamá y sube como alcalde José Norero González, gobernando hasta 1986.



Figura 67 - El presidente de la República León Febres Cordero y el alcalde de Guayaquil Abdalá Bucaram en el palacio municipal el 9 de octubre de 1984.

Fuente: El Universo.

En esos años en materia urbanística, concretamente en 1981 se crea el Fondo de Desarrollo Urbano (FODUR) y la creación del Fondo de Desarrollo Social para barrios urbanos marginales. En 1982, según el INEC la población de Guayaquil estaba en 1'175.276 hab. y para 1985 tenía un área urbana de 13.550 has (Godard, 1988, p.26). Precisamente entre estos años, 1982-1985 se amplía la avenida Pedro J. Menéndez Gilbert que conecta al Puente de la Unidad Nacional. Entre 1984-1986, se sigue el Plan de Desarrollo Urbano planteado en 1977 en la fase 1 que incluía la construcción del Terminal Terrestre diseñado por una empresa japonesa (1977-1985) y el proyecto y licitación de la vía Perimetral de Guayaquil, ampliación de circuitos viales (FODUR) con pasos a desnivel y el puente sobre el Salado (calle 17 a.). En 1985 se deroga la facultad de expropiar terrenos para el nuevo aeropuerto <sup>170</sup> y se deja paralizada su construcción,

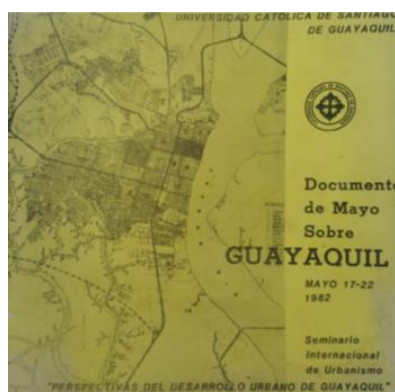
---

<sup>170</sup> El antiguo aeropuerto fue inaugurado en 1935 siendo ampliado y convertido en una moderna terminal aeroportuaria en 1962; el proyecto del nuevo aeropuerto en Chongón se planteó en 1975, tomando mayor interés por parte de las autoridades locales durante la prefectura del Guayas de Fernando Abad Montero (1977-1978).

además en este año se crea la Unidad Ejecutora de Transporte Masivo Urbano (Rojas y Villavicencio, 1988, p. 221). En esta época como presidente de la Junta de Beneficencia estuvo el Ing. Edmundo Valdez Murillo entre 1972 hasta 1984 y José Plaza Luque entre 1984 hasta 1992.

Para contrastar con la capital del Ecuador, Quito también contó con el aeropuerto Internacional Mariscal Sucre desde 1960(que cerró en el 2013 cuando entro en funciones en nuevo aeropuerto de Tababela durante la alcaldía de Augusto Barrera<sup>171</sup>). Así mismo, la capital contaba con la Terminal Terrestre Cumandá ubicado en el centro de la ciudad desde su construcción en 1977 durante la alcaldía de Sixto Duran Ballén, donde posteriormente durante la alcaldía de Augusto Barrera se convirtió en un complejo deportivo conocido como Parque Urbano Cumandá y el terminal terrestre se ubicó en Quitumbe al sur de Quito siendo inaugurado en el 2008. Guayaquil tuvo que esperar hasta la década de los 80 para proyectar su Terminal de Transporte Terrestre para contar con una movilidad y transportación interprovincial.

Por otro lado, la tugurización de sectores consolidados como Mapasingue, El Guasmo y el centro continuaba mientras los proyectos inmobiliarios de la elite económica ya empezaban a ubicarse lejos de estos sectores. Estas características en el uso y gestión del suelo, que habían sido legitimadas continúan la segregación socioespacial que nació a comienzos del siglo. Aquí, cabe señalar que, ante esta problemática urbana y otros desafíos, la academia a inicios de los 80 mostró interés en contribuir con propuestas para orientar el desarrollo urbano de Guayaquil, por ejemplo, con el Seminario Internacional de Urbanismo denominado “Perspectivas del Desarrollo Urbano de Guayaquil” en 1982, impulsado por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG).

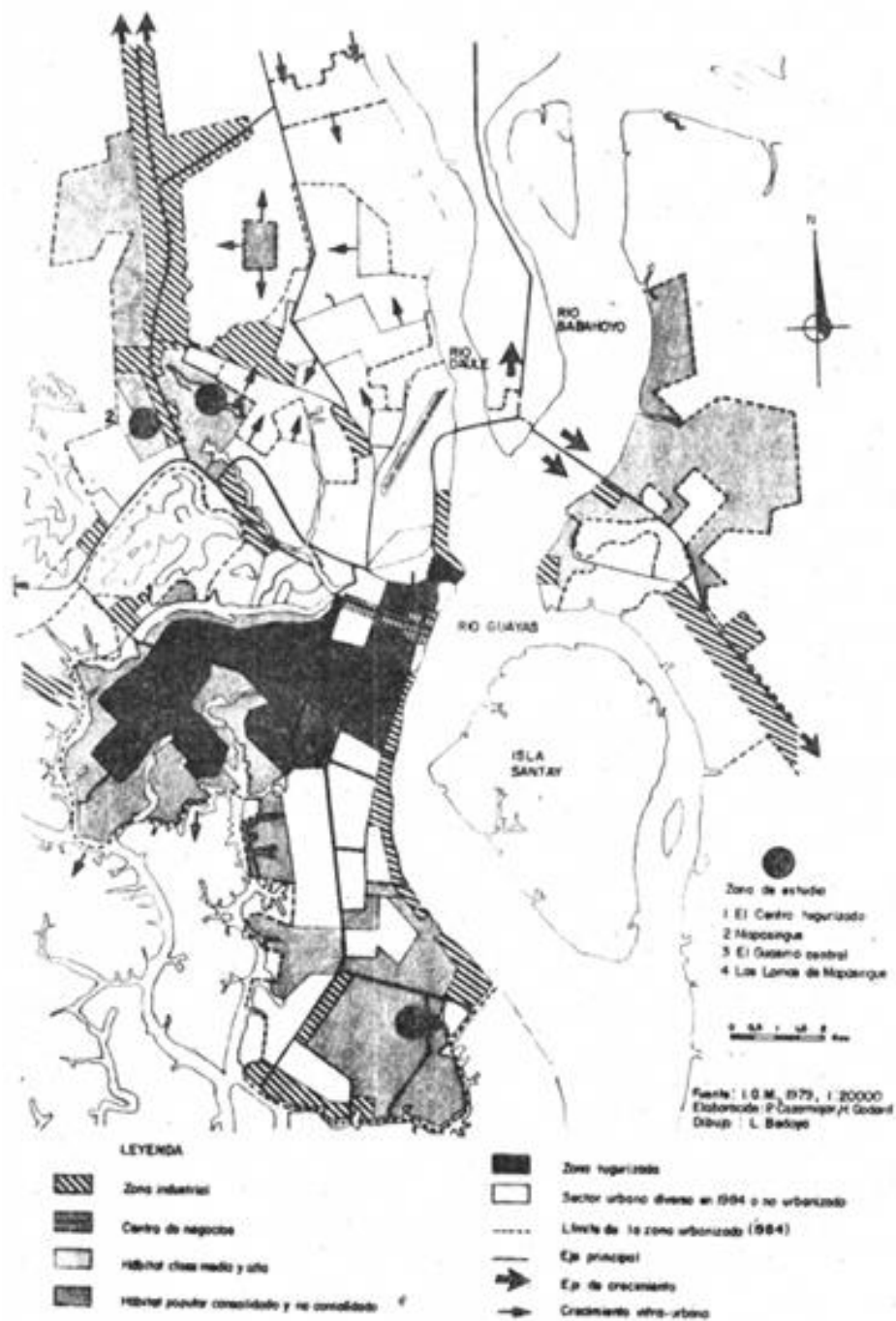


(a)

---

<sup>171</sup> El médico Augusto Barrera Guarderas fue alcalde del Distrito Metropolitano de Quito entre 2009 y 2014.





(b)

Figura 68 - (a) Documento de Mayo sobre Guayaquil de 1982: Seminario internacional de Urbanismo "Perspectivas del Desarrollo Urbano de Guayaquil" por la UCSG. (b) Plano de Guayaquil de 1984 con 4 zonas turgurizadas: 1) El centro, 2) Mapasingue, 3) El Guasmo central y 4) Las Lomas de Mapasingue.

Fuente: Guayaquil 2020; Henry René Godard. Quito Guayaquil: evolución y consolidación en ocho barrios populares, 1988.

En este mapa de Guayaquil se puede observar como las zonas con color negro están altamente turgurizadas. Al norte en Mapasingue alto y bajo, el centro de la urbe y al sur en el Guasmo son

las zonas para las personas de renta baja, ajenos a la urbanización de lógicas residenciales privadas con una gestión de suelo en función de las localizaciones de interés de la élite local. El desarrollo urbano al norte de la ciudad empieza con una configuración espacial a conveniencia de intereses particulares impulsado por el urbanismo de mercado, en un contexto institucional de escasa e insuficiente regulación municipal, permitiendo que la producción privada de vivienda se siga expandiendo, excluyendo a muchos grupos de hogares y creando a la par una ciudad dual. La política urbana de desarrollo hasta cierto punto es legitimada por la ciudadanía donde los estratos sociales de renta media y baja se someten a las lógicas impuestas en este orden urbano. Los primeros consumidores dentro de esta oferta de terrenos en nuevos barrios del norte de la ciudad y los segundos sin mayor opción que continuar en las condiciones calamitosas de vulnerabilidad.

El urbanismo de mercado dentro de este histórico oligopolio del suelo abraza las aspiraciones de la clase media de tener una casa en Guayaquil y al mismo tiempo ubica a los habitantes pobres en zonas que no afecten estos intereses políticos, económicos y particulares. El negocio inmobiliario sigue su curso sin mayor control, continua la acumulación del capital a través de las rentas urbanas para estos grupos económicos y la ciudad crece de forma horizontal y dispersa. La atención ciudadana está centrada en la pobre gobernabilidad y deficiente administración local, lo que no deja que la ciudadanía asimile que Guayaquil se construye bajo intereses particulares donde lo que prima es que la tierra continúe generando riqueza para los pudientes grupos de antaño, fortaleciendo estructuras de poder y su influencia para la construcción de la política de desarrollo urbano de Guayaquil. Además, existió una articulación entre el oligopolio del suelo, promotores inmobiliarios, stakeholders – estos roles pueden ser practicados por un mismo grupo–y medios de comunicación privados locales – empresas privadas de la información –, en este caso prensa escrita con publicidad de los proyectos residenciales para entramar esta estructura de urbanización que funciona bajo la lógica de acumulación de capital dentro de un mercado de suelo formal con permisivas legislaciones urbanísticas.



Figura 69 - Terrenos y urbanizaciones promocionados en los 80. (Superior) La Garzota (1981) y Kennedy Norte. (Inferior) Samanes (1980), Urdenor (1978-80) y Guayacanes (1978-80).  
Fuente: El Universo.

En los 80, se intenta planificar el desarrollo urbano a través de la Municipalidad de Guayaquil-FONAPRE (Fondo Nacional de Preinversión) pero esta planificación quedó al margen de ser continua y sólida por eventos sociales, económicos y políticos, mientras ya para 1986 los asentamientos informales se daban en Bastión Popular (Espinoza, 2018, pp. 2-3). En 1986 Norero renuncia a la alcaldía y el Concejo Cantonal elige al Ing. Jorge Perrone Galarza como alcalde de la ciudad, quien gobernó entre 1986 a 1988. Cabe mencionar que el Ing. Jorge Perrone Galarza fue el inversionista, gestor y constructor de la ciudadela Kennedy entre 1962-1969, en terrenos comprados a la Junta de Beneficencia de Guayaquil (Rojas, 2019, p.154). El alcalde Perrone supervisó los avances del Plan Maestro de Agua Potable, estudios ejecutados con un préstamo al Banco Mundial (BIRF) – Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – presentados en 1980, que recomendaba que la obra sea prioritaria para la ciudad y que hasta 1987, la obra tenía un 15% de avance físico aspirando a ser concluida en agosto de 1988 (El Universo, 1987). También, impulsó en su administración el relleno del malecón, 2000 metros cuadrados según un plan elaborado pensando en que podía servir para que ciudadanos del Guasmo Norte

a través del transporte fluvial desembarcaran de forma rápida y fácil en ese sitio, proyecto que quedaría inconcluso (El Universo, 1990). En 1987, la recolección de basura ya se convertía en un problema crónico de la urbe que se agudizaría en la próxima alcaldía.

En 1988 llega la presidencia del Ecuador el jurista Rodrigo Borja Cevallos <sup>172</sup>y en Guayaquil asume como alcaldesa de la ciudad Elsa Bucaram Ortiz, hermana de Abdala Bucaram. Su corta administración es recordada por una trágica entrega de juguetes para las familias de escasos recursos en Guayaquil en 1989, donde se arrojaban estos juguetes desde el balcón del palacio municipal lo que ocasionó un caos y aglomeración donde fallecieron personas. Dentro de los supuestos juguetes, lo que había principalmente era un balón amarillo con el nombre de su hermano en letras rojas, colores del PRE. Gobernó la ciudad hasta 1991, cuando renunció ante el Concejo Cantonal donde subió como alcalde el arquitecto Harry Soria Lamán<sup>173</sup>siendo alcalde hasta 1992. Harry Soria Lamán fue alcalde de Guayaquil entre mayo 1991 hasta agosto de 1992 y diputado alterno por el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Alcanzó la concejalía con el CFP en 1988. Fue presidente de la Comisión de Planeamiento Urbano, dada su profesión de arquitecto. Cuando llegó a alcalde tras la salida de Elsa Bucaram, al poco tiempo se desafilió de su partido. Responsable de desvincular laboralmente a 4.074 pipones – funcionarios públicos que ganaban salarios sin trabajar – en el municipio cuando para 1991 del presupuesto municipal que era de 23 mil millones de sucres, 12.200 millones fueron destinados a sostener pipones y apenas 3 millones en obras. Durante su administración no tuvo apoyo del Concejo Cantonal compuesto en aquel entonces por siete concejales del PRE, cuatro del PSC, dos independientes, un socialista y uno del CFP (Diario Hoy, 1992).

---

<sup>172</sup> Rodrigo Borja Cevallos nació en Quito en 1935. Fue presidente constitucional del Ecuador entre 1988 hasta 1992. Su vicepresidente fue el ingeniero Luis Parodi Valverde. Borja Cevallos fue fundador y líder máximo del partido Izquierda Democrática. Fue diputado del Congreso Nacional en 1962, 1970 y 1979.

<sup>173</sup> Fue acusado por el exconcejal Gustavo Darquea en abril de 1992 de malversación de fondos-ejecución de obras inexistentes- asociado con un controversial viaje a Miami y acusado de peculado en 1993 por la administración municipal de León Febres-Cordero.



Figura 70 - Alcaldesa Elsa Bucaram Ortiz en 1989 entregando juguetes a las familias de escasos recursos de Guayaquil como un acto de carácter proselitista.

Fuente: La Arterfactoría en su muestra ¿es inútil sublevarse?; Noticiero Historia Viva; Melvin Hoyos y Efrén Avilés Pino. Guayaquil Memorias Urbanas.

En 1990, aparecieron otras voces que exigían que la ciudad y la provincia lleven un desarrollo planificado con un orden lógico, esta vez por parte de la Fundación Cívica Francisco de Orellana, el Colegio de Ingenieros Civiles del Guayas y la empresa privada voluntaria proponiendo el “Plan Maestro de desarrollo Regional Integral de la provincia del Guayas y su zona de influencia, período 1991-2010”, impulsado por el presidente de la Fundación Joseph Garzozzi y por el ingeniero Guillermo Castillo Viteri, Director de la comisión Guayaquil 2000.

Necesitamos la ayuda de las entidades oficiales respectivas y del público en general para que se comprenda la importancia de la planificación de nuestro progreso [...]; lo que demanda desde ya de toda la infraestructura de servicios, y de una respuesta adecuada y urgente que no puede estar sujeta a vaivenes políticos ni a intereses regionales, sino a una responsable y sostenida planificación y ejecución (Garzozzi en El Universo, 1990).

Incluso la alcaldía del PRE propuso que la gran obra se denomine “Guayaquil Crecimiento Cero” que aspiraba para el año 2000 haber canalizado la inversión a las áreas rurales dentro de una visión de progreso integral campo-urbe para que disminuyan las masivas migraciones señalando que era prioritario que se detenga el crecimiento poblacional sobre la ciudad donde se citaba como ejemplo los casos de Cuba y Cali, este último haciendo énfasis en el valle del Cauca (Garzozzi en El Universo, 1990). Sin embargo, no hubo la voluntad política para consolidar esta propuesta de desarrollo por parte de las autoridades. Mientras tanto la ciudad continuaba con su expansión urbana hacia el Norte por ejemplo con la habilitación de terrenos para la urbanización Las Orquídeas en la zona Pascuales (km 14-15 vía a la Daule) – gestionado por las oficinas ubicadas en el edificio Valra, Sede del grupo ADINCA– planteándose la construcción de 2000 soluciones habitacionales promocionándolas por un costo de \$900.000 sucres con \$50.000 sucres de entrada y 25 años de plazo para amortizarlo (Rojas, Villavicencio Becker y Chang, 1989, pp.118-119). Por todo lo expresado anteriormente y como bien afirma Rojas (2019, p.186) uno de los constantes obstáculos que enfrenta la planeación en Guayaquil es que:

la planificación urbana ha sido recurrentemente dejada de lado, ya que sus dilatados procesos y su falta de apoyos políticos en varios momentos, no han permitido la aplicación de propuestas a mediano y largo plazo. No hay un proceso permanente de institucionalización y legitimización de la misma, sigue todavía primando la voluntad del alcalde y/o deseos de los grupos de presión.

Mientras tanto, en la administración de Soria Lamán se da la ampliación del límite urbano con la Ordenanza Reformativa de Delimitación Urbana de la ciudad aprobada por el Concejo Cantonal de Guayaquil el 8 y 15 de noviembre de 1991– publicado en registro oficial No.828 del 9 de diciembre de 1991–, suprimiendo las parroquias rurales de Chongón y Pascuales anexando sus cabeceras parroquiales al área urbana, lo que impulsa aún más la expansión de Guayaquil dentro de este modelo de ciudad dispersa. Pérez de Murzi (2019, p.17) con respecto al caso de

Chongón, argumenta que: “geográficamente, el territorio constituido para responder a esta expansión, denominado por la Municipalidad de Guayaquil como Zona de Planificación Chongón, posee una extensión de 177,28 km<sup>2</sup> e incluye ecosistemas naturales de importancia”. El Concejo Cantonal alineado con los intereses del capital inmobiliario que tiene su mira también sobre vía a la Costa, van a tener luz verde para imponer la política habitacional de ciudades amuralladas impulsada por las elites económicas dentro de un orden urbano que va a alterar drásticamente la morfología urbana de Guayaquil.

Al mismo tiempo en la ciudad, una creciente crisis institucional local hacía evidente la falta de una visión técnica para el desarrollo urbano de la ciudad. Por ejemplo, el no ocuparse del mantenimiento a espacios públicos importantes y emblemáticos principalmente del centro de la ciudad comprometieron peyorativamente el paisaje urbano de Guayaquil, degradando ciertos espacios y perjudicando a la ciudad. Se volvía imperativo, la implementación de mejoras en el funcionamiento municipal y de un marco de políticas urbanas que disminuyeran la desigualdad social y económica que estaba fragmentando la urbe y que garantizaran el correcto desarrollo urbano de Guayaquil a corto, mediano y largo plazo.

La ciudad de Guayaquil enfrentaba una estructura urbana con profundas distorsiones y desigualdades, tanto en términos de una centralidad deteriorada (congestión del centro, proliferación de bahías y de trabajadores informales, etc.), así como por el crecimiento de las zonas periféricas, conformada por los sectores marginales de la ciudad, debido al flujo de inmigrantes provenientes de todas las regiones del país. Este escenario estuvo promovido por una crisis de servicios públicos y una gestión municipal fragmentada (Navas, 2012, p.16).

El mal servicio de recolección de basura hizo que en los 90 ya se siembre la idea de que para que funcione debía dicho servicio ser privatizado, postura sostenida por el diputado Abel Defina Guzmán (El Universo, 1990). Barrios de la ciudad como Sauces reclamaban que había un abandono en ese tema por parte del municipio y que la campaña municipal impulsada por la alcaldesa “los diez días de limpieza” que se implementó en la ciudad luego no continuó sin motivo alguno (El Universo, 1990). También, debe señalarse que en sectores como Mapasingue que se estaban consolidando el recorrido de los recolectores era esporádico. Mientras a la ciudad se la sumergió en una aparente crisis de gestión de desechos sólidos paralelamente las dinámicas inmobiliarias y localizaciones de capital extendían la urbanización hacia estos nuevos “polos de desarrollo habitacional” a las afueras de Guayaquil.





Figura 71 - (Superior) Basura apilada sobres aceras en 1987. (Inferior) Basura esparcida sobre Sauces en 1990.  
Fuente: El Universo.

Las elites económicas continuaban con su norte empresarial en este nuevo mercado inmobiliario y orden residencial sobre la vía a Samborondón y vía a la Costa. Son estas lógicas de formación de las rentas del suelo que constituyen patrones de estructuración urbana en América Latina sobre estos territorios periurbanos y que construyen nuevas condiciones – articulándose con anteriores – para la acumulación de capital (Jaramillo, 2009). En el caso de la vía a Samborondón, la ciudadela amurallada Los Lagos fue la primera en 1980 marcando un patrón de construcción para otras como El Río, Rinconada del Río, Laguna Dorada, Isla Sol, etc. Paralelamente, a mediados de la década de los 80 se construía sobre terrenos de la Junta de Beneficencia de Guayaquil la urbanización Río Guayas como un conjunto residencial cerrado sobre



la av. Pedro Menéndez Gilbert y que privatizó orillas del río para uso residencial. Para 1990 se impulsaron otros proyectos residenciales e inmobiliarios para renta media como Los Samanes, La Garzota, El Álamo, Urdenor, Guayacanes, Kennedy Norte, etc. De esta forma se fortalece este proceso de captación de rentas del suelo en la expansión y reconfiguración de la ciudad por parte de las elites y se va apuntalando la extinción de planificación agudizando la subordinación de las políticas urbanas al capital.

Para la mala fortuna de Guayaquil, el empeinado propósito económico de las elites esta en este nuevo mercado y boom inmobiliario que alimentaba un sistema excluyente y aumentaba la brecha de desigualdad social y económica. Para León y Vos (2000, p.1) en su estudio sobre pobreza urbana en el Ecuador entre 1988 y 1998, fue en los años de 1988 a 1990 donde la pobreza en las ciudades creció por alta inflación. En el caso de Guayaquil, que tenía serios problemas estructurales de cohesión social y acceso al suelo donde la riqueza se concentraba en manos de grupos oligárquicos, la pobreza urbana aumentó exponencialmente en un complejo contexto local segregacionista. Guayaquil presentaba las cifras más altas en líneas de pobreza entre la población de estudio que abarcaba preescolares, escolares, adolescentes y adultos superando a Quito, Cuenca y otras ciudades del país (Larrea en León y Vos, 2000, p.13).

#### **6.3.10. El subdesarrollo fluvial y de navegabilidad en los esteros de Guayaquil**

En 1956 el Presidente de la República, Camilo Ponce Enríquez, firmó el decreto para la construcción de la nueva infraestructura marítima y portuaria en Guayaquil, reemplazando en actividades a la antigua sobre el Río Guayas. A pesar de que la ciudad tiene una historia fluvial, fue el desarrollo portuario marítimo el que creció. Según Hugo Tobar (1998, p. 147), doctor en Ingeniería Marítima del Massachusetts Institute of Technology (MIT) y exgerente de la Autoridad Portuaria de Guayaquil (APG):

Hasta la década de los años 1960 y 1970, el país utilizaba a lo largo de toda su costa las vías navegables para el transporte de pasajeros y carga; el advenimiento de carreteras hizo que estos sistemas se eliminen sin comprender la necesidad de mantenerlos debido a sus condiciones estratégicas, económicas y en especial para casos de emergencia; como cuando afecta el fenómeno del Niño.

En la década de 1970, en Guayaquil existió una visión holística que incluía el transporte marítimo, las pesquerías, la construcción naval y el sistema de ríos y esteros navegables. Este última era igual de importante que los demás ejes, sobre todo para dotar de un sistema de movilidad

intercantonal y urbana en coherencia con los recursos hídricos locales. Sin embargo, el potencial para la navegabilidad acuática por ríos y esteros con el que geográficamente nació la ciudad perdió su importancia urbana con el pasar de los años.

Ninguna ciudad como Guayaquil tiene un sistema de esteros y ríos navegables que la rodean y la atraviesan a lo largo y ancho de toda la ciudad, pero no se utilizan estas vías “perimetrales” naturales que no cuestan nada, para el movimiento masivo de pasajeros en el transporte urbano; sin embargo, se los cierra, rellena y tapona (Tobar, 1998, p.147).

Entonces, siendo Guayaquil una ciudad rodeada de ríos y esteros, lo más lógico y coherente sería que su gente se transporte y se mueva por estos recursos hídricos característicos de una ciudad de agua. Entre sus principales esteros están: Santa Ana, Salado, El Muerto, Mogollón, Palanqueado y Puerto Lisa. Además, turísticamente el poder observar el manglar sobre las orillas de esteros y ríos es un valor agregado propio de este ecosistema y paisaje urbano-natural. Para ilustrar, cuando se navega por el río Guayas hacia el golfo de Guayaquil se encuentra kilómetros de manglar y comunas como: Puerto Roma – recinto de la parroquia Puná – y sobre la Isla Mondragón San Pedro, Puerto La Cruz, Puerto Buenavista, Puerto El Conchal y Puerto Arturo donde aprox. viven alrededor de 7000 habitantes.



Figura 72 - Vista aérea de la ciudad de Guayaquil, el río Guayas y sus esteros en la década del 60.  
Fuente: Guayaquil 2020.



Figura 73 - La Lancha Pichincha de la empresa de Ferrocarriles del Estado acoderada en el muelle de Guayaquil.. Realizaba la travesía entre Durán y Guayaquil.  
Fuente: El Universo.





Figura 74 - Vista panorámica del puente 5 de junio sobre el estero Salado junto al Malecón del Salado en Guayaquil durante la década de 1970.

Fuente: Manuel Tama Gianni. Memoria de Guayaquil.



Figura 75 - (Izq.) Movilidad acuática sobre el estero Salado. (Der.) Yacht Club del Salado: bote a motor sobre el estero en 1950.

Fuente: Guayaquil 2020.

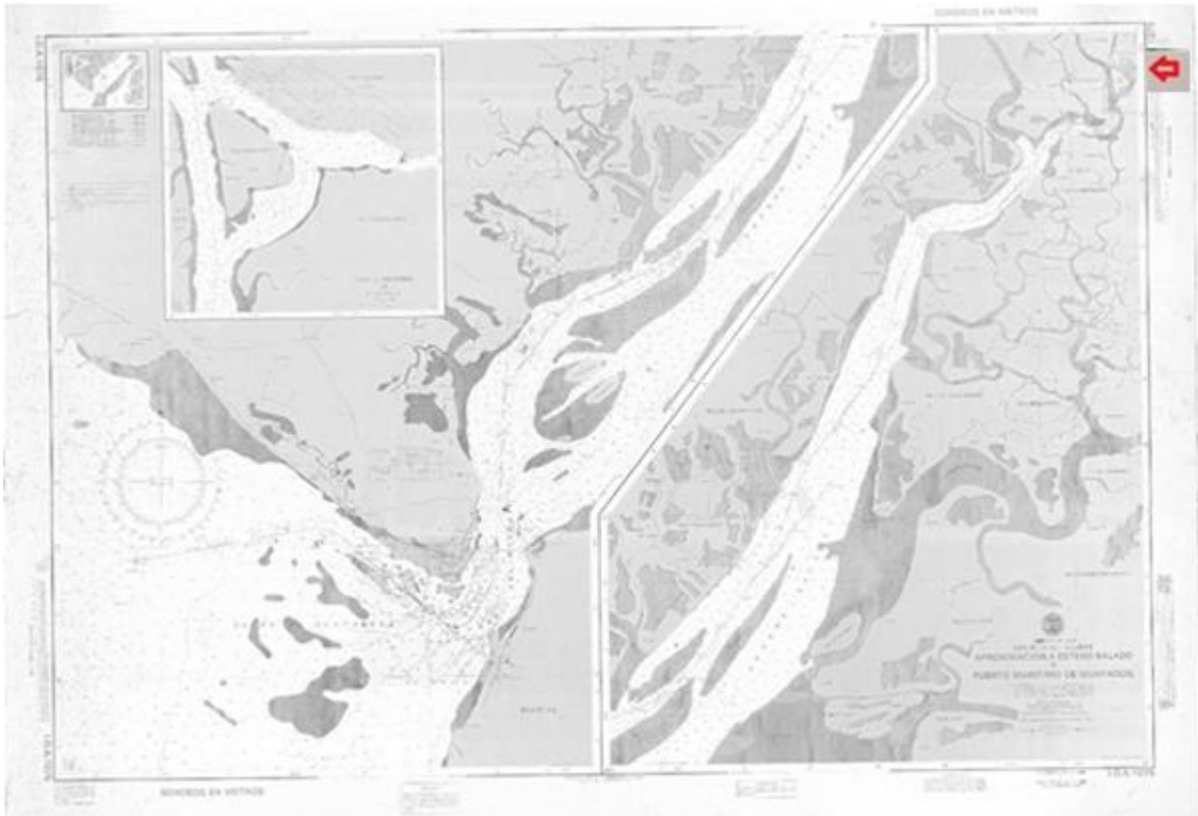


Figura 76 - Golfo de Guayaquil en el Océano Pacífico y canal de acceso al Puerto Marítimo de Guayaquil en recuadro. A partir de este accidente geográfico e hidrográfico se forma el sistema de esteros de Guayaquil.  
Fuente: Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), levantamiento hidrográfico efectuado en 1978-1990.

La movilidad fluvial ya sea para el transporte de personas o cosas en parte dependía del control de la sedimentación sobre la red hidrográfica del Guayas. Si se hace una revisión histórica de cómo se abordó la sedimentación del río Guayas, en el siglo XIX se tiene que el presidente Gabriel García Moreno, lo consideraba como un tema prioritario a resolver porque podía afectar la navegación y por ello en 1872 procedió a comprar en Inglaterra dos dragas – que inicialmente estaban pensadas para la limpieza y canalización de los ríos Milagro y Yaguachi – bautizadas con los nombres la “Emprendedora” y la “Infatigable” que llegaron a Guayaquil junto con el Ingeniero John Legate para su armado y manejo (Sánchez Bravo, 2006, pp.172-173). Después de la segunda mitad del siglo XX, entre 1973 y 1981 también se utilizó con éxito la draga hidráulica Tiputini, pero por la incompetencia de las autoridades portuarias sucesoras se perdió. Entiéndase que siempre fue más conveniente contar con equipos propios para el dragado que incurrir al contrato con empresas extranjeras a un costo muy elevado.

Por otro lado, la urbanización en la vía a Samborondón no tenía ningún interés en vincular al río como vía de movilidad o accesibilidad, ya que lo que se tenía planeado era privatizar ambas

orillas de este tramo de vía donde la intención era permitir la vista al río a los nuevos habitantes de estas ciudadelas amuralladas, encerrados detrás de sus muros de seguridad y auto-aislamiento del resto de la sociedad. Los dos tramos del Puente de la Unidad Nacional construidos sobre los ríos Daule y Babahoyo cortaron el transporte fluvial hacia el interior del litoral ecuatoriano; en el Estero Salado sucede la misma problemática con los puentes de las calles Portete, 17, Aguirre, 5 de junio que contaron el transporte náutico que pudo haber llegado a Urdesa, Miraflores, etc. (Tobar, 1998, p.147). Los intereses elitistas y el mercado inmobiliario le pasaron factura también a la movilidad fluvial, es decir las decisiones tomadas sobre la tierra urbana y hacia donde crecía la ciudad hará que los ríos pierdan su relevancia en el desarrollo urbano más aún cuando ya se había logrado por parte de stakeholders que el Puente de la Unidad Nacional hacia Durán pase por La Puntilla.

En 1985 se reactivó la idea del transporte fluvial urbano. La empresa Tacti presentó en 1987 el diseño – con su respectiva justificación económica – para implementarlo. Calculaba que por el río Daule y Guayas se podrían transportar 100 mil pasajeros por día y por el estero Salado y del Muerto alrededor de 80 mil. Dos años después, se presentó un estudio de factibilidad realizado por la Japan International Cooperation Agency (JICA) avalando el sistema fluvial. El ingeniero Hugo Tobar explicó para diario expreso (2017) que él presentó su propuesta para el transporte acuático en el río Guayas y los esteros de 1971 a la Unidad Ejecutora de Transporte Masivo dirigida por Jaime Nebot Saadi en 1987 – cuando era gobernador del Guayas (1984-1988) – sin embargo, no se la aplicó y posteriormente con la llegada de Rodrigo Borja a la presidencia de la República, no se procedió de forma técnica para su correcta implementación. En 1988, el proyecto fue ejecutado por la Armada del Ecuador, pero no tuvo los resultados esperados pese a contar con todo el financiamiento necesario. Durante una década más el transporte fluvial funcionó con la pérdida paulatina de sus usuarios. Fue administrado varios años por la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) (Tobar, 1998, pp.147-148).

El motivo principal por el cual fracasó fue porque se implementó erróneamente por parte de sus ejecutores, la fuerza naval ecuatoriana. En su libro *¿Para qué las doscientas millas? Un análisis crítico del desarrollo marítimo ecuatoriano*, Hugo Tobar – entonces gerente de la empresa TACTI – lo explica: no se construyeron los terminales adecuados – en especial el terminal de las calles Sucre y Malecón, por ser este el Terminal Base que generaba la mayoría del tráfico a los otros lugares –, no se implementó ningún servicio en las rutas del Estero Salado que servían a áreas extensamente pobladas, como las de la parroquia Febres Cordero. Además, cuando

se hizo el estudio de tráfico en 1987, se preveía una demanda de 100 mil pasajeros por día en la ruta de los ríos con terminales en el Terminal Terrestre, calles Sucre y Cuenca y Guasmo Sur. En la ruta de Los Esteros, se preveía una demanda de 85 mil pasajeros diarios, con terminales en el Puente 5 de Junio, la calle Portete y en el sector de Cisne 1. Se había planeado un total de siete estaciones en esta primera fase, que en el futuro iban a ser ampliadas a doce o dieciséis. No se consideraron estas cifras para el establecimiento de las estaciones. Finalmente, según Tobar, las embarcaciones – en lugar de ser de aluminio, con una velocidad de 20 nudos y un desplazamiento de 30 toneladas – eran de acero y mucho más grandes, con una velocidad de 8 nudos y un desplazamiento de 90 toneladas. Esta fue la causa fundamental del fracaso del sistema: estas naves no podían ser utilizadas en los esteros. En marea alta no pasaban debajo de los puentes (Tobar, 1998, pp.155-156).

Por otro lado, Hugo Tobar recomendó que la municipalidad ni el estado ecuatoriano hicieran ningún tipo de inversión, sino que se entregase en concesión a la empresa privada; estableciendo normas, tarifas, regulaciones para el funcionamiento del sistema de transporte fluvial (Tobar, 1998, p.156). Por otro lado, que la CTG funcionase como un “empresario” y que esta Institución que tenía como competencia regular el tránsito de la Provincia del Guayas estuviera a cargo y sea protagonista y operador del transporte urbano constituía un error, competencia que era del Municipio de Guayaquil (Tobar, 1998, p.165). Existen experiencias de movilidad fluvial – acuática – que sirvieron como referentes de la operatividad del sistema en aquella época sobre todo en lo relacionado al tipo de embarcaciones para garantizar velocidad y peso adecuado como por ejemplo el caso de San Juan en Puerto Rico o en la bahía de Guanábara en Rio de Janeiro donde se usan los ferris catamarán como medio de transporte para la navegabilidad.

En los próximos años, la movilidad sobre el río fue estigmatizada relacionándola en la cultura local con pobreza posicionando la hegemonía de los autos en la ciudad. Es decir, las personas de escasos recursos son quienes se desplacen en canoas o lanchas por ríos y esteros. Las élites económicas entienden que los ríos deben funcionar como barreras naturales – para mantener la categorización espacial donde grupos marginados están sectorizados – apuntalando un orden urbano que se está reinventando sobre la vía a Samborondón donde a sus inicios la única forma de acceso a esta zona era con vehículo particular.

## **7. Capítulo V – La planificación no integral de Guayaquil: hacia las tres décadas del modelo administrativo socialcristiano**

El propósito principal de este último capítulo es explicar la gestión municipal del territorio de Guayaquil desde 1992 hasta el 2020 durante las administraciones ininterrumpidas del Partido Social Cristiano (PSC) en los periodos del ingeniero León Febres-Cordero Ribadeneyra (1992-2000), abogado Jaime Nebot Saadi (2000-2019) y de la abogada Cynthia Viteri Jiménez (2019-2023). Se analiza cómo en su inicio durante la modernización institucional impulsada por Febres-Cordero en la alcaldía después de la administración del PRE, la Planificación Urbana fue considerada para el desarrollo de la urbe porteña, sin embargo, es abandonada y reemplazada por la retórica de la Regeneración Urbana para legitimar un proceso de privatización y mercantilización de lo urbano dentro del mismo proyecto político e histórico impulsado por las elites locales. Una vez más, las políticas de uso y gestión de suelo se articulan a los intereses de stakeholders – junto con nuevos actores políticos – para beneficios económicos y la acumulación privada de estos grupos. Guayaquil llega al 2020 con un urbanismo de mercado desmedido que amplió la brecha de desigualdad social y económica, dentro de un modelo de ciudad dispersa que desde el poder municipal ha permitido una metropolización – junto con las alcaldías de Samborondón y Daule – antitécnica y carente de una regularización institucional para el control del crecimiento urbano sobre el conurbano de Guayaquil. Para concluir, la pandemia del nuevo coronavirus durante la administración de Cynthia Viteri desnudó las falencias del orden urbano vigente y puso en evidencia los desaciertos y excesos del modelo neoliberal impuesto en el desarrollo urbano de Guayaquil en el siglo XXI.

### **7.1. Inicio de la era socialcristiana en Guayaquil: rescate institucional con tentativa de planificación**

Como antesala de los 90, América Latina entre los años 60 y 80, concentró el esfuerzo de sus oficinas nacionales de planificación más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el contenido de estos al proceso decisorio (Lira, 2006, p.10). Además, en este tiempo coincide con que varios países del norte se desarrollarían, por la influencia del denominado Estado de Bienestar y los derechos ciudadanos, con una función coordinadora del Estado definiendo políticas públicas implementadas con una planificación económica estratégica y dinámica (Rojas, 2017, p.44). No obstante, entre 1980 y 1990 el contexto cambia y para América Latina, se inicia la etapa conocida como la aplicación de las políticas de ajuste estructural, con sus fracasos y



contradicciones, donde los países hicieron esfuerzos para mantener una estabilidad política, social y económica (Rojas, 2017, p.45). Esto tuvo repercusiones en la gobernabilidad multinivel – nacional, regional y local –, lo que traería de vuelta la importancia y necesidad de una planeación estratégica que desde el Estado con planes encamine a estas naciones sobre vías de un desarrollo más equilibrado y sostenible. Sin embargo, la planificación para el desarrollo por parte del Estado ecuatoriano en los 90 – en sus intentos al inicio de la década – fue voluble y débil, por la inconstancia de planes y políticas nacionales para su ejecución, la falta de continuidad de procesos y la inestabilidad política, causando a finales de la década que el país enfrente un grave impacto en lo social y económico.

En el periodo presidencial de Sixto Durán-Ballén (1992-1996) se realizó el primer intento de aplicar nuevas técnicas de planificación estratégica al ámbito nacional, surgiendo la “Agenda para el Desarrollo”, que a partir de la identificación de los problemas básicos del Ecuador planteó los mecanismos operativos para enfrentarlos con los recursos y en los tiempos escasos del periodo presidencial. Pero, lo que parecía ser un intento serio y novedoso, no llegó mucho más allá que sus predecesores, ya que una planificación estratégica situacional como la planteada, no sirvió de mucho por la falta de involucramiento de las diferentes esferas e instituciones del Estado y la falta de seguimiento del proceso, con lo cual, también le llegó la obsolescencia prematura sin dejar mayor huella en el quehacer planificador (Rojas, 2017, p.46).

En 1992 el conservador Sixto Durán-Ballén <sup>174</sup>por el Partido Unidad Republicana (PUR)<sup>175</sup> derrotó en las elecciones presidenciales del Ecuador al conservador Jaime Nebot Saadi del Partido Social Cristiano (PSC). Como se afirmará luego, el PSC se trata de un partido de notables, ideológicamente conservadores, impregnado de clericalismo y muy elitista. Para Freidenberg-Alcántara (2001, pp.33-38), este partido político: “en sus orígenes era aristocratizante. Los miembros eran hacendados, guardaban las tradiciones del viejo orden confesional del país, tenían relaciones muy abiertas y francas con la Iglesia, antilaicos, anticomunistas y antimarxistas” y ha sido considerado defensor de prácticas particularistas (oligárquicas), en varias ocasiones acordes a los intereses de los patricios guayaquileños. A mediados de los setenta pierde el carácter serrano y se convierte en una agrupación de empresarios costeños que buscan trasladar a la política su capacidad gestora y su eficiencia en los negocios (Allan, 2010, p.48). Sixto Durán-Ballén como arquitecto entendía el valor que tiene la planificación para articular acciones y

---

<sup>174</sup> En 1951, con Camilo Ponce Enríquez y otros políticos fundaron el Movimiento Social Cristiano, convertido en partido en 1967.

<sup>175</sup> Sixto Durán Ballén fue el fundador y director nacional del partido. Este partido tenía una ideología política derechista liberal conservadora.

objetivos que conlleven a un fin, en este caso para el desarrollo nacional, sin embargo, el complejo contexto político e institucional de los 90 no va a permitir que esta intención de planificar tenga éxito. Su gobierno fue absorbido por la vorágine de intereses económicos de los grupos de poder nacionales a tal punto que durante su presidencia junto con su vicepresidente el economista Alberto Dahik Garzozzi, en 1993 se promulga la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada<sup>176</sup> y en 1994 se aprueba bajo presiones de los bancos como por ejemplo el Banco de Guayaquil, la Ley de Instituciones Financieras<sup>177</sup> favoreciendo al sector bancario a partir de irregularidades.

Durante este contexto político nacional, en Guayaquil después de la desastrosa administración del PRE, llega al poder local el Ing. León Febres-Cordero en 1992 del PSC siendo reelecto como alcalde hasta el año 2000, donde su vicealcalde fue Luis Chiriboga Parra en ambos periodos. “Obtuvo el 65% de los votos. En un mérito que se le debe reconocer a Febres-Cordero, él empezó un rescate administrativo de la alcaldía: eliminó a los *pipones*<sup>178</sup> y procuró imponer orden en la ciudad, fiel a su estilo, a veces con mano dura” (Flores, 2020). Según el arquitecto Felipe Espinoza (2018, p.4), ex coordinador de Proyectos durante su alcaldía y ex decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad de Guayaquil(UG), el período de la administración municipal del Ing. Febres-Cordero Ribadeneyra inicia con una ciudad donde:

la población asentada en zonas marginales constituye el 60% de la población, es decir 1'020.000 hab. Guayaquil para ese entonces registra una superficie ocupada de 17.955 has. [...] La población se encuentra servida de agua potable en un 65.6%, aguas servidas 52.2%, recolección de basura 56%. El déficit habitacional de la ciudad para el período 86-92 fue de 155.414 viviendas y 57.968 viviendas para reposición. De 1982 a 1990 se registró un aumento de 89.935 de las cuales el Estado hizo un 28%.

Para 1990, la población de Guayaquil según el INEC fue de 1'513.437 hab. y entre 1990-2001 la tasa de crecimiento poblacional estuvo en 2, 52% (Sánchez Gallegos, 2015, p.32). A inicios

---

<sup>176</sup> En el Registro oficial No. 349 del 31 de diciembre de 1993. En esta ley se anotaba que “El Estado podrá delegar a empresas mixtas y privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, viabilidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de la empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual o administrativa de acuerdo con la ley”

<sup>177</sup> Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.439 de 12 de mayo de 1994.

<sup>178</sup> Se dice pipones en el diccionario político ecuatoriano a funcionarios que cobraban sueldo sin hacer ninguna tarea.

de los 90, la falta de planificación urbana en Guayaquil se evidencia por el desorden de su territorio donde su deficiente configuración espacial estaba compuesta por asentamientos informales, voraces intereses inmobiliarios y desregularización del suelo con respecto a la localización de actividades comerciales e industriales. En consecuencia, para 1992 en el gobierno local de León Febres-Cordero, además de impulsar la modernización institucional municipal, se da paso a un escenario tentativo para avanzar un nuevo proceso de planificación para Guayaquil.



Figura 77 - Guayaquil, el río Guayas y el malecón Simón Bolívar a inicios de los 90.  
Fuente: Mateo Torri; Guayaquil 2020.

En esa dirección, el arquitecto Guillermo Arguello (2020), ex subdecano de la FAU de la Universidad de Guayaquil, ex Director de Urbanismo, Avalúos y Ordenamiento Territorial del Municipio de Guayaquil y que trabajó con el ex alcalde señala que: “cuando llegamos con el Ing. León Febres-Cordero, no es que estábamos partiendo de cero ya había antecedentes de planificación, documentos particularmente de Naciones Unidas muy buenos con que se podía trabajar”. No obstante, al inicio de la administración del Ing. León Febres-Cordero no había voluntad política para trabajar planificación por tratarse de un gobierno neoliberal donde la ideología predominante fue la menor intervención posible del Estado, donde Guayaquil no tuviese un municipalismo regulador. Como punto de partida, normar la actividad privada con la menor cantidad de interferencia posible. El sociólogo urbano Gaitán Villavicencio (2020) argumenta

que: “al comienzo había una negatividad total hacia la planificación, total, es decir seguía conservando la DPLANG<sup>179</sup> pero era más encargado de supervisar ciertas tareas burocráticas urbanas”.

Por consiguiente, la alcaldía de Febres-Cordero Ribadeneyra para retomar la planificación de Guayaquil se apoyó en el arquitecto y urbanista guayaquileño Armando Orellana Falconí – primer Director de Planificación – y en el arquitecto boliviano Jorge E. Urquidi Zambrana <sup>180</sup> en representación de las Naciones Unidas que había mostrado interés de trabajar con el Municipio. Esta apertura del Municipio para trabajar con las Naciones Unidas fue una gestión de Mario Sallzman presidente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para Ecuador y como coadyuvante Rodrigo Paz ex alcalde de Quito – periodo de 1988-1992– en un escenario local donde León Febres-Cordero había ordenado el cierre de la alcaldía – con esta medida inicia su gestión – por un tiempo aproximado de seis meses. Según Villavicencio (2020): “Febres- Cordero se había dado cuenta que había la necesidad de abrirse hacia un nuevo esquema de colaboración y de apoyos, como ya lo había tenido el caso de Quito. Aquí Sallzman le ofreció la participación de ONU-Habitat-Nairobi <sup>181</sup> para que vengan a trabajar personas y con ello, vino su primer director el boliviano Urquidi”. En este impulso para la planeación de Guayaquil también colaboraron los arquitectos Felipe Huerta Llona y Alba Arias.

Urquidi Zambrana tenía una formación inglesa y propuso para Guayaquil un esquema urbano que se promulgó como la Ordenanza del Esquema Urbano de Guayaquil el 20 de diciembre de 1995. Se trabajó el esquema urbano, la ordenanza de edificaciones y otras ordenanzas que hacían falta en la ciudad durante el primer periodo del alcalde León Febres-Cordero como una primera aproximación a manera de una hoja de ruta frente a la inexistencia de una planificación institucionalizada y estructurada. Según Arguello (2020): “eso nos permitió a nosotros en la época del Ing. Febres-Cordero, primero un esquema urbano provisional basado bastante en lo que se había hecho antes para efectos de crear una ordenanza de edificaciones que regulara la edificación en Guayaquil”. Con la ordenanza promulgada se avanzó hacia la realización de un

---

<sup>179</sup> Dirección de Planificación Urbana del Municipio de Guayaquil (DPLANG).

<sup>180</sup> Fue artífice del Plan Regulador General de la Ciudad de Cochabamba (el único en Bolivia) en el año de 1961. Fue fundador y presidente del Colegio de Arquitectos de Cochabamba. Fue docente e investigador. Obtuvo un doctorado Honoris Causa por la Universidad Mayor de San Simón(UMSS) de Cochabamba, Bolivia. Falleció el 23 de septiembre del 2009.

<sup>181</sup> ONU-Habitat es el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos que tenía su oficina en la agencia de la ONU en Nairobi, Kenia del continente africano.

Plan Regulador bajo la dirección de Orellana Falconí que tenía como principal objetivo la regulación de edificaciones, pero no tenía como perspectiva grandes intervenciones y transformaciones territoriales en la ciudad. Este plan se trabaja y ejecuta en el segundo periodo de la administración del Ing. León Febres-Cordero como alcalde reelecto (1996-2000), siendo promulgado el 25 de Julio del 2000 como la Ordenanza de Plan Regulador de Desarrollo Urbano de Guayaquil (PRDU) de la Municipalidad de Guayaquil junto con el PNUD.

Es importante resaltar que el arquitecto Urquidi Zambrana tenía comunicación directa con León Febres-Cordero, sin intermediarios, lo cual hizo que la relación laboral entre ambos funcionara ágilmente, sin embargo, tuvo inconvenientes con un concejal de Guayaquil de la época. Villavicencio (2020) explica que: “el boliviano había denunciado problemas con un concejal, con César Rodríguez Baquerizo que se aprovechaba de Armando Orellana para sacar todos los permisos y autorizaciones y esto hizo que lo sacaran. Se dio cuenta que los estaban usando y lo denuncia. Todo era manejado por Rodríguez”. Cesar Rodríguez Baquerizo<sup>182</sup> fue Ministro de Obras Públicas (1986-1988) durante la presidencia de León Febres-Cordero, fue precisamente en 1986 que funda su compañía constructora Inmomariuxi C.A. y en los 90 entra al municipio como concejal de Guayaquil por el Partido Social Cristiano y según Espinoza (2020): “era como el presidente de la Comisión de Planificación, brazo derecho de Febres-Cordero”. La desvinculación de Jorge Urquidi se da en estas circunstancias, por incidentes e impasses entre Orellana Falconí y Rodríguez Baquerizo, siendo este último quien había recomendado a Armando Orellana para el cargo, a causa de que ambos se habían conocido laboralmente en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y Junta Nacional de la Vivienda (JNV) durante la dictadura. Si bien Urquidi Zambrana había dejado un norte en materia de planificación, es decir una propuesta de plan al final de su gestión, también el urbanista boliviano antes de su salida tuvo complicaciones para trabajar de parte de Orellana Falconí. Fue reemplazado por la colombiana Rosalba Medina y se dio continuidad a lo avanzado hasta ese momento para elaborar el plan.

---

<sup>182</sup> El Ing. Cesar Rodríguez Baquerizo fue fundador y propietario de la compañía inmobiliaria y constructora Inmomariuxi C.A. En el 2005 esta compañía se hizo cargo de la reconstrucción del terminal terrestre, en el 2006 de la ampliación del mall del sol, construcción del edificio The Point en el 2010, el Sheraton, mall del sur, Urb. Isla Mocolí y otros varios proyectos en Guayaquil y Samborondón. Fue designado parte del Comité Coordinador Iniciativa Cívica Doscientos años de Independencia de Guayaquil. Falleció en Guayaquil el 4 de abril del 2020 durante la pandemia global del Covid-19.



■ El alcalde León Febres-Cordero recibió la condecoración Al Mérito Cívico Guayaquileño, de parte del presidente del Club de Leones, Jacinto Auad Herales, durante la sesión conmemorativa de los 50 años del cubil.



Figura 78 - (Izq.) El alcalde León Febres-Cordero condecorado por el presidente del Club de Leones de Guayaquil Jacinto Auad Herales – descendiente de libaneses –, hermano del Dr. Ángel Auad Herales (+), quien trabajó para el Hospital Luis Vernaza de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. (Der.) Cesar Rodríguez Baquerizo fundador de la compañía inmobiliaria y constructora Inmomariuxi C.A.

Fuente: Fadia Rodas Ziadé. Discriminación y luchas de poder entre baisanos, 2012; El Universo, 2020.

Conviene enfatizar que con Urquidi Zambrana se da la tecnificación del catastro y se resuelve el problema de la legalización de predios junto al exfuncionario municipal Director de Terrenos el abogado José Varas Calvo. Según Villavicencio (2020): “el programa de titularización es el mayor éxito de la administración de Febres-Cordero”. Para el arquitecto Milton Rojas Mosquera (2020) llama la atención que: “en la época de presidente León Febres-Cordero, él era total opositor a la cuestión de la legalización de predios ocupados ilegalmente, principal opositor como presidente de la República, cuando estuvo como alcalde él apoyo el proceso y lo hizo bien”. Paralelamente esos años, el mercado de suelo informal dentro de las políticas de hábitat urbano, con los asentamientos informales e invasiones continuaban, para ilustrar en 1990, Carlos Castro invadió las tierras de la cooperativa Francisco Macías Burnham localizada al norte de la ciudad, en el km 22 de la vía perimetral, cambiándole de nombre a Flor de Bastión, posteriormente con esta misma dinámica continúa su hija Zenaida Castro<sup>183</sup> – ya que ese mismo año su padre fue asesinado – y bajo su mando, promoviendo invasiones trabajaron Balerio Estacio, Tony Estacio y Sergio Castro formando nuevos asentamientos informales como Valle de

<sup>183</sup> Zeneida Castro fue concejal de Guayaquil por el Partido Social Cristiano (PSC), al igual que Balerio Estacio.

la Flor, Tiwintza de la Flor y los 9 bloques de la cooperativa Balerio Estacio entre 1990 y 1996 (Sánchez Gallegos, 2015, p.128). Los asentamientos ilegales y tráfico de tierras también vinculan nombres como Jaime Toral Zalamea sobre los esteros del sur de Guayaquil sector conocido como Las Malvinas y su primo Sergio Toral al noreste de la ciudad (El Comercio, 2011), por lo tanto estos actores contribuyeron al aumento de la urbanización descontrolada y expansiva, la pobreza urbana estructural y la estafa a ciudadanos que pagaban por su tierra pero que en los mapas del Municipio de Guayaquil no aparecían ni estaban registrados.

### **7.1.1. Desarrollo urbano en Guayaquil sin regularización del área metropolitana**

Para continuar, el periodo de administración municipal 1992-2000 fue marcado por la necesidad urgente de una macro planificación, donde era necesario un sistema de planificación formal para proyectar el desarrollo urbano dentro de una imagen de gobierno local modernizador y ejecutor de obras alineadas a la visión propuesta, como por ejemplo la red de mercados, el relleno sanitario, el malecón 2000, los CAMI<sup>184</sup>, el terminal de víveres, etc. (Espinoza, 2018, p.6). Particularmente, los Centros de Atención Municipal Integrado (CAMIs) fueron creados en 1995, con una función asistencial para el mejoramiento de la vida barrial en sectores vulnerables y periféricos, con actividades como mingas de limpieza, talleres deportivos y artísticos, club de adultos mayores, etc. Sin embargo, estos espacios materializados presentan una pobreza arquitectónica con limitaciones para un óptimo empoderamiento y desarrollo colectivo.

Por otro lado, el problema de la basura en la ciudad, se lo atiende privatizando el servicio de recolección de desechos sólidos en 1994 con la compañía local Valango y la canadiense Chagnón que administró este servicio por 15 años bajo el nombre de Vachagnon (Expreso, 2020). Si bien la gestión de los desechos sólidos mejoró y con ello la limpieza urbana de Guayaquil, se pierde la oportunidad de que crear una empresa pública para que realice el servicio. El consorcio Vachagnon ha tenido una cobertura del servicio deficiente principalmente en las zonas periféricas y posteriormente cambia su nombre a Puerto Limpio asociándose con la compañía Hidalgo&Hidalgo S.A<sup>185</sup>. HeH Constructores – como se conoce a esta compañía – fue constituida

---

<sup>184</sup> A finales del año 2000 los CAMI pasaron a formar parte de la Dirección de Acción Social y Educación (DASE), creada en septiembre de ese año por el Ab. Jaime Nebot Saadi. Se crearon 9 para la ciudad ubicados al norte: Pascuales y Chongón, al sur-oeste: 29 y Oriente, Isla Trinitaria y Cisne II, al sur: Fertisa y Guasmo Norte y en la Zona rural: Tenguel y Posorja.

<sup>185</sup> Hidalgo e Hidalgo S.A. tiene su sede en Quito, fundada por el arquitecto e ingeniero civil lojano Julio Hidalgo González (1925-2005). En 1972 su hijo Juan Hidalgo Barahona es presidente de la empresa HeH. Jorge Aurelio

en Ecuador en 1969 y es una empresa constructora, vinculada a la gerencia de infraestructura, trabaja en obras principalmente en las áreas de vialidad, puentes, túneles, saneamiento, electrificación, puertos, riego y edificaciones. Además, HeH es la accionista principal de las empresas CONORTE S.A y CONCEGUA S.A, que desde 1999 tienen la concesión – a través de la Prefectura del Guayas – para la construcción de obras y carreteras del eje vial norte y sur de la provincia del Guayas, mantenimiento y control de los respectivos peajes.

Paralelamente, el urbanismo de mercado imperante en Guayaquil se posicionaba con más fuerza y el Municipio continuaba promoviendo y avalando un modelo de ciudad de expansión urbana descontrolada, manteniendo lógicas anteriores en la gestión del suelo. Además, la administración de León Febres-Cordero se caracterizó por construir viaductos, es decir pasos elevados vehiculares en varios sectores de la ciudad dentro de su política de actualización de la red vial porque había un interés político y electoral de que la obra física sea visible para los ciudadanos dejando a un lado otras necesidades urbanas. Según Espinoza (2018, p.7): “se optó por el paradigma de mejorar la conectividad del centro con el resto de la ciudad, es decir entrar y salir del centro de una forma rápida, a través de la construcción de pasos elevados, de los túneles del Cerro Santa Ana y el Carmen”. Además, como enfatiza Arguello (2020) se adoptó un concepto de:

una ciudad policéntrica, no solamente un centro, donde ya había algunos vestigios de desconcentración de la ciudad en la zona de Kennedy Norte, ya había tendencias de crear actividades fuera de lo residencial en Urdesa, entonces se planteó un esquema policéntrico. De todos esos centros que se plantearon en aquella época, los únicos que se han consolidado son el del Guasmo, el de la Kennedy, la Alborada, el de la avenida del Bombero, fracasó el que habíamos planteado en Samanes.

Hay que destacar que entre las reuniones que tuvo León Febres-Cordero al iniciar su administración, particularmente la llevada a cabo con el Banco del Estado y su gerencia fue donde como resultado se implementó el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) financiado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) y, minoritariamente, por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ)<sup>186</sup>. El PDM tuvo una primera etapa (1992-1997) y una

---

Hidalgo Zavala en el 2012 fue gerente de concesiones para Latinoamérica de HeH y designado Ministro de Transporte y Obras Públicas en el 2018 por el presidente Lenín Moreno Garcés.

<sup>186</sup> La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit o GIZ es una agencia del Gobierno Federal Alemán, especializada en la cooperación técnica para el desarrollo sostenible en todo el mundo. Su sede se encuentra en Bonn, Alemania.



segunda que no se logró concretar. Según Rojas Mosquera (2020) que trabajaba en Guayaquil en ese entonces en el Banco del Estado:

A inicios de 1992 participé con el gerente de Guayaquil y las dos gerentas de Quito que vinieron a reunirse con Febres-Cordero. Fue una reunión importantísima donde se acordaron varias cosas en el sentido de que ahí el Banco del Estado a través del financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo se comprometió con el municipio a financiar proyectos dentro de una planificación. Esa planificación en términos; muy generales comprendía algunos puntos, pero era más vialidad. Entonces, el Banco le financió lo siguiente: los estudios para los túneles, puente “El Velero”, otro fue el Sistema de Mercados de Guayaquil y otro el Sistema de Parques. Esos tres: mercados, parques y túneles fue financiado por el PDM que el Banco del Estado lo administraba aquí como parte del financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El municipio generó una unidad que se llamó Unidad del Programa de Desarrollo Municipal que lo lideró el Ing. Mario Semiglia Cabrera. [...]El PDM financió estudios y también las obras de mercados, parques y vías, pero no el túnel.

Este importante financiamiento permitió concretar obras visibles para la transformación de la ciudad. Así mismo, dentro de esta visión de centralidades urbanas fue posible un mapeo ampliado de otros sectores que tenían necesidades urbanas y que además representaban oportunidades para dinamizar el desarrollo de Guayaquil, a parte de su centro urbano, sin embargo, fue el centro de la ciudad, el que recibió la mayor inversión pública local para su modernización. Por otro lado, cerca del final de la administración de León Febres-Cordero, según Arguello (2020), con respecto a la conurbación de Guayaquil manifestó: “se planteó un esquema metropolitano y el Ing. Febres-Cordero Ribadeneyra dijo: no es justo que yo estoy terminando – su periodo –, esto es una decisión que debe tomarla el nuevo alcalde para ver si toma una postura de carácter metropolitano”. Se podría entender como que no quería dejar impuesta una planificación metropolitana porque era una decisión política que implicaba un compromiso con los alcaldes de los cantones aledaños, independiente de que estos sean de una misma tienda política o no, así como también el interés de no interferir explícitamente en el desarrollo inmobiliario sobre la vía a Samborondón. Lo que es lo mismo, a no regular el negocio y mercado inmobiliario sobre el área metropolitana en ese sector del cantón Samborondón. Entre los años 1992 y 2000 el prefecto del Guayas fue el economista Nicolás Lapentti Carrión <sup>187</sup>del PSC, casado con María Cecilia Gómez Buenaventura, hija de Herminia Buenaventura y Carlos Gómez Man-

---

<sup>187</sup> También fue prefecto de Guayas del 2000 hasta 2009, durante las alcaldías de Jaime Nebot.

cheno, pariente de Gunther Lirken Buenaventura que fue ex subsecretario del Industrias, Comercio, Integración y Pesca<sup>188</sup> en la presidencia de León Febres-Cordero y hermana de José Antonio Gómez Buenaventura presidente de Constructora Gómez Buenaventura S.A y de Eduardo Santiago Gómez Buenaventura presidente de GD Construction LLC, firma constructora con base en Miami, Florida.

Es lógico pensar que la decisión de no impulsar una metropolización técnica como meta institucional conjunta municipio-prefectura, es decir planificar, normar y controlar el crecimiento del área metropolitana de Guayaquil durante sus dos mandatos consecutivos – como prioritario dentro la agenda pública local – constituyó un error que trajo repercusiones en la morfología urbana y robusteció el modelo de crecimiento expansivo de la ciudad de cara al siglo XXI. No se reguló el suelo sobre la conurbación de Guayaquil precisamente para que stakeholders y grupos económicos – principalmente en el caso de Samborondón – puedan llevar un proceso de urbanización sin restricciones, donde ellos y las lógicas inmobiliarias ejerzan la rectoría en la gestión y uso del suelo para el crecimiento urbano del Guayaquil metropolitano. En fin, no hubo voluntad política para la metropolización planificada desde lineamientos técnicos por parte del PSC porque para ellos este instrumento es entendido solo como obstáculo político que podía complicar intereses particulares – como la captación de rentas del suelo –, es así que se optó por no tener mayor regularización en el área metropolitana, visión y política urbana que en Guayaquil ya se aplicaba históricamente.

Particularmente, fue en los años de 1990 que comenzó la ola de construcción de Malls, Shopping Centers – Centros Comerciales – en Guayaquil. La Corporación El Rosado inaugura en 1995 un centro comercial de su propiedad conocido como Riocentro Entre Ríos para el sector La Puntilla-Samborondón, seguido por Puntilla Mall <sup>189</sup>en 1997 aunque luego quedó en desuso y abandonado. En Guayaquil se inaugura el Mall del Sol en 1997, proyecto del grupo Wright y del grupo Nobis. Esto fue el inicio del boom de la construcción de malls en Guayaquil y otras ciudades del país. “Existen dos grupos económicos con mayor expansión en esta línea de negocios: Corporación Favorita, liderado por la familia Wright, quinto grupo económico del país; y

---

<sup>188</sup> Entre 1984 y 1987, el economista Xavier Neira Menéndez miembro del PSC fue Ministro de Industrias, Comercio, Integración y Pesca.

<sup>189</sup> El centro comercial Puntilla Mall pasó a formar parte de los bienes incautados a la familia Isaías, embargados del Filanbanco, que fue propiedad de los hermanos Isaías.

Corporación El Rosado, por la familia Czarninski, que está en el puesto 11 de los grupos económicos. Ambos se abrieron camino a manera de cadenas” (El Comercio, 2013). Cabe señalar que el grupo Wright – La Favorita – fue fundado en Quito, por Guillermo Wright Vallarino casado con Matilde Aurora Icaza, hijo de Thomas Charles Wright Rico y Elena Vallarino, hermano de Elena Wright Vallarino casada con Lautaro Aspiazu Carbo ambos padres de Lautaro Aspiazu Wright<sup>190</sup>. Lautaro Aspiazu Wright fue Director de la Junta de Beneficencia de Guayaquil en 1999 hasta el 2006, también trabajó durante varios años con el empresario Luis Noboa Naranjo, quien lo nombró ejecutivo de Industrial Molinera y Exportadora Bananera Noboa (El Universo, 2016) y fue nieto de Don Lautaro Aspiazu el más grande hacendado cacaoero de la época de oro (Quintero, 2005, p.347). Además, la titular de grupo Nobis<sup>191</sup> es Isabel Noboa Pontón, hija del fallecido Luis Noboa Naranjo, fundador de la Corporación Noboa. En estas circunstancias, la ágil gestión de terrenos de la ex hacienda la Atarazana propiedad de la JBG fueron posibles a favor de este proyecto rentista en la ciudad, donde en aquella época como presidente de la JBG (1993-1999) estaba el doctor Roberto Gilbert Elizalde<sup>192</sup>, hijo del ya mencionado anteriormente político guayaquileño Abel Gilbert Pontón y hermano de la artista y pintora Araceli Gilbert<sup>193</sup>.

También, para 1995 había arrancado el proyecto más ambicioso y exclusivo de las elites guayaquileñas la urbanización Isla Mocolí. Esta isla está entre la vía Samborondón y Durán sobre el río Babahoyo, ubicada en el kilómetro 6 de la vía a Samborondón y se ingresa cruzando un puente de acceso privado. Eran arrozales, 306 hectáreas adquiridas para construir este complejo residencial que está formado por 5 urbanizaciones: La Ensenada (Punta Mocolí-LFC), Arrecife, Mocolí Golf Club, Mónaco y Dubái (El Universo, 2011). Pablo Baquerizo Vivar es el gerente

---

<sup>190</sup> Lautaro Aspiazu Wright (1928-2016), proveniente de una familia agrícola que colaboró con la JBG por tres décadas. Casado con Georgina Estrada Avilés, fue miembro de la JBG desde 1988. Además, fue inspector del Hospital Luis Vernaza en 1992 y 1993. En su gestión como director de la JBG crea las Raspaditas y el pozo millonario para complementar la lotería. Concluyó la construcción del Hospital Gilbert Elizalde.

<sup>191</sup> Nobis es un consorcio que nace en 1997 y sus primeras empresas son Azucarera Valdez y el centro comercial Mall del Sol. Posteriormente, se crea Promotores inmobiliarios Pronobis S.A.

<sup>192</sup> Roberto Gilbert Elizalde (1917-1999), fue un médico guayaquileño. Se graduó de doctor en la facultad de Medicina de la Universidad de Guayaquil, donde comenzó sus estudios en 1937.

<sup>193</sup> Araceli Gilbert (1913-1993) nacida en Guayaquil, fue un talentosa y reconocida artista ecuatoriana. Su madre Leonor Elizalde Bolognesi impulsó su carrera artística. Su formación artística comenzó en 1936 en la Escuela de Bellas Artes de Santiago de Chile. Fue considerada por la historiadora Jacqueline Barnitz como «la madre de la pintura formalista abstracta en el Ecuador», debido a su tendencia constructivista (abstracción geométrica). En 1989, el gobierno ecuatoriano le concedió el Premio Nacional de Cultura, Premio Eugenio Espejo.

de Celebrity S.A encargada de construir el proyecto y administrar las obras comunales (El Comercio, 2009), hijo del constructor Pablo Baquerizo Nazur (1936-2007) casado con Toya Vivar y que fue ex ministro de Energías y Minas en el gobierno de Sixto Duran-Ballén

Por otro lado, la falta de una gestión integral del territorio no permitió llevar una política de conservación del patrimonio arquitectónico. Este problema, aunque es histórico, en esta administración comienza algo impensable para los protocolos estipulados por la UNESCO o ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios) en materia de preservación a nivel mundial, el Parque Histórico de Guayaquil <sup>194</sup> en el cantón Samborondón. En el marco, de que varias casas de madera de inicios de 1900 – en su mayoría familias del gran cacao – fueron destruidas y reemplazadas por construcciones en otros materiales durante el siglo XX y su proceso de modernización de la ciudad. Este proyecto se impulsó desde 1980 sobre terrenos del Banco Central próximos a Entre Ríos, donde por ejemplo se trasladó la casa Lavayen Paredes <sup>195</sup> – construida en 1899 – para ser reconstruida, junto con la restauración de piezas salvadas en las demoliciones. Aunque existió la buena fe y voluntad del Arq. Fredy Olmedo Ron– diseñador del proyecto original del Parque Histórico – para rescatar la memoria arquitectónica de Guayaquil, se comete una aberración en materia de conservación de patrimonio – inmuebles patrimoniales fuera de sus sitios históricos – que dejó en el imaginario ciudadano la idea de que esta práctica es normal, más aún con las visitas al parque como una especie de “parque jurásico de dinosaurios extintos”. Este proyecto lo continua el arquitecto Pablo Lee Tsui<sup>196</sup>. Es obvio que un inmueble es patrimonial por sus valores estéticos, arquitectónicos e históricos junto con su contexto físico circundante, al estar en otro lugar pierde su sentido. Para ilustrar, un caso que compaginó correctamente la gestión del territorio, modernización y la conservación es la ciudad-Estado de Singapur con su urbanismo de vanguardia, donde conservó in situ conjuntos arquitectónicos de similares características por el clima tropical a la arquitectura en madera guayaquileña.

---

<sup>194</sup> El Parque Histórico de Guayaquil fue inaugurado en 1999 y tiene tres zonas: la de vida silvestre, la de tradiciones y la urbano- arquitectónica. Proyecto impulsado por el Banco Central que lo administró hasta el 2010. En el 2020 pasó a ser administrado (por cuatro años) por el Municipio de Samborondón a través de un acuerdo comodato con las autoridades del Servicio de Gestión Inmobiliaria de Sector Público(Inmobiliar).

<sup>195</sup> Casa Lavayen Paredes (1899) conocida como “La casa Verde”, estaba ubicada originalmente en Tomás Martínez 223 y Rocafuerte en el centro de Guayaquil.

<sup>196</sup> Pablo Lee Tsui, arquitecto graduado de la UCSG y docente en dicha Institución, autor de varios libros sobre arquitectura patrimonial de Guayaquil fue el director de la Unidad de Proyectos Especiales Culturales del Banco Central del Ecuador. Fue durante la época donde el Banco Central estaba a cargo de la custodia de bienes culturales y de la gestión del patrimonio cultural del país antes de la creación del Ministerio de Cultura en el 2007.



Figura 79 - (Izq.) Arquitectura patrimonial conservada in situ en Singapur. (Der.) Arquitectura patrimonial de Guayaquil trasladada y reconstruida en Samborombón.  
Fuente: David Hidalgo S. (2019); El Universo.

Otro caso errado sobre de preservación de patrimonio urbano, por ejemplo, es lo sucedido durante la administración de León Febres-Cordero en la alcaldía, que coincide cuando León Roldós<sup>197</sup>—ex vicepresidente del Ecuador (1981-1984) — era rector de la Universidad de Guayaquil —electo en 1994 por dos periodos — con el hospital Asilo Mann. El municipio permitió que el hospital Asilo Alejandro Mann administrado por la JBG frente a la Casona Universitaria, sea vendido a Bolívar Rosero Andrade, convirtiéndolo en Bahía Mall con fines comerciales. Los intereses económicos de la JBG no permitieron que este inmueble patrimonial haya sido conservado y rehabilitado como por ejemplo para un museo<sup>198</sup> en la ciudad. Pese a que existió una propuesta para conservar ese único conjunto urbano — del arquitecto Jhonny Burgos en su paso laboral por el Municipio — que comprendía: la Casona Universitaria, el hospital Asilo Mann, el parque Montalvo y la iglesia de San Alejo, esta recibió caso omiso, inclusive fue dimitido el arquitecto Burgos del municipio y no se concretó la propuesta.

Como se ha venido diciendo, la naturaleza dominante de la política local y de las políticas de gestión del suelo en Guayaquil refleja la estructura política y socioeconómica de su comunidad, donde las políticas de planeación del territorio sujetas a escasa regulación, se insertan en instrumentos de mercado para maximizar la capitalización del suelo en función de grupos económicos. El oligopolio del suelo en Guayaquil toma otras áreas de la ciudad para sus proyectos

<sup>197</sup> Hermano del fallecido expresidente Jaime Roldós Aguilera.

<sup>198</sup> El Hospital San Juan de Dios en Quito ubicado en el centro histórico en la calle García Moreno y Rocafuerte se convirtió en El Museo de la ciudad. Este museo fue fundado el 23 de julio de 1998. El Hospital San Juan de Dios fue considerado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco dentro del conjunto del centro histórico de la capital ecuatoriana en 1978. Además, fue uno de los hospitales más antiguos y con mayor tiempo de funcionamiento en América desde 1565.

renteros, como por ejemplo el Mall de Sol cercano al aeropuerto de la ciudad. En realidad, la política de gestión de suelo va a abrazar a estos proyectos de centros comerciales dentro de la configuración espacial en Guayaquil con un sector de la construcción liderado por estos grupos económicos históricos y actores políticos locales. Con respecto, a la vía Samborondón se continuó con el plan de desarrollo habitacional trazado por promotores inmobiliarios y avalado por las autoridades municipales de Guayaquil y Samborondón, sobre este territorio en el conurbano de Guayaquil dando forma cada vez más a una ciudad satélite.

Por otro lado, a nivel nacional, en 1996 Abdala Bucaram Ortiz enfrenta en elecciones presidenciales a Jaime Nebot Saadi, representantes de la colonia libanesa de Guayaquil (Rodas Ziadé, 2012), donde Bucaram Ortiz sale vencedor. Sin embargo, en 1997 tras una movilización social generalizada es destituido por el Congreso por “incapacidad mental”, gobernando solo seis meses. Su vicepresidenta la cuencana Rosalía Arteaga, asumió la presidencia, pero después de seis días sufrió usurpación de poder por un episodio de machismo político y otros intereses. El Congreso colocó como presidente interino a Fabián Alarcón y finalmente vía elecciones democráticas el ex alcalde de Quito Jamil Mahuad llegó a la presidencia en agosto de 1998, derrotando al millonario guayaquileño Álvaro Noboa Pontón – hermano de Isabel Noboa – del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN). Es en este gobierno que Guillermo Lasso <sup>199</sup>fue nombrado Ministro de Economía en 1999, quien ya para 1994 era presidente ejecutivo del Banco de Guayaquil y antes entre 1993 y 1997 había sido vocal de la Junta Monetaria por los bancos privados nacionales, siendo en 1993 director y en 1997 vicepresidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ABPE). Acto seguido “las finanzas nacionales se vieron afectadas por la caída de la economía del 7%, el precio del barril de petróleo a USD 7 y una inflación de 60,7%, que produjo el cierre de una treintena de instituciones bancarias entre 1998 y 1999. A esto se sumaron los daños ocasionados por el impacto del fenómeno de El Niño” (El Comercio, 2016). En marzo de 1999, las medidas económicas de Jamil Mahuad como el alza del precio de los combustibles y congelamiento de los depósitos de los ahorristas conocido como feriado bancario, motivó a que a través de protestas sociales y una marcha indígena –

---

<sup>199</sup> Guillermo Lasso Mendoza es un banquero guayaquileño, cuñado de Danilo Carrera Drouet casado con su hermana María Eugenia Lasso Mendoza. Carrera Drouet le dio la oportunidad de ser gerente de la empresa de su propiedad ProCrédito S.A. Carrera Drouet fue gerente general del Banco Central y presidente ejecutivo de Finansur donde su mayor accionista era el Banco de Guayaquil, adquiriéndolo en 1984 y pasando a ser presidente ejecutivo del Banco de Guayaquil y en su reemplazo en Finansur quedó Guillermo Lasso Mendoza. Danilo Carrera Drouet es miembro de la Junta de Beneficencia de Guayaquil desde 1996 y Guillermo Lasso fue gobernador del Guayas con Jamil Mahuad entre 1998 y 1999

donde además las fuerzas armadas le quitaron su apoyo – se dé su derrocamiento el 21 de enero del 2000, días después de implementar la dolarización, medida económica que entre múltiples intereses poco transparentados en la época, representó la pérdida de la moneda oficial ecuatoriana conocida como el Sucre. Subió su vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano como presidente y se mantuvo la dolarización.

### **7.1.2. La privatización del parque urbano frente a la ría: Malecón Simón Bolívar**

Para empezar, en 1999 había comenzado la construcción del Malecón 2000 sobre el antiguo parque urbano frente al río Guayas conocido como Malecón Simón Bolívar. Esta fue una iniciativa de la banca privada, propuesta por el Banco La Previsora con la finalidad de dotar de nuevas funciones al centro tradicional de la ciudad (Navas, 2012, p.18). El centro de Guayaquil por el abandono de las administraciones del PRE había sufrido un deterioro. El banco quería mejorar el aspecto del centro, modernizarlo bajo lógicas de un urbanismo global y genérico. La municipalidad va a crear la Fundación Malecón 2000 – fundada en 1996 – en 1997 para gestionar la construcción y la intervención sobre el malecón Simón Bolívar que tenía valor como patrimonio arquitectónico y urbano. La estrategia de los grupos económicos involucrados y del municipio fue desvalorizar a este espacio público a través de una estigmatización asociada a la presencia de vendedores informales, prostitutas, drogadictos y hombres que lo usaban como urinario, etc. Aunque no está alejado de la realidad, estas conductas inapropiadas fueron usadas dentro del discurso político oficialista local para motivar la privatización. Un eco colectivo se sumó a la idea de que este parque urbano frente a la ría estaba en total decadencia, adhiriéndose a la propuesta municipal sin tener mayor conciencia de que se estaba justificando una privatización por intereses económicos.

En consecuencia, se pudo impulsar la privatización de este espacio público, donde su rediseño lo hizo una universidad inglesa, la escuela de arquitectura de Oxford Brookes. Este proyecto fue inaugurado por partes: la primera parte denominada Plaza Cívica, el 9 de octubre de 1999 justo en el mismo año en que se decretó en el país un feriado bancario. El 25 de julio del 2000 – fundación española de la ciudad asociada al día de la festividad de la iglesia del apóstol Santiago el Mayor – se inauguró la segunda etapa: Sector Sur, denominada Bahía Malecón y por último la etapa: Sector Norte, denominada Jardines del Malecón, el día 30 de octubre del 2000.

Este espacio público privatizado está otorgado en comodato a 99 años para la Fundación Malecón 2000, para su administración y captación de rentas dentro una lógica de acumulación de capital.

Este hecho en que el parque urbano junto a la ría Simón Bolívar– inspirado en el diseño del lungomare italiano renacentista – pasa a manos privadas apuntala un ciclo de la política de privatización y mercantilización de lo urbano en la ciudad. Sin embargo, no solo convirtió ese espacio público en un centro comercial al aire libre privatizado y rentista – además de enrejarlo, normar el comportamiento público al interior, someterlo a la vigilancia con cámaras y por una compañía de seguridad privada – sino que con ello nace el discurso político de la Regeneración Urbana que se utilizaría con mayor fuerza en los próximos años con el sucesor de León Febres Cordero, el abogado Jaime Nebot. En ciudades neoliberales con estas políticas de securitización, Firmino (2017, p.29) señala que: “espacios privatizados o bajo gestión privada, se han convertido cada vez más comunes y este modelo ha sido considerado como solución para ciudades *limpias y seguras*, a partir de la construcción de grandes *espacios sanitizados*”.

La Fundación Malecón 2000 está presidida por el presidente del directorio que desde su creación fue el Ing. León Febres-Cordero hasta el 2000, año que paso a su sucesor. Existen Asambleas Generales de la Fundación Malecón 2000 permanentes entre los miembros de la Fundación – entre sus miembros están el presidente de la Junta Cívica de Guayaquil<sup>200</sup>(JCG) y el presidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador(ABPE) o sus respectivos delegados –, donde el Gerente General de la Fundación es nombrado por el directorio – pudiendo ser o no miembro de la Fundación – y que para 1996 se nombró al abogado Pedro Gómez Centurión Rizzotti<sup>201</sup>, quien fue Director de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (1989-1991) y miembro del Club de la Unión. Gómez Centurión fue el contacto entre ecuatorianos banqueros, empresarios y funcionarios con Domingo Cavallo <sup>202</sup>y su fundación Mediterránea, fue uno

---

<sup>200</sup> La Junta Cívica Popular de Guayaquil fue creado el 20 de enero de 1992 y constituida legalmente el 5 de agosto del mismo año por el Gobernador del Guayas (1990-1992) Dr. Oswaldo Molestina Zavala en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992). Se creó una Nueva Junta Cívica de Guayaquil en el 2010 con su presidente Carlos Baquerizo.

<sup>201</sup> Pedro Gómez Centurión es argentino y llegó en 1981 a Guayaquil-Ecuador. Fue presidente de Inmobiliaria Jember, S.A. El banco del Pichincha, financió la construcción de viviendas en la cuarta etapa de la urbanización “Panorama” en el km. 3.5 de la carretera Durán-Tambo, para estratos medios. Esta urbanización fue promocionada por la inmobiliaria Jember, que es parte del grupo ADINCA donde su principal fue Jaime Nebot Saadi.

<sup>202</sup> Domingo Cavallo es un economista y político argentino que fue ministro de Finanzas en 1992 en el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) y en el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), como ministro de economía instauró el corralito que consistió en la restricción de limitar el retiro de dinero de los bancos por parte de los



de los *Cavallo boys* que llegó a Guayaquil a mediados de los 70 de la mano de Roberto Isaías, líder del grupo Isaías y fue gerente del Banco Filanbanco<sup>203</sup> que quebró en noviembre de 1999 y que el gobierno de Jamil Mahuad salvó con 700 millones de dólares que salieron del presupuesto de ese año (Clarín, 1999). El pedido para que la fundación Mediterránea estudiase si existen condiciones para implantar una paridad entre el sucre y el dólar, lo hizo Jaime Nebot excandidato a presidente por el Partido Social Cristiano e aliado del gobierno de Mahuad hasta que estalló la crisis (Clarín, 1999). El banco perteneciente a los hermanos Isaías recibió recursos equivalentes a \$ 430 millones de parte del Banco Central del Ecuador (BCE), entre el 14 de septiembre y el 2 de diciembre de 1998. Hasta el 2000 la institución, en manos de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), requirió un salvataje que se estima superó los \$ 1.200 millones (El Telégrafo, 2017).

Ciertamente, Jaime Nebot<sup>204</sup> y Gómez Centurión tienen una estrecha amistad (El Universo, 2002) e hicieron juntos la gestión con Roberto Baquerizo expresidente de la Junta Monetaria del gobierno de Sixto Durán Ballén y el grupo Noboa para volver a introducir a Cavallo en el Ecuador (Clarín, 1999). También, es oportuno señalar que entre 1996 y 1997 Danilo Carrera Drouet fue presidente de la Junta Cívica de Guayaquil (JCG), años en los que se crea la Fundación Malecón 2000. Estos nuevos y antiguos stakeholders van a hacer que sea posible demandar presupuesto municipal y gestionar financiación para este proyecto rentero dentro de este mecanismo de fundación privada y se convierten en actores decisivos en la política municipal y de la ciudad sobre el espacio urbano, inclusive con más poder que los miembros del Concejo Cantonal. Esta fundación privada se convierte en un actor político con poder en el proceso decisorio para la formulación de políticas públicas locales y para influenciar en el desarrollo urbano de Guayaquil de cara al siglo XXI.

---

ciudadanos, lo que llevó a la crisis del 2001 en la Argentina. Cavallo asesoró al expresidente Abdalá Bucaram para ajustar el programa económico para el Ecuador durante su gobierno.

<sup>203</sup> Pedro Gómez Centurión fue Gerente General de Filanbanco S.A.(1989) del grupo Isaías. Filanbanco inicialmente fue un banco que se llamaba La Filantrópica (bajo la administración de Enrique Isaías Barquet), fue adquirido en 1960 por el Grupo Isaías, quienes le cambiaron su nombre por Filanbanco en 1976.

<sup>204</sup> En 1990 hasta 1992 es diputado del Congreso Nacional por el Partido Social Cristiano. En 1992 es candidato a la presidencia de la República y pierde contra Sixto Durán Ballén. En 1996 es candidato a la presidencia y pierde contra Abdalá Bucaram. Entre 1998 hasta el 2000 fue diputado del Congreso Nacional. Entre esos años fue presidente nacional del PSC.

## **7.2. La dictadura perfecta<sup>205</sup>: los 19 años de Jaime Nebot en la alcaldía de Guayaquil**

### **7.2.1. 2000-2008: hacia las múltiples fundaciones para administrar lo público y urbano**

Tras la crisis económica de 1999 y el rescate financiero del Estado a bancos privados, la dolarización de la economía el 9 de enero del 2000, hizo que la gran mayoría de ecuatorianos que tenía dinero en sucres perdiera doblemente, cuando en este año la devaluación del sucre con respecto al dólar llegó a ser la más alta de la historia – un dólar igual a 25.000 sucres – y con ello se produjo una alta inflación disminuyendo estrepitosamente el poder adquisitivo de los ecuatorianos. Así comenzaba el país el siglo XXI, con un Jamil Mahuad derrocado el 22 de enero del 2000, facilitando la llegada de Gustavo Noboa Bejarano <sup>206</sup>al poder hasta el 2003. En el 2001 durante el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano se oficializó que el recinto La Aurora del cantón Daule se convirtiera en “la parroquia urbana satélite La Aurora” – territorio próximo a la vía a Samborondón – para la expansión y crecimiento inmobiliario en este sector con la aprobación de la Ordenanza municipal para la ampliación del área urbana de Daule y la creación de la parroquia urbana satélite La Aurora por parte del alcalde de Daule Pedro Salazar Barzola. Cabe indicar que Salazar Barzola fue concejal en 1996 y en 1997 el Concejo Cantonal decretó zona urbana el recinto La Aurora que pertenecía a la parroquia rural Las Lojas. Pedro Salazar fue reelecto alcalde en el 2004 y 2009 apoyado por el PSC y el partido Madera de Guerrero.

Dentro de las masivas protestas sociales después de que el Dr. Jamil Mahuad anunció el 8 de enero que la dolarización era el camino a seguir, en rechazo se da un levantamiento popular nacional donde aparece la figura del militar Lucio Gutiérrez Borbúa, ex edecán del expresidente Abdalá Bucaram y del presidente interino Fabián Alarcón como una de las cabezas de la insurgencia junto al movimiento indígena para concretar el golpe de Estado. Tres años después, Lucio Gutiérrez compite con Álvaro Noboa Pontón – hijo de Luis Noboa Naranjo – en las elecciones presidenciales del 2003, vencéndolo y haciéndose de la presidencia del Ecuador hasta el 2005 cuando fue derrocado por el levantamiento popular conocido como Los Forajidos, siendo reemplazado por su vicepresidente el Dr. Alfredo Palacio González.

---

<sup>205</sup> La dictadura perfecta es una película mexicana del 2014, en el género comedia y sátira política, dirigida y producida por el cineasta Luis Estrada. La película reflejó una abierta crítica al gobierno del presidente de México en turno, Enrique Peña Nieto, así como a la red de corrupción que estableció con Televisa, siendo esta la empresa de medios de comunicación más grande en el continente americano.

<sup>206</sup> Gustavo Noboa Bejarano fue gobernador del Guayas durante el gobierno de Osvaldo Hurtado entre 1983 y 1984. Fue presidente de la Comisión de Tránsito del Guayas.

Es oportuno hacer hincapié en que Gutiérrez Borbúa antes de dejar el poder, en funciones colaboró para con los intereses de las élites guayaquileñas y su planificación inmobiliaria con dos cosas particulares: primero, continuó con el proceso de construcción de un nuevo puente para el sector La Puntilla, que había iniciado el 9 de enero del 2003 cuando Gustavo Noboa Bejarano en un acto oficial entregó un anticipo de 22'218.940 dólares a la empresa brasileña Andrade Gutiérrez, para que construya un puente anexo sobre el río Daule con el nombre de puente Carlos Pérez Perasso – ex director del diario El Universo – en un plazo de 18 meses (El Universo, 2003). En este evento participaron el ministro de Obras Públicas José Macciavello Almeida y el vicealcalde de Guayaquil Luis Chiriboga Parra<sup>207</sup>. El día 15 de enero del 2003 asume la presidencia Gutiérrez Borbúa y el 17 de febrero del mismo año se oficializa el arranque de la construcción del puente. La segunda contribución de Lucio Gutiérrez fue con la aprobación vía poder ejecutivo de la Ordenanza municipal para la parroquialización del sector La Puntilla, es decir la vía a Samborondón convertida en la parroquia urbana satélite La Puntilla, desde el conjunto residencial La Puntilla hasta el km 10½ de la vía La Puntilla-Samborondón. Esto se ejecutó el 14 de diciembre del 2005, sin embargo, el proceso fue iniciado en el 2004 con el alcalde de Samborondón José Yúnez Parra<sup>208</sup> del PSC y el Concejo Cantonal, con una población urbana de Samborondón de 11.030 habitantes según el censo 2001 del INEC.

Ese puente fue posicionado como un puente para descongestionar el tráfico Durán-Guayaquil<sup>209</sup> sin embargo su objetivo fue aliviar el malestar a raíz del congestionamiento vehicular para los residentes en los proyectos inmobiliarios sobre la vía a Samborondón. También, para garantizar la acumulación de capital y captación de las rentas del suelo a las empresas inmobiliarias no permitiendo que el sector se deprecie, pierda atractivo comercial por los embotellamientos en el puente. En realidad, la construcción acelerada de nuevas urbanizaciones amuralladas sobre la vía a Samborondón como por ejemplo Los Lagos, Las Riberas, Biblios, Rio Grande, Laguna Dorada, Rinconada del Lago, El Río, etc. hizo que residentes y sus autos congestionaron el anterior puente. Esta tendencia aumentó también en los siguientes años con los proyectos habitacionales sobre La Aurora<sup>210</sup> – parroquia urbana satélite del cantón Daule – y la vía Salitre

---

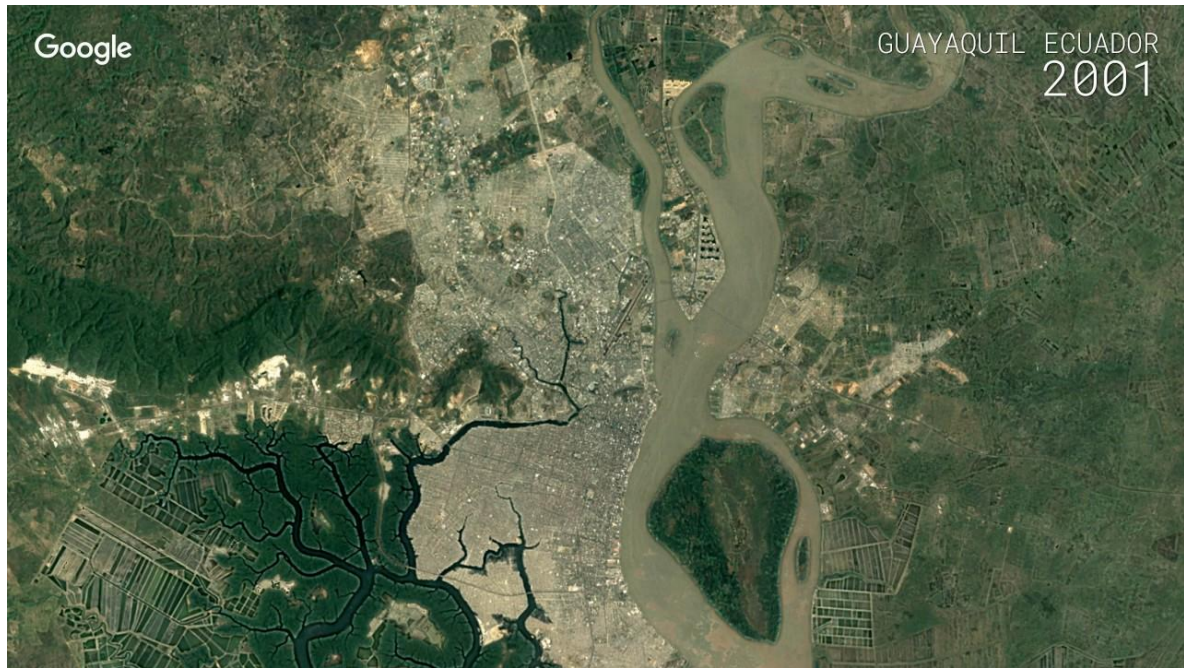
<sup>207</sup> Fue elegido como concejal el 17 de mayo de 1992; luego fue reelegido en 1996, en el 2000 y el 2004. Fue presidente de la Cruz Roja por 30 años, hasta diciembre del 2008; en el gobierno de Otto Arosemena fue Jefe Político y Gobernador del Guayas. Fue vicealcalde de Nebot Saadi desde el 2000 hasta el 2009.

<sup>208</sup> Yúnez Parra ha sido alcalde por el partido Social Cristiano en 5 ocasiones consecutivas desde 1996 hasta 2019.

<sup>209</sup> El cuarto puente para unir Durán-La Puntilla- Guayaquil que cruza el río Babahoyo comenzó en el 2008 durante el gobierno del presidente Rafael Correa. Debió estar listo en el 2010, sin embargo, fue inaugurado en el 2011.

<sup>210</sup> La Aurora cuenta con 56 urbanizaciones cerradas y está ubicada entre el río Daule y Samborondón. La Aurora tiene aprox. 90.000 habitantes y Daule en el censo del 2010 registró 120.236 habitantes. En este sector en el 2015

congestionando el nuevo puente. Las consecuencias de esta política habitacional de Laissez Faire <sup>211</sup> – embudidora – del municipio de Guayaquil sobre estos territorios del área metropolitana de la ciudad en contubernio con los municipios de Samborondón y Daule, más los ávidos intereses económicos e inmobiliarios de históricos stakeholders, impulsada a finales de los 90 e inicios del 2000, llevó a la construcción de este nuevo viaducto sobre el río Daule como una solución parche.

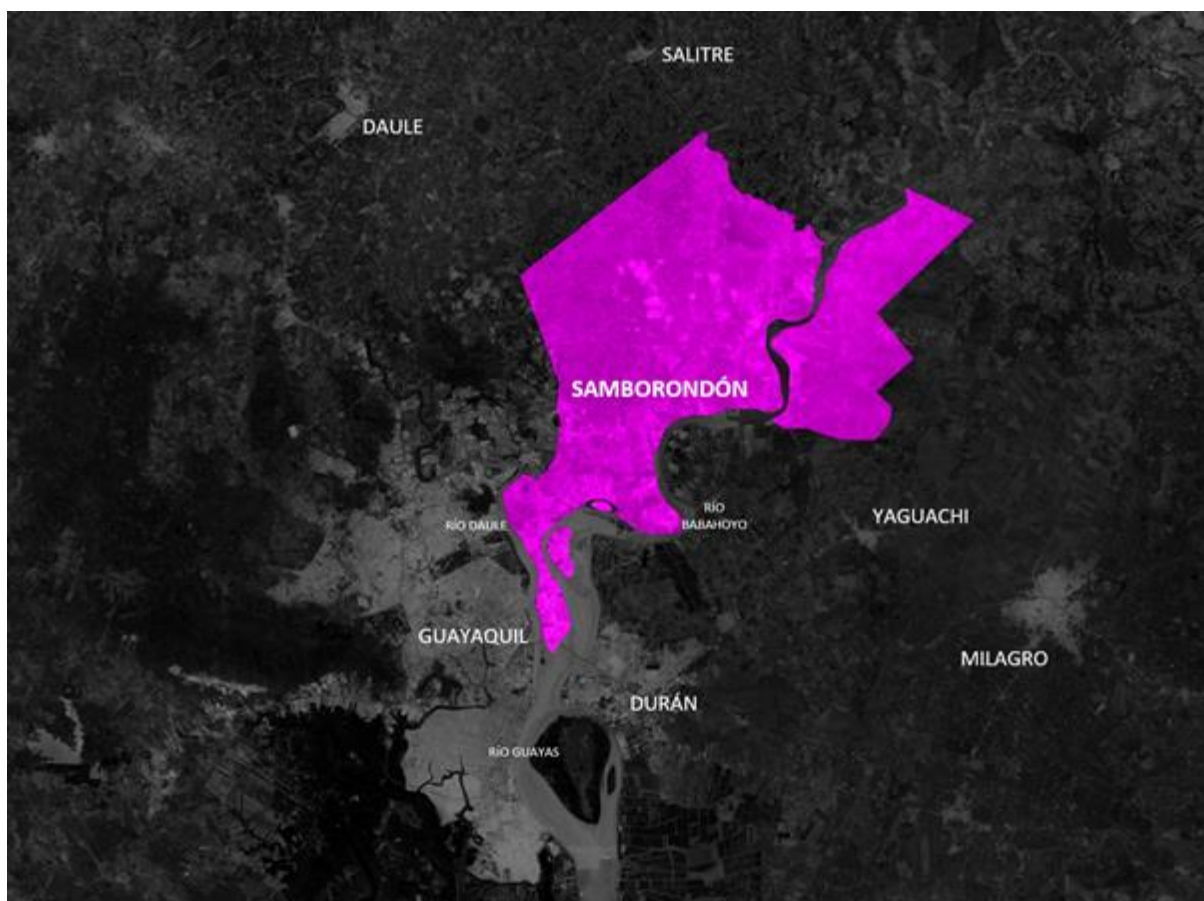


(a)

---

se inauguró Riocentro el Dorado del Grupo El Rosado. La Aurora está a 23 km de Santa Clara de Daule cabecera cantonal donde está la alcaldía de Daule.

<sup>211</sup> La frase Laissez Faire et laissez passer es una expresión francesa que significa “dejen hacer, dejen pasar” y va contra el intervencionismo del Estado/gobierno en la economía representado la esencia el capitalismo puro.



(b)

Figura 80 - (a) Guayaquil y su conurbación en el 2001. Hacia el Este de la vía a Samborondón se visualiza la Isla Mocolí. (b) Cantón Samborondón como parte del área metropolitana de Guayaquil.  
Fuente: Google timelapse: Guayaquil, Ecuador; Daniel Trujillo.

En este escenario político nacional y de fuertes intereses locales en la primera década del 2000, el statu quo y orden urbano de Guayaquil continua junto con las lógicas de urbanización imperantes sobre su conurbación. Los esfuerzos municipales por parte de sus técnicos para impulsar una política de planificación urbana – a pesar del urbanismo de mercado dominante – quedan interrumpidos por un cambio de modelo administrativo con la gestión pública del Ab. Jaime Nebot que asumió como alcalde en el 2000. Es importante señalar que Nebot Saadi después de dos derrotas electorales a nivel nacional para presidente de la República se convierte en el heredero del Ing. León Febres-Cordero para continuar con el proceso urbano iniciado en esta primera administración PSC. No obstante, la ciudad tenía un norte en materia urbanística para intentar consolidar la descentralización y las nuevas centralidades urbanas. Según Arguello (2002):

habíamos planteado una cuestión policéntrica y un tema de corredores, de circulación y de uso de suelo que conectara a los distintos centros. Ahí tuvimos varias dificultades, la una es que el municipio de Guayaquil en su estructura administrativa, la que dejó el Ing. Febres-Cordero luego no fue seguida de forma absoluta por el Ab. Nebot. El Ing. Febres-Cordero tenía una estructura: el alcalde y unos concejales comisionados que comandaban varias direcciones, permitía la coordinación entre las direcciones que estaban involucradas bajo el mando de ese concejal comisionado el Ing. Cesar Rodríguez Baquerizo, que tenía que ver con obras públicas, urbanismo y planificación. Entonces, eso permitió que, si hubiera un problema en común, un problema que alguna dirección tuviera, se la consultara entre todos y marcháramos de la mano. Esa estructura luego ya no continuó, de tal manera que las direcciones comenzaron a ser relativamente autónomas. Eso provocó entre otras cosas que Urbanismo que es la implementadora del plan, tome decisiones en cambio de uso de suelo, crear corredores, etc. al margen de lo que se había previsto en planificación. Sencillamente, uno ni se entera que han hecho algún cambio acá, entonces se desdibuja el concepto que se había planificado durante la planificación.

Según el arquitecto Felipe Espinoza (2020), pese al abandono de Jaime Nebot de la dinámica administrativa de su antecesor, es oportuno recalcar la experiencia previa en administración pública del Ing. León Febres-Cordero: “el hecho de que haya sido presidente de la República y luego alcalde fue una cosa extraordinaria, cuando llega Nebot ya está organizado, había una estructura y eso no había”. Por otro lado, la ciudad de Guayaquil, que en su histórico registra voraces incendios y poderosos terratenientes en el siglo XIX y XX va a experimentar otro fenómeno urbano sui generis en el siglo XXI, la proliferación de fundaciones municipales <sup>212</sup>creadas por la alcaldía de Jaime Nebot dentro de una visión de gestión urbana empresarial institucionalizada. Este sistema de fundaciones va a ser determinante en el proceso decisorio para la gestión del suelo e intervención del territorio bajo intereses particulares y de partido. Estas entidades privadas paralelas al municipio ejecutan competencias municipales como brazos ejecutores de la política socialcristiana y su modelo de desarrollo urbano. La primera fundación fue creada en la administración de Febres-Cordero en su último periodo (1996-2000), la Fundación Malecón 2000 y luego Jaime Nebot, desde que asumió la alcaldía, creó una entidad por año: Fundación Autoridad Aeroportuaria (2000), Fundación Guayaquil Siglo XXI (2001), Fundación Terminal Terrestre (2002), Aseguramiento Popular (2003) y Transporte Masivo de Guayaquil (2004) (El Universo, 2005).

---

<sup>212</sup> Es un tipo de persona jurídica que se caracteriza por ser una organización sin ánimo o fines de lucro. Las Fundaciones Públicas tienen comprometido de manera duradera su patrimonio a la realización de fines de interés general y colectivo, en los que la aportación de recursos que recibe para su constitución procede, en su mayoría de entidades públicas.

Este modelo de gestión urbana privatizador de servicios públicos locales – y de autonomía *a la carta* con respecto a competencias municipales – de Guayaquil, también va a privatizar el principal recurso de vida, el agua. Según Allan (2010, p.43) en el 2000: “se autoriza a la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarilla de Guayaquil (ECAPAG) para que delegue al sector privado la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento aun cuando el 48% de las viviendas de la ciudad no poseen alcantarillado y 38% de ellas carecen de agua segura por red pública”. En el 2001, se le otorgó una concesión por treinta años – es decir hasta el 2031– a la empresa Interagua encargada del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario. El contrato entre el municipio e Interagua tuvo origen en 1999, al final del periodo como alcalde de León Febres-Cordero que fue quien empezó la licitación internacional para la concesión del servicio.

International Water Services, Interagua, es un consorcio londinense con sede en Holanda que está respaldada por un grupo de empresas extranjeras: la norteamericana Bechtel que se dedica a trabajos de ingeniería y construcción; Edison de Italia y la inglesa United Utilities, que se encargan de servicios públicos. International Water Services cuenta con el 90% de las acciones de Interagua y el 10% restante lo tiene la empresa constructora Equidor, cuyo principal es Ricardo Palau, ex presidente de la Cámara de Construcción de Guayaquil. Bechtel posee el 50% de International Water Services, y fue la protagonista de la “guerra del agua” en Cochabamba, Bolivia, ocasionada por las altas tarifas por el servicio, que concluyó con la salida de la multinacional del país andino (El Universo, 2005).

El Banco Mundial en febrero del 2000 impulsó que la multinacional Bechtel firme un contrato con el presidente de Bolivia Hugo Banzer<sup>213</sup> para privatizar el servicio de suministro de agua a Cochabamba. En el 2001, Ricardo Palau Jiménez fue nombrado director del Directorio de la Fundación Guayaquil Siglo XXI, dueño de la empresa constructora Equidor y de la parte nacional – Garantía de Participaciones Equivía – de la concesionaria de agua potable en Guayaquil, Interagua<sup>214</sup>. Fue expresidente del directorio Fundación Ecuador<sup>215</sup>, donde su presidente

---

<sup>213</sup> Hugo Banzer fue un militar que entre 1971 y 1978 fue dictador instaurando un gobierno de facto en Bolivia, mediante un golpe de Estado y responsable en 1974 de la masacre de Tolata de campesinos del Valle Alto. También, fue presidente entre 1997-2001 por elecciones. El Arq. Urquidi Zambrana había trabajado con Hugo Banzer.

<sup>214</sup> Interagua en el 2019 facturó más de USD 166 millones y tuvo utilidades por USD 19 millones. Estos ingresos responden a la entrega del servicio a más de 550.000 clientes (usuarios) de Guayaquil, venta de agua en bloques a los cantones del Guayas: Daule, Durán, Nobol y Samborondón y por recolección y tratamiento de aguas servidas a través del sistema de alcantarillado.

<sup>215</sup> En el 2003 impulsó el proyecto “Aprendamos” con la Universidad Casa Grande y canales de televisión y en el 2007 junto a la UCSG trabajó el proyecto “Más libros”, el segundo con el objetivo de colocar una versión de la historia de Guayaquil distorsionada desde la visión de las elites en la población joven de la ciudad a través de libros escolares para la legitimación de la política socialcristiana y el primero para construir una guayaquileñidad desde una mirada empresarial y emprendedora, bajo intereses conservadores.



ejecutivo es el ingeniero Pedro Aguayo Cubillo. Según Allan (2010, p.214) esta fundación forma parte del esquema de poder tras Jaime Nebot para su legitimación ideológica. Además, es director de club náutico Puerto Lucía <sup>216</sup>Yacht Club – complejo inmobiliario y deportivo – que se inaugura en 1993 en La Libertad península de Santa Elena a 140 km de Guayaquil, donde el gerente general es Enrique Arosemena Baquerizo <sup>217</sup>desde el 2018. Cabe mencionar que en Interagua como directora de Comunicación desde el 2007 esta Ifln Florsheim y desde el 2017 como director general esta Frédéric Certain. Además, Interagua le vende agua en bloques a la empresa Aguas de Samborondón Amagua C.E.M – prestadora de agua potable para La Puntilla y La Aurora –, cuyo gerente general es Jaime Taboada Jaramillo.

“A partir de agosto del 2007 el Municipio de Guayaquil asumió las funciones de ECAPAG. Antes del 2007 el Cabildo emitía un spot publicitario donde señalaba que las inundaciones que afectaban a Guayaquil durante la época invernal no eran su responsabilidad, pues este servicio estaba concesionado” (Allan, 2010, p.43). Luego, por inconvenientes en el servicio de Interagua, la alcaldía oficialmente reemplaza ECAPAG – que fiscalizaba la concesión del agua potable y saneamiento – en 2012 por la Empresa Municipal Pública de Agua Potable y Alcantarillado (EMAPAG) con su gerente general José Luis Santos para controlar que Interagua cumpla con la inversión para la ampliación de la cobertura del servicio (El Universo, 2012). El Censo de Población y Vivienda del 2010, que fueron presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) indicó que en Guayaquil con una población de 2’336.645 habitantes, el 84,3% de los ciudadanos reciben el servicio de agua potable por red pública en la ciudad y 87,9% de saneamiento. Para contrastar con la capital del Ecuador, es decir un escenario sin concesión, Quito<sup>218</sup> creó en 1960 la Empresa Municipal de Agua Potable, que paso a nombrarse Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) y que según sus cifras oficiales dota de agua potable al 98,53% de la población del distrito metropolitano y de alcantarillado al 92,73%.

---

<sup>216</sup> Ecuavisa produjo la novela Puerto Lucía en 1997, producción a cargo de Silvia Alvarado donde su ambientación fue La libertad y Salinas. Esta corta novela se hizo para promocionar el proyecto inmobiliario y venta de departamentos. Ecuavisa fue fundada en 1967 como Corporación Ecuatoriana de TV.S.A por el empresario Xavier Alvarado Roca con el apoyo de canal 7 de Miami, dirigido por Sydney Ansin fundador de Sunbeam Television Corporation en 1962. Xavier Alvarado Roca también es presidente y fundador de Editorial Vistazo.

<sup>217</sup> Enrique Arosemena Baquerizo fue entre 2007-2014 Sub-Director Ejecutivo de la Comisión de Tránsito del Guayas(CTG)/ Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE). Fue director principal del Banco del Pacífico entre el 2012-2103.

<sup>218</sup> Quito en el censo del INEC 2010 registró una población de 2’236.098 habitantes.



Retomando específicamente la cuestión de las fundaciones municipales, el sistema de fundaciones – para concesiones y privatizaciones – creada por Jaime Nebot está articulado al discurso político y oficialista de la Regeneración Urbana – donde cualquier tipo de intervención urbana inclusive de baja calidad- legitima a las fundaciones. A pesar de que las fundaciones municipales son ilegítimas porque se evade la fiscalización que debe ejercer la Contraloría General del Estado y el Concejo Cantonal y por las incongruencias que presentan con respecto a la ley de contratación pública, fueron blindadas institucionalmente y por los medios hegemónicos locales. En base a lo señalado, la alcaldía de Guayaquil lideró el ranking de 20 entidades con mayor nivel de riesgos en el Sistema de Contratación Pública del Ecuador, según un listado que entregó el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) al Frente de Transparencia, listado basado en la aplicación de una metodología que tiene 37 indicadores desarrollada por expertos en fraude, delitos financieros, corrupción y gestión pública (El Universo, 2017).

En esta misma dirección, el Concejo Cantonal se ha encargado de aprobar el presupuesto de obras que ejecutan las fundaciones municipales. Según Daniel Wong Chauvet <sup>219</sup>(2005, p.182) – arquitecto de la regeneración – el proceso de regeneración urbana puede analizarse como: “proyecto de punta de lanza de la actual administración y la ciudad”. Está claro que se trata de un proyecto político que usa el concepto técnico de regeneración urbana como la base de un entramado de intereses particulares asociados a la acumulación de capital, materializados en la privatización de lo urbano – servicios y espacios públicos – e impulsado por stakeholders y el municipio. Dicho en otras palabras, inversión pública local para acumulación privada dentro de un urbanismo de mercado impulsado por el sector privado aupado y fortificado por el municipio a través de políticas públicas.

Otra estrategia que usó el PSC para posicionar su proyecto político sobre el territorio de Guayaquil fue la legitimación del mismo en el Congreso Nacional ante la nación. El 9 de octubre del 2003, el diputado Pascual del Cioppo y la diputada Cynthia Viteri <sup>220</sup>, ambos del PSC, junto

---

<sup>219</sup> Daniel Wong Chauvet es hermano de la Arq. Natalie Wong, que publicó en el 2013 su libro: Guayaquil, su espacio público, uso y apropiación, con el auspicio del fondo editorial del Municipio de Guayaquil y de la dirección de Cultura y Promoción Cívica con su director Melvin Hoyos. Natalie Wong es decana desde el 2016 de la Facultad de Arquitectura y Diseño -creada en el 2001- de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES) fundada en 1993 y de propiedad del grupo Ortega en la vía a Samborondón.

<sup>220</sup> La Ab. Cynthia Viteri Jiménez, ex modelo de comerciales y presentadora de noticias, fue diputada entre 1997-2006 y asambleísta entre 2009-2016. Fue candidata a la presidencia del Ecuador en el 2006 y 2017. Trabajó en el departamento municipal de comunicación durante la administración de León Febres-Cordero. Es hija de María Leonor Jiménez ex presidenta de la Corte Provincial del Guayas cesada de sus funciones en el 2011 (reincorporada como jueza con el gobierno de Moreno en el 2018) y hermana de Nathalie Viteri ex asambleísta por el PSC.

con el vicealcalde Luis Chiriboga lograron en sesión solemne que el presidente de organismo legislativo Guillermo Landázuri del partido Izquierda Democrática(ID) conceda la declaratoria de Guayaquil como Paradigma de Progreso, Regeneración Urbana y Desarrollo Urbanístico del Ecuador (El Universo, 2003). De esa forma el urbanismo de mercado impulsado por los grupos económicos y el municipio toma más fuerza, detrás del pasmoso nombre de Regeneración Urbana, como una marca que se enraíza en la ciudad y en sus ciudadanos. Para Allan (2010, p.66) es necesario destacar que para materializar este proceso urbano: “el plan desarrollado por el Cabildo contaba con el apoyo de las elites locales ancladas en la Junta Cívica, específicamente su Comité Autónomo liderado por Carlos Estrada y Eduardo Maruri (presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil)”. Carlos Estrada Estrada fue director de la CTG y es miembro de la Junta de Beneficencia de Guayaquil mientras que Eduardo Maruri Miranda <sup>221</sup>fue presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil (2004-2006).

En el 2004, el abogado Jaime Damerval como ministro de gobierno de Gutiérrez Borbúa manifestó que el exalcalde León Febres-Cordero le dio la razón sobre las críticas a las fundaciones y las calificó como: “arbitrarias e ilícitas y cuyos actos son nulos de nulidad absoluta” (El Universo, 2004). El Ing. León Febres-Cordero (en El Universo, 2005) al respecto indicó que las obras pueden ser realizadas por el mismo municipio, “quizás con un poco más de lentitud, directamente, sin tener que recurrir a fundaciones”. Es controvertida la forma como este modelo municipal de gestión urbana opera sobre todo por el involucramiento de dinero público sin mayores controles de fiscalización o rendición de cuentas sobre su uso. Es oportuno indicar que estas fundaciones y corporaciones que maneja el municipio para obra pública y servicios, unas se sustentan solas y otras reciben recursos de entidades del Estado y el Cabildo (El Universo, 2007). Para Allan (2010, p.92): “la mayoría de fundaciones creadas por el Municipio de Guayaquil son entidades corporativas, endogámicas y clientelares, que funcionan de manera muy parecida a la Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG)”.

---

<sup>221</sup> Eduardo Maruri Miranda fue presidente del equipo de fútbol Barcelona S.C(2007-2010) y también ocupó el cargo de director de la JCG (2009-2011). Es presidente y fundador de la empresa de Publicidad Maruri Grey en Ecuador.



Figura 81 - (Izq.) Cynthia Viteri, León Febres-Cordero y Pascual del Cioppo miembros del PSC. (Der.) León Febres-Cordero junto a su sucesor Jaime Nebot como alcalde.  
 Fuente: solnacientenews.blogspot.com; desdemitrinchera.com.

En 2005, durante la presidencia de Alfredo Palacio González, el economista guayaquileño Rafael Correa Delgado ocupó el puesto de Ministro de Economía por un tiempo corto de tres meses y renunció por tener diferencias sobre la política económica con el Presidente Palacio González. En el 2006 como candidato del movimiento Alianza País (AP), venció a Álvaro Noboa Pontón y se convierte en presidente de la República del Ecuador tras ganar en las elecciones presidenciales. En el 2007 ya como presidente Rafael Correa Delgado<sup>222</sup> anunció que las fundaciones municipales que manejan fondos públicos serían eliminadas y advirtió a los miembros de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, sugiriéndoles que “se pongan sus propias ONG con su plata, pero que no vivan del dinero del Gobierno, de la Lotería Nacional y de las tarifas de los hospitales” (El Universo, 2007). Sin embargo, Jaime Nebot se opuso y contó con el apoyo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador. Además, Correa Delgado en el 2008 en el marco del referendo sobre la nueva constitución advirtió que: “siempre ha habido en las elites guayaquileñas lo que ellos llaman el proyecto Singapur, ser otra república”. La exposición pública de este proyecto político y económico de las elites históricas de Guayaquil evidencia una agenda sobre el territorio con voluntad separatista apoyada sobre una matriz de estructuras de poder – para la acumulación de capital – impuesta sobre la sociedad para acercarse a este fin. Para entender mejor los intereses de estos stakeholders es importante analizar estas fundaciones como una política de privatización y mercantilización de lo urbano – y de su gestión – para el

<sup>222</sup> El presidente Rafael Correa impulsó una asamblea constituyente para la redacción de un nuevo texto constitucional para sustituir la Constitución de 1998. Tuvo lugar en el complejo denominado Ciudad Alfaro, en el cantón Montecristi en Manabí. La Asamblea inició las sesiones el 29 de noviembre de 2007 y terminó oficialmente sus funciones el 25 de octubre de 2008. El resultado fue la Constitución del 2008, garantista de derechos. El 26 de abril del 2009 se convocaron nuevas elecciones presidenciales y Correa Delgado venció en primera vuelta.

desarrollo territorial de Guayaquil con incidencia en la gestión del suelo donde existen particularidades como las mencionadas a continuación:

### **7.2.1.1 Fundación Malecón 2000**

La creación de la Fundación Malecón 2000 para la privatización del parque urbano Simón Bolívar frente a la ría, marcó un antes y un después en la ciudad, su intervención urbana representa el corazón del discurso político de la regeneración urbana. Entre los resultados que llaman la atención, está el control de su uso – con restricción de ciertas actividades – y la materialización de la destrucción creadora mencionada por el geógrafo David Harvey en su libro *La condición de la Postmodernidad* (1989), donde se legitima la pérdida de lo anterior para dar paso a lo nuevo en una idea de modernidad. En una entrevista realizada por la revista *Cartón Piedra* a la economista brasilera y doctora en Urbanismo Ana Carla Fonseca, tras visitar el Malecón 2000 señaló: “pasar de ser un espacio de encuentro, legado patrimonial de distintas colonias de inmigrantes (española, italiana, china, árabe), a otro privatizado y con restricciones, marcó a la memoria del ciudadano y encierra una gran marca simbólica” (Furiati en *El Telégrafo*, 2017). Este proyecto, según Gómez Centurión (citado en Jácome en *Revista Líderes de El Comercio*, s.f.) se financió con inversión privada:

el Directorio encargó a un experto la gestión ante el Gobierno para hacer realidad las donaciones de origen fiscal. Obviamente no todas las donaciones tenían que tener este origen. Los resultados fueron positivos y se emitió, por parte del Congreso, una Ley que la conocemos como Ley 26, que fue publicada en el Registro Oficial el 15 de octubre de 1997. La Ley 26 autorizaba que las personas jurídicas y naturales podrían hacer donaciones voluntarias a la Fundación, asignando de su Impuesto a la Renta causado hasta un 25%.

Este proyecto rentero de acumulación privada sobre uno de los espacios públicos más emblemáticos de la ciudad llevó esta misma lógica hacia el estero Salado sobre el parque Guayaquil. En realidad, se trata de una política de gestión del suelo basada en la identificación e intervención de espacios públicos – con potencial para generar rentas – construidos y heredados de administraciones locales anteriores para privatizarlos bajo el discurso de la regeneración urbana e intereses de partido y stakeholders. A causa de y con el mismo mecanismo legal de financiamiento comienza la construcción del Malecón del Salado en enero del 2002, en el marco de la ampliación de esta ley por la iniciativa del alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot Saadi y que fue

acogida por el presidente de la República, Gustavo Noboa Bejarano y el presidente del Congreso, José Cordero Acosta – exgobernador del Azuay en la presidencia de Osvaldo Hurtado – con la Ley 26, donde la Fundación Malecón 2000 tiene garantizados sus recursos hasta el 31 de diciembre del 2002 (El Universo, 2002). De esta forma, Fundación Malecón 2000 también administra el Malecón del Salado – otro espacio inicialmente público – y los parques lineales que se conectan a este, percibiendo principalmente las rentas que generan los locales comerciales y el centro de convenciones para eventos corporativos sobre la denominada Plaza Rodolfo Baquerizo Moreno (que forma parte del complejo arquitectónico), próxima al ingreso peatonal Salvador Allende<sup>223</sup> de la Universidad de Guayaquil. Se puede agregar que en este tipo de proyectos frente a cuerpos de agua en Guayaquil destaca La playita del Guasmo – sobre 4000 metros cuadrados – donde los habitantes del Guasmo pueden nadar en el estero Cobina, por haberse implementado un diseño urbano más austero y adaptado para con el entorno natural. A pesar de su austeridad – no solo en diseño sino presupuestaria – y con una infraestructura de menor calidad en acabados comparada con los otros dos malecones y las inversiones en ellos, fue acertadamente concebido y escapa de la lógica rentista y de control a través de la biopolítica.

### **7.2.1.2. Fundación Autoridad Aeroportuaria (2000)**

El aeropuerto José Joaquín de Olmedo se construyó entre el 2004 y 2006, con el fin de reemplazar el antiguo aeropuerto internacional Simón Bolívar y se puso bajo la administración de la concesionaria Tagsa donde su vicepresidente Ezequiel Barrenechea<sup>224</sup> figura como Director Ejecutivo – contrato con vigencia desde 2004 hasta 2019 – y la Fundación Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil(AAG) con su presidente el economista Luis Carrera del Río Licht miembro de la JBG(Allan, 2010, p.90) y su gerente general Nicolás Romero Sangster. La cooperación América S.A(Airports) es la propietaria de la concesionaria Tagsa que está asociada al grupo Dellair. S.A(Corporación Dellair Services S.A) y al millonario arquitecto empresario Michel Deller<sup>225</sup>.

---

<sup>223</sup> Salvador Allende Gossens (1908-1973) fue un médico y presidente de Chile entre 1970 y 1973. Murió el 11 de septiembre de 1973 durante el golpe de Estado comandado por el General Augusto Pinochet. Esta escultura fue removida de su sitio y reubicada en la denominanda Plazoleta de la Revolución al interior de la UG el 28 del julio del 2020 por ordenes del rector Roberto Paissailaige, afin al PSC.

<sup>224</sup> En el 2006 fue reemplazado por Fernando Negrete y este a su vez fue reemplazado por Ángel Córdova Carrera, designado a ocupar la Comandancia de la Fuerza Aérea en el 2003 en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005).

<sup>225</sup> Michel Deller es accionista de los Shopping Centers Quicentro y San Luis en Quito, Mall del Pacifico en Manta, propietario de empresa DK Management Services, dueño de la franquicia Kentucky Fried Chicken en Ecuador, dueño del equipo de futbol Independiente del Valle.

El grupo Dellair (Grupo Deller), que es la contraparte nacional de Tagsa, es propietario del Centro Comercial San Marino inaugurado en el 2003 y ubicado en las avenidas Francisco de Orellana y Carlos Luis Plaza Dañin. Además, en el año 2005, Guillermo Suaya Laprida <sup>226</sup> fue gerente de Tagsa, el mismo que entre los años 2000 y 2005 también fue gerente del Proyecto Malecón 2000 y asesor de la Fundación Malecón 2000 (Allan, 2010, p.90).

Esta concesión fue concebida durante la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano que mediante decreto ejecutivo <sup>227</sup> sujeto a reformas autorizó la construcción y administración del nuevo aeropuerto internacional al municipio de Guayaquil en la administración de Nebot Saadi. En primer lugar, ese nuevo aeropuerto debió ser construido en el sector el Daular-Chongón – como ya se tenía planeado en los 80 – alejado de la ciudad por normativa de seguridad universal sin embargo más allá de que este fuese administrado por una entidad privada era fundamental también que estuviera cerca de las élites económicas que viven en Samborondón, facilitándoles los tiempos de desplazamiento por la corta distancia. Se repite la historia del puerto nuevo en la década de los 50 del siglo pasado, no se lo construye en el lugar técnicamente idóneo sino más próximo al control y uso de los grupos económicos de la ciudad. Según Nicolás Romero (en El Universo, 2006) dijo: “el Municipio nos ha delegado para que le permitamos explotar por quince años la concesión a TAGSA; y ellos nos entregan el 50,25% de los ingresos brutos regulados (producto de las tasas aeroportuarias)”. Según Jaime Nebot con la Fundación Autoridad Aeroportuaria los concesionarios le pagan a la ciudad, entre 13 y 15 millones de dólares anuales por las recaudaciones, que van a un fondo para la construcción de un nuevo aeropuerto (El Universo, 2007). Al finalizar su mandato después de cuatro periodos en el poder local el aeropuerto en Daular no se construyó.

### **7.2.1.3. Fundación Guayaquil Siglo XXI (2001)**

La Fundación Guayaquil Siglo XXI es otra entidad paramunicipal – corporación – de derecho privado creada por la alcaldía de Jaime Nebot para ejecutar los proyectos de la regeneración urbana donde su gerente general es el Ingeniero Wilfrido Matamoros Morla. Fue invitado a la

---

<sup>226</sup> En 1992, Guillermo Suaya Laprida fue gerente de relaciones públicas de aerolíneas argentinas (cuyo mayor accionista es Iberia) y en 1998, fue gerente general del ente mixto administrador Corporación Antiguo Puerto Madero S.A en Argentina.

<sup>227</sup> Gustavo Noboa Bejarano dio paso a la concesión mediante el Decreto Ejecutivo No. 871 del 9 de octubre del 2000, publicado en el Registro Oficial No. 186 del 18 de octubre del 2000 y reformado por el Decreto Ejecutivo No. 1553 del 30 de mayo del 2001, publicado en el Registro Oficial No. 344 del 11 del 2001.

fundación municipal por Ricardo Palau – ambos tienen una amistad de varios años –, presidente del Directorio de la Fundación en esa época y dueño de la empresa constructora Equidor y de la parte nacional de la concesionaria de agua potable, Interagua (El Universo, 2005). Previamente, Matamoros Morla fue gerente técnico de la empresa constructora Cemcoral S.A y dirigió la construcción del complejo World Trade Center, en la avenida Francisco de Orellana entre 1995 y el 2000. Matamoros Morla fue director de la Cámara de Construcción de Guayaquil<sup>228</sup>(CCG) donde Ricardo Palau Jiménez fue presidente de dicha Cámara.

En diciembre del 2001, Alfredo Mancheno Orellana asumió la Presidencia de la Fundación Guayaquil Silgo XXI. También, Mancheno se desempeñó como gerente de la inmobiliaria Bella María y fue acusado por estafa en la construcción de la urbanización Valle Alto (El Comercio, 2010). Se designó como vicepresidente de la Fundación a José Núñez Christiansen, que ocupó el cargo de Director de la Dirección de Urbanismo Avalúos y Catastro (DUAC). José Núñez es también fundador de la empresa Etinar constituida en 1973, una de las más grandes constructoras de la regeneración urbana en Guayaquil, junto con José Macchiavello Almeida, quien fue ministro de Obras Públicas en el gobierno de Gustavo Noboa (Allán, 2010, p.85). Etinar construyó obras emblemáticas de la administración de Nebot Saadi como: Malecón 2000, Metrovía, Puerto Santa Ana, Avenida del Bombero, Plaza de la Administración en Guayaquil.

Esta fundación entre el 2002 y 2006 destinó 72 millones de dólares para regenerar el centro de Guayaquil mientras que solo 11 millones de dólares para sectores populares, es decir el grueso de esta inversión pública local se destinó en el casco comercial y financiero de la ciudad y sobre sectores emblemáticos como por ejemplo en el barrio Centenario con 15 millones donde estaba la residencia de Jaime Nebot <sup>229</sup>(Allán, 2010, p.84).

#### **7.2.1.4. Fundación Terminal Terrestre(TT) (2002)**

La Fundación Terminal Terrestre (TT) se crea en el 2002 con el objetivo de reconstruir y remodelar la Terminal Terrestre Jaime Roldós Aguilera – ubicado sobre la avenida Benjamín Rosales – que presentaba deterioro y desperfectos estructurales, para después de ello privatizar la admi-

---

<sup>228</sup> La Cámara de la Construcción de Guayaquil nació por la iniciativa de un grupo de constructores que decidió agruparse en una entidad en pro de la actividad de la construcción de la ciudad el 5 de diciembre de 1968. Su primer presidente fue el ingeniero Rodolfo Baquerizo Nazur y su vicepresidente el ingeniero Hugo Ramírez Icaza.

<sup>229</sup> En la actualidad Jaime Nebot vive en una exclusiva urbanización en la Isla Mocolí.

nistración – anteriormente administrada por la CTG – de dicha terminal interprovincial de buses. La presidencia de esta Fundación la ocupa el banquero Guillermo Lasso y como gerente general se designa a Xavier Chávez Estrada que permitió el manejo de las recaudaciones a la compañía Bestpeople y su gerente Fernando Ordoñez Villacreses (El Universo, 2002). Cabe señalar que Xavier Eduardo Chávez Estrada está casado con Carmen Elena Noboa Baquerizo y es hijo de Jenny Estrada Ruiz <sup>230</sup> – historiadora y escritora guayaquileña – y que Henry Cucalón Camacho <sup>231</sup> fue director principal de la Fundación Terminal Terrestre entre 2003 y 2010. La encargada de la remodelación fue la constructora Inmomariuxi de Cesar Rodríguez Baquerizo, exconcejal PSC porque según la Fundación Terminal Terrestre presentó en la licitación internacional una oferta inferior correspondiente a 24´247.935, 65 dólares (El Universo, 2005). Sin embargo, debe señalarse que “en los cambios del edificio se invirtieron \$ 36 millones del costo total de la obra (\$50 millones) financiado por la Corporación Andina de Fomento, el gobierno de Lucio Gutiérrez, el Municipio de Guayaquil y fondos de la Fundación” (El Universo, 2007). Si bien la Terminal Terrestre quedó renovada, siendo también la estación principal de los buses urbanos, se convirtió en un Shopping Mall – Centro Comercial Terminal – donde inclusive se cobra a usuarios por el uso de su estacionamiento con capacidad para 272 vehículos desde el 2004. La inauguración de la reconstruida terminal fue en el 2007.

#### **7.2.1.5. Fundación Dragado Puerto Marítimo de Guayaquil (2002)**

En el 2002 se constituyó la Fundación Dragado Puerto Marítimo de Guayaquil para dragar el canal de acceso al puerto y el río Guayas durante el gobierno de Lucio Gutiérrez (El Universo, 2002). Entre el gobierno nacional y la presidencia del directorio de la Autoridad Portuaria de Guayaquil (APG) se crea el convenio para canalizar fondos para el estudio del dragado, donde la APG entregó 500.000 mil dólares a dicha Fundación, donde su presidente era Carlos Pólit Faggioni al mismo tiempo que era Ministro de Desarrollo Humano (El Universo, 2003). Pólit Faggioni anteriormente fue gobernador del Guayas, hasta que Gutiérrez Borbúa el 3 de octubre del 2003 lo posesionó ministro y en su reemplazo en la gobernación designó al abogado Alberto

---

<sup>230</sup> Fue directora del Museo de la Música Popular Julio Jaramillo- museo bajo la administración del municipio - en Puerto Santa Ana desde el 2008 hasta el 2019. Colaboró en el programa municipal Aprendamos y trabajó con el director de Cultura, Melvin Hoyos. En el 2011 publicó Herencia Italiana en Guayaquil: mujeres destacadas con la alcaldía de Guayaquil. En 2019 presentó su libro Guayaquileñas en la historia. Siglos XVI al XXI.

<sup>231</sup> Henry Cucalón Camacho - hijo de Juan Asthol Cucalón Grunauer- también fue secretario general por el Municipio de Guayaquil (2003-2012), miembro del directorio de la Fundación Transporte Masivo Urbano de Guayaquil (2005-2010). Fue votado para asambleísta por el Partido Social Cristiano en el 2013 y posteriormente reelecto. Nombrado Director del Movimiento Madera de Guerrero en el 2016.



Merchán Lasso. El propósito principal en el dragado del canal de acceso al puerto marítimo Libertador Simón Bolívar era mejorar la competitividad del Puerto de Guayaquil para el comercio exterior, actividad económica local y nacional importante dentro del mercado internacional en la cadena de distribución de mercancías por exportaciones e importaciones.

En consecuencia, la empresa dueña de la draga Volvox Hollandia se comprometió a dejar una profundidad para 10 metros de calado, retirando los sedimentos, durante 300 días del canal de acceso al puerto de Guayaquil. “Van Oord ganó el concurso para este trabajo a través de una licitación convocada por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos, organismo que fue contactado por la Fundación Dragado-APG, que a su vez depende del Municipio de Guayaquil” (El Universo, 2003). El Estado a través del gobierno de Lucio Gutiérrez pagó un monto de 18 millones de dólares por el dragado, sin embargo, en el 2005 varias áreas críticas de los muelles de APG registraron niveles de calado de 6,5 metros, según los navieros<sup>232</sup>. Por falta de mantenimiento, los atracaderos quedaron con poca profundidad y esto complicó la navegación de los buques para entrar a la terminal portuaria local. La entidad portuaria y la Fundación APG-Dragado no iniciaron de forma oportuna el proceso de mantenimiento<sup>233</sup> del puerto de Guayaquil. Después de la experiencia con la Fundación Dragado, en el 2008 La Autoridad Portuaria de Guayaquil (APG) a través de su presidente Álex Villacrés contrató el Servicio de Dragas de la Armada para el dragado del canal de acceso al Puerto con la intención de mantener una profundidad de 9,6 m en marea baja a lo largo del canal. El 15 de agosto del 2013 fue contratada por segunda vez a un costo de \$ 47'602.796 con un plazo de ejecución de 5 años (El Universo, 2014). Para continuar, conviene señalar que desde el 2006 comenzó a operar en el puerto de Guayaquil la empresa privada Terminal Portuaria de Guayaquil (TPG) – filial de la empresa chilena SAAM – con su gerente general Luis Enrique Navas Nuques sobre la terminal privada INARPI S.A.

Por otro lado, a finales de siglo XX, en 1993, ya se había creado la Asociación de Terminales Portuarios del Ecuador (ASOTEP) con sede en Guayaquil y en el 2016 presentaron un estudio

---

<sup>232</sup> Según Mundo Marítimo - Información marítima de Latinoamérica - en el 2005, datos de la APG revelan que el mayor número de embarcaciones que ingresaron al puerto durante el primer semestre de este año fueron las que tienen capacidad para calar hasta 8,2 metros. No entró ningún buque con posibilidad de calado superior a los 9,77 metros.

<sup>233</sup> En el 2005 el ex gerente de Autoridad Portuaria, el Ing. Hugo Tobar, denunció un perjuicio porque las autoridades portuarias conocían que, por la naturaleza del terreno del canal, la sedimentación volvería a su cauce normal.

de navegabilidad en el río Guayas al Municipio de Guayaquil. Este estudio exponía las condiciones náuticas necesarias para la navegabilidad con beneficio de marea para buques de tráfico internacional con calados<sup>234</sup> de 7.20 y 7.50 metros. También, el estudio recordó que la APG en 1996 había establecido que en el río Guayas las naves podían transitar con un calado no mayor a 7.19 metros, en condiciones de pleamar y para el 2003 el calado debía ser 6,50 metros, debido al aumento de bancos de arena y la acumulación de sedimentos en la década de los 80. En el 2003 el municipio de Guayaquil no tuvo mayor interés en solucionar el problema de sedimentación del sistema de ríos navegables – Guayas, Daule y Babahoyo – ya que ahí no hay un negocio multimillonario como en la actividad portuaria. En el 2012, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) traspasó la competencia de limpieza de ríos a las prefecturas donde en el caso de la Prefectura del Guayas, el prefecto desde el 2009 hasta 2018 fue Jimmy Jairala.

El 2016 precisamente fue el año en que el presidente Rafael Correa hizo el anuncio de la construcción del Puerto de Aguas Profundas en Posorja y su construcción comienza en el 2017 con la inversión de la empresa Dubai Port World(DPW) y el grupo Nobis. El puerto de Posorja quedó concesionado hasta el 2066 – por 50 años – en manos del gestor privado DP World Posorja S.A, que es parte DPW y donde el grupo Nobis<sup>235</sup> tiene el 20% de las acciones (El Universo, 2016). Paralelamente la alcaldía de Guayaquil gestionó el traspaso de competencias del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) para dragar el acceso al canal de entrada al puerto de Guayaquil: de 9,6 metros a 12.5 metros de profundidad. En un intento de que el puerto de Guayaquil no pierda competitividad frente a la nueva infraestructura portuaria, el alcalde Jaime Nebot, la APG y el MTO dan paso a la firma del contrato con la empresa belga Jan de Nul – ganadora por concurso público – a través de la Empresa privada Canal de Guayaquil S.A – empresa creada para operar el dragado y filial de la compañía belga – con su director Dominic de Prins. Desafortunadamente, el dragado del río Guayas para mitigar inundaciones y mejorar las condiciones para la navegabilidad fluvial – tramos próximos al Puente de la Unidad Nacional y La Puntilla donde se formó el islote El Palmar – acordado entre el gobierno central y la prefectura del Guayas de Jimmy Jairala en el 2016, no prosperaría en su ejecución por

---

<sup>234</sup> Profundidad que alcanza en el agua la parte sumergida de una embarcación.

<sup>235</sup> Roberto Dunn Suárez fue parte del proceso de creación DP World Posorja como director ejecutivo de Nobis. El 11 de junio del 2020 por decreto ejecutivo es nombrado Presidente del Directorio de la Corporación Financiera Nacional (CFN) en el gobierno de Lenín Moreno.

inconvenientes en el financiamiento con la empresa estatal china Harbour Engineering Company que tenía la adjudicación del contrato para el dragado.

Para el 2017, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 120 puertos de la región, Guayaquil fue el número 7 en calidad portuaria. En el 2018, el directorio de la ASOTEP colocó como presidente al Ing. Sergio Murillo Bustamante de Bananapuerto – terminal privada Dole<sup>236</sup> siendo Bananapuerto operado desde el 2002 por Naportec – y de vicepresidente a Luis Enrique Navas Nuques gerente de TPG. En la vicepresidencia de ASOTEP desde el 2014 estuvo Juan Alfredo Illingworth Menéndez.<sup>237</sup> Entre los principales puertos privados – 13 terminales privadas de carga en el 2014 – que dominan el ingreso de buques cargueros en el puerto de Guayaquil están: Bananapuerto, Fertigran/TPG y Fertisa, esta última del grupo Wong. Entre los otros muelles privados están: Trinipuerto, Ecuagran, Puerto Hondo, Sállica (grupo atunero Albacora de España), Molinos del Ecuador, Industrial Molinera y Sipres.

Es importante destacar que el puerto marítimo Libertador Simón Bolívar – estatal – fue concesionado a CONTECON GUAYAQUIL S.A. desde el 2007 hasta el 2027<sup>238</sup> en el gobierno de Rafael Correa. Según datos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) por Guayaquil se maneja más del 75% del comercio exterior del país, entre puertos públicos y privados y desde el 2019 cuanta con el nuevo puerto de Posorja operado por DPW. CONTECON, INARPI(TPG), DPW Posorja y BANANAPUERTO (Dole) son los más importantes en el movimiento de contenedores. Desgraciadamente, la alta rentabilidad económica histórica de la actividad portuaria no se ve reflejada en el desarrollo urbano y social de todas las parroquias de Guayaquil como por ejemplo la parroquia Ximena particularmente en la Isla Trinitaria al sur de la ciudad donde están ubicadas las terminales de TPG y Dole. Es un fracaso, si se compara con otras ciudades portuarias – Santos (Brasil), Buenos Aires (Argentina) y Valparaíso (Chile) – que supieron canalizar el auge económico portuario para agregar un valor turístico – que pontencie el desarrollo turístico para la captación de divisas – a sus ciudades.

---

<sup>236</sup> La empresa estadounidense Dole construyó Bananapuerto en el 2002. Se designó como gerente general a Renato Acuña y el proyecto inició por Unión de Bananeros Ecuatorianos S.A (Ubesa) filial ecuatoriana del conglomerado frutícola estadounidense Dole.

<sup>237</sup> Juan Alfredo Illingworth Menéndez fue subgerente de Filanbanco entre 1993 y 1994. Presidente de ASOTEP entre el 2010 al 2014. Gerente General de Ecuastibas S.A desde el 2018, empresa de servicios portuarios.

<sup>238</sup>Esta concesión en el 2019 se extendió hasta el 2046.

### **7.2.1.6. Fundación para el Aseguramiento Popular en materia de Salud(FAPS)**

Esta Fundación de Aseguramiento Popular nace en el 2003 a partir de la propuesta Seguro Social Municipal de Guayaquil (SSS-MG) impulsado por el alcalde Jaime Nebot, documento entregado a través de su vicepresidente Luis Chiriboga al presidente Lucio Gutiérrez para su aprobación, donde el valor que recibe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de la provincia del Guayas es de 20 millones de dólares mensuales (El Universo, 2003). La propuesta buscó redireccionar los aportes al IEES de Guayaquil hacia este Seguro Social Municipal, donde se favorecerían, empresas y hospitales privados, ya que los ingresos serían manejados por ellos. Sin embargo, no procedió y al final se dio paso a la creación de Plan de Aseguramiento Popular(PAP) que ofrecía servicios de salud y se financiaba con otro mecanismo gubernamental.

El PAP es un sistema de atención médica, creado por el Municipio de Guayaquil y la Presidencia de la República, que consiste en brindar atención de salud básica, odontológica, medicinas y servicios funerarios a todos los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH). Es así como de los \$ 15 entregados por el Gobierno, un dólar es descontado a quienes cobran la ayuda (El Universo, 2006).

“Este programa fue financiado por el gobierno central a un costo de 9 millones de dólares al año. El Ministerio de Salud Pública (MSP) aportaba el 78%, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) un 17% (a través del descuento de un dólar a los beneficiarios del Bono de Desarrollo) y el Municipio de Guayaquil el 5%” (Allan, 2010, p.86). La FAPS fue administrada por su gerente Samia Peñaherrera Solah en el 2005 hasta el 2010 manejando fondos públicos. Es necesario apuntar que la directora de la FAPS:

es hermana del Presidente de la Cámara de Comercio de Pichincha, sector vinculado al Partido Social Cristiano; además, uno de sus miembros, el presidente del comité de adquisiciones, es Roberto Gilbert Febres Cordero, pariente del ex alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero, también cercano al PSC y, además, miembro de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (Allan, 2010, p.87).

Se hace referencia a Blasco Peñaherrera Solah, ambos hijos del exvicepresidente Blasco Peñaherrera Padilla durante la presidencia de León Febres Cordero. En el 2010 las autoridades del Ministerio de Salud, a través del subsecretario de Salud de Litoral, Marcelo Aguilar decidieron asumir el servicio que daba plan de aseguramiento popular (en salud) de Guayaquil(PAP). Este

servicio lo prestaban varias empresas como por ejemplo Megasalud de Alfonso Bardi Quintana que en un convenio con la Fundación tenía un contrato por \$ 6´ 075.000(El Comercio, 2010). Cabe señalar que la mayoría de los ciudadanos guayaquileños que recibían el bono de Desarrollo Humano no estaban a favor del descuento de \$1 dólar. Como enfatiza Allán (2010, p.87): “la FAPS desembolsaba mensualmente una cantidad de dinero a Megasalud, que a su vez lo entregaba a los centros médicos contratados. Este procedimiento no sólo evidencia una transferencia de recursos públicos al sector privado, sino que legitima la privatización de un derecho como el de la salud.”

Uno de los grandes problemas de Guayaquil es su sistema de salud local que es de facto principalmente privado – posicionado por décadas por encima de la salud pública – en función del modus operandi de la JBG. Sin embargo, en la ciudad existió La Caja del Seguro <sup>239</sup>de Guayaquil – Instituto Ecuatoriano de Seguro Social (IESS) – y hospitales públicos, pero no cubren la total demanda por número de habitantes debido al déficit de camas hospitalarias considerando que la ciudad en su histórico ha sido la más poblada del país. Hasta el 2003, la alcaldía de Jaime Nebot construyó 3 pequeños subcentros de salud municipales en Cisne 2, Guasmo Sur e Isla Trinitaria dentro de su *plan Más Salud* que incluía clínicas móviles. Según datos del Ministerio de Salud Pública (MSP) en el 2013 la zona 8(Guayaquil, Samborondón y Durán) contaba con 127 establecimientos de salud pública(SENPLADES, 2015) y para el 2014 la zona urbana del cantón Guayaquil tiene 134 unidades de salud, donde 111 se contabilizan entre 89 centros de salud del IESS (nivel atención 1 donde se prestan servicios de promoción de la salud, prevención de enfermedades, recuperación de la salud, rehabilitación y cuidados paliativos) y 22 clínicas privadas (nivel de atención 2 donde se presentan servicios de atención ambulatoria y de hospitalización)(Sánchez Gallegosy Zamora, 2020, p. 82), de acuerdo con la tipología de clasificación del MSP. Además, en Guayaquil existen hospitales públicos de nivel de atención 3 para la prestación servicios ambulatorios y hospitalarios de especialidad y especializados como el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo al sur de Guayaquil, desde 1970, durante la presidencia de José María Velasco Ibarra, Hospital de Especialidades Abel Gilbert Pontón fundado en 1973 con Guillermo Rodríguez Lara y Hospital Especializado Gineco-Obstétrico Matilde Hidalgo de Procel en el Guasmo Sur inaugurado en 1988 durante la presidencia de Rodrigo Borja.

---

<sup>239</sup> Su edificio sede fue construido en 1968 por el ingeniero Héctor Martínez y diseñado por el arquitecto José Gortaire Iturralde.

En este contexto de una infraestructura de salud pública básica en su gran mayoría y con un déficit de hospitales públicos de especialidades y de mayor capacidad, el presidente Rafael Correa Delgado consciente de las limitaciones del sistema sanitario y de salud pública local y convencido de la necesidad de fortalecer la infraestructura hospitalaria pública de Guayaquil, gestiona terrenos y se invierte en la construcción de hospitales públicos en la ciudad. Entre ellos: Hospital de Especialidades Los Ceibos planificado en el 2011, construido en 2016 e inaugurado en el 2017, mismo año que también se inauguró el Hospital General Guasmo Sur. También se impulsó la construcción del Hospital General Monte Sinaí inaugurado en el 2018. Esta nueva infraestructura sanitaria pública, necesaria para la población de alguna forma ayuda a romper el monopolio de la salud privada fuertemente posicionado en la ciudad.

Con respecto a servicios funerarios, el cementerio General de Guayaquil municipal que funciona desde inicios del siglo XIX pasó a la administración – por las lógicas privadas – de la JBG en 1888 y por varias décadas fue el único cementerio de la ciudad, donde en el siglo XXI “el costo de un nicho en el Cementerio General de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG), donde hay 390.000 cuerpos, va de USD 2.200 a \$ 4.900. El monto varía según la ubicación (puerta de ingreso y pisos)” (El Telégrafo, 2014). También, existen camposantos más económicos como el cementerio Ángel María Canals en el Batallón del Suburbio al suroeste de Guayaquil, cuya construcción fue impulsado por el gobernador del Guayas Benjamín Rosales e inaugurado en 1968 y el cementerio municipal de Pascuales construido por el Ab. Jaime Nebot en el 2018. La prestación de servicios funerarios y exequiales también son parte de un monopolio privado como por ejemplo los camposantos con Jardines de Esperanza S.A <sup>240</sup> fundado en 1976 por el Dr. Aurelio Carrera del Río (+) casado con Gladys Licht Estrada(+) y que a partir de 1990 presidido por su hijo el Ing. Andrés Carrera del Río Licht y como gerente general su hermano Manuel Carrera del Río Licht y la empresa Parque de la Paz – que surge en 1993 – ubicados en la Aurora, Durán, el Fortín, Pascuales, Daule y que oferta también servicios como por ejemplo centros de velación en la Alborada, el Sur, Durán y La Aurora.

#### **7.2.1.7. Fundación Municipal de Transporte Masivo Urbano de Guayaquil (Fundación Metrovía)**

---

<sup>240</sup> Jardines de Esperanza ocupa 16 hectáreas y está ubicado en la avenida del Santuario y avenida Felipe Pezo, a 600 metros al norte de la avenida Dr. Juan Tanca Marengo. En el 2005 se expandió al cantón Milagro.

La Fundación de Transporte Masivo Urbano de Guayaquil conocida como Fundación Metrovía es otra fundación municipal donde el presidente de la Fundación es el Ing. Federico Von Buchwald de Janon <sup>241</sup> – bisnieto del Ing. Otto Von Buchwald Shopfer <sup>242</sup>– desde el 2004 y como gerente general está el ingeniero comercial Leopoldo Falquez. Previamente, Von Buchwald de Janon fue director de la Cámara de la Construcción de Guayaquil durante la presidencia del directorio del Ing. Pablo Baquerizo Nazur entre 2001 y 2003. El sistema de transporte público, denominado operativamente la Metrovía comenzó a funcionar desde el 2006 en Guayaquil. El sistema de transporte fue planificado para trabajar con 7 troncales, pero únicamente tres fueron construidas. Las faltantes no han sido construidas aún, considerando que la administración de Jaime Nebot estuvo 18 años consecutivos. Las tres troncales tienen cuatro terminales, cinco estaciones de integración y 95 paradas. Según Fundación Metrovía estas tres troncales: 1) Guasmo-río Daule, 2) 25 de Julio-Río Daule y 3) Bastión Popular-centro movilizan 400 mil pasajeros al día (El Universo, 2016). La cuarta troncal Batallón del Suburbio-centro <sup>243</sup>(proyectada para transportar 130.000 pasajeros al día), que conecta el centro de Guayaquil con la parroquia urbana Febres-Cordero la tercera más poblada con aprox. 350.000 habitantes no se construyó. Según el arquitecto Arguello Santos (2020):

con el ab. Nebot hubo una peculiaridad, que el municipio desarrolló un sistema de transporte público. Fue una oportunidad para consolidar el esquema de uso de suelo, pasando los corredores por donde se habían previsto los corredores de transporte, pero ahí también tuvimos dificultades, en las primeras tres si se siguió esa premisa porque fueron trabajadas con la asesoría de las Naciones Unidas en la misma oficina que habíamos hecho planificación. Entonces, pudimos coordinar las cosas para que trabajen de esa manera, ya inclusive en la tercera ya hubo modificaciones del recorrido que no obedecieron lo que habíamos planteado sino más bien a lógicas de tipo operacional.

Este sistema es la adaptación del BRT (Bus Rapid Transit) creado en Curitiba durante las alcaldías del arquitecto y urbanista brasilero Jaime Lerner. Este sistema de transporte fue pensado para funcionar como un “metro sobre la calle”, con buses articulados y biarticulados. Fue una

---

<sup>241</sup> Federico Von Buchwald de Janon casado con Sabrina Larreátegui Gómez es hijo de Federico Von Buchwald Pons y María de Janon Vergara. Federico Von Buchwald Pons es hijo de Federico Von Buchwald Mesones y María Esther Pons y fue nieto del Ing. Otto Von Buchwald Shopfer y su esposa María Mesones.

<sup>242</sup> El Ing. Otto Von Buchwald Shopfer (1843-1934) trabajó en un plan general para la ciudad de Guayaquil en 1903 y en 1907 fue contratado por el presidente Eloy Alfaro junto con el Ing. Muller para el estudio de tramo de vía férrea para unir Huigra con Alausí en la provincia de Chimborazo.

<sup>243</sup> En el 2019 inició la construcción de la troncal 4 con una extensión de 11 km. La obra fue licitada por un presupuesto de 16 288.077 millones de dólares más IVA (Impuesto al valor agregado).

solución innovadora dentro de un marco de planificación integral y que permitió no incurrir en grandes presupuestos y deudas comparado con el costo de un metro. Sin embargo, este sistema conocido como Red Integrada de Transporte (RIT) comprende otros buses como por ejemplo los buses *interbarrios* que conectan los distintos barrios de la ciudad de Curitiba entre sí, *alimentadores* que llevan a las personas a las distintas estaciones intermedias de buses o los de *línea directa* que hacen recorridos con un menor número de paradas para cubrir distancias mayores en menos tiempo. En Guayaquil se implementó el sistema incompleto no solo en el número de troncales sino en el sistema en su totalidad, donde también falta el concepto y logística de los otros buses que funcionan interconectados y que alimentan al BRT. Lo planteado para la Metrovía de acuerdo con Arguello (2020) y que dificultó la construcción de la totalidad de las troncales fue:

el modelo que planteó el Ab. Nebot es el siguiente: Municipio planifica y construye la infraestructura. Los transportistas ponen las unidades de transporte y operan la transportación y la gestión técnica la hace otra entidad que es la Fundación Metrovía, pero el municipio no se ve involucrado en la compra de equipos, peor colocar personal para administrarlo porque se nos infla la plantilla municipal. [...] Bajo ese modelo el problema es que los transportistas no han tenido capacidad suficiente y organización para comprar los buses. En el primer apogeo el líder de ellos era Augusto Aguirre, planteó ahorrar y comprar los buses de contado pero sus propios compañeros no creían, tenían miedo que él pueda agarrarse el dinero y malversarlo, entonces tuvieron ese tipo de dificultades. El sistema no ha avanzado más rápido por esa razón.

Para 2013, las operadoras del servicio Metrovía eran tres: Metroquil a la que se concesionó la troncal Guasmo-Río Daule con su gerente general Augusto Aguirre desde el 2006 con una flota de 40 buses alimentadores y 50 buses articulados, Metrobastión a la que se le concesionó la operación de la troncal Bastión Popular-Centro con su gerente Hólger Gordon desde el 2012 con una flota de 70 buses alimentadores y 65 buses articulados y Metroexpress conformada por 8 cooperativas de transporte urbano de la ciudad con César Carranza como su presidente y también gerente de Metroquil (El Telégrafo, 2013). Los buses de la Metrovía eran importados de Brasil y el municipio concesionó la operación del sistema con los transportistas históricos de la ciudad como prioridad para incluirlos como consorcios al proyecto de movilidad urbana. Sin embargo, Metroexpress en el 2012 que había ganado la licitación para el tramo 25 de Julio-Río Daule con la propuesta de comprar 90 alimentadores y 90 articulados, hasta diciembre del 2012 solo cumplió con 20 unidades lo que hizo que la troncal 2 operase por debajo de su capa-



cidad total (El Telégrafo, 2013). Según Arguello (2020) por estas circunstancias en la administración anterior no se avanzó en proyectos de transporte urbano masivo: “el alcalde Febres-Cordero nunca quiso involucrarse en el tema de transporte por su experiencia política respecto a los transportistas, son personas difíciles.”

Con respecto a la incapacidad del sistema de poder adquirir los buses necesarios, llama la atención lo siguiente: entre 2014 y 2017, los trabajos en “Limpieza y pintura” estuvieron entre los mayores gastos de la Fundación Metrovía que contrató \$11.7 millones de dólares en ese periodo y divididos en: \$4,1 millones en infraestructura, equipos y tecnología, \$3,8 millones en pintura y señalética y \$2,6 millones en Limpieza, 651.000 dólares en consultorías, auditorías y estudios y 281.000 dólares en Comunicación y Publicidad, donde el 90% fue para 12 contratistas y de esos 6 personas recibieron USD 5, 1 millones y 6 empresas USD 5 millones. Además, enfatizó que dos familiares de un funcionario de la Fundación Metrovía ganaron 10 contratos de pintura por 1,2 millones (El Universo, 2018).

Entre las personas constan, por ejemplo, Anzor Filián Silva, Guillermo Wan García y Maximiliano Burgos, y entre las empresas figuran Saneint S.A., Ghiberty S.A. y PFC Accesos Automáticos del Ecuador S.A. Por ejemplo, en esta nota periodística que fue difundida el 1 de mayo del 2018, se expone el caso de la exfuncionaria Allison Burgos Gavilánez (ene.2015-abr.2018, periodo que trabajó en la Fundación) y su hermano “Maximiliano Burgos Gavilánez que recibió cuatro contratos por \$ 897.000, para el mantenimiento de señalización horizontal de las tres troncales de la Metrovía, desde el 2014. Antes, entre 2010 y 2013, ya se había adjudicado cinco obras por \$ 275.000 para el mismo trabajo. En ese periodo, su madre, Matilde Gavilánez, también obtuvo un contrato de pintura por \$ 21.000”. La investigación, también corroboró que los Burgos Gavilánez son amistades del gerente Leopoldo Falquez y la existencia de una cercana y particular relación laboral entre las partes. Allison Burgos Gavilánez en 2019 pasó a trabajar en compras públicas en el municipio de Guayaquil.

Lo anterior, sirve para analizar que mientras la Metrovía, por una parte, cumplió el objetivo de conectar el norte y el sur de Guayaquil con un sistema de transporte masivo de buses articulados, por otra el servicio no puede ser ampliado y completado porque la prioridad del presupuesto se destina hacia polémicos contratos y no por ejemplo en adquirir nuevas unidades para mejorar la calidad de vida urbana ante la saturación del sistema principalmente en las horas pico. Según Arguello (2020) refiriéndose al sistema metrovía en Guayaquil: “nosotros traíamos los

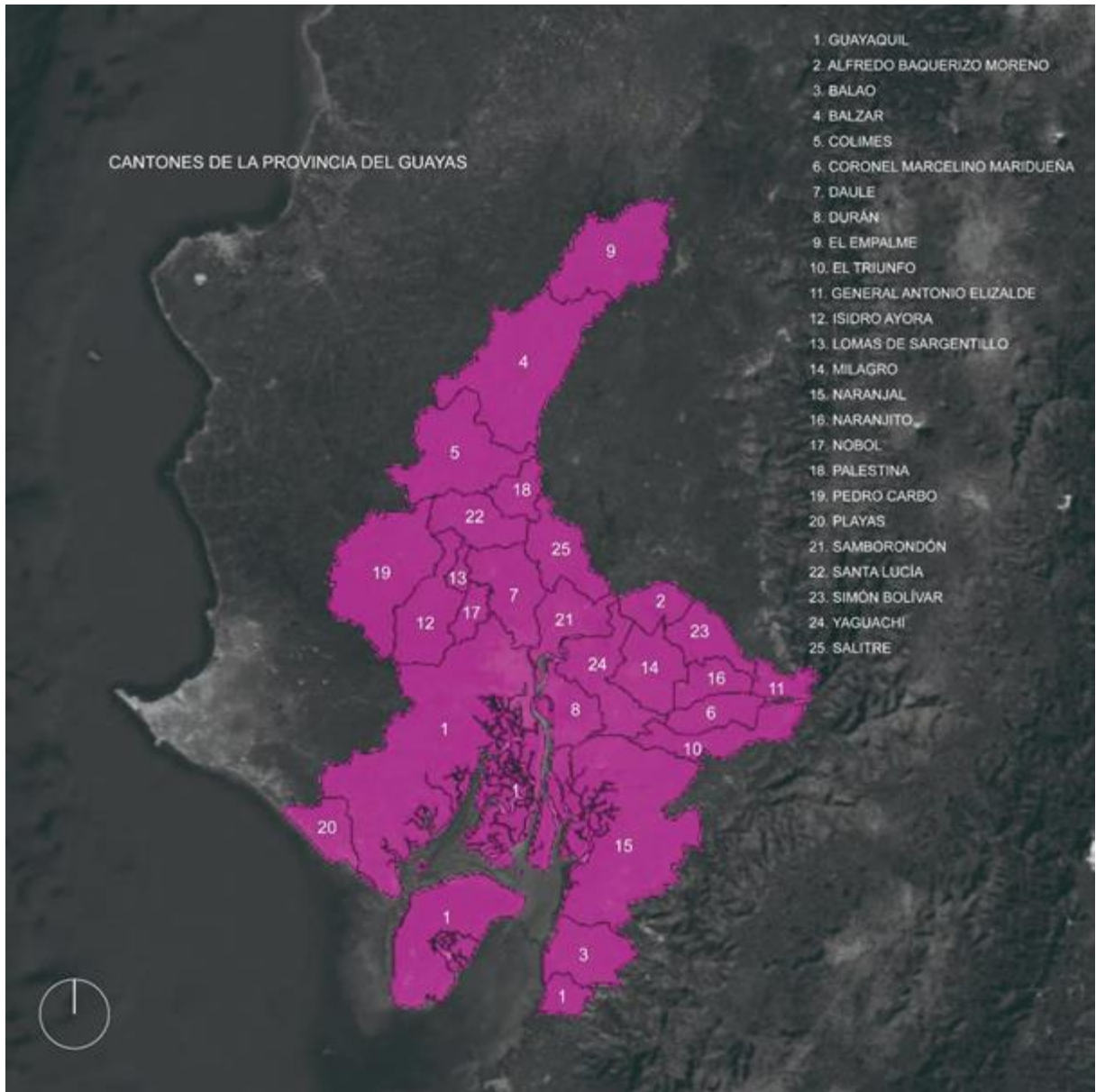
buses de Brasil, el real se estaba devaluando con respecto del dólar y un bus que generalmente costaba 180.000 dólares casi llegó a 300.000 dólares ya en las últimas troncales”. Es decir, las lógicas del funcionamiento de la Metrovía en el modelo de gestión urbana municipal tienen estas incongruencias en la práctica, dejando fuera al pragmatismo y coherencia.

### **7.2.2. 2009-2019: Consolidación de intereses inmobiliarios sobre el conurbano por ausencia de un metropolitano regulador**

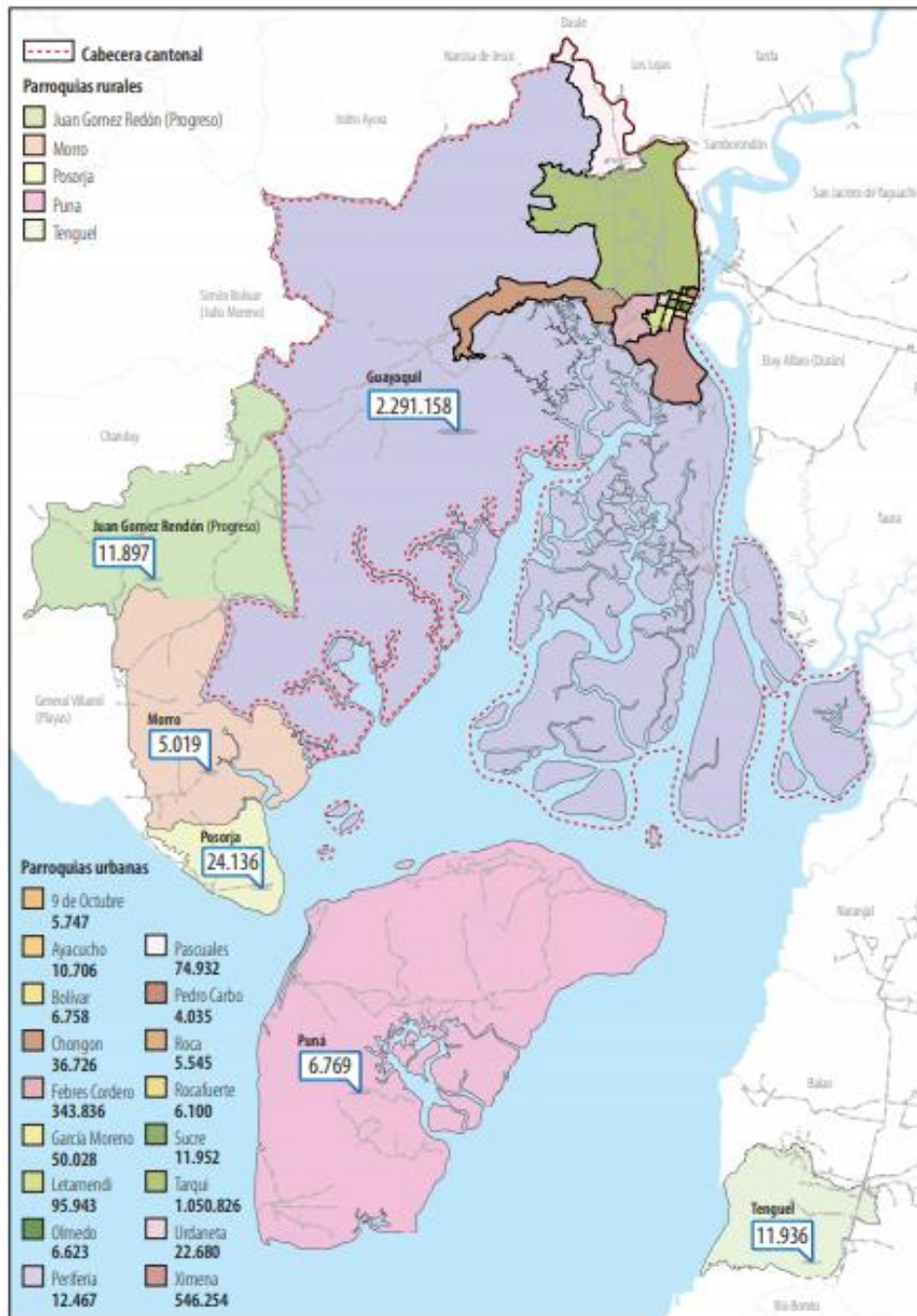
A inicios del siglo XXI, la municipalidad adoptó un agresivo y progresivo modelo de privatización de servicios y bienes públicos de la ciudad, donde la estrategia del PSC fue aprovecharse de una pésima administración del PRE en la década de los 80 – asociándolos al populismo y este como sinónimo de caos, decadencia y desorden – para llegar a justificar dichas acciones patrimonialistas como necesarias y adecuadas ante el caos anterior. Jaime Nebot al igual que León Febres-Cordero en los años 1990, se midió electoralmente para la alcaldía con candidatos del PRE como principales contendientes: en el 2000 contra Alfredo Adum Ziadé<sup>244</sup>(PRE) y en el 2004 contra Jaime Jairala Vallaza(PRE), dejando como resultado su reelección. Es decir, compitieron contra un partido – el PRE – que por sus acciones a nivel local como nacional en la memoria colectiva de los guayaquileños – por experiencia, historia y retórica política del PSC – están calificados como la peor opción para autoridades de la ciudad. Además, esta psicología de masas de constante contrastación entre ambos partidos políticos PSC y PRE “busca atemorizar a los ciudadanos frente a la irracionalidad de las masas populistas y, al mismo tiempo, presentar como única opción la supuesta racionalidad, modernidad y progreso de las élites patricias de la ciudad de Guayaquil” (Allan, 2010, p.49). Mientras tanto, durante la primera década del siglo XXI en el territorio de Guayaquil y su área metropolitana, a través de políticas en el uso y gestión del suelo impulsadas principalmente por los cabildos de Guayaquil y Samborombón – fuera de un modelo de planificación urbana racional y metropolización regulada – se va consolidando una agenda política y elitista de desarrollo inmobiliario. Esto ha tenido implicancias en el desarrollo asimétrico de sus parroquias urbanas y rurales, así como con sus cantones aledaños, impulsando una morfología y huella urbana sui generis, alimentando el modelo de ciudad dispersa que el urbanismo de mercado, promotores inmobiliarios y stakeholders venían empujando con mayor fuerza desde finales del siglo XX.

---

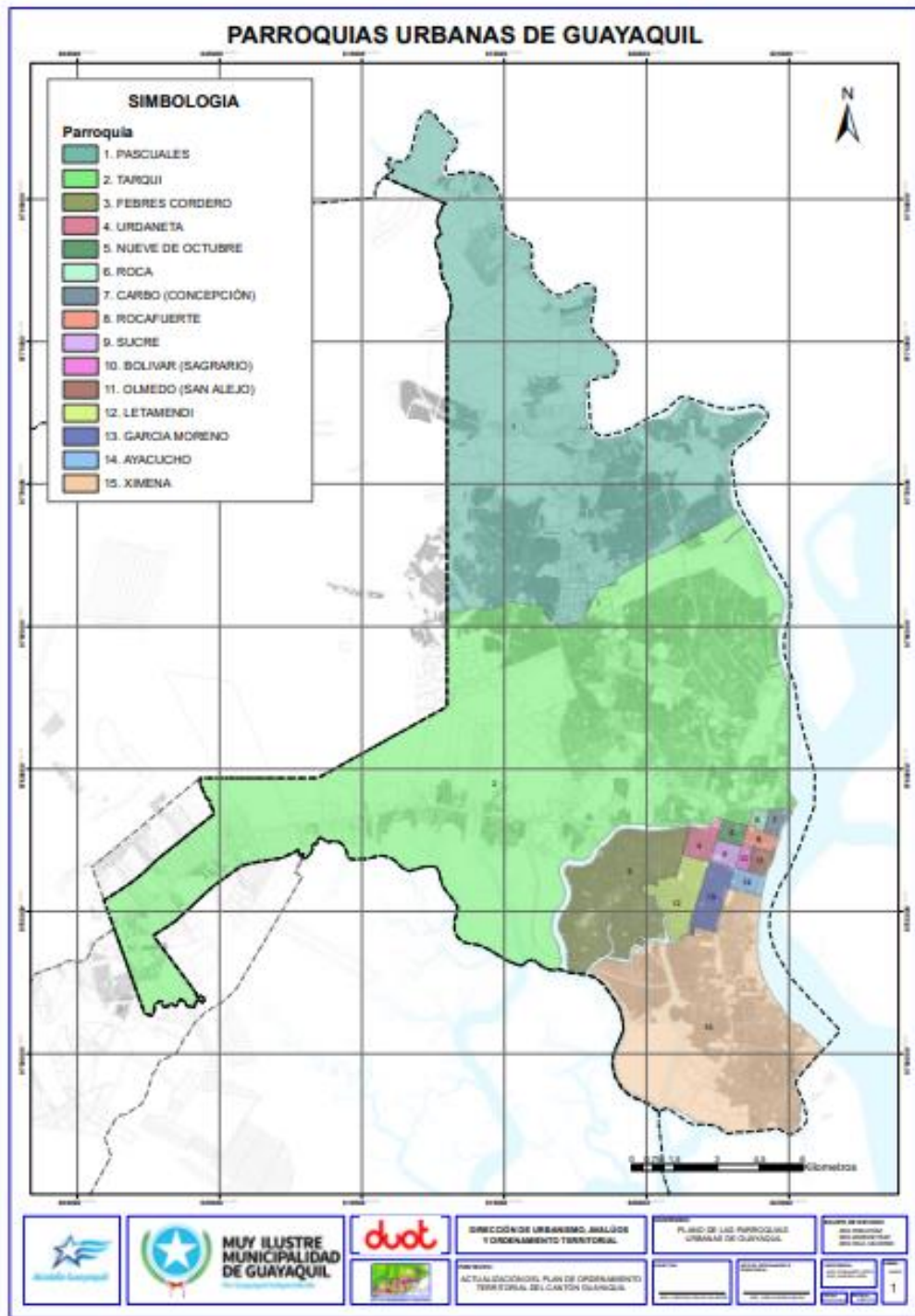
<sup>244</sup> Alfredo Adum Ziadé fue Ministro de Energía de Abdalá Bucaram y está casado con Alemania Centeno Henck. Fue candidato a prefecto del Guayas en el 2019 y su esposa como viceprefecta por el partido Fuerza Ecuador (FE) que es la reinvención del partido PRE.



(a)



(b)



(c)

Figura 82 - (a) Mapa con los cantones de la provincia del Guayas. (b) Morfología urbana de Guayaquil con sus parroquias urbanas y rurales. (c) Parroquias urbanas de Guayaquil.  
Fuente: Daniel Trujillo; INEC-censo 2010; Municipio de Guayaquil, 2019.

En estos dos nuevos periodos 2009-2014 y 2014-2019, se mantiene las mismas lógicas impuestas a través del urbanismo de mercado imperante, principalmente con la urbanización impulsada

por el capital inmobiliario-financiero sobre la vía a Samborondón. El urbanismo de mercado en cada acción, reconstituye relaciones a distintas escalas entre los actores institucionales y económicos involucrados, como son los gobiernos locales y el sector financiero, particularmente articulado al inmobiliario y al mismo tiempo puede sustituir lógicas regulatorias por lógicas competitivas (Schiavo y Gelfuso, 2018, p.424). La planificación urbana queda absolutamente reemplazada por un andamiaje municipal privatizador articulado a stakeholders, donde la idea de planes generales como herramientas técnicas para la gestión, regularización y reajustes del suelo quedan deslegitimados por los urbanistas neoliberales del proyecto político de regeneración urbana y el alcalde, donde estos están alineados a los intereses de grupos económicos históricos.

Particularmente, en el 2009 como una suerte de relanzamiento de los socialcristianos ante la sociedad a partir del fraccionamiento del PSC, Jaime Nebot funda el Movimiento Madera de Guerrero(MDG), bajo su liderazgo como alcalde (El Comercio, 2013). Gana su segunda reelección en el 2009 como candidato de alianza PSC-MDG derrotando a su contendora María de los Ángeles Duarte por el partido de Gobierno, Alianza País. Como vicealcaldes lo acompañan: Guillermo Chang entre 2008-2011 y Doménica Tabacchi Rendón <sup>245</sup>entre 2011-2019, viuda(2004) de Rodrigo Campos Armijos y casada (2007) con Heinz Moeller Gómez <sup>246</sup>antes casado con Estefanía Gilbert Febres Cordero, hermana del doctor Roberto Gilbert Febres Cordero ambos hijos del exdirector de la JBG Roberto Gilbert Elizalde y Delia Febres Cordero Ribadeneyra, esta última hermana de León Febres Cordero Ribadeneyra y Agustín Febres Cordero Ribadeneyra (1921-2013) ex ministro de Defensa del Ecuador en la presidencia de Otto Arosemena Gómez.

Mientras tanto, el gobierno nacional intenta garantizar que los municipios en su accionar se sujeten a objetivos técnicos a nivel nacional y a causa de esta visión tecnocrática, crea el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) convertido en ley el 19 de octubre del 2010. Este código define las competencias a ser cumplidas por los

---

<sup>245</sup> Doménica Tabacchi Rendón se inició en la televisión a los 19 años, logrando al momento de su retiro 13 años ininterrumpidos dentro de Teleamazonas, canal donde el banquero Fidel Egas fue su dueño entre 2002 y 2010, principal accionista de Banco del Pichincha y Diners. Se graduó de abogada en el UCSG y en el año 2002, fue concejal de Guayaquil por el PSC en el municipio. Fue reelecta en las elecciones del 2004, 2009 y 2014.

<sup>246</sup> Heinz Moeller Gómez es hijo del abogado Heinz Moeller Freile, ex ministro de gobierno durante el último año de la presidencia de León Febres-Cordero en 1988. También, fue subsecretario de gobierno (1966-1967) durante la presidencia de Otto Arosemena Gómez. Fue diputado por el PSC en 1992, 1996 y 1998, siendo presidente del Congreso de 1994 a 1995 y de 1997 a 1998. Moeller Freile está casado con Fanny Gómez y es fundador y presidente del Estudio Jurídico Moeller, Gómez –Lince & Cía desde 1962.



municipios – gobiernos autónomos descentralizados (GADs) – y exige como imperativo que cada alcaldía elabore su Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT). Esta nueva estrategia de organización territorial descentralizada nacional busca otorgar mayor autonomía en el ámbito administrativo, político y financiero. En el caso de Guayaquil, no va a funcionar porque muchas de las competencias exigidas por ley a través de la COOTAD fueron pasadas por alto al no encajar con el urbanismo de mercado imperante – es decir consideradas no necesarias por el régimen oficialista local – dentro del modelo desarrollo urbano impulsado por el PSC. Por otro lado, en estos dos nuevos periodos de administración municipal (2009-2014 y 2014-2019) aparecen otras entidades igualmente polémicas, creadas en las anteriores dos administraciones consecutivas, así como también cuestionables políticas urbanas sobre el territorio. A continuación, un análisis de ellas dentro del modelo de gestión urbana PSC y su impacto en la ciudad, territorio y sociedad de Guayaquil:

#### **7.2.2.1. Segurización del territorio: Corporación para Seguridad Ciudadana de Guayaquil (CSCG) (2006), Compañías Privadas de Seguridad y el marketing del miedo en Guayaquil**

En el 2005, la alcaldía de Guayaquil contaba con los siguientes directores municipales: director de Justicia y Vigilancia Andrés Roche, junto a Gustavo Zuñiga<sup>247</sup> como Director de Aseo Urbano, Mercados y Servicios Especiales; Carlos Salomón, de terrenos y Luis Pérez Merino<sup>248</sup>, de Urbanismo, Avalúos y Registro (El Universo, 2005) como actores públicos y pilares del régimen oficialista local en el proyecto de ciudad que estaba siendo impulsado por Nebot Saadi. Para el 2006 se firmó el convenio para la creación de la Corporación para Seguridad Ciudadana de Guayaquil (CSCG) entre el alcalde Jaime Nebot y el jefe policial Carlos Calahorrano Recalde. Sin embargo, en el 2008 durante el gobierno de Rafael Correa, a través del gobernador del Guayas Camilo Samán se crea el Consejo de Seguridad Ciudadana de Guayaquil con la finalidad de dar una cobertura también a toda la provincia y como señaló Euclides Mantilla – jefe de la Policía de Guayas – esta propuesta de seguridad se basa en que: “ la decisión que se ha tomado es que los \$ 3 millones de dólares que daba el Estado a la Corporación para que

---

<sup>247</sup> El Ing. Gustavo Zuñiga fue designado como Director de Aseo Cantonal, Mercados y Servicios Especiales desde 1992 en la alcaldía de Febres-Cordero.

<sup>248</sup> El arquitecto Luis Pérez Merino (1946-2007) fue Director de la Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registro (DUAR) del Municipio de Guayaquil. Ingresó al Municipio en 1996, en la última administración del exalcalde León Febres-Cordero. En la época de la alcaldía del Ing. León Febres-Cordero quien antes ocupó por un tiempo ese cargo fue el arquitecto Simón Canchón.

compre equipos para la Policía, ahora nos sean entregados directamente a nosotros, sin intermediarios”(El Universo, 2008). Además, hay que indicar que como presidente de la Corporación Municipal se designó a Gustavo Zuñiga Gebert y llama la atención que entre quienes conforman la CSCG estén: Arquidiócesis de Guayaquil, Cámara de Comercio de Guayaquil y Asociación de Canales de Televisión, entre otros.

En esta década comienza la política de securitización del territorio – incluido un sistema de video vigilancia – con la oferta de las compañías de seguridad privada en la ciudad, empresas privadas contratadas para servicios de seguridad y vigilancia. Esta política de seguridad pública urbana se aplicó tanto en el espacio privado con las ciudadelas amuralladas – como es el caso de la vía a Samborondón o vía a la Costa – como sobre los espacios públicos privatizados a través de fundaciones municipales. Como por ejemplo Grupo Manrique con Manrique Seguridad y su gerente general Xavier Manrique Miranda donde precisamente su cliente es la Fundación Malecón 2000, con las compañías Seguiresa y Meceba S.A adjudicándose contratos donde la segunda ni siquiera constaba como una empresa de seguridad en los registros de la Superintendencia de Compañías (El Telégrafo, 2014). Seguiresa tiene entre sus principales clientes: Fundación Malecón 2000, Inmomariuxi S.A, Ingenio Valdez, Barcelona S.C entre otros. Cabe señalar que Xavier Manrique Miranda es hermano de Gustavo Manrique Miranda presidente de la empresa consultora Sambito S.A (Soluciones Ambientales Totales). Otro ejemplo, según la auditoria del grupo Deloitte& Touche, realizada a la Fundación Malecón 2000 en el 2015, también se contrató a la empresa de seguridad Sefiem (2014) por un monto de USD 2. 8 millones por 730 días de vigencia<sup>249</sup>, donde su presidente es el abogado Ricardo Vanegas Cortázar (El Universo, 2018), hermano de los abogados Héctor Vanegas y Alejandro Vanegas, ambos de la firma de Vanegas abogados & Asociados.

Por otro lado, la securitización del territorio paralelamente al crecimiento de las urbanizaciones sobre la vía a Samborondón son dos fenómenos urbanos asociados dentro de esta industria de la seguridad. En el 2013 había un total de 134 ciudadelas amuralladas. En el 2015, el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C <sup>250</sup>(Seguridad, Justicia y Paz) y su evaluación de la violencia urbana a nivel mundial demostró que Guayaquil no estaba en el listado de las ciudades más violentas del mundo – medido a partir de la tasa de homicidios por

---

<sup>249</sup> Cerca de 4000 dólares por día.

<sup>250</sup> Es una organización de la sociedad civil (ONG) que nace en el 2002 en México. Tiene su antecedente en 1997 con el proyecto México unido contra la delincuencia.



cada 100 mil habitantes – donde sí están ciudades con tasas como, por ejemplo: Caracas (119.87), Acapulco (104.73) – primero y cuarto lugar del listado –, Cali (64.27) o Porto Alegre (34.37). Según el informe de rendición de cuentas de la Policía Nacional de Ecuador, el Gral. Marcelo Tobar Montenegro señaló que la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes para la zona 8 que comprende Guayaquil, Durán y Samborondón en el 2010 fue (22.8), 2012 (13.9), 2013 (13.36), 2014 (9.16), 2015(8.02), 2016(7.08), 2017(6.37) y 2018(3.16). Guayaquil no está ni cerca de una extrema inseguridad y violencia urbana comparado con las otras ciudades del listado en función de esta tasa. “La tasa no explica todo el estado de inseguridad ni tiene necesariamente una relación directa con el miedo de la población acerca del crimen. Pero su importancia está en ser la clave para entender la gravedad de un problema, por su vínculo directo con el riesgo de perder el principal bien jurídico que el Estado debe proteger: el derecho humano a la vida” (Srur, 2013, p.5). A pesar de, en el 2017 se contabilizaron 250 ciudadelas amuralladas en Guayaquil y su conurbación (Expreso, 2017).

Es decir, la tasa de homicidio es baja con relación a otras ciudades, pero la amplificación del miedo, mediante el marketing del miedo han creado una inseguridad sistémica que favorece a los promotores inmobiliarios – con sus prácticas monopolísticas – y sus proyectos residenciales. Con respecto a la inseguridad en Guayaquil, es necesario hacer hincapié en que el aumento de la brecha de desigualdad social y económica ha sido una constante en las administraciones socialcristianas. Según el INEC en el 2013, Guayaquil es la ciudad con más personas en situación de pobreza con un índice del 13,75% de sus habitantes y con 3,93% de pobreza extrema, para el 2018 se incrementó a un 15,3% de pobreza urbana <sup>251</sup>y la extrema al 4,1%. Para Ferreira Costa y Azevedo Penna (2005, pp.163-164) esta condición empuja a la población más vulnerable hacia actividades delictivas – robos a casas, personas, autos y locales comerciales – y señalan que:

En el seno del proceso de urbanización excluyente, que tiene como base las desigualdades sociales y económicas, se crean los territorios de la segregación y de la pobreza, donde la violencia se manifiesta en todos sus aspectos: omisión del estado, quiebra del contrato social, falta de acceso a la salud, la ciudadanía, la educación, la formación profesional, el mercado de trabajo,

---

<sup>251</sup> En el 2019, el INEC pasó a ser un ente adscrito a la presidencia de la República del gobierno neoliberal de Lenin Moreno. El PSC, uno de sus principales aliados y cogobierno, junto al diario El Universo durante la semana de la asamblea del BID organizada en Guayaquil publicaron cifras alteradas sobre la pobreza de Guayaquil para vender ante los ojos de los gobernadores del BID de distintos países, una ciudad que a través del modelo desarrollo de su alcaldía redujo considerable su pobreza urbana entre otros intereses.

la seguridad y las infraestructuras urbanas. Las periferias pobres ofrecen, entonces, el locus privilegiado para el establecimiento del territorio del crimen organizado: la ilegalidad, la ausencia de seguridad pública, la ausencia de las instituciones de control público.

Guayaquil tampoco está en número o cantidad de robos por encima de otras ciudades portuarias latinoamericanas. Por ejemplo, según cifras de la Policía Nacional del Ecuador y de la Policía Federal de Brasil y Argentina, en el 2015 Porto Alegre había registrado un total de robos de 34.400, en el 2016: Guayaquil (20.437) y para el 2017: Guayaquil (19.262), Santos (21.497) y Buenos Aires (82.123). Entonces, esta política de amplificación del miedo a través de los medios de comunicación como Ecuavisa o diario El Universo contribuye a la urbanización acelerada de la vía Samborondón, vía a Daule, vía Salitre o vía la Costa donde a los nuevos residentes se les vende la idea de una seguridad detrás de murallas con guardianía privada. Los grandes beneficiarios son los desarrolladores inmobiliarios y las empresas de seguridad. Por ejemplo, es el caso de la inmobiliaria Terrabienes del grupo Ortega <sup>252</sup> que para el 2015 tenía varios proyectos en ejecución, entre ellos los ubicados entre el kilómetro 6, 8 y 9 de la vía Puntilla-Samborondón, constan Laguna del Sol, Terra Sol, Vista Sol, Entre Lagos, Lago Sol, La Laguna y urbanización Vista al Parque. Además de la urbanización Santa María de Casa Grande, ubicada sobre el kilómetro 12 de la vía Aurora-Guayaquil (El Telégrafo, 2015). Sin embargo, llama la atención que este grupo armó una red offshore con Mossack Fonseca (MF), estableciendo una relación directa con MF a través del estudio Ortega Moreira & Ortega Trujillo Abogados desde el 2003 según los documentos conocidos como los papeles de Panamá, donde en el 2016 la inmobiliaria Terrabienes fue intervenida por el Estado y cuyos ejecutivos fueron acusados por estafa masiva (El Universo, 2016). Dentro de un contexto regional, la constructora brasilera Odebrecht también figuró entre los clientes de Mossack Fonseca.

Con respecto a este modelo de urbanización, el geógrafo David Harvey en una entrevista hecha en el 2014 por The Clinic – revista online chilena – se refirió a su visita a Guayaquil y la impresión que le causó la vía Samborondón y como está alimenta la segregación espacial:

Por ejemplo, hace poco estuve en Guayaquil, Ecuador. Ahí hay un área de la ciudad donde, a los costados de un gran camino principal, solo existen comunidades privadas. No puedes salir del camino principal para entrar a esas comunidades sin un permiso residencial. Entonces te preguntan qué tipo de mundo se construye allí, en que la experiencia urbana de las personas queda

---

<sup>252</sup> El presidente Ejecutivo del Estudio Jurídico Ortega & Asociados es el Dr. Jaime Ortega Trujillo, hermano del Gerente General de Terra Bienes Dr. Jorge Ortega Trujillo.

secuestrada tras estos muros, tienen un contacto casi nulo con personas de otras clases sociales. Por lo tanto, es un hecho que la concentración de capital se transforma en una barrera para el desarrollo urbano, es decir, se opone a lo que debería ser una ciudad.

A lo que la arquitecta argentina, doctora y experta en Urbanismo Zaida Muxí Martínez agregó en una entrevista para diario Expreso en el 2017 en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, refiriéndose a las desventajas de una ciudad dispersa y segregada con ciudadelas cerradas como modelo habitacional haciendo alusión a la vía Samborodón y la ciudad de Guayaquil: “cuanto más dispersa más insegura [...] por ejemplo, no me sentiría nada segura viviendo en Samborodón. Tiene un único acceso, que, si un día la gente se decide y te corta esa vía, te estancaste. Es muy frágil esa situación. Te venden una seguridad que no es tal, porque los problemas de los barrios también están en las urbanizaciones”. Para Bauman (2017, p.105): “hoy en día existen viviendas en todo el mundo que sólo sirven para proteger a sus habitantes, no para integrar a las personas en sus comunidades”, lo que deja como resultado un paisaje urbano anómalo en la ciudad donde estos: “espacios vetados se han convertido en los hitos de la desintegración de la vida comunitaria compartida de una localidad” (Bauman, 2017, p.113).

Su análisis deja claro que la calamidad que padecen los barrios marginales producto del desarrollo urbano excluyente y de una violencia estructural, puede desembocar en inseguridad colectiva y afectar a estas urbanizaciones también, a sus residentes dentro o fuera de ellas. Además, la falta de una política municipal intersectorial de seguridad donde se invierta en servicios públicos de calidad – salud, educación, transporte público, áreas verdes, etc. – buscando mejorar la condición de vida de los más vulnerables, no permite una seguridad objetiva – más allá de los esfuerzos de la policía nacional – que reduzca la criminalidad como fue la experiencia de Medellín<sup>253</sup>.

#### **7.2.2.2. Autoridad de Tránsito Municipal (ATM) (2012)**

En el 2012 durante la tercera alcaldía de Jaime Nebot (2009-2014) y con aprobación del Concejo Cantonal se crea la Empresa Pública de Tránsito de Guayaquil, llamada por el oficialismo local como “Autoridad de Tránsito Municipal” (ATM) para la regulación, control y gestión del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en el cantón. El ab. Andrés Roche Pesantes es

---

<sup>253</sup> Medellín con una población urbana de 2'529.403 y metropolitana de 3'821.797-actual aprox.-según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a finales de los 80 tuvo una tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes de 300 muertes y que para el 2018 presentó una tasa de 24.4, resultado de sus políticas intersectoriales de seguridad.

designado su director y contrató una consultoría en el 2013 con el nombre de “Plan maestro de movilidad de Guayaquil”. Este plan no tendría mayor trascendencia ya que no fue socializado debidamente con la población, quedando como un instrumento sin valor en el proceso decisorio ya que inclusive la movilidad urbana de Guayaquil está sujeta a intereses económicos y particulares como por ejemplo al alinearse a una política de mantener la supremacía del auto privado dentro de la exacerbada venta de vehículos por parte de las concesionarias de autos de grupos corporativos como principal medio de transporte. Es preciso señalar que la Agencia Nacional de Tránsito (ATN) como entidad adscrita al Ministerio de Transporte y Obras públicas, a partir de la Ley de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial aprobada promulgada por la asamblea en el 2011 dio origen a la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) para regular el tránsito <sup>254</sup>en las ciudades del país.

La ATM se hace cargo de la competencia municipal de planificar la movilidad urbana de Guayaquil, como en su momento lo hizo la CTG creada en 1948. Para contrastar este tema, es oportuno estudiar el caso de la ciudad de Quito donde para el 2009 se elaboró el Plan Maestro de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito 2009-2025, lo que permitió en el 2010 crear la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) y para el 2011 entró en vigencia el Plan Metropolitano de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito 2012-2022. Mientras en Quito hay un orden en materia de movilidad urbana y su planificación está a cargo de una empresa pública creada con ese fin, en Guayaquil una empresa pública de tránsito funge de ente responsable de la planificación de la movilidad de Guayaquil. Entre los resultados diferenciados en la gestión del territorio y movilidad urbana de ambas ciudades, Quito con su alcalde Augusto Barrera logró arrancar la construcción del Metro de Quito en el 2012, mientras que Guayaquil no ha podido avanzar en la proyección de un metro elevado.

Entre Jaime Nebot y Andrés Roche existió una necia oposición en contra de la implementación un sistema de transporte masivo como un tren urbano o metro elevado usando argumentos que carecían de objetividad y no resistían el menor análisis técnico como por ejemplo que “los pobres no podrían pagar el precio del pasaje de metro”. Inclusive, Jaime Nebot ofreció para complementar a la Metrovía, buses suspendidos por cables o aerobuses a \$0.25 el costo del pasaje (El Universo, 2013). Lo primero fue un engaño, ya que se trataba de un sistema de teleférico de Durán a Guayaquil con potencial turístico posicionado con el nombre de Aerovía y lo

---

<sup>254</sup> Los GAD Cantonales, con base a ciertos requisitos legales, están obligados a conformar descentralizadamente, entes locales de control de tránsito, como la ATM en Guayaquil.

segundo fue demagogia ya que el pasaje oficial establecido fue de \$0.70. Cabe señalar que el asesor y consultor del sistema Metrovía y proyecto Aerovía es el Ing. Cesar Arias. Sin embargo, en el 2013 el gobierno central con la gobernadora del Guayas Viviana Bonilla y la Ministra de Transporte María de los Ángeles Duarte se mostraron a favor de la factibilidad de un metro para la ciudad.

Con respecto a la Aerovía, esta propuesta negó la posibilidad de usar nuevamente como en el pasado los ríos para la movilidad intercantonal a través de la navegación con un transporte público fluvial. La construcción de la Aerovía comenzó en 2018 y ha sido polémica porque para su implementación se destruyó un inmueble patrimonial<sup>255</sup>, un árbol patrimonial y se tapó parcialmente un mural con el arte de Araceli Gilbert sobre el edificio de la Casa de la Cultura, inmueble de igual forma afectado. El Municipio paga el 85% (\$114 millones) de la obra con crédito extranjero de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) donde queda como garante el Estado, pero el consorcio Aerosuspendido Guayaquil integrado por Sofratesa Inc. y Poma ASA que invierte el 15% y que lo va a operar, se lleva las ganancias por tres décadas, donde el monto total de la obra fue \$134 millones. El grupo francés Poma SAS tiene como representante en Ecuador a Nelly Paulina Durango Campana, donde esta empresa consta en la Superintendencia de Compañías como una sucursal extranjera de nacionalidad francesa que construye obras civiles con un capital de \$2.000. La empresa<sup>256</sup> franco-dominicana Sofratesa Inc tiene como representante a Luis Alfredo Maldonado Jerves, donde esta empresa está registrada en la Superintendencia de Compañías como una sucursal extranjera de nacionalidad panameña que ofrece servicios de instalación, puesta en marcha y mantenimiento de maquinarias de alta tecnología, con un capital de \$ 25.000 (Expreso,2019).

Se aspira a que la aerovía tenga un ingreso diario de \$28 mil dólares – 40.000 pasajeros al día – con 36 cabinas usadas todo el día a 0.70 centavos el pasaje. Tiene aprox. 4,1 km de extensión y 15 minutos de recorrido (Expreso, 2019). Este proyecto de potencial turístico para conectar Guayaquil-Durán pudo tener únicamente solo dos estaciones una en cada orilla/lado como es el

---

<sup>255</sup> La Piscina Pública Municipal fue una edificación declarada como patrimonial según acuerdo ministerial 234 del 23 de octubre de 2011. La edificación data de 1929.

<sup>256</sup> Estas dos personas en el 2017 constituyeron una sociedad civil APREC ABOGADOS S.A junto con otros tres socios, un año después de que el municipio le adjudicara al consorcio POMA S.A y Sofratesa INC el contrato para la construcción y operación de la Aerovía. Como gerente del proyecto en el consorcio esta Elena Navas que trabajó anteriormente con Andrade Gutiérrez y Odebrecht.

caso del teleférico The Emirates Air Line Cable Car sobre el río Támesis en Londres, sin embargo, intereses en el aumento del costo de la obra incrementó el número de estaciones. Además, la prohibición por lógicas privadas de colocar la estación de Guayaquil sobre el Malecón Simón Bolívar incidió en la destrucción del inmueble patrimonial. El costo total de la implementación y construcción del teleférico puede ser calculado por la sumatoria del número de estaciones de pasajeros – en total son cuatro más una quinta estación técnica que no recibe pasajeros ubicada en el cerro El Carmen – donde en este caso cada estación de pasajeros tiene un costo de 33.5 millones de dólares, entonces este proyecto solo con dos estaciones hubiera costado 67 millones de dólares en base a las cifras manejadas entre el municipio y el consorcio.

En adición ya para el 2016<sup>257</sup>, la arquitecta Liliana Carbonell planteó un sistema de rutas fluviales para transportar masivamente pasajeros con embarcaciones modernas a velocidades adecuadas y así conectar el conurbano dentro de un sistema fluvial. Por ejemplo, es factible entre los ríos Babahoyo, Daule y Guayas operar ferris Catamarán<sup>258</sup> con una capacidad para 280 pasajeros aprox. con una velocidad de 28 nudos (52 Km/h), donde la distancia aproximada de 6 kilómetros entre el muelle de Durán en la estación de Ferrocarril hasta el muelle del Yatch Club en el Malecón 2000 sería cubierta en 7 minutos con esta embarcación de aluminio. Para ilustrar, esta propuesta funciona desde el 2011 en la ciudad de Porto Alegre, un sistema de transporte fluvial con embarcaciones catamarán operado por la empresa CATSUL sobre el Lago Guaíba (río Guaíba). Andrés Roche y Jaime Nebot apostaron por la Aerovía<sup>259</sup>, proyecto que tiene fuertes intereses económicos e impidieron la implementación del transporte fluvial público para Guayaquil, a lo que el Ing. Hugo Tobar en una entrevista para diario Expreso (2017) señaló: “es una vergüenza no usar el río para transportarnos”.

---

<sup>257</sup> En el 2016, Luis Lalama fue nombrado Director de Control de Tránsito de la ATM. Para el 2018 se implementó parquímetros en la ciudad de Guayaquil-se colocaron primero en la vía Samborondón- recolectando ese año casi un millón de dólares donde el 79,5 % de los ingresos van a Compañía Parqueo Positivo-concesión a doce años- y 20, 5% a la ATM. El gerente de Parqueo Positivo es Francisco Gallo y estos parquímetros fueron ubicados en Urdesa, Alborada, Kennedy y Puerto Santa Ana.

<sup>258</sup> Un catamarán es una embarcación o buque multi-casco con dos cascos paralelos de igual tamaño. Ferries catamarán de alta velocidad, aluminio y de una capacidad entre 200 y 330 pasajeros existen de varios modelos, años y precios. Por ejemplo: Modelo Indera Bupala-(1994) 286 pasajeros por USD 1'500.000, Modelo Kaptan Pasa (1997) 341 pasajeros por USD 1'800.000, Modelo First Queen (2009) 200 pasajeros por USD 2'500.000, etc.

<sup>259</sup> La Aerovía fue inaugurada el 21 de diciembre del 2020. Para usar este sistema de movilidad y atractivo turístico, los usuarios deben comprar una tarjeta magnética por un valor de 2 dólares por persona.



Figura 83 - Ferri catamarán de la empresa Catsul acoderando para dejar y recibir pasajeros en Porto Alegre.  
Fuente: David Hidalgo S.(2018).

Finalmente, el servicio de transporte con buses urbanos en Guayaquil está en manos de cooperativas privadas, 63 registradas en un censo del 2016. Existen unidades con deficiencia ergonómica y antropométrica, unidades renovadas y en menor cantidad unidades eléctricas de la Compañía Saucinc, línea 89 que tiene la ruta Saucos al centro, adquiridos con un crédito del CFN a fabricantes BYD(China). La conexión intercantonal tuvo mejoras significativas con los recorridos de los buses de las cooperativas 16 de Octubre y Panorama, aunque con falencias<sup>260</sup> en la concepción de los paraderos de pasajeros. La ciudad durante todo el periodo de administración de Jaime Nebot no contó con paraderos de buses para mejorar el servicio de transporte público. Llama la atención, que apenas en el 2017 se firmó un contrato para la construcción de 253 paraderos en la ciudad entre el Municipio, ATM y empresa francesa JCDecaux, por consiguiente, su construcción comenzó en el 2018, último año de la gestión del alcalde Nebot Saadi de cuatro administraciones consecutivas. Esto deja en evidencia que la movilidad y el transporte público no es prioridad en el desarrollo urbano de Guayaquil, para el modelo de gestión urbana implementado, es un componente urbano de segundo o tercer orden que se puede resolver sin urgencia.

### **7.2.2.3. Infraestructura cultural sobre el territorio de Guayaquil bajo la visión de la Dirección Municipal de Cultura**

Desde la implementación del proyecto político municipal de regeneración urbana en Guayaquil,

---

<sup>260</sup> Por ejemplo, en el recorrido Guayaquil-Durán en el paradero en la avenida Quito y calle Vicente de Piedrahita – diagonal al “parque Julián Coronel” donde está ubicada una estación de la Aerovia– o Samborondón-Guayaquil en el paradero diagonal a Buenavista Plaza frente a la panadería Pan Dorado en la ciudadela Entre Ríos.

la producción de espacios culturales impulsada desde la alcaldía como política en la gestión de suelo para la dotación y aumento del número de bibliotecas, galerías y museos como equipamiento urbano público no ha sido prioridad. Debe señalarse que para el 2014, Guayaquil cuenta apenas con 9 museos, 2 galerías y 3 bibliotecas públicas (El Telégrafo, 2014) y que haciendo una relación con los 2`644.891 habitantes en el 2017 – de acuerdo con el INEC – que tiene la ciudad, se puede inferir que esta escasa y centralizada infraestructura cultural (como fuentes de acceso al arte y conocimiento) no va a dar abasto a la numerosa población de la urbe porteña en sus parroquias. En contraposición a, el gobierno de Rafael Correa Delgado a través del Ministerio Coordinador de Patrimonio impulsó en el 2009 una restauración de los edificios de la gobernación del Guayas, donde, más adelante, tres de los cuatro bloques del complejo de edificios patrimoniales serían la sede de la creada Universidad de las Artes (UARTES) a lado del municipio entre la avenida Simón Bolívar y la Plaza de la Administración. La UARTES fue inaugurada en el 2014 con la presencia de Correa Delgado y del gobernador del Guayas Rolando Panchana, formando parte de las cuatro universidades emblemáticas que impulsó en su gobierno junto con Universidad Yachay Tech en Urcuquí-Imbabura, Universidad Nacional de Educación (UNAE) en Azogues-Cañar y la Universidad Regional Amazónica Ikiam en Tena-Napo. Rafael Correa en su discurso de inauguración enfatizó sobre la UARTES: “con esto se va a desarrollar ese hermosísimo sector de la economía que es la industria cultural, una industria sana, una industria que genera empleo, una industria que genera valor agregado, pero además genera estética, belleza e identidad”. Además, en el 2018 arrancaron los trabajos de rehabilitación y recuperación de la estructura patrimonial del antiguo edificio Banco del Descuento – diseñado por el arquitecto Karl Khon en 1954– a cargo de la arquitecta quiteña Delia Kingman para convertirse en la Biblioteca de las Artes inaugurada en el 2019 en el gobierno de Lenín Moreno Garcés.





Figura 84 - Los doctores en arquitectura Joseph María Montaner y Zaida Muxí durante su exposición en la Facultad de Arquitectura y Diseño de la UCSG en el 2017. Destacaron la importancia del proyecto Universidad de las Artes en Guayaquil.

Fuente: David Hidalgo S. (2017).

Por otra parte, la estrategia municipal de implementar los Centro de Atención Municipales Integrales (CAMIs) en el territorio de Guayaquil constituye un menesteroso equipamiento urbano, pobre en lo arquitectónico, con una débil intención de promover la cultura desde barrios marginales con una inversión pública local baja. Estos espacios municipales mínimos de poco beneficio a la cultura también son producto de la inercia de la política de gestión del suelo imperante que no tiene mayor interés de dotar de una arquitectura más generosa en diseño sobre una mayor área para estas actividades culturales de la comunidad sobre el territorio de Guayaquil. Los CAMIs al ser contrastados, por ejemplo, con Medellín se evidencia que los enfoques y prioridades en el modelo de gestión urbana de ambos gobiernos locales son opuestos. Medellín que construyó una red de parques bibliotecas ubicados en las zonas periféricas de la ciudad no solo con la finalidad de incentivar la cultura y arte – además generó un efecto colateral en la disminución de la violencia urbana – sino también de incorporar estos barrios al circuito turístico de la ciudad.



Figura 85 - (Superior) Centros de Atención Municipal Integral (CAMIs) de la alcaldía de Guayaquil donde se realizan talleres recreativos artísticos. (Inferior) Parques Biblioteca Presbítero José Luis Arroyave y Fernando Botero en las comunas San Javier y San Cristobal en Medellín.  
Fuente: Municipio de Guayaquil; Archdaily. com.br.

En esta dirección, Sergio Fajardo ex alcalde de Medellín (2004-2007) y gobernador de Antioquia en el 2012 diseñó una política conocida como *Antioquia la más educada* como una política pública para los municipios de ese departamento colombiano, siendo el eje central de desarrollo. En el Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín existen 35 unidades de información que están ubicadas estratégicamente en la ciudad. Una visión similar la tuvo a inicios del siglo XXI el inmigrante chileno Ratinoff, impulsor del proyecto residencial Urdesa y manifestó que el lema de la urbe debería ser: “Guayaquil, ciudad más culta y respetuosa” (El Universo, 2003), sueño que estaría lejos de consolidarse porque la sociedad no ha sido construida y educada bajo ese enfoque para este fin, es decir el poder público local que debería ser usado principalmente en formación ciudadana para el desarrollo moral, desde los 80 en adelante carece de esa visión municipal en el ámbito institucional y social. Por ejemplo, esta falta de visión se evidencia en la administración de Jaime Nebot y su política municipal de gestión de espacios públicos con lógicas privadas ha enrejado la Plaza del Centenario y limitado temporalmente con horarios su uso – alegando que es necesario por una cuestión de combate a la inseguridad – impidiendo que

existan iniciativas culturales por parte de la ciudadanía que hagan sinergia con actividades promovidas por la Casa de la Cultura. Guayaquil no ha tenido un proyecto de Cultura Ciudadana – desde un pensamiento pedagógico – como el implementado por el ex alcalde de Bogotá Antanas Mockus, lo que sí ha tenido muy opuesto a lo anterior, ha sido un adoctrinamiento cultural e ideológico – con antivalores que han alimentado una cultura de la trampa – proveniente de una cultura hegemónica elitista en un contexto de injusticia social.

Además, las industrias culturales en la ciudad no han tenido mayor espacio en la agenda pública local. Proyectos como el Salón de Julio, el Festival de Artes al Aire Libre (FAAL), el museo de Música Popular Julio Jaramillo <sup>261</sup> en Puerto Santa Ana, Funka Fest, etc. son iniciativas y esfuerzos significativos pero que no tienen la capacidad de construir una ciudadanía con una positiva etiqueta urbana y comportamiento cultural que contribuya a una innovación social con ética. La alcaldía de Jaime Nebot, en los dos últimos años de su gobierno que duró casi 19 años, apostó más por el sector cultural con proyectos como La Bota en el Malecón del Salado inaugurado en el 2017 y para el 2018 con Muégano Teatro – espacio entregado en comodato por el Municipio a Santiago Roldos Bucaram, hijo del ex presidente Jaime Roldós Aguilera – y con Guayarte – la más reciente privatización del espacio público – impulsado por el concejal del PSC Josué Sánchez Camposano, principalmente sobre la Plaza Armando Romero Rodas frente la UCSG y de lado de la avenida Kennedy junto a la Universidad de Guayaquil, unido por el Paseo de la Juventud conocido coloquialmente como puente Zigzag sobre el estero Salado. Conviene destacar que como antecedente en el 2015 el colectivo de arquitectura El Selectivo y la artista guayaquileña Victoria Bastidas organizaron el evento Artertero en los espacios donde hoy funciona Guayarte<sup>262</sup>, evento que fue socializado con el concejal Josué Sánchez, ofreciendo su apoyo, pero al final cancelado. Guayarte particularmente, presenta irregularidades que lo hacen urbanísticamente conflictivo relacionado a la congestión vehicular y los estacionamientos a su interior. Además, su arquitectura que fue muy cuestionada convirtió este espacio público en plazas gastronómicas y ocultó la vista al estero desde las vías circundantes. Como

---

<sup>261</sup> Julio Jaramillo Laurido (1935-1978) fue un cantante guayaquileño y ecuatoriano conocido como el Ruiseñor de América. Su carrera musical tuvo un impulso en México y cantó en varios países de la región consagrando su fama en Colombia, Perú, Argentina, Uruguay, Chile y otros. Es el cantante ecuatoriano de mayor trascendencia a nivel internacional y máximo exponente del género musical Pasillo, Bolero y Vals.

<sup>262</sup> En agosto del 2017, en estos mismos espacios se realizó el Festival Internacional de Innovación Social (FIIS) impulsado por Mariuxi Villacres, Belén Pastor, María José Marín y Mariuxi Arévalo, donde Josue Sánchez participó con stands de su proyecto “La Feria del Parque”.

resultado, estos espacios y eventos sirven para articular grupos que trabajan en el sector artístico, a segmentos de la población que consume arte y cultura, público en general, pero que por sus lógicas municipales y privadas mantiene la inercia de un subdesarrollo en lo cultural. Es decir, un vaciamiento cultural en una sociedad engullida por mandatos sociales que mantienen una cultura ciudadana en su gran mayoría poco crítica y con una baja conciencia sobre las incongruencias espaciales y sociales en la ciudad, seguramente más preocupada en subsistir en un marcado escenario de desigualdad cotidiana, que interesada en una formación cultural liberadora.

En definitiva, tal es el caso de esta errante política cultural municipal que la Dirección de Cultura con María José Félix a la cabeza – en remplazo del removido Melvin Hoyos –, el 9 de diciembre del 2020 inauguró la primera biblioteca comunitaria en La Cooperativa Unión de Bananeros del Guasmo. Este incipiente programa de bibliotecas comunitarias consiste en que el Municipio dona libros y pallets para que los moradores hagan perchas para ubicar dichos libros, en lugares que ellos mismo puedan habilitar. Más allá de las buenas intenciones de fomentar el hábito de la lectura en los jóvenes y niños, esto solo confirma que continúa la política del PSC de no invertir cifras considerables del presupuesto municipal en la construcción de infraestructura cultural como bibliotecas con una arquitectura dignificante en estos sectores marginados.

#### **7.2.2.4. La producción y preservación de arquitectura local en tiempos de Regeneración Urbana**

La arquitectura como motor de desarrollo para Guayaquil también se ha visto afectada por esta gestión del territorio. De acuerdo con Francesc Muñoz (2008) es urgente evitar la reducción absoluta de los atributos y ambiciones de la arquitectura como disciplina vinculada al arte de hacer ciudad y también como práctica técnica y social con capacidad de transformarla, donde es necesario proponer un urbanismo urbano y no *urbana*<sup>263</sup>, que tenga una fuerte vocación para liderar el proceso de urbanización desde la arquitectura. Por otro lado, Muñoz (2008, p. 61) advierte que en las ciudades puede emerger una nueva categoría de paisajes definidos por su ateritorialidad, es decir paisajes independizados del lugar, que ni lo traducen ni son el resultado

---

<sup>263</sup> La urbanalización es la banalización del espacio urbano, dentro de un proceso de tematización del paisaje como si se tratase de parques de atracciones en el marco de una concepción de ciudad insustancial. Esto hace que fragmentos o partes de una urbe puedan ser clonados y colocados en cualquier otra en el mundo. Este tipo de paisaje deja de pertenecer a la propia ciudad y pasa a formar parte de un ideario consumista global.

de sus características físicas, sociales y culturales, paisajes que se reducen a sólo una de las capas de información que los configuran, la más inmediata y superficial: la imagen. Pese a que algunos barrios elitizados fueron trabajados con importantes arquitectos locales del siglo XX, no fue suficiente para que el paisaje urbano en general constituya una estética basada en valores culturales, que reflejen una sociedad ética.

Según el arquitecto alemán y planificador urbano Albert Speer Jr <sup>264</sup>(en The History Channel, 2014), una buena planificación de la ciudad es condición previa para toda buena arquitectura. La arquitectura no solo debe ser considerada como parte de la sociedad, sino que también debe ser pensada como una praxis social en una inseparable relación con la historia del país y de la ciudad, ya que el conocimiento de los cambios sociales, económicos, políticos, tecnológicos y culturales ayudan a comprender las transformaciones en el entorno construido, donde los cambios en la arquitectura permiten hacer una lectura de la sociedad (Compte, 2017, p.232). La construcción de la ciudad dentro de este urbanismo de mercado ha ocasionado que la arquitectura tenga poca capacidad de crear comunidad. Sin embargo, existió una producción arquitectónica y urbanística de arquitectos locales, nacionales y extranjeros que fueron grandes aportes y referentes en lo estético y urbano en el siglo XX para la ciudad y el país, siendo esta muy poco difundida en el exterior.

Uno de los proyectos más impactantes de la renegación urbana fue la recuperación del Barrio Las Peñas. El emblemático barrio Las Peñas fue rehabilitado en esta administración, ya que se había deteriorado con el paso de los años. Este barrio es el principal punto turístico de la ciudad por su historia y vista en la cima del cerro Santa Ana, entonces su recuperación era fundamental. Cabe señalar que en este barrio en el pasado vivieron los Gómez Lince, Gómez Iturralde, Orrantia Wright, etc. (Pinchevsky en El Universo, 2007), así como expresidentes Alfredo Baquerizo Moreno, José Luis Tamayo y Arroyo del Río (El Universo, 2012), es decir la conexión de estas familias es una construcción histórica que también pasa por una vecindad de antaño. Es con el alcalde Nebot Saadi y Fundación Guayaquil Siglo XXI que se inicia este proceso de rehabilitación y conservación entre 2001 y 2008, a cargo del arquitecto Luis Pérez Merino. En ese entonces también son parte del equipo de trabajo en el Municipio, el arquitecto Gino Mera Giler

---

<sup>264</sup> Albert Speer Jr. (1934-2017) fue un arquitecto y urbanista alemán, hijo del arquitecto Albert Speer (+), Ministro de Armamento y Guerra del Tercer Reich durante la Segunda Guerra Mundial. En 1964 abrió su estudio de arquitectura AS&P (Albert Speer&Partenrs) en la ciudad de Frankfurt am Main en Alemania. Miembro de la academia alemana de Urbanismo y Planificación Regional desde 1970. Fue profesor de urbanismo en la universidad de Kaiserslautern.

como Director de proyectos Específicos y el arquitecto Melvin Hoyos como Director Municipal de Cultura y promoción cívica desde 1992 con la alcaldía de León Febres-Cordero. A pesar de esta intervención en un barrio histórico como política urbana, en realidad otras edificaciones patrimoniales de la ciudad no tuvieron la misma suerte o interés para su conservación como patrimonio arquitectónico. Es decir, hubo una política selectiva para la conservación del patrimonio arquitectónico y urbano, donde se perjudicó a varias edificaciones con valor arquitectónico e histórico como por ejemplo en el centro de la ciudad y en Urdesa.

Por otro lado, dentro de la producción arquitectónica impulsada por la administración PSC resaltan por sus irregularidades los complejos edilicios Puerto Santa Ana y Ciudad del Río, ambos son proyectos inmobiliarios posicionados ante la sociedad como la continuación del Malecón 2000. Inicialmente era un solo complejo Puerto Santa – una composición unitaria con un mismo lenguaje arquitectónico – presentado en una maqueta municipal en el 2005 – los estudios fueron encargados a Developpe Designe Group (DDG) y desarrollados en Estados Unidos – pero esa propuesta nunca se ejecutó como tal, construyéndose en dos fases un proyecto alterado. Puerto Santa Ana se proyectó sobre un área de 43.000 metros cuadrados (4.3 hectáreas), la primera etapa en 12.600 metros cuadrados (1.26 has.) y la segunda en 27.700 metros cuadrados (2.77 has.), donde el consorcio Nobis de Isabel Noboa pagó 11 millones de dólares por 26.000 metros cuadrado (2.6 has.) al municipio que subastó los lotes – mecanismo de subasta pública para la venta de inmuebles municipales, terrenos destinados a usos habitacionales y comerciales – y fue la constructora de Ciudad del Río (El Universo, 2008).

Este mismo año, Puerto Santa Ana inicia su construcción en terrenos donde anteriormente se ubicaba la antigua fábrica y silos de la Cervecería Nacional de Guayaquil <sup>265</sup>, la piladora Modelo y Cuartel de la Policía Metropolitana. Esta fábrica que constituía parte del patrimonio industrial de Guayaquil fue demolida para dar paso al proyecto que aspiraba convertirse en un centro de recreación teniendo como referente estético El Coco Walk o Coconut Gorve – diseñados por DDG – de Miami en Estados Unidos. La administración de Jaime Nebot encargó la construcción de la obra a la Fundación Malecón 2000 y Fundación Guayaquil Siglo XXI siendo financiada por el municipio por un costo de 15 millones de dólares. Las empresas constructoras

---

<sup>265</sup> En 1886, los señores Leonardo Stagg Flores y Martín Reimberg Dender, adquieren de la señora Amalia Flores Jijón de Stagg-hija del primer presidente del Ecuador, el venezolano Gral. Juan José Flores-un terreno y fábrica de hielo situados al final del barrio Las Peñas, con el objetivo de colocar ahí la infraestructura de la Guayaquil Larger Beer Breweries Association. En 1887 se inaugura como la primera industria cervecera de Guayaquil.

que participaron y firmaron contratos con la Fundación Malecón 2000 para la construcción de este proyecto fueron Ditelmi, Etinar y Tecnac (El Universo, 2005). Tecnac es una empresa de cimentaciones generales que tiene como Director Ejecutivo a Luis Fernando Illingworth Guerrero desde 1997 y Gerente General de Ciport & Tecnac, CL desde el 2016, Ditelme S.A que es una empresa de prefabricados de hormigón con su gerente general Ing. Nery Antonio Hadatty Mojarrango y Etinar S.A ya mencionada anteriormente como constructora con su presidente Ing. José Macchiavello.

Para el 2008 se adjudicó a la inmobiliaria Inmomariuxi C.A., la construcción de edificios que no fueron concluidos. Este primer complejo de edificios que incluye departamentos y locales comerciales – empresas inmobiliarias, agencias de publicidad y estudios de abogados –, tiene un lenguaje arquitectónico genérico y que por muchos años los bajos – planta baja – de los inmuebles quedaron varios espacios vacíos. Según el arquitecto Mauro Pérez Moreno (2019), presidente de la Fundación Guayaquil Siglo XXI desde el 2011: “que la mayoría de los inmuebles está vendida y ya el Municipio no es realmente el propietario. Es decir, es propiedad horizontal, donde el cabildo es un condómino más” y que solo el 70% de los edificios construidos por el municipio están ocupados, enfatizando que hay cinco unidades que son municipales y desocupadas. De acuerdo con cifras que maneja Pérez, en el proyecto de Puerto Santa Ana (edificios, urbanización, malecón) se han invertido \$65 millones, pero “hay a favor \$18 millones sacando lo invertido” (El Universo, 2019).

En el 2008 arrancó la construcción de la segunda fase de Puerto Santa Ana: Ciudad del Río cuando como Director Administrativo (2008-2010) de Puerto Santa Ana esta Roberto Pólit Robinson. Este complejo de edificios incluye el hotel Wyndham, edificios de apartamentos, un edificio de oficinas conocido como The point – superando en altura al edificio La Previsora – diseñado por el arquitecto ecuatoriano Christian Wiese, Torres Bellini, entre otros. Este complejo en su mayoría perjudicó el paisaje cultural y natural que ofrecía el cerro Santa Ana visualizado por décadas desde el Puente de la Unidad Nacional. Además, los bloques de apartamentos Riverfront I y II taparon la visual hacia el río a moradores del cerro ubicados ahí hace siete u ocho décadas en calidad de asentamientos informales donde pocos han logrado legalizar sus propiedades por las trabas causadas entre el municipio y la JBG que se atribuye ser propietaria de esa área del cerro.





Figura 86 - Edificios Wyndham, Riverfront I y II del proyecto Ciudad del Río tapando el cerro Santa Ana y la visual de los moradores sobre el cerro hacia el río Guayas. Edificios Wyndham, Riverfront I y II del proyecto Ciudad del Río tapando el cerro Santa Ana y la visual de los moradores sobre el cerro hacia el río Guayas.  
Fuente: Arq. Alina Delgado.

A causa de este proyecto el faro sobre el cerro Santa Ana quedó minimizado por la desproporción del The Point. En gran medida la estética de este complejo arquitectónico es una copia de arquitectura de edificios en Miami – referente de belleza de las elites locales – como por ejemplo 900 Biscayne Bay, Marquis Residences, Brickell Bay, etc. Es necesario subrayar que el proyecto original presentado en la maqueta no tapaba la visual – desde el Puente de la Unidad Nacional – hacia el cerro, pero como contrapartida Pronobis no tomó ninguna consideración para preservar ese paisaje urbano histórico y natural. Cabe señalar que Sergio Torassa, director ejecutivo de Cardinal Investments – desarrolladora inmobiliaria – es presidente del Hotel Wyndham Guayaquil, presidente ejecutivo de Pronobis desde el 2012 junto con el Ing. Piero Bucco Triviño <sup>266</sup> como gerente general. Lamentablemente, el desinterés por el fomento cultural

---

<sup>266</sup> Piero Bucco Triviño es hijo de la diseñadora Aracely Triviño de Bucco - fallecida en el 2017- propietaria y presidente de la empresa Italmodel y que trabajó con la Organización Miss Ecuador donde la directora es María



hace que las elites sean incapaces de pensar proyectos de arquitectura acordes al entorno natural y a las necesidades culturales de la sociedad como por ejemplo el Pabellón de Portugal para la Exposición Internacional de 1998 – situado en el parque de la Naciones frente al mar y obra del arquitecto Álvaro Siza – o el Museo de Arte, Arquitectura y Tecnología (MAAT) en las orillas del Tagus en el barrio Belém inaugurado en el 2016, ambos en Lisboa. Pronobis también ha impulsado proyectos como Ciudad del Sol desde 1997 – 12 hectáreas que incluyen hoteles, edificios de parqueo, corporativos, de salud, etc. – y Ciudad Colón junto con COLONCORP, que inició en el 2004 e inauguró su primera fase en el 2010. Piero Bucco Triviño es nombrado gerente técnico en la Empresa Pública Casa para todos creada en el gobierno de Lenín Moreno.

De forma paralela a estos proyectos inmobiliarios y residenciales sobre el río Guayas, en el Guayaquil “informal” para el 2010<sup>267</sup>, el gobierno de Rafael Correa impulsó el Proyecto Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) para las construcción de planes habitacionales a través de Banco Interamericano de Desarrollo por \$ 75 millones de dólares, interviniendo Monte Sinaí<sup>268</sup> con la intención principalmente de controlar y evitar el avance de invasiones en el sector noroeste de la ciudad. Esto produjo desalojos forzados y a su vez trajo consigo la demanda de las familias – que ahí habitan – de legalizar los asentamientos informales. En esas tierras existieron juicios, pero en el 2000 los campesinos obtuvieron un fallo a su favor. La intención de cultivar ahí nunca se realizó porque ese mismo año Balerio Estacio, Sergio Toral, Zenaida Castro, Egner Parrales junto con otros invasores de la ciudad llegaron al sector al mando de 10.000 personas dando origen a los asentamientos informales. Actualmente, Monte Sinaí tiene 9.325 hectáreas, 39 cooperativas donde habitan 133.000 personas en condiciones de extrema pobreza, población que ha crecido en los últimos años donde se estima sobrepasa los 300.000 habitantes y el abastecimiento agua es por tanqueros.

En el 2013, se hizo una reforma a la ley 88 vía Asamblea Legislativa despojando al municipio de la competencia de entregar escrituras – ni adjudicar ni legalizar los predios que el gobierno

---

del Carmen Aguayo casada con Fernando Aguayo América periodista y conductor de enlace radio Atalaya- principal medio radial- a favor de la administración PSC de Jaime Nebot.

<sup>267</sup> Este mismo año el gobierno central impulsó la política de Estado “Cero Tolerancia” a las invasiones, lo que incluyó desalojos forzados. Esto fue necesario dentro de un contexto de falta de control del perímetro urbano por parte del Municipio de Guayaquil - una década atrás - donde no hubo responsabilidad ni voluntad política para evitar nuevos asentamientos informales.

<sup>268</sup> Los orígenes de Monte Sinaí datan de 1978 cuando el italiano Otorino Goppion Brunato compró el predio Pozas de Equipas de 1.323 hectáreas para construir una finca turística por su paisaje y topografía con pequeñas lomas. Goppion falleció en 1983, quedando los predios abandonados, donde la Pre-cooperativa agrícola Monte Sinaí tomó posesión con el fin cultivar ese suelo. Actualmente, Monte Sinaí es una zona poblada fuera del límite urbano.

determinó como utilidad pública – sobre terrenos del Estado. En este escenario de demanda ciudadana, el PNDU deja atrás la intención y objetivo de planeación integral para dedicarse a legalizar, entendiéndose que Monte Sinaí es visto como un botín lectoral clientelar y cobra fuerza este factor por la pugna ideológica que había entre el gobierno local y nacional, entre Jaime Nebot y Rafael Correa.

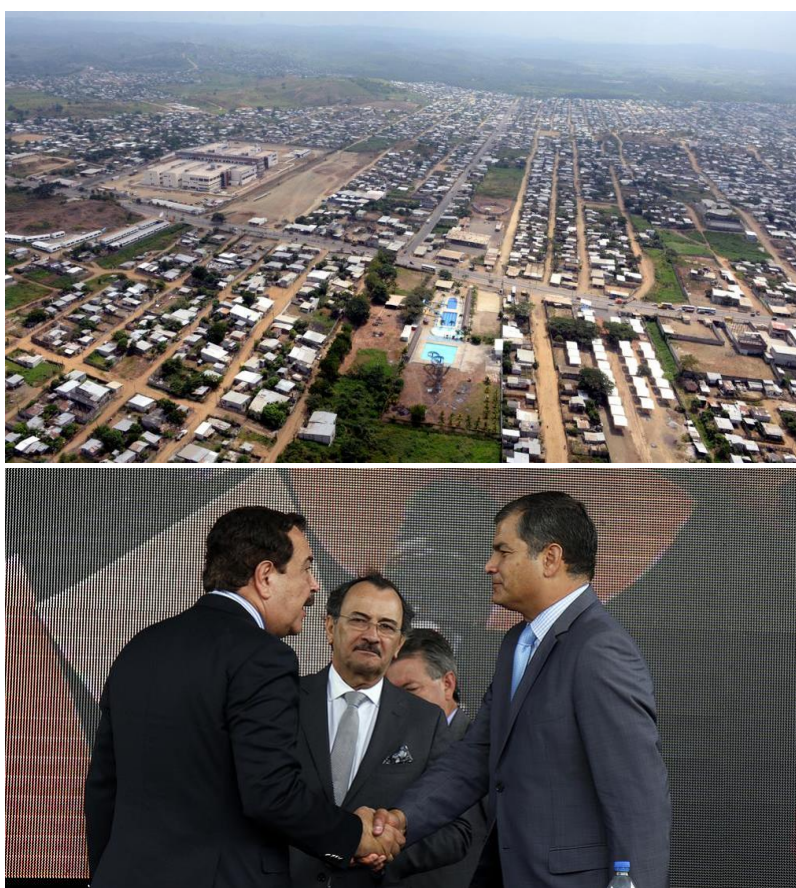


Figura 87 - (Superior) Vista aérea de Monte Sinaí al noroeste de Guayaquil. (Inferior) Alcalde Jaime Nebot Saadi y presidente Rafael Correa Delgado en la inauguración el 8 de octubre del 2015 del reestructurado edificio de la Contraloría General del Estado en Guayaquil con la presencia del Contralor Carlos Pólit Faggioni.

Fuente: El Universo; ecuadorendirecto.com.

Cabe mencionar que en las alcaldías de Jaime Nebot se impulsó la construcción de viviendas populares, con el Plan de Vivienda Municipal conocido como Mucho Lote (viviendas unifamiliares), adjudicando estas casas en el 2002, ubicado detrás de Las Orquídeas y en medio de los bloques 4 y 10 de Bastión popular. En el 2009, con el Programa Habitacional Municipal “Mi Lote”, que está ubicado en el km.16 ½ de la Vía a Daule. Para el 2013 se inauguró Mucho Lote 2 – su construcción inició en el 2010 – ubicado en la av. 6 (NE) de la autopista Santa Narcisa de Jesús Martillo Morán (Terminal Terrestre-Pascuales). En la construcción de estas casas han

intervenido las compañías Procasa, Daldry, Urbanis, HB Construcbar, Construc-Econ, Ritofa, John Martínez, Asepro, entre otras. En la visión municipal del PSC, la construcción de viviendas multifamiliares en altura no ha sido una opción para evitar el desenfrenado crecimiento horizontal de Guayaquil. De igual manera, este desacierto técnico se observa con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en el Plan Habitacional Ciudad Victoria en el km. 14½ de la vía a Daule – que adjudicó casas a finales del 2011 – para familias provenientes <sup>269</sup>de áreas invadidas.

#### **7.2.2.5. Infraestructura verde y la política ambiental para la gestión del suelo en Guayaquil durante el socialcristianismo**

La ciudad en la primera década del siglo XXI presenta degradación ambiental – contaminación de esteros y afectación en cerros y bosques secos – con déficit de áreas verdes y sin voluntad política municipal para la construcción de nuevos parques urbanos de calidad. Las políticas desde el municipio para la gestión del suelo no generan nuevas áreas verdes, en parte debido a que las urbanizaciones amuralladas gozan de áreas verdes y la élite dominante no encuentra necesario que el resto de la ciudad sea verde. Entre los responsables de esta visión de ciudad con pocas áreas verdes – principalmente el alcalde – están el Director de Áreas Verdes y Parques, arquitecto Abel Pesantes Rodríguez y el Director de la Unidad Ejecutora de Parques – Dirección de Obras Públicas – Luis Eduardo Matamoros Dager. También, Gustavo Marinque Miranda presidente de Sambito S.A, José Javier Guarderas H. como gerente general y que junto a su Directora Ejecutiva Bianca Dager Jarvis (que se unió a Sambito en el 2005) trabajan con la Municipalidad, donde el ex subgerente de Sambito S.A (2004-2013) Bolívar Coloma Valverde fue colocado como Director de Ambiente del Municipio de Guayaquil en el 2013.

La política de no incrementar áreas verdes en el territorio hizo que Guayaquil entre el 2000-2018 esté por debajo de los 9m<sup>2</sup> de área verde por habitante que establece la Organización Mundial de la Salud(OMS). En un estudio comparativo de infraestructura verde entre Curitiba y Guayaquil, la ciudad de Curitiba en el 2014 alcanzó una cantidad de 51 m<sup>2</sup> de área verde por habitante mientras que Guayaquil en el censo del 2010 hecho por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) tuvo 1,13 m<sup>2</sup> de área verde por habitante (Godoy y Escala, 2017).

---

<sup>269</sup> Los desalojos impulsados por el gobierno central fueron de las cooperativas Monte Sinaí, Ciudad de Dios, Sergio Toral (etpas 3 y 3), Tierra Prometida, Socales, La Elvira, Cañaverál, Poder de Dios, La Esperanza, El Haman y Loma de Piedra.

Conviene enfatizar en esta comparación que Curitiba tiene una superficie de 435 km<sup>2</sup> y Guayaquil 354,7 km<sup>2</sup>. La arquitecta Lisseth Mena en su tesis de investigación en el 2015 concluyó que Guayaquil tiene 2 m<sup>2</sup>/hab. mientras la alcaldía ha defendido que existe 25 m<sup>2</sup>/hab. contando bosques, manglares, reservas y estuarios (Expreso, 2019). La ciudadanía no solo se quedó sin el mínimo de área verde que sugiere la OMS, también fue engañada por parte del Municipio en materia de áreas verdes, desde el discurso oficialista local del alcalde y de Pesantes Rodríguez como Director de Áreas Verdes.

Ante esta situación, el gobierno nacional en la presidencia de Rafael Correa Delgado impulsa la construcción de varios parques urbanos en Guayaquil, a través de la Empresa Pública de Parques Naturales y Espacios Públicos (EPPNEP) y el proyecto de inversión pública para la dotación de Infraestructura de Parques Urbanos y Espacios Públicos – Multiparques – dentro del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) y que luego se denominó Plan Nacional Para el Buen Vivir (2009-2013), elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).<sup>270</sup> El proyecto gubernamental Guayaquil Ecológico comprende Parques, Isla Santay y Estero Salado. Con respecto a parques están: el Parque Samanes sobre terrenos adquiridos mediante el pago de USD 48 millones al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) por parte del Ministerio de Ambiente y su ministra Marcela Aguiñaga Vallejo. El parque Samanes fue inaugurado por fases, la primera estuvo acabada en el 2010 y para el 2020 constituye el área de recreación más grande de Guayaquil con 851 hectáreas (El Telégrafo, 2020). Sin embargo, las irregularidades<sup>271</sup> en la compra de estos terrenos hizo que en el 2016, Rafael Correa disponga al Ministerio de Finanzas que debite de la cuenta del ISSFA USD 41 millones y que los acredite al Ministerio de Ambiente por tratarse de un exceso de pago en la compra de dichos terrenos (El Comercio, 2016). El arquitecto Ricardo Mórtola (+) fue uno de los mentalizadores de Parque Samanes, su idea se materializó con el gobierno de Rafael Correa Delgado.

---

<sup>270</sup> El Ec. Rafael Correa fortaleció las capacidades de la planeación para el desarrollo del país a través de la SENPLADES, creada en el 2004 mediante Decreto Ejecutivo No. 1372. Esta secretaría en la historia, da continuidad a los esfuerzos en planeación para el progreso del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) creado en 1979 y de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) creada en 1954.

<sup>271</sup> Este precio por los terrenos tuvo controversia. En el 2015 el Municipio de Guayaquil señaló que esos terrenos estaban evaluados en USD 7, 3 millones, lo cual hizo que contraloría investigue el proceso de compra y venta realizado.

También se suma el parque Huancavilca construido sobre área que ocupaba el edificio matriz del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP<sup>272</sup>) – donde su planta baja estaba inspirada en el diseño del edificio Sede Mondadori en Milán de 1968 por el arquitecto Oscar Niemeyer – que funcionó hasta el 2010. Fue demolido por decisión del presidente Rafael Correa Delgado para la construcción del parque. Este edificio tenía un valor arquitectónico importante para la ciudad dentro del movimiento de arquitectura moderna latinoamericana. El parque Huancavilca fue inaugurado en el 2015. En el 2016, fueron inaugurados los parques: Parque infantil de la Atarazana en el predio en el que por años funcionó un club social del antiguo Banco Nacional de Fomento (BANECUADOR) y el parque Ramón Unamuno – como parte del Complejo Deportivo Pío López Lara – donde antes quedaba el estadio de Béisbol Yeyo Úraga, el coliseo de básquet Abel Jiménez Parra, canchas de fútbol Ramón Unamuno<sup>273</sup> y el gimnasio de Boxeo Cesar Salazar Navas, escenarios deportivos pertenecientes a la Federación Deportiva del Guayas (FEDEGUAYAS). Estos parques no libres de polémica por sus costos, diseños y gestión en la adquisición de terrenos donde fueron implantados contribuyen positivamente en el aumento de áreas verdes de la ciudad, tan necesario y básico para la calidad de vida urbana.

---

<sup>272</sup> El edificio MAGAP, conocido coloquialmente como La Licuadora construido en 1974 con 89 metros de altura y 24 pisos, ubicado entre las avenidas Quito y Machala y las calles Alejo Lascano y Padre Solano. Un edificio de hormigón armado que quedó abandonado y sin mantenimiento, lo que motivó un estudio (viciado) que señaló que su estructura tenía corrosión y fisuras justificando su demolición.

<sup>273</sup> Ramón Unamuno Álvarez (1907-1973) fue un jugador de fútbol guayaquileño de equipos locales como Club Sport General Córdova fundado el 18 de julio de 1916, que tuvo como presidente a Enrique Guzmán Aspiazú y el Panamá Sporting Club fundado (segunda categoría) el 23 de junio de 1923, creado por la propuesta del cónsul de Panamá en Guayaquil, Ramón Lorenzo Vallarino Zubieta, hijo de Ramón Vallarino Arosemena y Mercedes Zubieta Arosemena.





Figura 88 - (Superior) Parque Samanes y parque Huancavilca. (Inferior) Parque Ramón Unamuno y Parque Infantil La Atarazana.

Fuente: El Universo; Fundación La Iguana; Youtube; Universitam.com.

Pese a estos nuevos espacios verdes en la ciudad, el municipio de Jaime Nebot continuó con su política de construcción de parques “miseria” en las áreas periféricas – parques con pocos árboles en su mayoría palmeras y cascajo, piedra chispa o ripio en vez de áreas verdes – como por ejemplo los entregados en La Entrada de la 8, cooperativa Valle de la Flor, Sauces V, Suburbio Oeste, Cooperativa Hogar de Nazareth, Las Acacias, etc. Según Arguello (2020) no hay una política de dotación de nuevos espacios por ejemplo que incluyan nuevas áreas verdes: “intervenir con proyectos macro para empujar ciertos desarrollos urbanos hacia ciertos sitios no ha habido, siempre han sido cosas muy pequeñas”. Las expropiaciones y la utilización de Áreas Cedidas al Municipio (ACM) no era una opción hacia este fin para el municipio y como bien afirma el arquitecto Guillermo Arguello (2020):

solamente la hizo el Ing. Febres-Cordero, el abogado Nebot fue muy reacio hasta el último en entrar en temas de expropiaciones por las complicaciones que trae. También un tema de no decidir en proyectos de mediano y largo plazo. Cuando se le planteaba algunas veces al abogado Nebot: ¿y por qué no hacemos esto? Pero eso es a mediano plazo, yo no voy a estar aquí que lo haga el otro y él estuvo cuatro administraciones. O sea, él estuvo en el corto y mediano plazo, entonces él pudo haberlo hecho. El que uno plantee algo en largo plazo, no dice que yo voy a

ejecutar en el largo plazo, yo voy a ejecutar mi parte y el otro que siga avanzando. Ahí hubo una falla.

Para contrastar esa política en la gestión del suelo – contraria a expropiar para el reordenamiento territorial – de Jaime Nebot se tiene por ejemplo la expropiación realizada en la construcción del Parque Las Vegas en la ciudad de Portoviejo<sup>274</sup> en Manabí. En el 2016, la municipalidad portovejense expropió un predio de 5,5 hectáreas ubicado en el actual parque, no libre de polémica y con un reajuste de pago a favor de la familia Suarez en mayo del 2018. Sin embargo, esta intervención urbana de alta calidad está sujeta a una planeación que tiene como principal objetivo la reactivación económica de urbe a través del comercio y el turismo, aumentando la competitividad de la ciudad y la calidad de vida urbana dentro de un proceso urbano post-desastre<sup>275</sup> con acertadas políticas públicas para su realización. Llama la atención, que Portoviejo contó con la visita y asesoramiento de un grupo de urbanistas del estudio del arquitecto danés Jan Gehl, máximo influyente del urbanismo de vanguardia y humanista de Copenhagen, un referente a nivel mundial. Entiéndase además que, ante este tipo de catástrofes naturales o antrópicas, se recurre al Estado de Excepción o de Emergencia mecanismo contemplado en la Constitución de países con la finalidad de afrontar la adversidad adecuadamente. Este régimen fue decretado por el expresidente Rafael Correa para las provincias de Manabí y Esmeraldas que fueron severamente afectadas en el terremoto.

El otro componente de Guayaquil ecológico fue la reubicación de familias ubicadas sobre las riberas del Estero Salado a planes habitacionales al Norte de Guayaquil como Socio Vivienda impulsado por el gobierno central. La finalidad es de rellenar y reforestar con vegetación las orillas para convertirlas en parques lineales y así evitar también la contaminación del estero. Los parques lineales sobre las orillas de los esteros: Salado, Mogollón, El Muerto, etc. fueron construidos – menos de la mitad de los diseñados – por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Está claro que la contaminación del estero se produce principalmente por los desechos sólidos de estas viviendas y también responde a la mala gestión de la basura en la

---

<sup>274</sup> La ciudad de San Gregorio de Portoviejo fue fundada el 12 de marzo de 1535, después de la fundación de San Francisco de Quito en 1534 y antes de Santiago de Guayaquil en 1537. Se la conoce coloquialmente como la ciudad de los Reales Tamarindos y es la actual capital de la provincia de Manabí ubicada en la región litoral o costa del Ecuador.

<sup>275</sup> El alcalde reelecto de Portoviejo Agustín Casanova, responsable de la transformación urbana de la ciudad de Portoviejo con su principal lema de gobierno: “A Portoviejo no la para nadie cueste lo que cueste”. El proceso urbano de Portoviejo tiene mucho mérito ya que se produce después del devastador terremoto del 16 de abril del 2016 que destruyó gran parte del centro de la capital de Manabí.

periferia que hace que se inviertan más recursos en concesiones complementarias, ya no para recoger la basura en tierra sino en el agua. Desde el 2012, la empresa privada Visolit S.A<sup>276</sup> – con su gerente general arquitecto Eduardo Cárdenas M. – es la encargada de extraer la basura de los esteros. Esta privatización del aseo urbano es la continuidad de un círculo vicioso que tiene su principal causa en la inequitativa recolección de basura dentro de la ciudad, en un modelo de desarrollo urbano que ha permitido los asentamientos irregulares en las orillas de los esteros, las descargas de aguas servidas, y los desechos arrojados por empresas ubicadas en estas zonas.



Figura 89 - (Superior) Casas sobre las riberas del Estero Salado. (Inferior) Parque lineales sobre las orillas del estero Salado y estero El Muerto.

Fuente: El Telégrafo; hábitat y vivienda.gob.ec.

---

<sup>276</sup> Visolit S.A. comenzó sus labores para con el cabildo porteño en el mes de junio del año 2003, a través de un contrato suscrito con la Fundación Malecón 2000, para la limpieza por un periodo de dos años del sector del estero Salado, comprendido una parte desde el puente de la calle Portete hasta los ramales que van a la ciudadela Kennedy y el otro entre Urdesa y Miraflores.



Con respecto, a la Isla Santay que pertenece al cantón Durán, el Ministerio de Ambiente en el 2015 en su proyecto de Recuperación de las Áreas Protegidas de la ciudad de Guayaquil: Estero Salda e Isla Santay, señaló que de los 226 habitantes (según el censo del INEC 2010 con una tasa decrecimiento del 1.3% anual) que viven en la Isla Santay, el 58% corresponde a la población económicamente activa y el 42% a la población económicamente inactiva. De este último porcentaje la mayoría corresponde a mujeres que se dedican a las tareas del hogar, la pesca es la actividad económica más importante el 37% total, otras actividades como trabajos en instituciones son el 6% y de albañiles el 1%. La isla Santay<sup>277</sup> se la incluyó a la vida urbana de Guayaquil y Durán a través de un circuito peatonal y de ciclovía mediante dos puentes basculantes— junto con un sendero interno de 4,5 km —, entrando por la calle el Oro con el tramo Guayaquil -Santay de 840 metros de extensión y Santay-Durán con 678 metros, llegando sobre el malecón Abel Gilbert 3, ambos inaugurados en el 2014. Los puentes de la Isla Santay mientras duró el gobierno de Rafael Correa Delgado – hasta el 24 de mayo del 2017– no tuvieron problemas desde su construcción. Sin embargo, en la ciudad existen algunos sectores en contra de los puentes – incluido el alcalde Nebot – que argumentan que impide la actividad otrora marítima<sup>278</sup> (El Comercio, 2019).

Estos puentes basculantes permiten llegar a la ecoaldea construida por el ministerio de Ambiente donde residen las 52 familias que habitan la isla. En otra parte, en el 2015, la FAU de la Universidad de Guayaquil a través de la arquitecta Patricia Sánchez y Viviana D’Aura de la Universidad de Lovaina organizaron la Escuela Internacional de Verano para impulsar un urbanismo ecológico e inclusivo – como una nueva metodología que rompa con la racionalidad tecnocrática del proyecto urbano desde una oficina gubernamental – en el suburbio como por ejemplo en la Isla Trinitaria. Fueron 50 profesionales entre activistas, arquitectos, urbanistas, sociólogos y antropólogos de diferentes países, entre esos: Brasil, Estados Unidos, India, Sudáfrica, Cuba, Perú y Ecuador.

---

<sup>277</sup> La actividad turística se está desarrollando poco a poco, y actualmente la comunidad ya se encuentra organizada mediante una Cooperativa de Turismo denominada “Las Palmeras de Santay”. Entidades públicas han trabajado con la comunidad para el levantamiento de las capacidades locales en la isla de 2.179 hectáreas ubicada en el río Guayas a 800 metros de distancia de Guayaquil.

<sup>278</sup> Entre los argumentos está que veleros tendrían dificultades para ingresar a la ciudad en festividades, pese a que son puentes basculantes, por parte de grupo de marinos que abogan para que sean derrumbados. En el gobierno de Moreno comienzan los atentados “accidentes” con embarcaciones - buques - que chocaron contra los puentes. Se registró el primero el 12 de octubre del 2017 en el puente Guayaquil-Isla Santay y el 13 de agosto del 2018 el puente Durán-Isla Santay.



Figura 90 - (Izq.) Puente basculante para peatones y ciclistas entre Guayaquil y la Isla Santay. (Der.) Sendero que comunica hasta la ecoaldea al interior de la Isla Santay.  
 Fuente: Ricardo Bohorquez; Ecuador travel Pinterest.com.

En este contexto de subdesarrollo verde en el espacio urbano por la política municipal de medio ambiente, Sambito S.A de la mano de su directora ejecutiva Dager Jervis, junto al municipio de Guayaquil crearon los Premios Latinoamérica verde en el 2015 en Guayaquil. Este programa de premios resulta irónico en la ciudad, más aún cuando durante la administración de Jaime Nebot se usó presupuesto municipal en reemplazar árboles nativos por palmeras (El Universo, 2003). Esta política ambiental y de gestión del territorio errada en la ciudad, con un equivocado criterio de ornamentación vegetal urbana, les quitó sombra a los transeúntes e incrementó la temperatura en el fenómeno urbano conocido como isla de calor dentro de un contexto del calentamiento global. Con estos bajos indicadores y errores en la gestión del arbolado urbano, en el 2017, Bianca Dáger Jervis y Gustavo Manrique Miranda mediante acuerdo ministerial transformaron ese programa Premios Latinoamérica Verde promovido por Sambito S.A en la Fundación Latinoamérica Verde- LATAMVE – Presidente Gustavo Manrique – en el 2017 para seguir realizando el evento pidiendo asignaciones presupuestarias municipales como por ejemplo en el 2019 por 504.000 dólares a través de la Dirección de Ambiente y Financiera, supuestamente para “posicionar nacional e internacionalmente la gestión ambiental que realiza la Municipalidad de Guayaquil”, así como se señala en el oficio DAJ-I-J-2019-2082 firmado por la Subprocuradora Síndica municipal ab. Rosa Kinchuela Murillo.

Finalmente, la administración de Jaime Nebot en el 2017 incurrió en un arbitrario gasto público con la contratación de los diseños del proyecto conocido “Nueva Ciudad de Guayaquil” con la firma estadounidense Perkins Eastman por un costo de USD 1, 12 millones, que es parte del consorcio Asoplan que ganó el concurso que convocó el Municipio de Guayaquil. La contraparte local del consorcio está compuesta por la consultora Vera&Asociados (CVA) y Metros

Cuadrados Estrategas Inmobiliarios de su propietario Cesar Mesa. Esta propuesta la lidera el arquitecto británico Nicholas Leahy, sobre las 240 hectáreas que ocupa el actual aeropuerto y que se trasladaría al Daular en un futuro. Ciudadanos, activistas y académicos solicitaron que esa gran espacio en el caso eventual del aeropuerto trasladarse sea convertido en un gran área verde como el Central Park <sup>279</sup> en Nueva York. Guayaquil en el siglo XXI, ya consolidada como una ciudad altamente poblada requiere un parque de grandes dimensiones y próximo al centro. Sin embargo, en la propuesta presentada en el 2018 se planteó urbanizar, calculando que unas 300 edificaciones podían caber en esa área, en alternancia con áreas verdes e infraestructura cultural como por ejemplo el Museo Darwin, ambas lejos de ser la prioridad de los grupos inmobiliarios de la ciudad. Después de todo este diseño urbano resulta irrelevante, porque ese proyecto no se ejecutó ya que la saliente administración de Jaime Nebot no dio inicio al traslado del antiguo aeropuerto y su sucesora tampoco, principalmente por la concesión existente en la actual infraestructura aeroportuaria. Entiéndase que el actual aeropuerto por su ubicación y rentas que genera es funcional a los intereses de las elites asociadas al negocio de la explotación de la actividad aeroportuaria, razón por la cual se renovó la concesión para que continúe operando. Lo del nuevo aeropuerto fue más una estrategia para justificar el aceleramiento de la urbanización sobre vía a la Costa al oeste de la ciudad.

La construcción de una ciudad verde no está en la agenda mercantil del partido local gobernante y los stakeholders no tienen interés en ello ya que muchos de ellos en las urbanizaciones amuralladas privadas – donde residen – gozan de áreas verdes de calidad. Sin embargo, lo más rescatable en temas de infraestructura verde son el parque lineal de Universidad Católica y el Malecón de Salado que incluye el malecón universitario al interior de la Universidad de Guayaquil, a lo que se suma ya al final de su administración con el apoyo financiero municipal para la construcción del proyecto Delta en la Universidad de Guayaquil, un corredor verde y peatonal, con ciclovía, bahías para buses y ampliación de acera – sobre la avenida del Periodista – para la comunidad estudiantil impulsado por el docente arquitecto Héctor Hugo Ullauri de la FAU y desarrollado junto con estudiantes de arquitectura. También, el parque temático “Imaginario del Constructor” financiado en su gestión por un costo de \$606.772 dólares en el Garzota, destacando el hecho de que no se talaron los árboles existentes, contrario – a su política – y a lo que pasó en la avenida Nicasio Safadi con la tala innecesaria de 44 árboles por obras

---

<sup>279</sup> El Central Park en Nueva York que inició su construcción en 1857 diseñado por el paisajista estadounidense Frederick Law Olmsted y el arquitecto inglés Calvert Vaux.

municipales en La Atarazana. Sin embargo, este parque pone en evidencia la desigualdad por sectores y barrios en Guayaquil en términos de infraestructura entregada, ya que al ser comparado con el parque entregado en el 2018 en la avenida Casuarina en la Entrada de la 8 a la altura de la vía perimetral al noroeste de Guayaquil por un costo de \$584.900 dólares se observan los contrastes segregacionistas.



Figura 91 - (Izq.) Parque Temático Imaginario del Constructor en la Garzota.(Der.) Parque en la Entrada de la 8 en la vía Perimetral.

Fuente: Diario Que!; El Universo.

### **7.2.3. La inercia clientelar del modelo de gestión urbana PSC y sus consecuencias sobre el territorio de Guayaquil**

Es fundamental tener claro que mientras estas estructuras familiares continúen repartiéndose competencias y funciones municipales, la ciudad y sus instituciones pierden valor y no logran garantizar en el territorio un contexto de bienestar real de los ciudadanos sujeto a un modelo desarrollo urbano pluralista. Estas cuotas político-familiares, inclusive están presentes en el Cuerpo de Bomberos de Guayaquil. Por ejemplo, con Martín Cucalón Ycaza Jefe del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil (BCBG) desde el 2007 y reelegido por el Concejo Cantonal en el 2015 siendo ratificado por el aquel entonces secretario municipal Vicente Taiano Basantes. Su hermano Jaime Cucalón de Ycaza es Jefe del Cuerpo de Bomberos de Samborombón. Ambos hijos del coronel Genaro Cucalón Jiménez(+)- hijo del cónsul panameño radicado en Guayaquil Miguel Francisco del Carmen Cucalón y de la panameña Itsmenia Jiménez - y María de las Mercedes de Ycaza Illingworth<sup>280</sup>(+). También, en la Corporación Registro Civil

<sup>280</sup> María de las Mercedes de Ycaza Illingworth (1923-2018) fue hija de José Joaquín de Ycaza Noboa y Mercedes Illingworth Noboa. Sus hijos con Genaro Cucalón son: Miguel, Raúl, María, Carmen, Genaro, José, Mechita,

de Guayaquil (CRCG) creada por el Municipio y que en el 2018 cumplió 12 años desde su creación ubicado en al cda. Martha de Roldós con su gerente general, abogado Olivier Dumani Ramírez, – hijo de Miguel Dumani Massuh y Maritza Ramirez – casado con María Cecilia Jalil Santos y es hermano de Selim Dumani casado con Linda Verónica Bucaram, hija de Abdalá Bucaram Ortiz. Los Jalil pertenecen a la comunidad de ascendencia libanesa <sup>281</sup>de Guayaquil, como Guido Jalil Perna de Carseg S.A-Hunter, amigo de Samuel Reyes Salvador (Gerente General de Puerto Limpio), Alex Ripalda, Pedro Isaías, Víctor Garzozzi, José Luis Santos, Antonio Arosemena, etc. (El Universo, 2011).

Esta situación de clientelismo y nepotismo – de los miembros de su equipo de gobierno local – se vuelve una característica de la administración de Jaime Nebot. Esto ocasiona que el urbanismo implantado esté a favor de estos grupos familiares y económicos, haciendo que las políticas urbanas sobre el territorio pierdan institucionalidad y se construyan para alimentar un proyecto político elitista sobre el espacio urbano. El arquitecto Felipe Espinoza (2020) con relación a las diferencias entre la administración de Febres-Cordero Ribadeneyra (+) y Nebot Saadi recuerda lo siguiente:

la verdadera burguesía creó el municipio para impulsar la agricultura, esa es la verdadera historia. Febres-Cordero es un burgués de verdad, él creyó en el municipalismo y una prueba de eso, es que en la revista *Vistazo* él achaca a Nebot al año o dos, diciéndole: Sr. solo era necesaria una fundación, Ud. va a descabezar el municipalismo. Febres-Cordero era un hombre institucionalista, cuando llega Nebot es un mercader, no existe la institucionalidad, la institucionalidad es un medio [...]. El que innovó la institucionalidad fue Febres-Cordero, el otro la desmanteló.

Es decir, dos visiones que se contraponen pero que han empujado un mismo proyecto político elitista en la ciudad de Guayaquil y su territorio. León Febres-Cordero a más de lo señalado anteriormente tenía la experiencia de haber sido presidente, con una visión de Estado y nación, Jaime Nebot carece de aquello y se concentró en exacerbar el localismo y regionalismo por encima del nacionalismo, el chauvinismo por encima del racionalismo, administrando Guayaquil como una ficticia *suerte de república independiente – en territorio ecuatoriano – dentro de un caudillismo despótico* alineado a los intereses de las elites guayaquileñas.

---

Martín y Jaime Cucalón de Ycaza. Sus nietos: Cucalón Dillon, García Cucalón, Cucalón González, Cucalón Calderón, Cucalón Salame, Abuhayar Cucalón, Cucalón Knopf y Cucalón Ycaza.

<sup>281</sup> Descendientes de inmigrantes libaneses que llegaron a Ecuador en 1875 conformando una colonia.

Esta política administrativa de gobierno local ha traído serias consecuencias en el territorio entre ellas la poca capacidad de resiliencia para enfrentar shocks internos o externos como por ejemplo el cambio climático. Según el estudio<sup>282</sup> de la revista Nature Climate Change, Guayaquil está entre las diez ciudades más vulnerables a inundaciones en el mundo. Según dicho estudio, el promedio de pérdidas anuales para el puerto principal en 2050 sería de \$ 2.813 millones (Flores en El Telégrafo, 2016). Entre las principales problemáticas naturales y antrópicas que agudizan este diagnóstico, están que la ciudad está 4 msnm entre los trópicos – fuertes lluvias – y la deficiente gestión del suelo urbano. Las políticas urbanas en la administración de Jaime Nebot han impermeabilizado la ciudad generando no solo el fenómeno de isla de calor sino una baja capacidad permeable del suelo, sumándose a los errores urbanos como los esteros taponados y mangle talado en el siglo anterior. Para contrastar, está el caso de la ciudad porteña de Buenos Aires que según un estudio de Netspick<sup>283</sup>, es una<sup>284</sup> de las ciudades que menos sufrirá el impacto de cambio climático en los próximos 30 años, al estar ubicada en el puesto 67 de ranking de la muestra que evaluó bajo los siguientes parámetros: 1) aumento del nivel de mar, 2) incremento de la temperatura y 3) escasez potencial del agua.

Además, la obsesión enraizada de las elites dominantes en Guayaquil de sacarle a la tierra urbana un beneficio económico como *pozos petroleros* por encima del bien común ciudadano ha repercutido en la competitividad de la urbe a nivel mundial. Una correcta configuración espacial garantiza una mejor calidad de vida urbana. Las ciudades con mejor calidad de vida son más competitivas y atraen mayor inversión. En el ranking de ciudades con mejor calidad de vida 2016 de la consultora Mercer, que incluyó 230 ciudades, Viena ocupó el primer lugar, Montevideo el puesto 78 siendo la primera en Latinoamérica, Buenos Aires (93), Santiago (94), Rio de Janeiro (118), Monterrey (108), Quito (128) y Guayaquil no existe en esta lista. Este ranking tiene como objetivo orientar a las empresas transnacionales a invertir en las mejores ciudades con derechos y garantías para una vida urbana de calidad. En el 2017, Quito mejoró su ubicación alcanzando el puesto 121 mientras Guayaquil continúa sin existir dentro del listado. Una ciudad

---

<sup>282</sup> Futuras pérdidas por inundación en las grandes ciudades costeras”, publicado en el 2013 por la revista Nature Climate Change.

<sup>283</sup> Este estudio publicado en el 2020 trabajó con la metodología del sistema de clasificación climático Köppen-Geiger y con los datos del instituto de recursos mundiales sobre escasez de agua, con la guía del ecologista Jean - Francois Bastin, profesor en la Universidad de Gante en Bélgica.

<sup>284</sup> Buenos Aires por posibles inundaciones por subida del nivel de mar, obtuvo 37 siendo su mayor amenaza. Sin embargo, en aumento de temperatura obtiene un 82 y por falta de agua o estrés hídrico un 83. Entre las tres puntuaciones logra ese puesto en el ranking oficial, estando en un mejor escenario y condiciones para afrontar el cambio climático que otras ciudades de la muestra.

con una deficiente configuración espacial que no planifica su territorio es pobre en competitividad.

Por otra parte, en el gobierno de Rafael Correa Delgado se logró que Quito sea la sede del tercer encuentro de ONU HABITAT, que comenzó el día 17 de octubre del 2016 – por una semana – para abordar temas de vivienda y desarrollo urbano sostenible, además de establecer la Nueva Agenda Urbana para lograr ciudades más incluyentes, sostenibles y resilientes. Este evento se realizó en varios edificios públicos alrededor de los pabellones de la Casa de la Cultura Ecuatoriana y contó con la gestión del ex alcalde de Quito el Dr. Augusto Barrera durante la alcaldía de Mauricio Rodas Espinel. Con la presencia del entonces Director Ejecutivo del ONU HABITAT Joan Clos y el secretario general de la ONU Ban Ki-moon, señalando que la mayoría de los problemas de las urbes obedecen a que las políticas de planificación se han visto rebasadas por asentamientos humanos que crecen sin control y que la urbanización se ha convertido en un tema estratégico de nuestra sociedad y que no puede ser abordada como un tema menor o casualidad (El Comercio, 2016). En el evento participaron 167 delegaciones de país de la ONU y se inscribieron 45.000 personas, sin embargo, la administración de Jaime Nebot no envió una delegación, mucho menos aprovechó la coyuntura internacional para mostrar su modelo de gestión urbana – calificado por él como “modelo exitoso” – y se excusó señalando que estaban ocupados preparando las fiestas octubrinas de la ciudad.

Como bien afirma la arquitecta cuencana María Augusta Hermida – doctora en Arquitectura y catedrática en la Universidad de Cuenca – en una entrevista de diario El Telégrafo (2016) el crecimiento urbanístico en el país debe tener políticas públicas que vayan hacia la sostenibilidad urbana, de no ser así se crea un modelo de “ciudad nefasta” y citó a Guayaquil como ejemplo. En el contexto, de esta urbanización sin control en Guayaquil – prácticas que también se dan en otras ciudades del país en menor medida y escala – se promulga la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) aprobada por la Asamblea Nacional el 27 de diciembre del 2016 para que la ciudadanía en su derecho a la ciudad pueda exigir lo técnicamente correcto en el espacio urbano sin responder a agendas particulares de intereses económicos y corporativos privados. Esta ley<sup>285</sup> tiene como objetivo fijar los principios y reglas

---

<sup>285</sup> La Loogtus en su glosario define *Ciudad* de la siguiente manera: “Es un núcleo de población organizada para la vida colectiva a través de instituciones locales de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Comprende tanto el espacio urbano como el entorno rural que es propio de su territorio y que dispone de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo político, económico, social y cultural de sus ciudadanos”.

generales que rijan el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo<sup>286</sup>, permitiendo configurar a la ciudad como un bien colectivo donde se administren de forma correcta los recursos naturales – desde la visión económica del georgismo<sup>287</sup> – en la búsqueda de un equilibrio en el uso y ocupación del suelo con infraestructura urbana, servicios básicos y espacios públicos de calidad. Es decir, un espacio urbano que promueva el bien común de todos y no la rentabilidad económica de unos pocos como es el caso de Guayaquil.

En realidad, el verdadero problema en Guayaquil está en que mientras no haya una institucionalización de la planificación que condicione y articule al alcalde de turno a seguir los lineamientos de lo planificado, la ciudad continúa fuera de toda lógica de planeamiento racional y organizado, sometiéndose a los intereses políticos y económicos de turno. Particularmente, la postura de Jaime Nebot de trabajar fuera de una planificación como eje para el desarrollo, para dar paso a un orden urbano con acuerdos espurios que favorece a stakeholders, le está pasando factura a la ciudad con sus múltiples problemas mal o a medias resueltos. Como bien afirma Villavicencio (2020) con respecto a la administración municipal socialcristiana y sus funcionarios: “se puede identificar una serie de actores, pero en el fondo esos no son los actores, en el fondo son los que están atrás que se benefician realmente [...] los socialcristianos funcionan de la misma manera”. Según Espinoza (2020) este modus operandi que funciona bajo las influencias que ejercen los grupos de poder locales como la JBG se ha mantenido en el siglo XXI:

siguen teniendo influencia, son los grupos de poder, los grandes negocios de Guayaquil, las conexiones con el registro de la propiedad. Correa los sacó de la Comisión de Tránsito del Guayas, tenían ahí un representante. El Presidente Correa les dijo: ¿que si tenían un negocio de transporte? y que si no lo tenían sería mejor que se retiren. Son una estructura de clase dominante que tiene muchos negocios y por donde pasa el transporte, una decisión de la alcaldía tendrá que surtir efectos de beneficio para ellos. De hecho, ¿por qué razón Metrovía no fue largo por la avenida Quito y se unió directamente a la avenida de las Américas y se metió a Pedro Moncayo? Porque los intereses tienen que ser sumamente importantes en ese tramo de las zonas de la calle

---

<sup>286</sup> En la Loogtus en el título II Ordenamiento Territorial en el capítulo I, Art.11, numeral 3 señala que: “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo”. Además, tienen la competencia de elaborar el Plan de Uso y Gestión de suelo(PUGS), donde la planificación del ordenamiento territorial es obligatoria.

<sup>287</sup> El economista Henry George (1839-1897) en su libro *Progress and Poverty* (Progreso y Miseria) de 1879, señala que los monopolios y monopolistas son parte del problema en la generación de la pobreza. El georgismo es una filosofía económica que sostiene que uno es dueño de aquello que logre crear, pero todo aquello que es proporcionado por la naturaleza, sobre todo la tierra, pertenece a toda la humanidad por igual.



9 de octubre, habría que ver en el Registro de la Propiedad y examinar esas conexiones [...].  
Tienen sus representantes en la alcaldía.

Por otro lado, se promulgó también otra ley igual de importante para frenar estos abusos de poder sobre todo en la gestión de suelo en Guayaquil, la enviada – el 6 de diciembre del 2016 – por Rafael Correa a la Asamblea nacional conocida como la Ley Orgánica para evitar la Especulación sobre el valor de las Tierras y Fijación de Tributos – conocida como Ley de Plusvalía – y promulgada por el pleno legislativo el 30 de diciembre del 2016. Tenía como finalidad gravar la ganancia extraordinaria<sup>288</sup>, donde dicha tributación serviría para ser redistribuida en los municipios para obras y proyectos. "La Ley de Plusvalía es tremendamente beneficiosa para la inmensa mayoría de los ciudadanos, para los municipios, y para los verdaderos promotores de vivienda, cuyo principal problema es encontrar suelo barato [...]impide prácticas corruptas, como la subvaloración de inmuebles y lucrar de información privilegiada" (Correa citado en Russia Today, 2018).

Se puede señalar que esta ley además buscaba regularizar el mercado inmobiliario desregulado y que en el caso de Guayaquil – representa una de las principales fuentes de acumulación de los grupos de poder locales – y así poder evitar desmedidas expansiones y abusos en el costo de viviendas producidas en la vorágine local inmobiliaria. Sin embargo, los sectores de la construcción de Guayaquil se opusieron, aduciendo que afectaría al sector de la construcción e inmobiliario y en un plebiscito de consulta popular<sup>289</sup>(ilegítimo) de siete preguntas promovida e impulsada por su sucesor Moreno Garcés – en la pregunta 6 – donde ganó el SI en forma general, esta fue derogada. Esta ley nacional, particularmente encontró una fuerte oposición por parte de la Cámara de la Construcción de Guayaquil, que en 2018 tiene como su presidente al Ing. Fernando Enrique Pita García<sup>290</sup>, quien ya había ocupado este cargo en el 2015. A pesar de su derogatoria, fue el mal manejo de la economía y la reducción de la inversión pública por parte

---

<sup>288</sup> La ley creó un impuesto de 75 % al valor especulativo del suelo. Ese tributo se aplicaba únicamente a la ganancia extraordinaria que generaran las segundas ventas de inmuebles y terrenos, cuando estas superaran los 24 salarios básicos unificados (SBU). El salario básico unificado (SBU) que rigió en el Ecuador para el año 2016 fue de USD 366. Este monto representaba un incremento de 12 dólares del salario anterior que estuvo en 354 dólares.

<sup>289</sup> Con esta consulta popular realizada el 4 de febrero del 2018 se preguntó en la pregunta 6: ¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como "Ley de Plusvalía", según el Anexo I? La mayoría (63% de los electores) se pronunció a favor del SÍ, lo que abrió el camino a la derogación de la Ley.

<sup>290</sup> El director nacional del Movimiento CREO de Guillermo Lasso, César Monge, entregó la documentación al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCST) para la postulación de Enrique Pita García, para el Consejo Nacional Electoral. Actualmente, Pita García es el Vicepresidente del Consejo Nacional Electoral y César Monge renunció a la presidencia de CRE el 18 de julio del 2020.

de Moreno Garcés y su Ministro de finanzas Richard Martínez lo que causó una contracción y afectación al sector de la construcción.

Estos excesos del uso de poder local en la administración de Jaime Nebot para el beneficio de una minoría con su deficiente administración a partir de su viciada institucionalidad también han perjudicado a lo ya construido, al patrimonio arquitectónico y urbano de la ciudad. Por ejemplo, esto quedó completamente evidenciado en el 2017 con el vergonzoso episodio de la peligrosa caída de la cruz de la Catedral Metropolitana desde un helicóptero en el centro de Guayaquil – removida como una maniobra inapropiada para su “restauración” –, ante la negativa total del municipio de asumir las competencias de preservación de patrimonio inmueble de la ciudad – entregadas por el COOTAD – y destinar presupuesto de cabildo a obras de conservación y restauración de inmuebles patrimoniales de Guayaquil.

Es evidente, que al modelo de gestión urbana implementado le hace falta principios rectores técnicos que garanticen un desarrollo sostenible. De hecho, las oportunas observaciones realizadas por el arquitecto y urbanista español experto en Planificación Urbana José María Llop Torné <sup>291</sup> en un conversatorio el 17 de marzo del 2018 en el Colegio de Ingenieros Civiles en Guayaquil en el marco de inicio de actividades del Comité Bicentenario – para celebrar los 200 años de independencia – apuntaron en general, que el urbanismo que se practica en Guayaquil está lejos de ser sustentable y explicó que una ciudad inclusiva es aquella que genera igualdad y permite que los beneficios lleguen a otros sectores, usando las políticas urbanas como herramientas para mejorar la renta de un territorio y su nivel de economía. En octubre de este mismo año, Guayaquil se ubicó entre las 10 ciudades más caras de América Latina por encima de Buenos Aires o Medellín, con base a un estudio<sup>292</sup> internacional que midió el índice de coste de vida – que incluye gastos básicos y rentas de alojamiento – con el puesto número diez por debajo de las ciudades brasileras Sao Paulo (7), Rio de Janeiro (8) y Brasilia (9). Guayaquil no solo es la ciudad con mayor desigualdad social y económica de Ecuador también es la más cara para vivir pese a que su calidad de vida urbana no lo justifica.

---

<sup>291</sup> José María Llop Torné fue director de Urbanismo y Medio Ambiente de Lleida, en Barcelona, profesor de la Universidad de Lleida y de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona de la Universidad Politécnica de Cataluña. Recibió la medalla de oro al urbanismo del Colegio de Arquitectos de Cataluña.

<sup>292</sup> El orden Mundial (EOM) es un medio de análisis internacional privado e independiente orientado a la divulgación de asuntos internacionales.

Lo señalado anteriormente, también afecta el mercado del suelo de Guayaquil y su conurbano, perjudicando a los grupos de hogares de menor renta o bajos ingresos. Como bien afirma Goytia (2016) con base en datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2012) el valor y coste del lote mínimo en el mercado del suelo de Guayaquil constituye una importante limitación a la accesibilidad de un grupo de hogares, donde el 40 % o más de los hogares no puede acceder al lote mínimo. Llama la atención y es preocupante que, de la muestra de ciudades en su estudio, el caso de Guayaquil solo es superado por la ciudad de San Salvador en El Salvador, Centroamérica.

Para concluir, en la vía a Samborondón, vía a Daule y vía a Salitre – a pesar de estos estudios urbanos y observaciones hechas por expertos locales e internacionales sobre las graves falencias del modelo urbano de Guayaquil – se continuó con el proyecto urbanizador iniciado el siglo pasado dando origen a proyectos habitacionales como Ciudad Celeste, Matices, Plaza Lagos, La Joya, Villa del Rey, Ciudad del Valle, La Gran Vittoria, etc. enlazados a sus centros comerciales como Plaza Navona, La Piazza, Centro Comercial El Dorado, Plaza Batán entre otros. Para terminar, el urbanismo de mercado dentro de proyecto político elitista – antipluralista – a manos del PSC – principalmente en Guayaquil, parroquia urbana satélite La Puntilla de Samborondón y en la parroquia urbana Satélite La Aurora de Daule – e impulsado por stakeholders continua la construcción de una ciudad altamente segregada y desigual con diferencias muy contrastantes entre ricos y pobres.

### **7.3. El principio del fin del socialcristianismo en Guayaquil: inicia la alcaldía de Cynthia Viteri**

En las elecciones presidenciales del 2017, Lenín Moreno Garcés por AP como sucesor de Rafael Correa vence en las elecciones al banquero Guillermo Lasso, candidato de su partido CREO. Acto seguido, Moreno Garcés hace pactos para cogobernar con Jaime Nebot, Guillermo Lasso y Abdalá Bucaram – este último retornado a Ecuador después de su exilio en Panamá – y comienza un proceso de Lawfare<sup>293</sup> – persecución política y linchamiento mediático – contra Rafael Correa Delgado que se encontraba ya autoexiliado <sup>294</sup>en Bélgica, país natal de su esposa

---

<sup>293</sup> Lawfare significa guerra judicial en español y constituye el uso abusivo de los procedimientos legales nacionales e internacionales, manteniendo una apariencia de legalidad, con el fin de provocar repudio popular contra un oponente.

<sup>294</sup> Los presidentes que desafiaron estructuras de poder en Ecuador fueron Eloy Alfaro, Jaime Roldos y Rafael Correa. Los dos primeros fueron asesinados-el segundo en funciones- y este último en ostracismo. El caso de

Anne Malherbe. Jorge Glas – quien había sido vicepresidente de Rafael Correa Delgado en su segundo mandato – binomio de Lenín Moreno Garcés es colocado en la cárcel, donde una de las principales motivaciones para su encarcelamiento fue haber denunciado un pacto entre Bucaram Ortiz y Moreno Garcés. Fue procesado en el 2017 por cohecho pasivo agravado según la fiscal Diana Salazar Méndez y se le dictó prisión. Su lugar en la vicepresidencia lo reemplaza María Alejandra Vicuña<sup>295</sup> que desempeñaba como Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en el gobierno de Moreno. El 9 de octubre del 2018 en Guayaquil en presencia del alcalde Jaime Nebot y María Alejandra Vicuña, Lenín Moreno anuncia que impulsaría la construcción de un tren playero<sup>296</sup> para el litoral, es decir una línea ferroviaria para cabotaje entre el puerto al sur de Guayaquil y el nuevo puerto en Posorja para el beneficio principalmente de las terminales privadas. Vicuña termina renunciando el 4 de diciembre del 2018 al ser sujeta de investigación por corrupción y hallada culpable por cobros indebidos cuando era legisladora.



Figura 92 - (Izq.) María Alejandra Vicuña, presidente Lenín Moreno y el alcalde Jaime Nebot en Guayaquil en el marco de las fiestas de octubre del 2018. (Der.) Presidente Lenín Moreno con miembros del PSC: Roberto Gilbert Febres-Cordero, Doménica Tabacchi, Carlos Luis Morales, Luzmila Nicolalde, Josué Sánchez, Jaime Nebot Saadi, Polo Baquerizo, Manuel Samaniego entre otros.

Fuente: La hora. ec; La Kolmena.

Las élites guayaquileñas con la salida de Vicuña colocan a Otto Sonnenholzer Sper como vicepresidente auspiciado por su padre Ramón Sonnenholzner Murrieta y Santiago Salem Kronfle – ambos del círculo cercano del PSC – con la venia del presidente Moreno Garcés. Santiago

---

Rafael Correa no es aislado en la región. En el 2018, Luiz Inácio Lula da Silva presidente de Brasil (2003-2010) fue encarcelado por el juez de Maringá Sergio Moro y la operación Lavajato.

<sup>295</sup> María Alejandra Vicuña, hija del economista Leonardo Vicuña Izquierdo (1942-2020), candidato a la presidencia de la República en 1996. Ex vicerrector de la Universidad de Guayaquil, asesor del contralor Carlos Pólit en 2015 y en el gobierno de Moreno fue nombrado presidente del Banco del Pacífico (estatal).

<sup>296</sup> La ruta ofrecida para el tren playero tiene como punto de partida Daule, pasando por Nobol hasta llegar a Guayaquil. De ahí sale hacia Posorja, Playas, Engabao, Chanduy, Ancón, Salinas, Punta Blanca, Ayangué, Montañita, PuertoLópez, San Lorenzo, hasta llegar a Manta.

Salem Kronfle <sup>297</sup> es padre de Claudia Salem Barakat y suegro de Otto Sonnenholzner. Otto Sonnenholzner es también hijo de Rosa Elena Sper Ziade, familiar de Alfredo Adum Ziade. Santiago Salem Kronfle, Mauricio Salem Mendoza (ex diputado por el PSC), Cristina Díaz Salem casada con Esteban Antón Iza, los Isaías, los Antón, los Salem, los Kozhaya, los Bucaram, Jaime Nebot Saadi, Alberto Dahik Garzozzi, Henry Kronfle Kozhaya, Fuad Dassum Armendariz, Adum Ziade, Fernando Dassum Arosemena, Ivonne Abuchacra de Baki, etc. son parte de la elite guayaco-libanesa, donde miembros de la Sociedad Unión Libanesa (SUL) de Guayaquil impulsaron la construcción del Club Biblos a inicios de los 80 en la vía a Samborodón para fortalecer sus vínculos empresariales y familiares.



Figura 93 - (Izq.) El ex alcalde de Guayaquil Jaime Nebot Saadi y Santiago Salem Kronfle en el hipódromo Miguel Salem. (Der.) Ramón Sonnenholzner Murrieta, Otto Sonnenholzner Sper y Claudia Salem, hija de Santiago Salem Kronfle.

Fuente: La fija revista Hípica ecuatoriana; Primicias.ec.

Por otra parte, el 22 de enero del 2019 se realizó el Foro Evaluación Ciudadana de Guayaquil sobre las políticas de desarrollo urbano en la administración municipal 2000-2018 en el Colegio de Arquitectos del Ecuador-Núcleo Guayas – en la presidencia del arquitecto Marino Ramos – con la finalidad de realizar una examinación técnica y profunda del modelo de desarrollo urbano impuesto en las últimas dos décadas. Se analizó: 1) Uso y administración de espacios públicos, 2) Acceso al suelo y vivienda, 3) Planificación, movilidad y transporte público, 4) Ecología urbana, áreas verdes y parques y 5) Seguridad pública urbana. Los especialistas y ponentes en el mismo orden fueron: arquitecto Luis Alfonso Saltos, arquitecta Patricia Sánchez Gallegos,

---

<sup>297</sup> Santiago Salem Kronfle es un empresario camaronero-Industrial Pesquera Santa Priscila- hijo de Georgette Kronfle y Miguel Salem Dibo, ex ministro de Velasco Ibarra y ex gobernador del Guayas en la presidencia de Abdalá Bucaram. En 1980 se inauguró el hipódromo Miguel Salem Dibo-construido por Salem Dibo- conocido también como el hipódromo del Buijo que se ubica en Samborodón.

abogado Xavier Flores Aguirre, la activista ambiental Andrea Fiallos y el arquitecto David Hidalgo Silva. El análisis e indicadores presentados en la evaluación no fueron alentadores, en el sentido de que las políticas urbanas impuestas sobre el territorio de Guayaquil reflejaban un estado de subdesarrollo con relación a los resultados a la fecha considerando al tiempo que dicho partido ha permanecido en el poder ejecutando su proyecto político.



Figura 94 - Foro Evaluación Ciudadana 2019 en el Colegio de Arquitectos del Guayas. (Izq.) Presentación sobre la política de espacio público en Guayaquil por el Arq. Luis Alfonso Saltos. (Der.) Arq. David Hidalgo Silva, Arq. Marino Ramos presidente del Colegio de Arquitectos del Guayas, Arq. Patricia Sánchez Gallegos, Andrea Fiallos presidenta y fundadora de la Fundación La Iguana y el Ab. Xavier Flores Aguirre en la clausura Foro Evaluación Ciudadana 2019. Fuente: David Hidalgo S.; Fundación La Iguana.

Pese a lo señalado, en Guayaquil se prepara la tercera parte del proyecto político elitista liderado por Jaime Nebot Saadi. Él opta por Cynthia Viteri como sucesora – quedando descartada Doménica Tabacchi – y ella vence en las elecciones seccionales para alcalde de Guayaquil – 2019 con el 52, 60% de votos ante Jaime (Jimmy) Jairala Vallazza por Centro Democrático(CD) – en alianza con Democracia Sí, partido político de Wilson Gustavo Larrea Cabrera- que obtuvo el 31, 80%. Josué Sánchez es colocado como vicealcalde. El régimen oficialista local está decidido a continuar con su modelo de gestión urbana que tiene como principal directriz mantener la privatización y mercantilización de servicios e infraestructuras urbanas para la acumulación privada. En estas elecciones seccionales quedan también como alcalde de Samborondón Juan José Yunez Nowak– hijo de José Yunez –, alcalde de Daule Wilson Cañizares, alcalde de Durán Dalton Narváez y como prefecto del Guayas Carlos Luis Morales – ex arquero del Barcelona S.C –, todos del partido socialcristiano y pese a ello la metropolización técnica no está en la

agenda pública local. La viceprefecta del Guayas para el periodo 2019-2023 es Dalia Susana González Rosado<sup>298</sup>.

Al inicio de su gestión Viteri Jiménez hace pública la decisión el 16 de mayo del 2019 de mantener directores de la administración de Jaime Nebot. Sin embargo, Christian Ponce Valverde – departamento de Urbanismo – junto con José Joaquín Cucalón de Ycaza – departamento de administración – fueron las nuevas incorporaciones a su administración, ratificando a 18 directores: Pedro Pablo Duart Segale, en la Dirección de Acción Social y Educación(DASE); Jorge Berrezueta, en Obras Públicas; Xavier Narváez, en Justicia y Vigilancia; Javier Coloma, en el de Ambiente; Abel Pesántez, en el de Áreas Verdes; Melvin Hoyos Galarza, en Cultura; Carlos Hernández, en Infraestructura Comunitaria; Gustavo Zúñiga Gebert, en Mercados; Patricio Medina en Recursos Humanos, Jorge Arosemena Gallardo, en Deportes. También Efrén Baquerizo – hermano de Leopoldo Polo Baquerizo Adum que fue concejal PSC desde el 2003 hasta mayo del 2019 –, en Espacio y Vía Pública, Carlos Salmon, en Terrenos; Jorge Gallardo Zavala, en Comunicación Social; Jorge Íñiguez, en Control de Gestión de las Fundaciones y Corporaciones Municipales; Juan Ramírez, en Gestión de Riesgo y Cooperación; en Salud, Ernesto Romero; Omar Stracuzzi, en Financiero y Enrique Camposano, en Vinculación con la Comunidad. Es conveniente agregar que Pedro Pablo Duart Segale – hijo del ingeniero español Francisco Duart Bravo (+) – fue nombrado gobernador del Guayas, tras la renuncia de Raúl Ledesma Huerta y que antes de la gobernación había ocupado el cargo de Ministro de Trabajo en el gobierno de Moreno. Duart Segale fue reemplazado por Jorge Acaiturri ex director de partido AVANZA de Ramiro González Jaramillo <sup>299</sup>ex prefecto de Pichincha y ex ministro de Industrias y Productividad en el gobierno de Rafael Correa.

La existencia de estos entramados familiares que gobiernan Guayaquil desde cargos públicos en el municipio y gestionan su territorio son una práctica nepotista como por ejemplo el arquitecto Christian Ponce Valverde que pasa a ocupar el cargo de Director de Urbanismo, Avalúos, Ordenamiento Territorial, quien es esposo de Bianca Dáger Gervis colocada el 5 de agosto de

---

<sup>298</sup> Susana González fue legisladora por el PSC entre 2008 y 2013 y concejala de Guayaquil por el mismo partido entre el 2014 y 2018. Tras la muerte de Carlos Luis Morales - envuelto en casos de corrupción por compras públicas durante la pandemia -en el 2020, subió como Prefecta del Guayas.

<sup>299</sup> Ramiro González, también fue presidente del Directorio del IESS. Tiene cuatro procesos en su contra en Ecuador: dos por peculado, uno por tráfico de influencias y uno por supuesta defraudación tributaria y está prófugo desde el 2017. Fue apresado en una cárcel de Lima en abril del 2019, donde la Corte Suprema de Perú no dio paso a su pedido de extradición y fue puesto en libertad.



2019 como Gerente General de la Empresa Pública de Gestión de la Innovación y Competitividad de Guayaquil (EPICO) y que anteriormente trabajaba en Sambito S.A. También, que Jorge Gallardo Zavala – ex Ministro de Economía y Finanzas en el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano – es hermano de Gloria Gallardo Zavala<sup>300</sup> que desde 2014 es gerente general de la Empresa Pública Municipal de Turismo, Promoción Cívica y Relaciones Internacionales, creada por ordenanza y con el aval del exalcalde Jaime Nebot Saadi. En el 2009, su hermano Jorge Gallardo Zavala fue condenado a cinco años de prisión por el delito de enriquecimiento ilícito por depósitos irregulares en el BAC International Bank de Panamá durante su paso por el gobierno de Noboa Bejarano (El Comercio, 2011). “Gallardo abrió una cuenta bancaria (de febrero del 2001) en el BAC Internacional Bank de Panamá, en la que depositó \$ 1’617.570 a nombre de la Sociedad Shanico Trading S.A” (El Universo, 2009).

Para el 6 de junio del 2019, Jorge Berrezueta – que estuvo desde la época de León Febres-Cordero – fue reemplazado por Juan Gabriel Vera Grunauer – del grupo Vera – consultora Vera & Asociados<sup>301</sup> que fiscalizó la reconstrucción del Terminal Terrestre de Guayaquil (TTG) y la construcción del Terminal Terrestre Municipal Pascuales – quien solo estuvo cuatro meses y fue reemplazado por el ingeniero Carlos Vera Muthre. El 4 de octubre del 2019, Jorge Gallardo Zavala fue reemplazado por Andrea González<sup>302</sup> quien trabajó anteriormente en la alcaldía de Mauricio Rodas en Quito como secretaria de Comunicación y que firmó en los últimos cuatro meses de su mandato contratos por \$2,2 millones dólares de gastos en publicidad y producción radial para difusión de la imagen, obras, gestión y políticas públicas de su administración, donde figura un contrato por \$ 300 mil dólares con Petlife S.A – creada en el 2002 y cuya actividad principal es servicios para animales domésticos – de Diego Perdomo Asuf y Roberto Cucalón Espinoza. Cucalón y González tienen un ahijado en común (El Universo, 2019).

Durante los últimos años de la administración de Jaime Nebot, su modelo de gobierno fue criticado por profesionales, académicos y técnicos locales argumentando la falta de planificación

---

<sup>300</sup> Gloria Gallardo Zavala fue concejala de Guayaquil, directora de noticias de Ecuavisa en 1990. Fue promotora cívica de la alcaldía de León Febres-Cordero (1992-2000). Fue en el 2000 concejala de Guayaquil por el PSC, cargo al que renunció para postularse como vicepresidente con Oswaldo Hurtado. Fue diputada por el PRIAN y destituida por el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador.

<sup>301</sup> La consultora Vera & Asociados (CVA) fue fundada como una empresa en consultoría en servicios de ingeniería en 1981 por el ingeniero civil Francisco Vera González.

<sup>302</sup> Andrea González graduada de periodista en la Universidad Laica Vicente Rocafuerte (ULVR), fue productora de Teleamazonas entre 1994-2006, Productora General de Ecuavisa (2006-2012), productora general de Gamatv (2012-2014), Gerente Producción Ecuavisa en Quito (2014-2015), Directora de Comunicación Metro de Quito (2016-2018) y desde el 2016 hasta el 2019.



evidente para el desarrollo del territorio. La alcaldesa Viteri Jiménez decide abrazar el discurso de planificación sin embargo en la praxis mantiene el statu quo del desarrollo y gestión de suelo. En respaldo al régimen oficialista local, la Cámara de la Construcción de Guayaquil (CCG), el 11 de julio del 2019 organizó un conversatorio acerca del diseño de ciudades con expertos de la firma internacional Gensler con la finalidad de crear una entidad interinstitucional denominada Instituto de Planificación Urbana para mantener y legitimar el proyecto elitista de urbanización en la ciudad. Cabe señalar que en la directiva de CCG están como presidente el Ing. Carlos Repetto Carrillo, vicepresidente Arq. Virgilio Gozenbach Abad y como directores Ing. Luis Fernando Illingworth, Ing. Cristina Garzozi Puig casada con León Bjarner Febres-Cordero – hija de Roberto Garzozi Bucaram<sup>303</sup> y María Teresa Puig y hermana de Bianca Garzozi casada con Carlos Ortega Santos, hijo de Carlos Ortega Maldonado – entre otros. León Bjarner Febres-Cordero vinculado al PSC es nieto León Febres-Cordero Ribadeneyra.

En adelante, mientras se generaba expectativa por el nuevo discurso municipal de planeación el 19 de agosto del 2019, Cynthia Viteri hizo la adjudicación a Samuel Reyes presidente de Valango del contrato municipal para la recolección de basura 2020-2027, dentro del consorcio junto con Urvaseo junto con la empresa española Urbaser. Samuel Reyes es el presidente de Urvaseo y se aseguró un presupuesto 402 millones de dólares sin comprometerse a cambiar e invertir en sistema de recolección de basura de carga lateral como por ejemplo ya se usa en Quito, Babahoyo, Riobamba, etc. Valango continua en el negocio de la basura desde 1994 con diferentes nombres Vachagnon, Puerto Limpio y Urvaseo y a pesar de ofertar un servicio deficiente e insuficiente – principalmente en la periferia donde se produce más basura – donde, inclusive ha recibido críticas por parte del observatorio ciudadano de servicios públicos en el 2009 y por la veeduría ciudadana de recolección de basura (2010-2011). Karla Aguas es la vocera de la empresa – que colabora a sostener la privatización – y se encarga de tergiversar la realidad del problema de la basura en Guayaquil, responsabilizando a la ciudadanía – a la cultura guayaquileña – del mal servicio por la no modernización del servicio y la falta de contenedores – de 2400 o 3200 litros de almacenaje – en la ciudad. Para contrastar, la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito (EMASEO) cuenta ya con 4529 contenedores en distintas zonas de la capital. Otro caso de modernización y mejoramiento del servicio de recolección de basura en el Ecuador fue implementado por la alcaldía de Manta, con un sistema soterrado de

---

<sup>303</sup> Roberto Garzozi Bucaram es padre de Claudia Garzozi Puig que está casada con Ricardo Lince Salcedo, hijo de Fernando Lince Cazares.

recolección de desechos sólidos que solamente permite visualizar el buzón de depósito a nivel del suelo. Mientras, Puerto Limpio en el 2018 reportó utilidades por 12 millones de dólares según la Superintendencia de Compañías.

Para continuar, el 8 de diciembre del 2019 junto a los directivos de diario El Universo Carlos y Cesar Pérez Barriga<sup>304</sup>, la alcaldesa ofrece entregar un Plan Maestro – denominado Master Plan – para Guayaquil para los próximos 50 años (hasta el 2070) el 9 octubre del 2020, fecha donde la ciudad cumple su bicentenario. Cabe mencionar que los Pérez Barriga son nietos del machaño Ismael Pérez Pazmiño fundador de diario el Universo en 1921 y padre de los Pérez Castro. Inclusive, Ismael Pérez Castro casado con María Teresa Perasso consolidó el diario, Sucre Pérez Castro (1903-1994) casado con Rosa Piedad Baquerizo fue director-gerente, Francisco Pérez Castro casado con Ana Rosa Laura Febres-Cordero fue principal redactor y Efraín Pérez Castro casado con Diamela Camacho, hija del Fulton Camacho Navarro. Con respecto a esta planificación urbana ofrecida, Gaitán Villavicencio (2020) señala:

lo está planteando en un año y eso no se puede hacer en un año. Segundo, el otro problema que hay es que [...] está planteando una mentira, primero el municipio no lo está haciendo porque: ¿qué es lo que pasó? ¿qué es lo que hizo Nebot? es que casi hizo desaparecer la planificación urbana. Hizo cambiar la DOIT -Dirección de Ordenamiento Integral Territorial- del organigrama funcional y estructural.

En efecto, en el organigrama estructural presentado por el municipio de Guayaquil para el periodo 2014-2019, la DOIT ya no está, queda incorporada en la antigua Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registro (DUAR), fusionando ambas y quedando en la actual Dirección de Urbanismo, Avalúos y Ordenamiento Territorial(DUAOT), donde además se crea la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales. Según Villavicencio (2020), esa planificación “la tienen con una empresa privada [...] Vera&Asociados”. Esta visión de hacer ciudad desde lógicas privadas para beneficiar grupos económicos apoyada por autoridades municipales con una visión de hacienda de lo público como resultado ha dejado grandes asimetrías y exclusión en el territorio. Esta gestión del suelo motivada por intereses particulares – que en el fondo minimiza el poder

---

<sup>304</sup> Carlos Pérez Barriga es Director del Diario el Universo desde el 2003-desde el fallecimiento de su padre Carlos Pérez Perasso- junto con sus hermanos Cesar Pérez Barriga y Nicolás Pérez Lappenti como directivos. Rafael Correa demandó al diario y a los hermanos Pérez exigiendo el pago de 40 millones de dólares y tres años cárcel por un artículo de opinión publicado maliciosa e irresponsablemente.

de la planificación pública reemplazando por una planificación privada – y que además es posible por el secuestro del aparataje municipal y su rectoría en el suelo, continúa ampliando la brecha social y económica de Guayaquil.

Esta planificación anunciada en la alcaldía de Viteri, que en gran parte sigue los lineamientos trazados por su antecesor, es solo una fachada para disfrazar intereses particulares como necesidades y objetivos colectivos de la ciudadanía. Para el arquitecto Arguello (2020) con esta supuesta planificación se apunta a lo siguiente:

tengo la impresión que ella cuando está hablando de planes maestros está tratando de vincular el desarrollo de la ciudad a grandes macro proyectos de desarrollo, no necesariamente municipales. Por ejemplo, el aeropuerto nuevo, no es absolutamente municipal porque es de la Fundación Aeroportuaria que es propietaria de la tierra. La participación municipal está en los terrenos del antiguo aeropuerto y ese proyecto ha sido muy cuestionado. En teoría a mí también me gustaría que ahí fuera un área verde, pero el hecho cierto es que ese es parte del capital que necesitan para poder iniciar los trabajos en el nuevo aeropuerto. Entonces tienen que explotarlo lo máximo posible [...]el otro es el puerto de Aguas Profundas en Posorja.

Precisamente, el grupo Vera está impulsando estos intereses con el pretexto de un nuevo aeropuerto cuando la ciudad tiene un bajo ingreso de visitantes internacionales por vía aérea – pasajeros internacionales entre salidas, arribos y tránsito internacional no alcanza 3.5 millones anuales – debido a la pobre internacionalización de la ciudad producto del modelo de gestión urbana imperante y su fracaso para consolidarse como un destino líder en turismo <sup>305</sup>a nivel regional y mundial. De hecho, el grupo Vera que ya había participado en el diseño de la “Nueva ciudad” con Perkins Eastman, también hizo los siguientes estudios para el municipio: Diseños de la autopista alterna a la vía a la Costa y al nuevo aeropuerto internacional en las zonas de Chongón-Daular y el diseño conceptual y apoyo a Concesión para el Nuevo Aeropuerto Internacional de Guayaquil (NAIG) (LEIGHFISHER). Por otro lado, Jaime Nebot había engañado a la ciudadanía ofreciendo el nuevo aeropuerto para el 2024, aunque la ampliación de la concesión del actual aeropuerto ya estaba acordada. El 19 de febrero del 2019, la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil (AAG), ente municipal que supervisa la concesión y la concesionaria TA-

---

<sup>305</sup> Guayaquil en el 2016 ganó el premio internacional de Destino Líder de Viajes de Negocios de Sudamérica 2016, otorgado por la World Travel Awards. También, se hizo de esta distinción en el 2017, 2018 y 2019. Holbach Muñetón Zaporta, presidente de la Cámara de Turismo del Guayas ha apoyado esta manipulación publicitaria que mantiene subdesarrollada a la ciudad en materia de turismo integral en el mercado global.

GSA que administra la terminal aérea José Joaquín de Olmedo, firmaron una adenda para extender la concesión hasta el 27 de julio de 2029. A esta falta de transparencia de la información, Viteri Jiménez (en Expreso, 2019) agregó: “el cronograma de trabajo previo señala que en 2029 estaríamos inaugurando la primera etapa, en construcción desde el 2023. Y se irían completando las tres etapas (la etapa 2, del 2032 al 2034; y la 3, de 2042 al año 2044)”. Llama la atención que Viteri termina su mandato en el 2023 año en que supuestamente comienza la construcción del nuevo aeropuerto ofrecido en la alcaldía de Jaime Nebot. Esta parafernalia política está en función de ambiciosos intereses inmobiliarios en este sector y no está basada en una planeación honesta para con los ciudadanos.

Dentro de esta agenda política del PSC y stakeholders, al interior del municipio se produjo otro cambio cuando el 9 de enero del 2020, la alcaldesa Cynthia Viteri hace pública la decisión de dividir la Dirección de Urbanismo y Ordenamiento Territorial (DUOT) municipal en: Dirección de Control, Construcción, Avalúos, Catastro, Control Minero y Topografías y Dirección de Planificación, Urbanismo, Ordenamiento Territorial. Además, colocando a la arquitecta María Lorena Apolo para impulsar los planes a corto, mediano y largo plazo de urbanismo en su gestión como por ejemplo Urdesa Distrito Creativo, reactivación del centro y la creación del barrio chino y además señaló que cuenta con la asesoría del arquitecto Florencio Compte Guerrero, decano de la Facultad de Arquitectura y Diseño (FAD) de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil(UCSG).

Particularmente, en Urdesa la alcaldesa Viteri Jiménez continuó con la política de privatización del espacio público con el proyecto de la Plaza Jerusalén<sup>306</sup> – inaugurada el 19 de noviembre

---

<sup>306</sup> Plaza Jerusalén es un proyecto que violenta el Cootad y la ordenanza vigente de erección de monumentos que requiere aprobación del Concejo Cantonal. Además, es controversial debido a que la ciudad de Jerusalén es considerada Santa por sus tres religiones: judaísmo, cristianismo e islam y el municipio bajo un sesgo religioso político de proselitismo permitió solo referenciar en el proyecto al judaísmo relacionado a Israel.

del 2018 – sobre el antiguo Parque Uruguay<sup>307</sup>, motivada por la comunidad judía<sup>308</sup> de Guayaquil, entre ellos el grupo Czarninski<sup>309</sup> y construida por Inmomariuxi sin un vínculo contractual con el Municipio de Guayaquil como señaló el procurador síndico municipal Dr. Miguel Hernández Terán en el oficio DAJ-2019-13351. Esto generó malestar en la comunidad cristiana e islámica de Guayaquil, así como controversia<sup>310</sup> entre diversos países en un contexto de conflicto entre Israel y Palestina. En el 2020 el abogado guayaquileño Jacobo Quintero-Touma denunció este ilícito.

En este contexto, el vicealcalde Josué Sánchez intentó privatizar el parque Jerusalén-conocido coloquialmente como el parque de Urdesa – como una extensión de Guayarte – diseño de los arquitectos Janina Cabal<sup>311</sup> y Juan Xavier Chávez<sup>312</sup>—sin embargo, los moradores del barrio se manifestaron en rechazo de dicha pretensión. Ambas intervenciones nacen a raíz del proyecto de Hotel Royal Hideaway Guayaquil del grupo hotelero español Barceló gestionado por el arquitecto Patricio Agreda Aguirre y el arquitecto José Miguel Rubio, ex director de Urbanismo, Avalúos y Ordenamiento Territorial con visto bueno del exalcalde y bajo aprobación del Concejo Cantonal como una construcción en “régimen de excepción<sup>313</sup>”. Al concretarse en un futuro nuevamente se privatizarían las orillas del estero Salado y sin mayores consideraciones del

---

<sup>307</sup> En este parque se encontraba el monumento de José Gervasio Artigas, Prócer de Nacionalidad Uruguaya entregado por la República Oriental del Uruguay a la Ilustrísima Ciudad de Guayaquil. En su pedestal había una placa de bronce con fecha del 7 de diciembre de 1987.

<sup>308</sup> La comunidad judía del Ecuador fue fundada en 1938 bajo el nombre de Asociación de Beneficencia Israelita de Quito. Fue creada por Julio Rosenstock, originario de Austria, que llegó primero al país en 1914 contratado para la construcción de una parte del ferrocarril en Ecuador. Según Abraham Vigoda (2018) presidente de la comunidad judía en Ecuador con sede en Quito, la comunidad judía de Quito es la más grande con alrededor de 600 personas.

<sup>309</sup> Alfredo Czarninski Sidermann (1916-2003) nacido en Prusia oriental y casado con Ruth Baier, fue un comerciante radicado en Guayaquil, fundador del grupo El Rosado y Mi comisariato. Es padre de Jhonny Czarninski Baier. Los judíos llegaron principalmente por barcos a ciudades puertos como Guayaquil en Ecuador. En Guayaquil hay aproximadamente 80 a 100 personas judías. En Urdesa está ubicado el consulado de Israel para Guayaquil.

<sup>310</sup> En noviembre del 2019 la Cancillería de Ecuador se pronunció con respecto al parque Jerusalén señalando que viola el derecho internacional, contando la historia con un sesgo que violenta la posición internacional del Ecuador.

<sup>311</sup> Janina Cabal es una arquitecta guayaquileña, principal del prestigioso Estudio de Arquitectura Cabal & arquitectos fundado en el 2003. Participó en el diseño para la plaza Guayarte. Janina Cabal en su trayectoria principal ha diseñado y construido residencias de lujo principalmente en el sector de la vía a Samborondón.

<sup>312</sup> El arquitecto Juan Xavier Chávez es principal del Estudio de Arquitectura Chávez Arquitectos. Diseñó la plaza Rodolfo Baquerizo Moreno, proyecto desarrollado por la Fundación Malecón 2000 en el Malecón del estero Salado. Entre el 2009 y 2012 fue ejecutivo de la promotora inmobiliaria PRONOBIS, con el cargo de subgerente de operaciones. Participó en el diseño de Guayarte junto a los arquitectos Jaime Andrés Ortega Oneto y Janina Cabal.

<sup>313</sup> En esta gestión también participaron el arquitecto Ricardo Coronel Medina como subdirector de Uso de suelo, Control de edificaciones y Urbanizaciones y la Arq. Sara Navarrete Noriega como Jefe de Suelo, Control de edificaciones y Urbanizaciones. La Arq. Natasha Gámez Ayoví como jefe del dpto. de Ordenamiento Territorial

impacto ambiental<sup>314</sup>. Este hotel podía ser pensado en una ubicación distinta, en otro sitio de Urdesa por ejemplo en alguna área cedida al municipio (ACM), en otro terreno particular sobre la calle Circunvalación Sur – que no colinde con el estero – o por ejemplo en la calle Balsamos.

En realidad, la administración de Viteri Jiménez, en su busca de legitimidad hace una alianza con la UCSG con la intención de blindar su discurso de planificación – desmarcándose cada vez más del discurso de regeneración urbana de su antecesor – y firma un convenio el 20 de febrero del 2020 en presencia del Rector de la Universidad Mauro Toscanini Segale. Es necesario subrayar que Mauro Toscanini fue nombrado Ministro del Interior en el gobierno de Moreno el día 27 de abril del 2018 en reemplazo de César Navas, donde también asumió Oswaldo Jarrín como Ministro de Defensa en sustitución de Patricio Zambrano en el marco de eventos vinculados con los atentados en frontera Norte en la provincia de Esmeraldas. Esto eventos iniciados el 7 de enero del 2018 tuvieron como consecuencia el no esclarecido asesinato de tres trabajadores de diario El Comercio: Javier Ortega, Paul Rivas y Efraín Segarra. Toscanini Segale <sup>315</sup>contribuyó a la reinstalación de un departamento de inteligencia estadounidense en Ecuador – una Oficina de Cooperación de Seguridad con los Estados Unidos anunciada por Oswaldo Jarrín el 2 de agosto del 2018 – en acuerdo con el embajador<sup>316</sup> de Estados Unidos en Ecuador Todd Chapman (El Comercio, 2018).

Este acuerdo interinstitucional – convenio – entre la alcaldía de Guayaquil y el UCSG básicamente permite a la Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de Guayaquil facilitar la información necesaria para que la FAD a través de una Unidad de Estudios Urbanos, ejecute acciones, programas y proyectos para la planificación de la ciudad. La FAD cuenta con el Instituto de Planificación Urbana y Regional (IPUR) – en la actualidad se llama Instituto de Hábitat

---

solicitó a Coronel Medina en el MEMO-OT-2018-225 el 30 de noviembre del 2018 que el proyecto sea socializado con propietarios y moradores aledaños.

<sup>314</sup> En el oficio municipal DMA-2020-0545 con fecha 5 de febrero del 2020, en respuesta a la Ab. Martha Herrera Granda, secretaria del Concejo Municipal, se informa por parte del Ing. Bolívar Coloma Valverde – Director de Ambiente - que no se encontró en sus archivos de la licencia ambiental para el proyecto Royal Hideaway del grupo hotelero Español Barceló.

<sup>315</sup> Mauro Toscanini renunció el ministerio de Interior el 2 de septiembre del 2018 y fue reemplazado por María Paula Romo. Todd Chapman fue colocado el 30 de octubre del 2019 por el presidente Donald Trump como embajador de los Estados Unidos en Brasil durante el gobierno de Jair Bolsonaro.

<sup>316</sup> Todd Chapman después de lograr tal objetivo sería reemplazado por Michael J. Fitzpratt el 17 de agosto del 2019, nombrado por la Casa Blanca de la presidencia de Donald Trump. Como antecedente, Rafael Correa en julio del 2009 pidió desalojar a militares de Estados Unidos de la base militar de Manta, que ocupaban desde 1998 cuando el presidente Mahuad le cedió al gobierno estadounidense el control de las instalaciones aéreas militares de la Fuerza Aérea ecuatoriana en Manta para según el gobierno de la presidencia de Bill Clinton, combatir el narcotráfico.

y Diseño – desde 1989 y que desde el 2013 está enfocado en trabajar líneas de investigación sobre desarrollo urbano junto con el grupo de investigación Observatorio Urbano y Territorial a cargo del arquitecto Ricardo Pozo como coordinador desde el 2018.

Estos intentos por impulsar la planificación elitista bajo un disfraz de planificación pluralista y académica solo coadyuvan a continuar con su proyecto político histórico en el siglo XXI, en su tercera fase o versión al mando del PSC. Para el arquitecto Felipe Espinoza (2020) el panorama es el siguiente:

observando la teoría general de patrones, las huellas, los hechos, acciones [...] no tengo grandes expectativas de que vayan abordar la planificación, insisten de este tema en seguir trabajando dentro del cantón y apuntalar algún problema metropolitano a través de ciertas obras como los dos puentes que lanzó Nebot sobre el río. El tema es que en el 2050 seremos cinco millones de personas, Guayaquil tendrá cerca de un millón de vehículos y [...] yo veo que no hay planificación, no existe planificación, incluso hay una fuerte tendencia desde el punto de vista de los intereses económicos más bien de llevarnos a un federalismo, esa es la posición de los grupos de poder, encaminar a eso. No integrar el territorio, sabiendo que tenemos un río, [...] pero ese río ni siquiera lo usa ni un lado ni el otro lado. Entonces, nosotros podríamos coger un círculo en el norte por el PAN (Puente Alterno Norte) con el puente sur y hacer un ovoide y en medio el río, hacer toda la movilidad fluvial, la conectividad del tren elevado, la metrovía que siga funcionando, se alimenta. Sería un arma poderosa de planificación metropolitana para trabajar la economía de escala porque los negocios los pusiera aquí y no en vía a la Costa. Aquí está la gente, pero los quieren llevar allá porque hay intereses los dueños de la tierra. Detrás del Daular, se cree que los Pérez son los dueños y ahora se entiende esa estructura y lógica de poder, y quien va a pagar ese desplazamiento es el pueblo de Guayaquil.

De hecho, lo planteado por el arquitecto Espinoza funciona hace mucho tiempo ya en ciudades europeas como Berlín con el río Sprea y Londres con el río Támesis donde se forman canales navegables fluviales que se conectan al mar Báltico y mar del Norte respectivamente, articulando una eficiente la movilidad intermodal terrestre, fluvial y naviera en estas ciudades. Es decir, planificar la ciudad de forma coherente en torno a la movilidad, que es su principal e irresuelto desafío. Sin embargo, la ATM adjudicó una consultoría en noviembre del 2019 por \$ 202.050 dólares para estudios de impacto ambiental para la segunda fase del transporte Aerovía que incluye dos rutas: Samborondón-Malecón Simón Bolívar y Mapasingue-Urdesa – centro (El Universo, 2020). El único lugar donde la Aerovía hubiera sido pertinente era inicialmente en Mapasingue, para comunicar su parte baja con alta, el resto de lo propuesto esta fuera de

toda lógica racional y tiene intereses económicos por los contratos de construcción y las concesiones para la operatividad. En el estudio municipal entre las dos rutas están contabilizadas 10 estaciones (6 en la ruta Mapasingue-Urdesa-centro y 4 en la ruta Sambodorndón-Malecón Simón Bolívar) más 2 en estudio que cotizadas referencialmente a USD 33,5 millones por cada estación en la primera fase sería una inversión innecesaria – para las 12 estaciones nuevas – de aprox. de 402 millones de dólares en caso de concretarse. Ambas rutas como están propuestas son ilógicas e impertinentes, principalmente la ruta Samborondón – Malecón Simón Bolívar.

Por otro lado, para contrastar con Guayaquil es pertinente revisar las acciones tomadas en temas de planificación por parte de la gestión de otras dos alcaldesas de América Latina, como es el caso de Claudia López en Bogotá y Claudia Sheinbaum en ciudad México. En el caso de Bogotá, para inicios de noviembre del 2019, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) promovido por su antecesor Enrique Peñalosa, quedó descartado tras que la mayoría en el Concejo de Bogotá votó a favor de su veto, debido a que este plan no se alineaba integralmente al metro proyectado y anhelado por la ciudadanía hace varios años. Claudia López enfatizó que su POT estaría basado en el metro de Bogotá y lo describió como: “un nuevo POT que proteja la estructura ecológica, base su transporte en red metro, descontamine, integre y nos haga líderes en desarrollo sostenible” (Vanguardia, 2019).

También es interesante observar por ejemplo como la jefa de gobierno Claudia Sheinbaum de ciudad de México impulsó la Ley de Planeación que fue aprobada por los legisladores mexicanos locales el 11 de diciembre del 2019 en el Congreso de Ciudad de México. Esta ley busca marcar los lineamientos del desarrollo urbano para los próximos 20 años, creándose además el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva con injerencia en todo el sector inmobiliario: cambios de uso de suelo, límites de altura en las construcciones, actualización de planes de desarrollo urbano, gestión sustentable del agua, medio ambiente, vivienda, movilidad y la asignación del presupuesto para estos temas, entre otras tareas. Esta iniciativa es positiva por impulsar la institucionalización de la planificación desde la ley, incluyendo la creación de una entidad para el urbanismo técnico – como la experiencia alcanzada con el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) a mediados de los 60 –, lo que también busca impedir el clientelismo entre intereses particulares y económicos de stakeholders en el diseño urbano. En ambos casos, hay una real voluntad política para trabajar una planificación coherente y una institucionalización de la misma pensando en la colectividad y no en el beneficio de ciertos grupos desarrollistas – inmobiliarios – que ejercen presión para propiciar normativas



urbanas y cambios en el uso de suelo que les permita capturar incrementos en el valor del suelo dentro de prácticas especulativas (Cuenya y Corral, 2011).

La falta de un norte en materia de planificación y desarrollo urbano motivó la visita del colombiano Guillermo Peñalosa<sup>317</sup> – presidente de la Organización Ciudades 8-80 – en representación de Corporación Andina de Fomento/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) a Guayaquil para asesorar a la alcaldesa y sus funcionarios de la alcaldía, donde recomendó evitar la expansión territorial. En su conferencia *Ciudades Sostenibles* en el Salón Municipal sugirió que el municipio de Guayaquil debería: democratizar el uso del espacio público, apostar por la movilidad sostenible, tener aceras de calidad para los peatones, arborización urbana, construcción de parques de calidad en la periferia, planeación e implementación de ciclovías recreativas, densificar la ciudad, frenar su desmedida expansión y recuperar el centro, entre otras indicaciones. Es decir, materializar un proyecto de ciudad que como principal beneficio ofrezca posibilidades para una vida urbana plena y saludable, frenando el modelo implementado que no es compatible con una sostenibilidad urbana en sus tres dimensiones: ambiental, social y económico. Además, que no es bueno para la salud física y mental de los guayaquileños. Una de las principales críticas que hizo Peñalosa en su presentación con respecto a la urbe porteña fue: “si uno sobrevuela Guayaquil, es muy fácil ver cuáles son los barrios ricos y cuáles son los pobres, porque en los ricos hay árboles y parques, y en los pobres no hay casi parques” (El Universo, 2019). En concordancia con las observaciones de Peñalosa en el 2019, la CAF en un informe del 2013 – entregado al exalcalde Jaime Nebot – ya había alertado sobre el crecimiento de Guayaquil bajo el modelo aplicado – con un enfoque opuesto al de una ciudad verde, inclusiva y sustentable – y lo describió como: “lotes pequeños para las viviendas, aceras y accesos estrechos, limitadas áreas verdes, y en general una clara tendencia hacia la impermeabilización del suelo urbano” (Flores, 2020).

A inicios de octubre 2019 en el país se vivieron jornadas de protesta y rechazo al decreto ejecutivo 883 que eliminaba los subsidios de la gasolina y diésel, reformas motivadas por los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los indígenas y distintos sectores de

---

<sup>317</sup> Guillermo Peñalosa Londoño es hermano de Enrique Peñalosa quien fue alcalde de Bogotá en dos ocasiones (1998-2000) y (2016-2019). Fue director del Departamento de Parques, Deporte y Recreación de Bogotá y encargado del Plan Maestro de Recreación y Parques de Mississauga en Canadá.

Quito en una manifestación en las calles de la capital denominada la “revolución de los Zánganos” fueron brutalmente reprimidos-hubo muertos<sup>318</sup>, detenidos y heridos inclusive con pérdidas oculares- por la fuerza pública bajo las ordenes de la Ministra de Gobierno María Paula Romo y del Ministro de Defensa Fausto Oswaldo Jarrín. En esos, días el presidente Moreno fue a Guayaquil-Samborondón para refugiarse ante un posible derrocamiento y “trasladó” la Sede de Gobierno a Guayaquil el 7 de octubre del 2019. Los manifestantes quiteños y los indígenas liderados por Jaime Vargas – Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) – y Leonidas Iza lograron que se derogue el decreto el día 14 de octubre del 2019 tras una mesa de negociación entre el presidente Lenin Moreno con su equipo económico entre ellos el ministro de Finanzas Richard Martínez y los dirigentes indígenas con la mediación de las Naciones Unidas a través de su representante Arnaud Peral.

Esas jornadas en Guayaquil son recordadas por: la violenta represión que sufrieron guayaquileños por la fuerza pública, la marcha convocada por Jaime Nebot donde participaron sus simpatizantes – miembros de la elite local beneficiada de su modelo de gestión urbana – en contra de las protestas y la decisión de la alcaldesa Viteri Jiménez de cerrar y bloquear con volquetas los puentes de la Unidad Nacional por rumores de que manifestantes indígenas llegarían a Guayaquil desde la Sierra. En la esquizofrenia de Nebot Saadi y Viteri Jiménez los “indígenas querían destruir Guayaquil”. El 31 de octubre del 2019, Cynthia Viteri recibió la visita de Consejo Supremo de la Masonería del Ecuador, para felicitarla por su gestión mencionándose por parte de Guillermo Campaña Arévalo, Soberano Gran Comendador de la Logia que “Guayaquil es una ciudad masónica”. De hecho, las protestas en Ecuador motivaron otras marchas y manifestaciones en la región, entre ellas la ocurrida en Chile donde los chilenos se manifestaron contra el aumento en el costo del pasaje del metro y que derivó en una gran revuelta contra los 30 años del modelo político y económico instaurado por Pinochet, exigiendo una nueva Constitución<sup>319</sup> al gobierno de Sebastián Piñera.

---

<sup>318</sup> En la paralización del país por las protestas en contra de las medidas tomadas por el gobierno de Moreno Garcés del 3 al 13 de octubre hubo 8 fallecidos. Según cifras oficiales 1.507 heridos y 1.330 detenidos.

<sup>319</sup> En Chile el plebiscito nacional inicialmente estaba para el 26 de abril de 2020 y posteriormente fijado para el 25 de octubre debido a la pandemia de COVID-19. Los ciudadanos decidieron por un rotundo 78% para reemplazar la vigente Constitución, redactada durante el régimen militar de Augusto Pinochet (1973-1990).

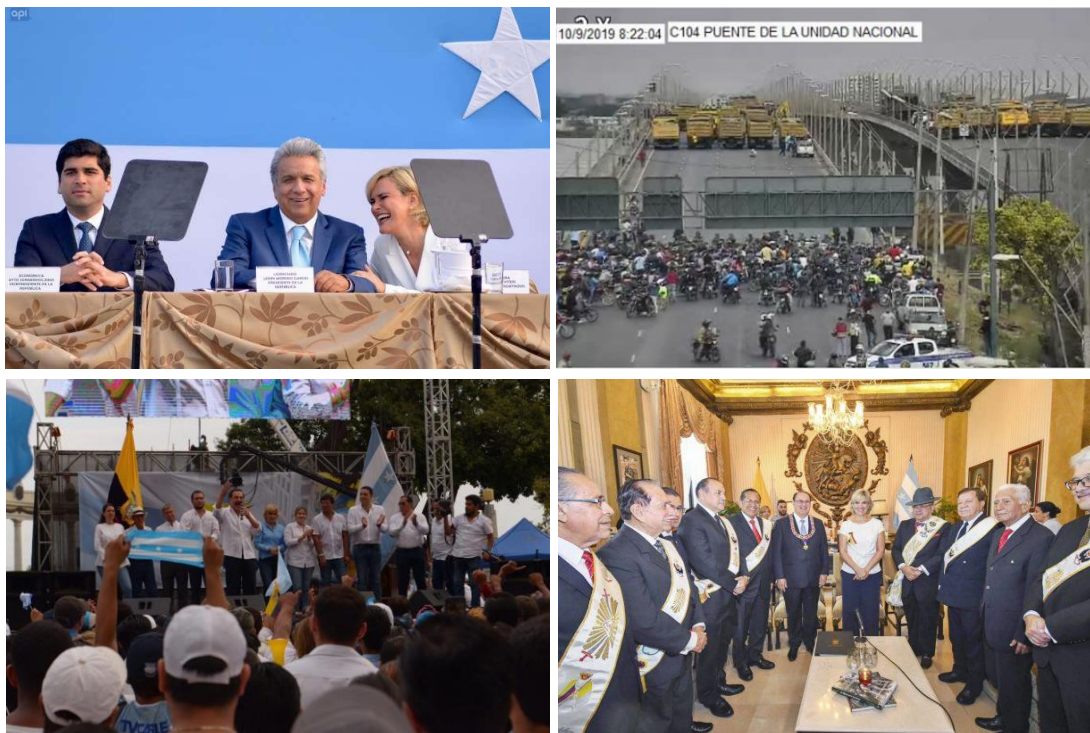


Figura 95 - (Superior) Otto Sonnenholzner Sper, presidente Lenín Moreno y la alcaldesa Cynthia Viteri en acto conmemorativo por las fiestas julianas en Guayaquil en 2019 y Volquetas sobre puentes de la Unidad Nacional por decisión de la alcaldesa Cynthia Viteri durante protestas de octubre del 2019. (Inferior) Exalcalde Nebot y alcaldesa Viteri Jiménez junto con otros miembros PSC en un acto político durante protestas de octubre del 2019 y Visita del Consejo Supremo de la Masonería del Ecuador al municipio de Guayaquil para felicitar a Cynthia Viteri por su labor como alcaldesa el 31 de octubre del 2019.  
Fuente: la hora.ec; Primicias.ec; Diario Qué!.

### 7.3.1. Pandemia del Nuevo Coronavirus en Guayaquil

Ante las alertas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) por la propagación del nuevo coronavirus en China y Europa, Ecuador a través de la ministra de Gobierno, María Paula Romo, el 29 de febrero del 2020, anunció la suspensión de eventos de concurrencia masiva en Guayaquil y Babahoyo. Esto tras la confirmación por parte de la Ministra Salud Catalina Andramuño del primer caso de covid-19, correspondiente a una mujer ecuatoriana que llegó al país desde España. A pesar de que Ecuador tomó medidas de control para mitigar contagios por covid-19, sus controles por parte del Ministerio de Salud Pública (MSP) en aeropuertos internacionales como el de Guayaquil, fueron deficientes. Italia y España a finales de febrero ya presentaban una curva de contagios creciente y estos países rápidamente se convirtieron en el foco de la pandemia en Europa Occidental. En ese escenario europeo de incertidumbre, estancamiento de la economía, contagios e inicios del confinamiento recomendado por la OMS,

Ecuador recibió el retorno de muchos ecuatorianos que tras el feriado bancario del país en 1999 habían inmigrado a Europa principalmente a España e Italia en busca de oportunidades. El gobierno de Moreno Garcés conformó el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) liderado por el vicepresidente Otto Sonnenholzner Sper<sup>320</sup> y María Paula Romo, ministra de Gobierno el 1 de marzo del 2020. Luego, la ministra de Salud Catalina Andramuño renunció el 22 de marzo – volviendo a su puesto anterior dentro del Ministerio – acusando al gobierno de no disponer de presupuesto necesario para combatir el virus.

Por otro lado, el gobernador del Guayas Pedro Duart Segale<sup>321</sup> permitió el día 4 de marzo del 2020 un juego de fútbol por la Copa Libertadores de América en Guayaquil entre Barcelona S.C e Independiente del Valle con público, señalando que si se cancelaba dicho evento sería un caos para la ciudad y además manifestó: “el virus más peligroso es el miedo, pero no nos vencerá. El país debe continuar”. Minimizó el virus a una gripe, subestimó su letalidad y fue el inicio de una factura mortal a la ciudad. El 11 de marzo del 2020, la OMS a través de su director general Tedros Adhanom Ghebreyesus declaró pandemia global el brote del nuevo coronavirus, optando por medidas de confinamiento para evitar su propagación. Después de cinco días, el día 16 de marzo el presidente Lenín Moreno declaró Estado de Excepción en el país por la situación del virus. En este contexto, la ciudad de Guayaquil se convirtió en el epicentro de la epidemia en Ecuador y de la pandemia en la región, atravesando una crisis sanitaria que dejó más de 15.000 óbitos<sup>322</sup> en el 2020.

Entre las razones de tan terrible episodio destacan ciertos acontecimientos como el anteriormente ya señalado y otros como el hecho de que miembros de familias de la elite guayaquileña residentes en Samborondón, que habían retornado de Europa – viajes por turismo – en muchos casos, no crearon un cerco epidemiológico ni se aislaron en cuarentena, más bien organizaron matrimonios causando aglomeraciones y contagios. El gobernador del Guayas Duart Segale (en El Comercio, 2020) contó que: “el día 14 de marzo, cuando ya estaba decretada la pandemia, tuvimos que cancelar más de cinco matrimonios. Muchos de estos en Samborondón, muchos de estos focos de infección. Muchos de los invitados que asistieron a estos eventos perdieron la

---

<sup>320</sup> Otto Sonnenholzner Sper renunció a la vicepresidencia de la República del Ecuador el 7 de julio del 2020, tras conocerse que Ecuador fue el país más castigado con mayor cantidad de fallecidos per cápita del mundo por la pandemia. Fue reemplazado por la abogada guayaquileña María Alejandra Muñoz Seminario, vicepresidenta escogida por votación en la Asamblea Nacional el 17 de julio del 2020.

<sup>321</sup> Pedro P. Duart Segale tras su polémico papel en la crisis sanitaria durante la pandemia en Guayaquil renunció el 13 de julio del 2020.

<sup>322</sup> Según el Registro Civil entre marzo y abril del 2020 en la provincia del Guayas fallecieron 13.162 personas.

vida”. A esta irresponsabilidad de los matrimonios, se suman las declaraciones del Dr. Roberto Gilbert Febres Cordero de la Clínica Guayaquil del 24 de marzo del 2020 con respecto al confinamiento social, señalando que es necesario dentro de poco ya salir, teniendo en cuenta, eso sí, una serie de precauciones, porque Ecuador no podrá mantenerse mucho tiempo paralizado y además sugirió al gobierno pedir a Panamá por ejemplo termómetros debido al desabastecimiento de implementos de cuidado contra el virus (Expreso, 2020).

Por su parte, el 18 de marzo del 2020 la alcaldesa Viteri Jiménez había ordenado colocar camionetas de la ATM – autorizados por Andrés Roche – y municipales en la pista aérea de aeropuerto José Joaquín de Olmedo para evitar el aterrizaje de aviones en misión humanitaria. Esa acción temeraria y peligrosa puso en riesgo a la tripulación de los aviones de Iberia y KLM. Estos aviones habían sido anunciados por el secretario de presidencia del gobierno de Lenin Moreno, con el objetivo de repatriar aproximadamente 200 extranjeros. Los aviones al no poder aterrizar en Guayaquil se dirigieron a la ciudad de Quito donde pudieron cumplir su labor humanitaria y retornar a Europa. Esta noticia dio la vuelta al mundo y fue una vergüenza a nivel internacional para la ciudad de Guayaquil y la acción de la alcaldesa Cynthia Viteri según el Código Orgánico Integral Penal (COIP) en su art.346 <sup>323</sup>constituye el delito de paralización de un servicio público. El día 19 de marzo Viteri Jiménez se declaró enferma con covid-19 a través de un extraño video subido a redes sociales. Tres días después, la provincia del Guayas se militarizó – por orden de María Paula Romo ya que la provincia registraba el 76,9% de casos de covid-19 según registros oficiales – para ayudar a cumplir las restricciones de la cuarentena, ya que para autoridades locales y nacionales “la indisciplina” de Guayaquil era el problema en un contexto sin la previsión oportuna – ni del gobierno central ni de la alcaldía – de garantizar la alimentación en barrios donde las familias más pobres viven en condición de hacinamiento y en casas pequeñas. En Guayaquil, ciudadanos que irrespetaron el toque de queda fueron maltratados físicamente por militares, en un escenario donde la JBG jamás sugirió nacionalizar sus hospitales durante la crisis. Llama la atención, que Melvin Hoyos <sup>324</sup>(en Expreso, 2020) cuando

---

<sup>323</sup> Art. 346 del COIP: La persona que impida, entorpezca o paralice la normal prestación de un servicio público o se resista violentamente al restablecimiento del mismo; o, se tome por fuerza un edificio o instalación pública, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

<sup>324</sup> El rol de Hoyos Galarza en la Dirección de Cultura dentro del oficialismo municipal ha estado más vinculado en implantar una narrativa de la historia - con influencia sobre la memoria social porteña - de la ciudad alineada a la retórica de quien hace poco fue su exalcalde el abogado Jaime Nebot, representante de una cultura hegemónica de dominación local sobre una población en gran parte alienada y adoctrinada por la biopolítica vigente.

se desató las terribles consecuencias por la pandemia en la ciudad, culpó a los históricos inmigrantes – migración interna – señalando que: “al Guayas vino a parar la gente más primitiva e ignorante del país”, en un intento de deslindar cualquier tipo de responsabilidad a su partido gobernante – 27 años consecutivos de PSC – por la mala gestión de la crisis sanitaria en la ciudad porteña. Por consiguiente, resulta repudiable que el Director Municipal de Cultura haya estigmatizado en tiempos de crisis sanitaria global la naturaleza histórica de Guayaquil como ciudad receptora de migrantes de todo el país.



Figura 96 - (Izq.) Camionetas Municipales y de la ATM en la pista de aterrizaje del aeropuerto José Joaquín de Olmedo para evitar el aterrizaje de vuelos humanitarios de las compañías Iberia y KLM, el 18 de marzo del 2020. (Der.) Captura del video en Twitter en el que Viteri anunció que dio positivo por coronavirus el 19 de marzo de 2020.

Fuente: abc.es; Andrés Reliche.

A partir de este punto comenzó una tragedia sin precedentes en la gestión de la crisis sanitaria en Guayaquil. Ante la ausencia de la alcaldesa que se había refugiado en su casa – según ella por estar enferma – el vicealcalde Josué Sánchez no asumió el liderazgo de Guayaquil para enfrentar la epidemia. El que asumió el protagonismo – al tratarse de un año electoral de cara a las elecciones presidenciales del 2021– fue el vicepresidente Sonnenholzner Sper repartiendo kits de alimentos en barrios de Guayaquil y visitando hospitales bajo una agenda política, particularmente de carácter fotográfico, mediático y publicitario. A causa de estos factores señalados, la ciudad de Guayaquil ante esta falta de liderazgo y aptitud tanto del gobierno local y nacional, más los problemas estructurales de desigualdad social y económica agravados en los últimos 19 años, finalmente colapsó. Esto no sucedió en otras ciudades del país como Quito o

Portoviejo, ciudades que con sus respectivos alcaldes Jorge Yunda Machado y Agustín Casanova realizaron una eficiente gestión para enfrentar la situación del virus. De hecho, la alcaldía de Quito fue una de las primeras en tomar decisiones acertadas para mitigar el impacto del virus en la capital del Ecuador, inclusive dándole pautas a seguir al gobierno nacional en su desorientación inicial. El Dr. Yunda Machado<sup>325</sup> fue ubicado como uno de los 10 mejores alcaldes de América frente a la pandemia del covid-19 con un 89% de aprobación (El Telégrafo, 2020). A raíz de que Viteri Jiménez se declaró infectada de covid-19, lo mismo hicieron los otros alcaldes de PSC de Samborondón, Juan Yunez Nowak, de Daule, Wilson Cañizares y de Durán, Dalton Narváez.

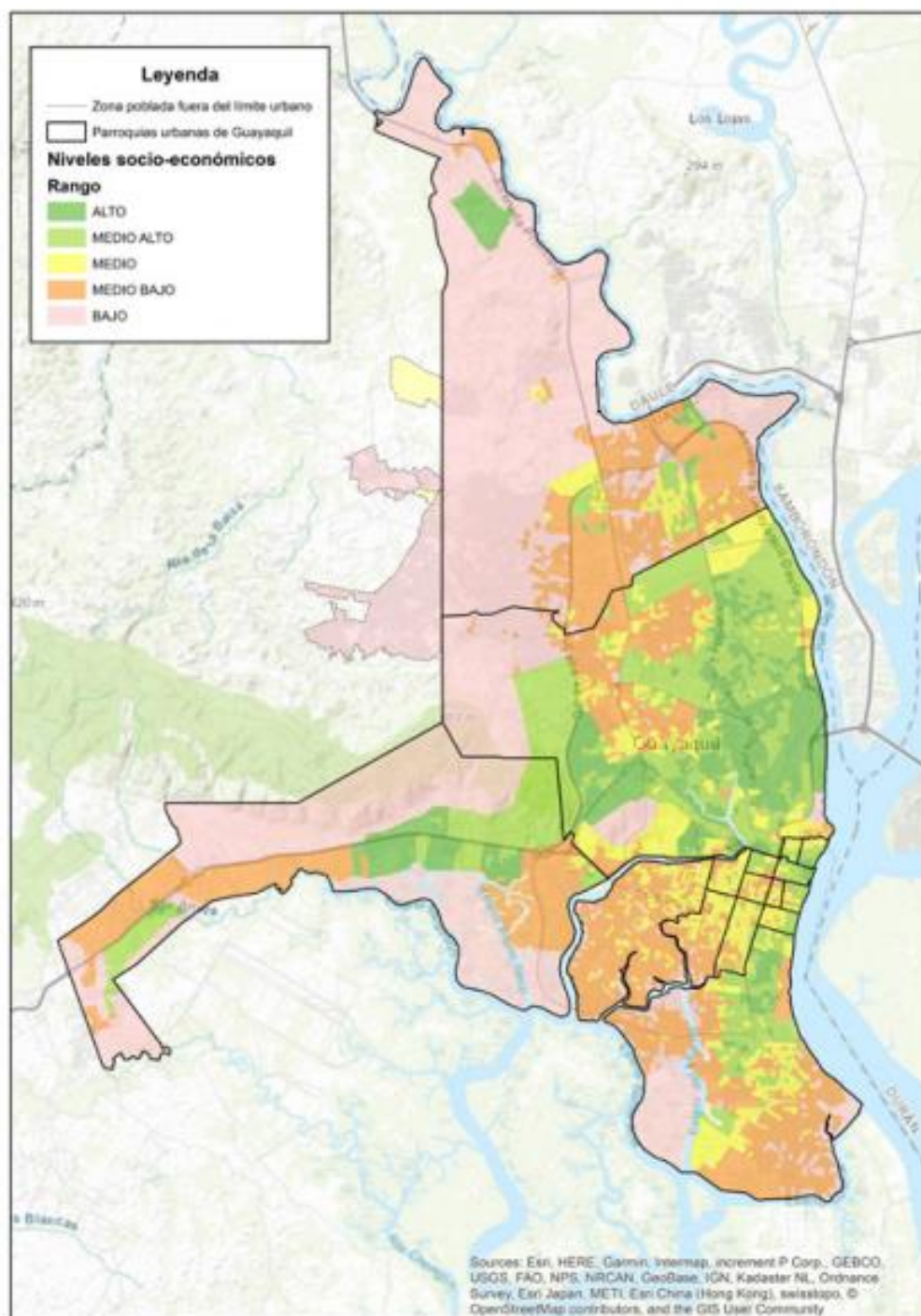
Hay que tomar en cuenta que en Guayaquil el 60% de la población es de renta baja en situación de subempleo, desempleo y comercio informal, condición agravada por el proyecto político elitista impulsado por el PSC y al que se le suma el mal manejo de la economía del gobierno del Moreno Garcés. El 31,4% de la población en Guayaquil es pobre por necesidades básicas insatisfechas de acuerdo con datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC). De hecho, el 1 de enero del 2020, hizo público el resultado de la investigación internacional Contested Cities, que analizó Guayaquil durante todo el 2019 junto a otras 7 ciudades del país (Lago Agrio, El Pangui, Esmeraldas, Puerto Ayora, Santo Domingo, Quito y Portoviejo), determinando que con 2.7 millones de habitantes en 29.000 ha (superficie hasta el 2010) presenta un 53,20% de suelo neto de origen informal, 67,50% de suelo residencial de origen informal y un 65,47% de la población vive en áreas informales (Expreso, 2020). Entre los hallazgos y conclusiones destacan: destrucción del tejido social, empobrecimiento generalizado de la población afectada, falta de servicios como salud, agua, transporte, escuelas, acelerada descomposición social (guetización), etc. catalogando según el estudio a Guayaquil como una ciudad excluyente y neoliberal. Cabe considerar que en una muestra realizada por el Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos realizada a más de 5.100 hogares con dificultades económicas durante la pandemia del covid-19, el 21,9% no cuenta con agua potable, es decir tiene problemas para lavarse las manos, principal medida de prevención contra el virus. Estas condiciones de falta de vivienda digna y de acceso a servicios básicos producto del urbanismo de mercado

---

<sup>325</sup> La ciudad de Quito tuvo un considerable incremento de casos de covid-19 en el mes de julio del 2020, llegando a una saturación de sus unidades de terapia intensiva (UTI) en hospitales. Esto se da por ceder ante las presiones de grupos económicos y la disposición del gobierno central para abandonar el confinamiento y tener una reapertura económica, pese a que el 25 de abril el alcalde Jorge Yunda pidió al COE extender la cuarentena. El 14 de julio del 2020, el concejo metropolitano solicitó al COE tomar medidas más restrictivas para evitar aumentar el número de contagiados.

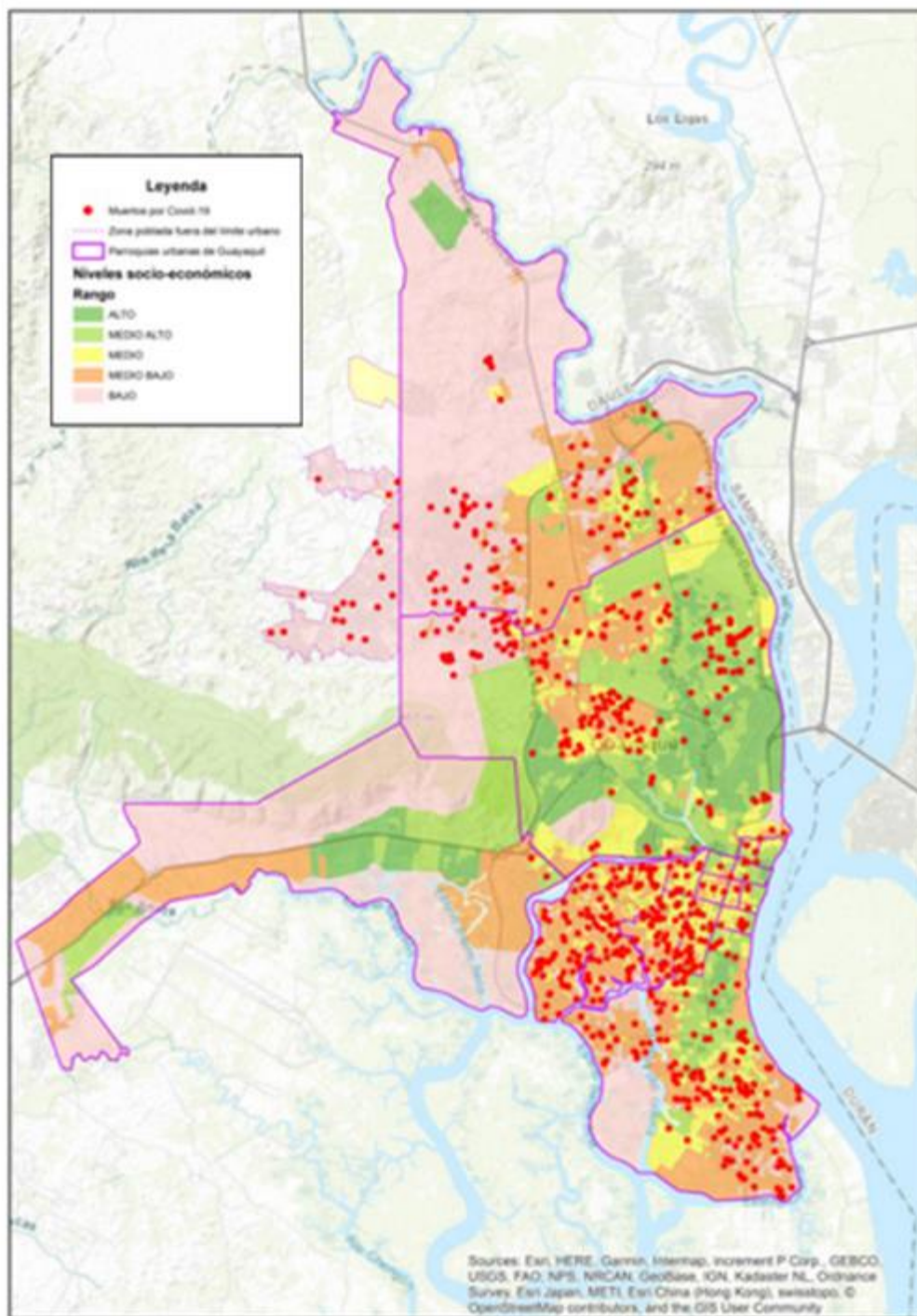


imperante y de las deficientes políticas de gestión del suelo fueron serios agravantes en la crisis sanitaria por el nuevo coronavirus.



(a)





(b)

Figura 97 - (a) Guayaquil y sus niveles socioeconómicos: parroquias urbanas y zona poblada fuera del límite urbano. (b) Guayaquil: categorización económica y fallecidos por el nuevo coronavirus reportados en casas y calles.

Fuente: Patricia Sánchez Gallesgos y Giannina Zamora. Guayaquil: la ficción de un éxito. El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual, 2020.

Sin embargo, el principal problema es el sistema de salud y funerario local que históricamente se ha construido bajo la visión de las elites, como un negocio, es decir la salud como mercancía. Esto tiene sus antecedentes con la JBG, pero este sistema sanitario durante la pandemia fue una catástrofe. En Guayaquil durante la pandemia en clínicas privadas les cobraron a ciudadanos valores entre 20.000, 51.000, 68.000 o 80.000 dólares por costos de tratamiento<sup>326</sup> contra el virus (El Universo, 2020). Estos altos valores cobrados en Guayaquil por tratamientos contra el Covid-19 tienen una similitud con el caso de Danni Askini – sin seguro médico – en Estados Unidos donde en un hospital por una prueba y tratamiento de coronavirus le pasaron una factura por USD 35.000, el 21 de marzo del 2020. El alto costo de tratamientos en los hospitales privados y la falta de acceso a seguros médicos causó en Estados Unidos varias muertes por el virus principalmente en la comunidad más vulnerable y de menor renta: afroamericanos y latinos como fue el caso de la ciudad de New York.

Entonces, en Guayaquil mientras los hospitales públicos<sup>327</sup> estaban saturados – con un alto riesgo de entrar ahí y no salir con vida –, los privados resultaban inaccesibles para la mayoría con esos costos. Además, en estas clínicas privadas (según testimonios ciudadanos) les dijeron – extorsión en medio de una crisis sanitaria global – a los guayaquileños que si no pagaban esos valores no les entregaban el cuerpo de su familiar fallecido. También, cabe señalar que en el caso de los convenios de pago entre la JBG y el MSP – acuerdos con el gobierno central – o las transferencias económicas a sus hospitales, estos están lejos de ser la solución a los problemas de fondo. Hay que tomar en cuenta que, si Rafael Correa Delgado no hubiera impulsado y construido los hospitales Ceibos, Guasmo Sur y Monte Sinaí, la tragedia hubiera sido mayor. Esta responsabilidad de fortalecer la infraestructura en salud pública no la tuvo su sucesor Moreno que para ilustrar no terminó de construir el Hospital de Durán – de 120 camas – que había iniciado su construcción en mayo del 2017 y que de haber estado listo hubiera sido muy útil durante la pandemia.

---

<sup>326</sup> Otro caso que evidencia el excesivo costo de los tratamientos es del estadounidense Michael Flor de 70 años que contagiado de covid-19 pasó 62 días hospitalizado y una vez curado recibió una factura por más de un millón de dólares, pese a que es beneficiario del seguro de salud para personas mayores Medicare por lo cual no debería pagar, según el periódico Seattle Times.

<sup>327</sup> Los hospitales públicos del IESS en Guayaquil durante la pandemia fueron perjudicados por una trama de corrupción entre funcionarios y proveedores infringiendo la ley con el delito de peculado con sobrepagos en los insumos médicos como por ejemplo el hospital Guasmo Sur o el Teodoro Maldonado que implica al contratista José Luis Llerena Candela de 24 años, hermano de María Gabriela Llerena Candela casada con Jacobo Bucaram Pulley hijo del líder del PRE Abdalá Bucaram Ortiz.

Por otro lado, con la JBG la cremación – servicio incluido todos los gastos – podía costar \$1100 y la sepultura hasta \$500 – denunciado por el Ab. Ángel Cedeño Jijón por pago de exhumación y entierro de familiares – en pleno Estado de Excepción decretado por el gobierno nacional y en días donde las fuentes de ingreso por actividades laborales se habían paralizado por la política de confinamiento social. Según Ernesto Noboa Bejarano (en Expreso, 2020), Director de la JBG entre mayo del 2014 y julio del 2020:

el desborde fue porque la disposición del COE era cremar todos los cadáveres por COVID, pero no había capacidad para hacerlo. La capacidad era muy limitada en relación a la cantidad de muertes que había en aquellos días. Llegamos a tener 455 muertes diarias. Toda esta situación terrible que vivió Guayaquil era porque había un cuello de botella entre las muertes y el entierro que era la cremación. Tan pronto se dieron cuenta de que era una barbaridad, eliminaron la cremación y se empezó a inhumar de manera importantísima.

Conviene poner énfasis en que la alcaldía de Guayaquil no cuenta con servicio funerario público como por ejemplo la alcaldía de Sao Paulo que inclusive tiene la competencia exclusiva de servicio funerario municipal, ya que en el caso de Guayaquil los servicios exequiales y funerarios están en manos de la JBG o propiamente ofertados por empresas privadas como por ejemplo de los campos santos de Parque de la Paz y Jardines de Esperanza.

Así murió mucha gente que falleció en casa, por inaccesibilidad a servicios de salud y funerarios. En algunos barrios, los cuerpos de fallecidos durante la pandemia fueron colocados en las aceras y el municipio de Guayaquil ofreció cajas mortuorias de cartón presando – que habían sido donadas por Fundación Terminal Terrestre, la Asociación de Cartoneros y empresa privada – para los entierros, mientras en la ciudad en caos, sin regularización ni control se vendían ataúdes de madera hasta en 1500 dólares. Además, el Municipio de Guayaquil a cargo de Cynthia Viteri el 27 de marzo, a través del director de Aseo cantonal y Mercado Gustavo Zuñiga ofreció una fosa común en el cementerio de Pascuales para enterrar a la elevada cantidad de fallecidos por covid-19 (El Comercio, 2020). Por otro lado, a este caos se suma que el gobierno nacional delegó al gerente de BanEcuador Jorge Wated Reshuan para gestionar los cadáveres y entierros en Guayaquil, mientras que Alexandra Ocles, Directora de Gestión de Riesgos no pudo preparar estadísticas reales de los fallecidos en Guayas durante la crisis sanitaria lo que dificultada la toma de decisiones y gestión en territorio.



Figura 98 - (Izq.) Primeros féretros de cartón entregados por la Fundación Municipal Terminal Terrestre de Guayaquil. (Der.) Proforma con fecha del 2 de abril del 2020 de la Junta de Beneficencia de Guayaquil por cremación de cuerpo durante la pandemia.  
Fuente: El Universo; Andrea Arias.

La falta de una institucionalidad adecuada en la alcaldía de Guayaquil – y su poca capacidad de resiliencia y gestión de riesgos – dio paso a una serie de improvisaciones y desaciertos. Por ejemplo, la readecuación del Centro de Convenciones ExpoGuayaquil<sup>328</sup> – instalaciones del antiguo aeropuerto Simón Bolívar – para que fuese una suerte de “hospital de campaña”, iniciativa impulsada por el vicealcalde Josué Sánchez y Karla Morales Rosales – de Fundación Karla Morales – que comenzó a funcionar el 30 de abril y que talvez hubiese contribuido más si hubiera estado listo a tiempo y no cuando lo peor de la pandemia ya había pasado. El centro de convenciones está alejado del Oeste y Sur de la ciudad, más práctico y a tiempo en ese escenario hubiera sido ubicar hospitales de campaña en el Estadio Monumental en la avenida Barcelona, entre el barrio San Eduardo y el barrio Bellavista, en el estadio George Capwell en la calle sur y avenida Quito y en el Estadio Christian Benítez Betancourt en parque Samanes siendo la parroquia Febres-Cordero al oeste, la parroquia Ximena<sup>329</sup> al sur y la parroquia Tarqui – centro-norte y norte – las más pobladas. Las dos primeras próximas a sectores vulnerables, al

<sup>328</sup> Ricardo Baquerizo Amador, presidente ejecutivo de Expoplaza fue nombrado presidente ejecutivo de ExpoGuayaquil (casado con María Cristina Arosemena) y como gerente general Nicolás Romero Ordeñana (2007-2017). Fue inaugurado por el exalcalde Nebot en el 2007. Nicolás Romero Ordeñana desde el 2017 es gerente del consorcio gastronómico conocido como Mercado del Río en el malecón Simón Bolívar.

<sup>329</sup> Según cifras INEC del censo 2010, esta es la cantidad de habitantes en las siguientes parroquias: Ximena con 546.254 hab., la parroquia Tarqui con 1'050.826 hab. y Febres-Cordero con 343.836. Guayaquil tiene 17 parroquias urbanas y 5 parroquias rurales.

igual que el norte de la parroquia Tarqui, lo que además hubiera evitado largos desplazamientos por fines médicos para esos sectores.

Con respecto a los desplazamientos en Guayaquil durante la pandemia, la falta de adquisición oportuna de nuevos bus<sup>330</sup> articulados del sistema de Metrovía en la administración municipal anterior – saturado a la fecha y que funcionó durante la crisis sanitaria – y la Fundación Metrovía, hicieron que el distanciamiento social en la movilidad de la mayoría de la población durante la pandemia aumente el riesgo de contagio. Los ingresos de la Metrovía en época de la pandemia se redujeron a 1/3 de lo normal, lo que puso en relieve los problemas del sistema, donde la movilidad debía ser garantizada para quien lo necesitaba, cumpliendo con los parámetros de seguridad y con la intervención del Municipio para cubrir los costos de operación – que los operadores no podían hacerse cargo – que no estaban cubiertos por la tarifa en la coyuntura de la pandemia (Sánchez Gallegos y Zamora, 2020, p.80). Es lógico pensar que la mala configuración espacial por su histórico crecimiento urbano desregularizado en la ciudad causante de desplazamientos largos y sumado a esto la poca voluntad política para incentivar la bicicleta como alternativa de transporte en décadas anteriores fueron fallas – con respecto a movilidad urbana – que resaltaron en esta emergencia.

Mientras tanto Viteri Jiménez para deslindarse de toda responsabilidad hizo polémicas declaraciones como por ejemplo el 20 de abril con la insinuación de que en Guayaquil desde el gobierno nacional a través del MSP – con el ministro de Salud Juan Carlos Zevallos – se buscaba una inmunidad de rebaño. La alcaldesa Cynthia Viteri lo dijo de la siguiente forma: “me dijeron que la intención en Guayaquil, dentro de la prueba y ensayo, era que la curva de contagios siga subiendo para que haya inmunidad de rebaño. Esto significa que van a dejar que se contagie la mayor cantidad de gente hasta que la propia gente cree inmunidad, pero eso va a dejar muchos muertos” (El Comercio, 2020). El MSP lo descartó y desmintió. El 22 de abril para el medio británico The Guardian describió lo ocurrido en Guayaquil con las siguientes comparaciones: “este pueblo pacífico recibió una bomba desde el aire como Hiroshima, en el corazón de la ciudad. Luego tuvo que mantener su ciudad [...] en economía de guerra y finalmente nosotros nos dimos la vuelta, dejamos de huir del virus y empezamos a perseguir al

---

<sup>330</sup> El 20 de agosto del 2019 la alcaldesa Cynthia Viteri anunció la adquisición de 30 nuevos buses modernos para el sistema de transporte Metrovía para cubrir la ruta de la Troncal 1, entre la Terminal Río Daule y del Guasmo. La necesidad de adquirir más articulados para evitar la saturación de las troncales de la Metrovía ya era evidente en la última administración de Jaime Nebot.

enemigo como en Esparta”. El exalcalde Nebot Saadi por su lado, el 30 de marzo había anunciado la creación de un comité privado para combatir el virus – que incluía a la JBG – y la compra de 5000 tratamientos de hidroxiclороquina<sup>331</sup> y azitromicina para entregar gratuitamente a personas contagiadas del virus.

Al analizar esta política de “sálvese quien pueda” y los hechos ocurridos durante la pandemia en Guayaquil es fácil entender la crisis sanitaria que devastó a la ciudad y también el fracaso de un histórico proyecto político y orden urbano impuesto con tanta irresponsabilidad por parte de las élites locales. Cabe señalar que durante la pandemia de Guayaquil estuvieron como legisladores (periodo 2017-2021) por el PSC-Madera de Guerrero: Vicente Taiano, César Rohón, Raul Auquilla, Patricia Henríquez, Mercedes Serrano, Vicente Almeyda, Henry Cucalón, Dennis Marín, Magda Zambrano, Ramón Terán, Raúl Campoverde, Cristina Reyes, Dallyana Passailaigue, Javier Cadena, Henry Kronfle y Esteban Torres. Esta bancada legislativa presentó dos proyectos sobre la emergencia por el covid-19 entre el 9 y el 10 de abril del 2020, con los asambleístas Vicente Taiano (PSC) y Dallyana Passailaigue (PSC-Madera de Guerrero). Taiano envió a través de un correo electrónico el 9 de abril una propuesta para “suspender las obligaciones generales con el IESS y el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) para prevenir el impacto económico en las pequeñas y mediana empresas (pymes)”. Al día siguiente, el 10 de abril, Passailaigue envió a la iniciativa de norma orgánica para reformar el Código del Trabajo para el reconocimiento del teletrabajo (El Comercio, 2020).

Guayaquil pasó de su ficticio “modelo exitoso” promocionado por Jaime Nebot – como catalpa para postularse por tercera vez para candidato a presidente en el 2021– a necropolítica<sup>332</sup>. Las muertes en Guayaquil más que por Covid-19 se deben en gran parte a un histórico y abusivo modelo neoliberal y excluyente, llevado al límite en las últimas dos décadas que “explotó” con la pandemia. Como bien afirma Flores (2020): “hemos llegado, justo este 2020, a un episodio de la historia en que esta ficción se ha vuelto insostenible. Los titulares, las noticias, las imágenes de lo que ha ocurrido en Guayaquil por la pandemia del COVID-19 son incontestables. Se ha mostrado la ciudad tal cual es, y el COVID-19 nos obliga a hablar de lo que antes se había

---

<sup>331</sup> El dióxido de cloro y la hidroxiclороquina(cloroquina) fue posicionado como un medicamento contra el nuevo coronavirus por políticos y presidentes como Donald Trump y Jair Bolsonaro durante la pandemia y los meses de aislamiento social, pese a no existir evidencia científica que sea un tratamiento real. Por otro lado, expertos de la salud a nivel mundial advirtieron que su uso podría derivar en otros problemas y complicaciones de salud.

<sup>332</sup> Este término fue creado por el filósofo camerunés Achille Mbembe para señalar a regímenes de gobierno en los que el Estado decide quién vive y muere, donde un racismo de Estado puede perjudicar a los negros, pobres, sin techo, etc.



callado”. Por otro lado, el expresidente Rafael Correa que vive exiliado en Bruselas en una entrevista del 16 de mayo del 2020 para el diario internacional La Vanguardia se refirió al gobierno de Moreno Garcés y lo ocurrido en Guayaquil señalando lo siguiente: “Obviamente un virus no es culpa del Gobierno. Pero la catástrofe y esas escenas dantescas en Guayaquil sí. Hay una negligencia criminal. Es la consecuencia de tres años de desinstitucionalización, privatización, corruptelas y un Gobierno absolutamente inepto”.



Figura 99 - (Superior) Vista aérea de las nuevas tumbas en el cementerio María Canals al sur de Guayaquil y Un cadáver sobre un banco en medio de una avenida con el letrero "Hemos llamado al 911 y no hay ayuda" en el barrio Saucos 8 en Guayaquil. (Inferior) Niño observando ataúd sobre acera con cuerpo de mujer fallecida durante la pandemia y Mujer llorando afuera de un cementerio en Guayaquil rodeada por cajas de cartón que se usaron como ataúdes.

Fuente: El Comercio.pe; clarín.com; elmundo.es; nytimes.com.

Por otro lado, las falencias en el modelo administrativo del territorio de Guayaquil también dificultaron la gestión de la crisis sanitaria. El covid-19 pudo tener un impacto menor con una distritalización, organización social y estructura de barrios, adecuada y fuerte, pero no fue el caso. Repensar los nueve distritos que posee Guayaquil y como sugiere el arquitecto Felipe Espinoza (2016, p.122) a la par del desarrollo urbano “sería posible simplificar esos nueve distritos en cinco, lo cual generaría un nuevo entramado organizacional”, es decir una nueva estructura distrital para una gestión pública más eficiente de la ciudad en todo su territorio. Sin

embargo, esas sugerencias para mejorar la gestión y el riesgo ante un shock interno o externo no son consideradas por la administración de Viteri Jiménez que opta por otras medidas como la del 28 de abril del 2020 cuando contrató una campaña publicitaria en medio de la emergencia sanitaria. Según la alcaldesa para informar sobre prevención – proceso de contratación habilitado el 24 de abril en portal de compras públicas con un presupuesto referencial de USD 800.000 –, aunque en realidad dicha acción fue motivada para recuperar su imagen política deteriorada a raíz de las malas decisiones y por los errores cometidos. Se contrató a la empresa Artic Publicidad S.A.<sup>333</sup> que tiene como gerente general a Erika Vera Moreta mediante régimen especial No. R-RE-COMPS-MIMG-004-2020 para “el servicio de una central de medios especializada en pauta de cuñas en medios de comunicación tradicionales y no tradicionales y elaboración de estrategias para informar a la ciudadanía de manera adecuada sobre la emergencia sanitaria, además de otros servicios que desarrolla la M.I Municipalidad de Guayaquil”. Artic Publicidad S.A tiene como clientes a La Lotería Nacional de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, al grupo Marriott, La Fabril fundada por Carlos González Artigas Díaz (fallecido el 4 de abril del 2020) entre otros.

### **7.3.2. Guayaquil poscrisis sanitaria de la primera ola de covid-19: históricos intereses se ratifican en modelo de desarrollo urbano**

Pese a toda la catástrofe sucedida, el 12 de mayo el Concejo Cantonal aprobó una ordenanza que permite construir y urbanizar vía a la Costa, esto en contubernio con sus concejales PSC<sup>334</sup>, entre ellos figuran ex y presentadores de televisión como por ejemplo Jorge Rodríguez Cuesta, Andrés Guschmer – casado con Valeria Arosemena –, Ursula Streng, Luzmila Nicolalde, Mayra Montaña, etc. así como también el abogado Héctor Vanegas ex miembro del partido Fuerza Compromiso Social( FCS) y de Centro Democrático. Está claro que la pandemia no les dejó mayores aprendizajes en materia de uso y gestión del suelo como en densificación y continua el mismo proyecto político y económico de ciudad neoliberal de las élites dominantes.

---

<sup>333</sup> El gobierno de Lenín Moreno también contrató a esta empresa el 9 de abril del 2020 por un monto de USD 365.900 para la producción de elementos comunicacionales, difusión de las medidas y acciones del Gobierno durante el contexto de la pandemia, donde entre sus productos realizó un polémico spot publicitario sobre un cementerio-asociado al que fue instalado al Norte de Guayaquil en Pascuales -que circuló en redes sociales y fue dado de baja debido al rechazo ciudadano.

<sup>334</sup> El Concejo Cantonal de Guayaquil está compuesto por 15 ediles. En el periodo (2019-2023): 12 son del partido socialcristiano, 2 de Compromiso Fuerza Social y 1 independiente.



Por lo general, valiéndose de la especulación del suelo que es parte de este modelo de urbanización histórico – para la acumulación privada – y sustentado en la venta de casas sobrevaloradas con una oferta y demanda creada por el marketing del miedo – por la inseguridad sistémica – y el pseudo estatus social. Continúa la visión de ciudad neoliberal e irracional que no considera a la densificación habitacional pertinente a su contexto como solución dentro de un crecimiento urbano vertical para construir una ciudad urbanísticamente sustentable. Mientras stakeholders continúen influenciando en las políticas de gestión del suelo y en la estructuración e institucionalidad urbana a través de representantes en el Concejo Cantonal y alcalde de turno a favor de sus beneficios, difícilmente Guayaquil podría proyectarse de una forma realmente planificada. Esto lo recalca el arquitecto Felipe Espinoza (2020):

van a prevalecer intereses mientras ellos estén en grupos de poder. Es terrible. Va a ser una ciudad cara, mucho más cara. Lanzar toda esa red de carreteras para allá, crear una ciudad satélite si ya tenemos esta ciudad que yo diría que le falta acabar, acabarla planificada, está inacabada, sería la expresión. La planificación de Guayaquil es inacabada.

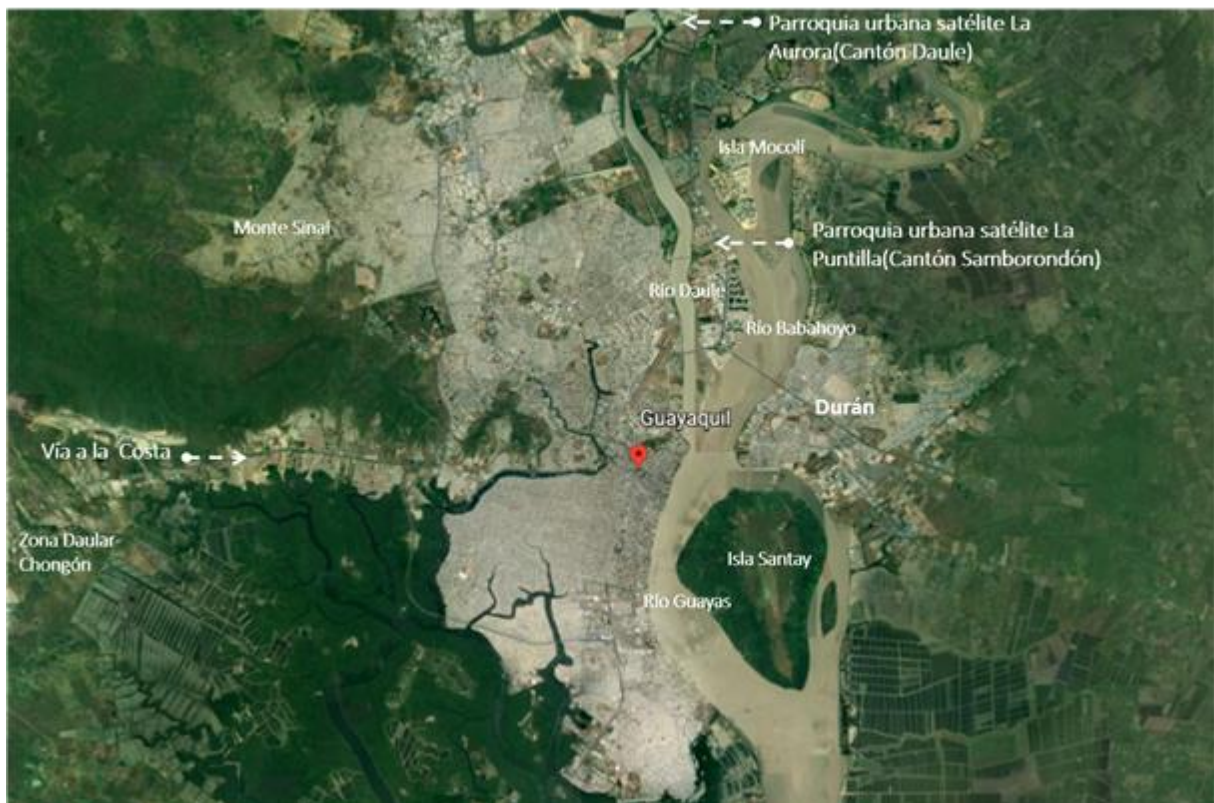


Figura 100 - Guayaquil y su conurbano compuesto al Este por Durán, al Norte por la parroquia urbana satélite La Puntilla-Samborondón que incluye la isla Mocolí, junto con la parroquia urbana satélite La Aurora-Daule y su expansión urbana sobre vía a la Costa hacia el Oeste en el 2020.

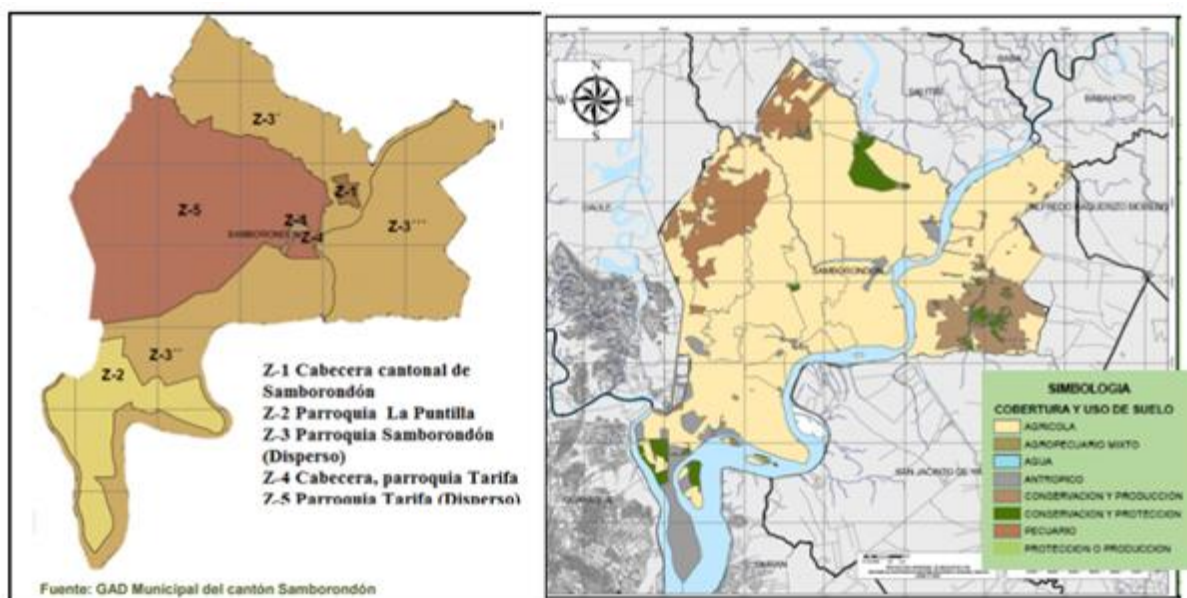
Fuente: Google Earth.

Al mismo tiempo, en el contexto de una crisis económica nacional agravada por la pandemia y en el marco de la aprobación de la “mal llamada” Ley Humanitaria – ley que pretendía disfrazar tributos por contribuciones y enviada por el ejecutivo el 16 de abril del 2020 –, Pablo Arosemena Marriott – presidente de la Cámara de Comercio desde el 2014 y desde el 2006 como miembro del directorio – planteó el federalismo para Ecuador, el 14 de mayo del 2020 en una sesión de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio, aprovechando el contexto de crisis política, económica y sanitaria para avanzar en el proyecto Singapur. El 20 de mayo del 2020 esta tesis la refuerza el abogado Pedro Valverde Rivera en un artículo de opinión en diario El Universo titulado ¿República Federal?, señalando que el modelo unitario ha fracasado. Estos descendientes de los Arosemena y Valverde – familias que han estado vinculadas al poder local desde el siglo XIX–, como una camada joven pretenden en el gobierno de Lenin Moreno sembrar las bases separatistas para Guayaquil que las élites locales históricas desde el siglo pasado han deseado.

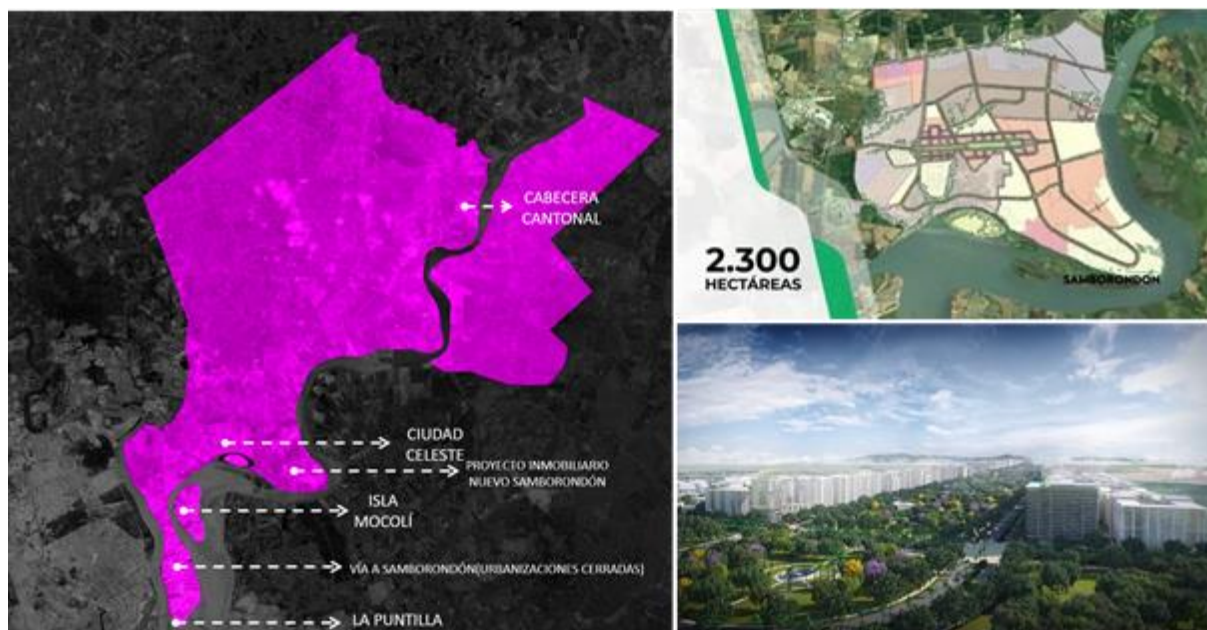
En esa misma dirección, el arquitecto guayaquileño John Dunn Insua, el 21 de mayo del 2020 como columnista de diario El Universo señaló con relación a Guayaquil y Ecuador que: “siento que la alternativa más adecuada para nosotros sería el modelo federal alemán, donde coexisten estados y ciudades-estado por igual; las cuales pueden tener equivalencia con nuestra figura de los distritos metropolitanos” aunque también acotó: “mucho antes de que Guayaquil hable de federalismos, la ciudad debe asumir su naturaleza metropolitana y convertirse en Distrito Metropolitano, uniendo las gestiones municipales de Guayaquil, Durán y Samborondón bajo la sombra de una alcaldía metropolitana mayor”. Lo que no se considera aquí es que para tener un federalismo como Alemania se necesita su institucionalismo histórico y sociológico y que Ecuador por su idiosincrasia latinoamericana en la praxis estaría más cerca del federalismo brasilero, sistema que no le conviene al país principalmente por el bicameralismo y la baja calidad ética de los partidos políticos de Guayaquil como son el PRE (actualmente FE), PSC Y CREO.

Por otro lado, el alcalde de Samborondón Juan Yúnez Novak, el 8 de julio del 2020 hizo público el proyecto de urbanización conocido como “Nuevo Samborondón” en la parroquia urbana satélite la Puntilla próximo a Ciudad Celeste. Para esto, contrató a la firma estadounidense Internacional EDSA – a través de su contraparte local Marco Larrea como socio principal de la firma – para este proyecto residencial y comercial, que incluye áreas verdes sobre 2300 hectáreas (suelo agrícola que se pretende transformar a suelo rural de expansión urbana). Se mantiene

como directrices: la lógica de las ciudadelas cerradas y privatización de las orillas del río Babahoyo, a partir del anteproyecto presentado. Este plan maestro fue aprobado por el Concejo Cantonal del Municipio de Samborondón, mediante la ordenanza del plan parcial de Ordenamiento Territorial, sector Barranca. Es evidente que las elites guayaquileñas pretenden avanzar en el año del bicentenario de Guayaquil y año pandémico 2020 con su proyecto histórico, político y económico – urbano – bajo el mismo modus operandi de contratación de estudios extranjeros como lo sucedido anteriormente con Oxford Brooks University, Develop Designe Group(DDG), Perkins Eastman para su legitimación ciudadana. Se debe hacer hincapié en que este anuncio se da dentro del reciente marco y contexto político-institucional, en que José Yunez Parra – ex alcalde de Samborondón por cinco veces consecutivas y padre del actual alcalde –, el 29 de junio había sido posicionado como viceprefecto del Guayas.



(a)



(b)

Figura 101 - (a) Cantón Samborondón y su uso de suelo. (b) Localización, implantación y perspectiva digital del proyecto inmobiliario Nuevo Samborondón próximo a la urbanización Ciudad Celeste en la parroquia urbana Sa-télite La Puntilla impulsado por la alcaldía de Juan Yúnez Novak.

Fuente: (a) Wilson Cedeño; Brígida Quijije; Charlie Lozano. Análisis de la participación de los productores de arroz en la agricultura familiar del cantón Samborondón-Ecuador en Revista Espacios, 2018. (b) Daniel Trujillo; El Universo; Municipio de Samborondón.

Según el portal argentino de servicios inmobiliarios Properati, en su informe publicado el 26 de noviembre del 2020 que analizó alrededor de 30.000 propiedades en la región determinó que La vía a Samborondón – considerado como un barrio del Guayaquil metropolitano en este estudio – es la zona más costosa del Ecuador. El precio promedio del metro cuadrado de un inmueble está en USD 1.647. Este valor equivale a cuatro veces el salario básico del país que está en USD 400. La Puntilla, Plaza Lagos y la Isla Mocolí son los lugares más exclusivos para vivir en La vía a Samborondón, señalados en este estudio. Los dos barrios más caros de este estudio son en primer lugar, Puerto Madero en Buenos Aires con un costo de metro cuadrado de USD 5.939 aprox. y en segundo Ipanema en Río de Janeiro con un precio m2 USD 3.942.

La cuestión residencial metropolitana alcanza contornos sociales y políticos de mayor alcance que las meras tipologías de ocupación. La residencia es empleada por las familias de los segmentos de ingresos muy elevados como símbolo de su prestigio. La ostentación se torna así un vehículo para transmitir al resto de la sociedad una supuesta superioridad cultural, lo que comporta la apropiación de ciertos lugares del medio metropolitano por familias interesadas en la producción de barreras a la entrada de otras familias de ingresos inferiores (Alfonso, 2012, p.100).

El mapa inmobiliario de una ciudad representa, por tanto, la traducción directa de su estructura social y la renta diferencial del suelo se convierte en el vehículo que asegura y reproduce la coincidencia entre la jerarquía de usos y personas y la división económica y social del espacio (Fernandez y García, 2014). “La idea de la libre operación del mercado inmobiliario y sus logros a través de las operaciones de coordinación de una “mano invisible” metropolitana se ha desarrollado a la par de la de un Estado mínimo” (Alfonso, 2012, p. 101). En el caso de Guayaquil, como Estado mínimo entiéndase específicamente al municipio y municipios que conforman el área metropolitana. De acuerdo con el arquitecto Jaime Lerner (en Folha de São Paulo, 2020): “una buena convivencia no es con condominio horizontal, que mantiene a las personas alejadas de la ciudad. El condominio horizontal es anticidad. No se puede separar a las personas por ingresos o funciones. Cada vez que esto sucede no es bueno para la ciudad”.

Hay que hacer notar que desde el 2019, el ingeniero Santiago Arosemena Salem fue colocado como Director Zonal de Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico y del Uso y Gestión del Suelo (de la zona 5 y 8) de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT<sup>335</sup>) donde su titular es el Ing. Fabián Neira Ruíz (autoridad encargada) posicionado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T) que era precedido por Julio César Trujillo <sup>336</sup>(+), tras no aceptar dicho cargo el Ing. Manuel Arboleda Querevalú. Cabe indicar que el CPCCS-T cesó en sus funciones al anterior titular el arquitecto Fernando Cordero y que Arosemena Salem es gerente de la Empresa CODYESTY dedicada al diseño y construcción. Se puede inferir que al colocar a un miembro de la familia Arosemena, queda blindado el modelo de gestión del suelo impulsado por el PSC – en Guayaquil y en sus sectores de interés en el conurbano – junto con los grupos económicos históricos, es decir el statu quo del suelo queda protegido.

Lo señalado anteriormente, se evidencia en los nuevos puentes sobre el río Daule, para unir Guayaquil con la parroquia urbana satélite la Puntilla y para unir con la parroquia urbana satélite La Aurora (inaugurado el 19 de octubre del 2020). Ambos impulsados por el exalcalde Jaime

---

<sup>335</sup> La SOT se creó por mandato de la LOOTUGS. Tiene como misión promover y orientar el uso racional y sostenible de los recursos del territorio ecuatoriano, la protección de su patrimonio natural y cultural. Es la entidad técnica de vigilancia y control - de forma articulada y coordinada con las alcaldías - de los procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los GAD municipales y metropolitanos.

<sup>336</sup> Julio César Trujillo (1931-2019) fue un abogado y político, candidato por el oficialismo del gobierno de Oswaldo Hurtado (1981-1984) para presidente del Ecuador, obteniendo un pésimo resultado. Tras la consulta popular del 2018, fue colocado como Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Transitorio) por el gobierno de Lenín Moreno. Con el “Trujillato” se erosionó aun más la institucionalidad del país.



Nebot, el primero junto a su par el exalcalde José Yunez inaugurado el 3 de mayo del 2018 y que parte del kilómetro 3,5 de la vía a Samborondón, llegando al kilómetro 1,3 de la autopista Narcisa de Jesús por un costo de USD 82 millones y posicionado ante la ciudadanía como la solución para el tráfico en el Puente de la Unidad Nacional. El segundo, junto a su par el exalcalde de Daule, Pedro Salazar Barzola y completado por la administración de la alcaldesa Cynthia Viteri junto a su par el alcalde de Daule, Wilson Cañizares y que conecta a Guayaquil a la altura de la urbanización La Perla en la autopista Narcisa de Jesús con la parroquia urbana satélite La Aurora sobre la avenida León Febres Cordero, a la altura de la urbanización La Joya por un costo de USD 59, 2 millones. Pese a que no existe la institucionalización de la metropolización de Guayaquil, el PSC, a través de Jaime Nebot ha comprometido presupuesto de Guayaquil en la construcción de estos puentes – presupuestos conjuntos con los otros dos cantones – en función de salvaguardar el bienestar de las localizaciones residenciales – y del capital – de los grupos inmobiliarios en estos sectores. Por otro lado, el puente sobre el río Guayas para conectar Durán con el sur de Guayaquil – denominado quinto puente – y proyectado desde el siglo pasado, cuya construcción es impulsada por el gobierno central de Lenin Moreno a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, no ha tenido el mismo interés e ímpetu de las elites guayaquileñas como con las parroquias urbanas satelitales mencionadas. El 12 de noviembre del 2019, la alcaldesa Cynthia Viteri pidió las competencias al gobierno nacional de Lenín Moreno para la construcción del quinto puente, a través de la alianza público-privada. Hay un interés económico, ya que, según los planos del proyecto, esta gran obra vial tendrá 44 kilómetros, con una inversión de USD 1040 millones para unir el sur de Guayaquil – zona portuaria – con Durán y la vía Puerto Inca-Naranjal. Esos 44 kilómetros incluyen cuatro puentes: el del estero Cobina, en el Guasmo Sur; en el río Guayas; el del estero Mojahuevo y sobre el río Bulubulu.

Por otro lado, la Junta de Beneficencia de Guayaquil el 29 de julio, hizo pública la renovación de su directorio colocando a como nuevo director a Juan Xavier Cordovez Ortega para el periodo 2020-2021, en reemplazo de Ernesto Noboa Bejarano que estuvo en el cargo los últimos seis años. Se observa que, en el directorio de Noboa Bejarano 2017-2108, en la Comisión de Organización y Finanzas estaba como inspector Danilo Carrera Drout y como subinspector Juan Cordovez Ortega. Por otro lado, Cordovez Ortega<sup>337</sup> ha estado vinculado al sector inmobiliario,

---

<sup>337</sup> Fue presidente de la Cámara Nacional de Acultura (CNA) creada el 28 de julio de 1993.

exportaciones y finanzas en Guayaquil, además, estuvo al frente de la Fundación Natura y fue nombrado miembro de la JBG en el 2014 cuando como director estaba Werner Moeller Freile y subdirector Ernesto Noboa Bejarano. En el nuevo directorio Juan Cordovez Ortega lo acompañan como vicedirectores Iván Baquerizo Alvarado y José Enrique Ribas Doménech. Grosso modo, si bien la JBG pierde su acérrimo protagonismo como Institución en las dinámicas del suelo en la ciudad en el siglo XXI, no es posible entender y leer la configuración espacial actual y sus proyecciones para las próximas décadas sin analizar su participación en siglos anteriores en la toma de decisiones y políticas que alteraron las posibilidades de institucionalizar la planificación para el desarrollo en Guayaquil.

De suma importancia, el 22 de septiembre del 2020, la alcaldía firmó un convenio para el desarrollo de proyectos y programas de planificación urbana con la Universidad de Guayaquil, a través de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Se refuerzan los lazos con la academia <sup>338</sup>para que esta pueda participar de forma propositiva en el urbanismo de la ciudad, en el mediano y largo plazo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que Guayaquil a nivel de su sociedad está política y socialmente condicionada por modos de dominio tipo oligárquico y tradicional que limitan el pluralismo que pueda venir de otros sectores fuera del poder. Esto básicamente, hace que la alcaldesa Cynthia Viteri y sus intentos por desmarcarse de su antecesor, continúe debiéndose a una estructura partidaria que representa a otras estructuras de poder, para quienes hay un proyecto histórico en marcha – que necesita el control sobre el suelo – que no va a permitir un desarrollo controlado que reste privilegios a las elites dominantes.

En efecto, el 9 de octubre del 2020 no se entregó la planificación urbana ofrecida, lo que confirma la demagogia y apropiación del discurso de planificación con fines políticos por parte del PSC y sus autoridades de turno en el poder. Es decir, todavía no hay una prioridad técnica con la planeación para el desarrollo de Guayaquil y su conurbación en el siglo XXI. En tal sentido, el Bicentenario dejó incoherencias como el show de drones defectuosos que no se efectuó en su totalidad y costó USD 276.880, contrato suscrito entre la Empresa Pública Municipal de Turismo y la empresa contratista Sogosu S.A. Los drones chocaron entre sí y cayeron – 65 drones – al río Guayas y según el Director Municipal de Informática Luis F. Baquerizo la culpa

---

<sup>338</sup> Este convenio de cooperación interinstitucional se da tras la positiva experiencia del Proyecto Delta, inaugurado el 9 de noviembre del 2020.

fue de la empresa Telconet por no apagar las redes wifi <sup>339</sup>del cabildo, pues hacían interferencia con la red privada montada por el proveedor para operar los drones. Estos errores y bodrios institucionales solo ponen en evidencia que las prioridades del cabildo no están en función de impulsar un urbanismo que corrija los errores históricos en el espacio urbano de Guayaquil, más bien el presupuesto continúa usándose en banalidades, es decir un gasto público que no tiene fiscalización y tampoco una visión estratégica de desarrollo. Con base en lo señalado, es oportuno recordar que el presupuesto del municipio de Guayaquil para el 2019 fue de 834'801.000 dólares, donde estos ingresos provienen de: Asginación del Estado (34,53%), Saldos propios (33,73%), Fondos propios (21,70%) y Endeudamiento (10,04%) (Sánchez Gallegos y Zamora, 2020, p. 50).

Por todo lo dicho, el Presidente de la Organización Mundial de Parques Urbanos, Guillermo Peñalosa que en septiembre del 2019 visitó Guayaquil para asesorar al Municipio, criticó el 5 de noviembre del 2020 a través de su cuenta de Twitter, el accionar y las “soluciones” en materia de desarrollo urbano y movilidad impulsadas por la alcaldesa Cynthia Viteri. Señalo lo siguiente: “Guayaquil prioriza autos y más autos. Las 7 soluciones son para mover autos. (...) benefician a 700 autos por día(...). Cero prioridad de peatones, ciclistas, transporte público. Nada que ver con ciudad equitativa y sostenida. Lástima”. Además, tras la crisis que vivió la ciudad por el Covid-19 había una oportunidad importante para hacer cambios para lograr equidad y una movilidad sostenible, a lo que indicó: “hacer lo mismo de antes, así sea mejor es desaprovechar oportunidad histórica”, rechazando la construcción de 7 puentes elevados (viaductos) y avenidas a favor de la viabilidad autos, propuestos por el PSC que entraron en licitación por un monto alrededor de 100 millones de dólares según el Ing. Andrés Burbano Álava Director de Obras Publicas de la Alcaldía (en Expreso, 2020).

Por otro lado, el exalcalde Jaime Nebot como presidente del Comité para el Bicentenario – cargo creado por él mismo para tener protagonismo en dicha fecha –, en la ceremonia oficial de los 200 años de independencia de Guayaquil, en su discurso dijo: “el centralismo debe morir para que los pobres puedan vivir”. Una frase demagógica que esconde intereses no transparentados y que está alineado a los intereses de las elites guayaquileñas de llevar a un federalismo al país argumentando que el actual modelo de Estado no funciona más en el Ecuador. Son estos mismos grupos que impulsaron la dolarización a costa de la debacle economía creada a finales

---

<sup>339</sup> El Municipio de Guayaquil firmó el 7 de octubre del año 2014 un contrato con la empresa Telconet para la instalación de 6.000 puntos de wifi libre en la ciudad para la dotación de internet gratuito.



del siglo XX y que quieren que Guayaquil tenga mayor autonomía política como una ciudad-Estado que responda cada vez menos al gobierno central en materia regulatoria y tributaria. De esta forma se comprueba la agenda separatista en el 2020 de estos grupos económicos en Guayaquil, reviviendo la vieja estrategia del siglo pasado de colocar como enemigo al “centralismo”, esto dentro un marco político de complicidad del gobierno de Lenín Moreno. Esta agenda elitista continúa estando por encima de posicionar un modelo de desarrollo urbano racional, pluralista y equitativo para el bienestar colectivo.

Por último, es conveniente acotar que a finales del 2020 la inseguridad aumentó en el país producto de las malas políticas económicas del gobierno de Lenin Moreno, que se agravaron con la crisis sanitaria y la polémica “Ley Humanitaria” aprobada por la Asamblea Nacional. Cabe resaltar que el 15 de agosto del 2019 la alcaldesa Cynthia Viteri y la exministra del gobierno (y del interior) María Paula Romo – destituida por la Asamblea por incumplimiento de funciones y atentar a los derechos humanos con bombas lacrimógenas caducadas en las protestas de octubre del 2019 – habían firmado un convenio interinstitucional llamado “Plan Más Seguridad” para Guayaquil. Viteri Jiménez con este plan pretendió legitimarse políticamente, con un tema que es sensible para la ciudad, la inseguridad, no obstante, dicho plan desde sus inicios tenía deficiencias en la puesta en práctica. Para apalear la inseguridad – creciente en los meses de octubre y noviembre del 2020 – decide gestionar con fondos del municipio de Guayaquil la llegada de policías, poniendo en evidencia el fracaso del Plan Más Seguridad. En este contexto y en vísperas de elecciones presidenciales en febrero del 2021, Jaime Nebot en alianza con el candidato a presidente el banquero Guillermo Lasso, en discursos abogaron para que en el país sea legal el libre porte de armas en la ciudadanía para combatir la delincuencia. De hecho, Lenín Moreno cogobernó con ambos personajes y que, en otro orden de las ideas, proponen más violencia para mitigar la inseguridad que ellos mismo impulsaron con sus políticas de gobierno, que en el caso de Guayaquil agudizaron su histórica condición de desigualdad social y económica.

En resumen, esta tercera parte del socialcristianismo en Guayaquil va a completar tres décadas en el 2023 y los resultados a la fecha son preocupantes. La gestión de suelo en este modelo ha respondido al urbanismo de mercado impulsado por stakeholders, promotores inmobiliarios y los alcaldes de este partido. La feroz privatización de la gestión de lo urbano y de los servicios públicos locales impulsada por Jaime Nebot, criticada por León Febres-Cordero, con Viteri Jiménez se mantiene ya que en ello están fuentes de acumulación privada de los stakeholders.

La expansión urbana innecesaria de la ciudad – hacia vía la Costa o vía a Samborondón – así como el trasnochado proyecto Singapur están en la mira de las elites. Sin embargo, después de la catástrofe del 2020, se evidencia el fracaso de un modelo de gestión urbana y proyecto político elitista, que puede abrir un escenario a mediano y largo plazo para plantear un nuevo orden urbano que incorpore una real planificación urbana – racional y coherente – para el desarrollo sostenible, humanista e inclusivo. Es decir, institucionalizar la planificación – para el bienestar común urbano – y que las políticas urbanas en el uso y la gestión de suelo garanticen su ejecución y cumplimiento en el futuro con una visión de ciudad técnica y no política o de acumulación poder, principalmente evitando la inferencia de desmedidos, voraces y ambiciosos intereses de ciertos grupos.

## **8. Capítulo VI – Teorizando la planificación urbana trunca de Guayaquil: sobre políticas para el uso y la gestión de suelo**

**En primer lugar**, lamentablemente, en América Latina durante los booms económicos, en el caso particular de Ecuador con el boom cacaotero no se logró una adecuada redistribución de la tierra sino más bien fue condición para el acaparamiento de la misma. Este acaparamiento más adelante, con las plantaciones de banano dentro del boom bananero en la década de los 50, en el caso ecuatoriano se va a mantener e inclusive agudizar. Esto trajo en las ciudades complejas estructuras de tenencia de suelo que en el caso de Guayaquil dio nacimiento a una marcada brecha económica, social y espacial expresada en zonas centrales o formales y zonas periféricas o informales, es decir lo que luego se tradujo en una ciudad dual con un orden urbano social y económicamente desigual.

Con respecto a lo ocurrido con el gran incendio y el periodo post-desastre, consecuentemente se abre una oportunidad por emergencia de reconstruir la ciudad de forma planificada. Sin embargo, no existió voluntad política por parte del Concejo Cantonal de 1896 de optar por la opción urbanística para la reconstrucción de Guayaquil de mayor mérito o más adecuada, sino que se elige la menos costosa en función del mínimo pago o compensación por expropiaciones. No se logró una planificación del suelo consensuada, es decir, una reconstrucción planificada que por un lado contemplase mayores transformaciones espaciales pensadas como ideales – las propuestas de Queirolo o Cassara – y que al mismo tiempo también cediera, sometiendo estos planos a modificaciones producto del malestar o rechazo que pudiese haber generado este proceso hipotético de expropiaciones necesarias en los afectados. Así como tampoco, se aprovechó

este plano para diseñar y ordenar la expansión de la ciudad. La previsión del futuro ensanche es determinante en este momento de la historia de la urbanización de la ciudad donde había una clara oportunidad de planificar la reconstrucción y el crecimiento urbano de Guayaquil. Cabe señalar que el municipio tenía problemas financieros, situación que contrasta con el momento favorable de bonanza económica por el boom cacaotero en manos de los agroexportadores locales, donde con *sindéresis* esta condición parece ser incompatible para un desarrollo acertado en el caso de Guayaquil.

Ese mismo año del siniestro, los notables de la Junta de Beneficencia ya se habían hecho de una de las áreas (rurales inicialmente) más extensas próximas a la ciudad, como una inversión a futuro que les permitió tener poder en la toma de decisiones sobre el suelo urbano en una acertada visión del crecimiento de Guayaquil hacia el norte. Esta acción marca, un antes y un después en el accionar de la Junta de Beneficencia donde las políticas urbanas de la urbe para el uso y gestión del suelo van a quedar sujetas a la voluntad privada de un grupo de poder y no a lo público o técnico desde el gobierno local, sobretodo en la expansión de la ciudad. En otras palabras, el crecimiento de Guayaquil queda condicionado a la voluntad política e intereses particulares de grupos económicos y privados, que determinan la política del suelo al ser propietarios mayoritarios de la nueva tierra urbana para la expansión de la ciudad. Sin duda alguna, no es un buen arranque en materia urbanística y planificación para la ciudad que entraba al siglo XX. No es en un escenario ideal sino una antesala del potencial caos y anarquía urbana producto de políticas elitistas sobre el territorio.

De esta manera, la problemática espacial de este primer momento de la planificación en la ciudad está dada a partir del gran incendio de 1896, donde la ciudad queda en un estado de emergencia y se genera una oportunidad para rediseñar el área afectada y planificar el ensanche de la ciudad. Entra en escena el plano urbano para la reconstrucción del Ing. GastonThoret Jäger, gestionado por la municipalidad con su presidente del Concejo Cantonal Manuel María Valverde (que tiene un parentesco con Pedro Pablo Gómez Tama , quien fue jefe político del cantón en 1896) y por la comisión seleccionadora de la propuesta para la reconstrucción compuesta por el Ingeniero C.Thill y tres concejales entre ellos: Jacobo Fabio Lince y Guillermo Gilbert, relacionados por membresía, parentesco o relación laboral a la Junta de Beneficencia. Se procedió con una política de austeridad económica en la reconstrucción de la ciudad sin previsión de ensanche y lineamientos base para el desarrollo urbano a futuro, incidiendo como stakehol-

ders sobre la política de gestión del suelo, la planificación y el desarrollo urbano en este momento en Guayaquil.

Es así como esta primera planificación urbana por emergencia no tuvo un impacto trascendental para el futuro de la ciudad, en términos de transformación del territorio, lineamientos programáticos y mejoras urbanas sustanciales. Mas adelante, precisamente por las carencias del plano, van a destacar las obras propuestas por el centenario de la ciudad como por ejemplo la Plaza del Centenario, particularmente a inicios del siglo XX. Se pudo observar en este contexto cómo emergió el primer barrio residencial elitizado conocido como El Centenario, representando intereses particulares sobre el espacio que por ejemplo fueron prioridad sobre el parque municipal al sur de la ciudad. Es un testimonio físico del orden urbano impuesto para la ciudad, donde lo privado prevalece sobre lo público, y se marcó un patrón de desarrollo que luego se repitió como una práctica común y legítima en el desarrollo de Guayaquil.

Concretizando, se puede señalar que el escenario urbano que se está preparando es uno de acumulación de capital por especulación inmobiliaria – en las próximas décadas – para grupos de poder donde la planificación técnica del suelo representa un obstáculo para esos fines. En esta coyuntura y contexto político, social y espacial se van a socavar las bases de las políticas urbanas para el uso y gestión del suelo para un desarrollo urbano pleno de bienestar colectivo, dejando un horizonte prometedor para un urbanismo de intereses particulares que vislumbra graves repercusiones en el territorio para el siglo XX.

**Con respecto al segundo** intento por planificar Guayaquil a mediados del siglo XX, este va a enfrentar un escenario más complejo de urbanización: mayor crecimiento demográfico (migración interna hacia Guayaquil), déficit de vivienda, marginalidad y tugurizaciones, mayor desigualdad socio- económica, una coyuntura nacional de inestabilidad política y un incipiente urbanismo de mercado que ya articula a la municipalidad, terratenientes, políticos y a la banca local. El negocio inmobiliario de grupos económicos se va posicionando por encima de las necesidades insatisfechas de la creciente poblacional de Guayaquil. Por su lado, el gobierno local se va moldeando a esta forma de hacer ciudad, pero va a prever la necesidad de trabajar con planeación. Bajo la alcaldía de Guevara Moreno, el arquitecto Cubillo Renella intenta institucionalizar la planificación y entiende que un Plano Regulador es fundamental para organizar el territorio y normar de alguna manera la disparidad e incongruencia en la tenencia del suelo, pero las lógicas privadas para hacer ciudad terminaron colocando el Departamento Municipal

del Plan Regulador y las políticas urbanas al beneficio del capital y del lucro de los stakeholders. Tanto Urdesa como Los Ceibos son barrios planificados, es esa planificación – sobre ex terrenos de la Junta de Beneficencia de Guayaquil – que le garantizó una estética con un paisaje urbano atractivo sin embargo esa misma planificación no llegó a toda la ciudad.

Por otro lado, la ejecución de un plan de desarrollo urbano que garantice la vivienda colectiva en altura desde el gobierno local fue casi nulo – las casas colectivas bajo la alcaldía de Mendoza Avilés son la excepción –, dejándole esta tarea a los gobiernos nacionales de turno. Es aquí, que, si sumamos el caso del barrio Centenario, Urdesa y Los Ceibos, barrios para personas de renta media-alta y alta, estos ideales de vivienda de los sectores pudientes van a construir en el imaginario del ciudadano común, el referente de que para vivir en la ciudad se necesita casa unifamiliar. Estas lógicas en la sociedad en materia habitacional coadyuvaron a que el crecimiento de vivienda en altura y la construcción vertical de la ciudad sea exiguuo, lo que no permitió consolidar un modelo de ciudad compacta, pese que en el centro de Guayaquil para finales de los 40 ya contaba con edificaciones de altura y la regulación de propiedad horizontal para normar e impulsar este tipo de construcción en la ciudad se oficializa a inicios de la década del 60.

En estas décadas, para Guayaquil resultaba oportuno trabajar con una política habitacional de media y alta densidad poblacional, es decir viviendas multifamiliares en altura – privadas y públicas – ocupando menos territorio. Sucedió lo contrario, se impulsa un incipiente modelo de producción de vivienda de baja densidad, con viviendas unifamiliares sobre nuevas áreas ocupando más territorio, lo que van dando forma a una ciudad expansiva y dispersa. Para la JBG, la rentabilidad económica de sus proyectos inmobiliarios radicaba en la venta de los lotes de terreno para vivienda unifamiliar, de hecho, la estrategia es urbanizar con zonas residenciales la mayoría de sus terrenos dentro de una demanda de vivienda creciente. Estas residencias unifamiliares pueden existir en la ciudad, eso no es un problema per se, lo que no es pertinente para garantizar una configuración espacial eficiente es que esto se convierta en el modelo de urbanización y desarrollo habitacional a seguir para toda la ciudad. La realidad y contexto territorial demandaba otra solución espacial y habitacional, coherente a la realidad demográfica local y a sus recursos naturales.

Este modelo a la par fue engendrando una segregación espacial, un intrínquilis de los grupos económicos y se empieza a destruir aún más la cohesión social porteña, en un Guayaquil que

no para su crecimiento poblacional e impulsa un modelo de desarrollo excluyente y que alimenta la marginalidad en las periferias de la ciudad con intereses electorales. En otras palabras, las políticas urbanas no tienen como directriz garantizar un proyecto de ciudad para todos, más bien garantizan una calidad de vida y ornato mejor a quienes tengan capacidad adquisitiva de acceso a estas ofertas inmobiliarias de la época en manos de grupos económicos. Existe una negación de lo que implica ser una ciudad receptora de migrantes nacionales, estos fueron vistos inicialmente como algo negativo – inclusive se va a mantener esta visión a lo largo del tiempo – por las elites y no como una característica coyuntural de las ciudades portuarias en el mundo.

Precisamente, se atenúa un desfase entre los crecimientos económicos nacionales y los excedentes de la actividad portuaria y comercio con el crecimiento y desarrollo urbano local. Se dibuja un espacio urbano con desequilibrios, barrios que, privilegiados por un urbanismo selectivo, dejan a una gran mayoría de la población al margen de esta dinámica, en condición de desventaja. El accionar de la municipalidad dentro de la inconsistencia de forjar un marco institucional regulador va dejando atrás a ciertos sectores sociales, lo que polariza y fragmenta, categorizando el territorio por sectores sociales y económicos. Esto consolida una ciudad dual, donde unos concentran la riqueza, recursos públicos e infraestructura urbana en el territorio y otros se hunden en islas de pobreza. Empieza a hacerse evidente una división de barrios por renta o ingresos, alimentando un clasismo local como una tendencia o actitud discriminatoria de una clase social respecto a otras que se consideran inferiores, asociadas al lugar que ocupan y habitan en la ciudad.

La política municipal para el desarrollo y crecimiento urbano de la ciudad fue sometida al poder de las clases dominantes, las instituciones en función de la rentabilidad económica de grupos de poder y para el resto escasas soluciones urbanas. Guayaquil se construye, dentro de un sistema urbano que privilegia las relaciones sociales y parentescos entre grupos económicos, políticos y de poder, siendo también indiferente al crecimiento poblacional y sus demandas de mejores condiciones para acceder al suelo, a la vivienda, plusvalía etc. Empieza a ser más evidente una polarización espacial por la producción de una ciudad formal y al mismo tiempo una ciudad informal, – mercados de suelo – donde los recursos urbanos son distribuidos de forma desigual. En estas décadas del siglo XX se puede observar que quienes mandan en el desarrollo urbano de la ciudad son las elites y no la mayoría de los habitantes de Guayaquil, elites que no trabajan con consensos mínimos para el bien común colectivo – maximizando con ellos oportunidades espaciales para los más vulnerables en una marcada desigualdad –, sino que actúan en

función del capital e intereses políticos y particulares.

La problemática espacial en este periodo radica en la falta de institucionalización de la planificación urbana que apuntale a un ordenamiento territorial de forma técnica, ya que priorizar esto y trabajar en esa dirección representaba una oportunidad para implementar un modelo de ciudad compacta. Con la creación del Departamento Municipal del Plan Regulador y el Plano Regulador de 1952 por parte del arquitecto Guillermo Cubillo se intentó aquello. Sin embargo, en sus respectivos tiempos, con la alcaldía de Estrada Ycaza y la presidencia del Ecuador de Ponce Enríquez, el primero relacionado a la banca local por su padre y el segundo líder conservador del Partido Social Cristiano (PSC), se procede con las políticas: de urbanizar ex haciendas al norte con el caso de Urdesa (posteriormente Los Ceibos) y de inversión con reubicación de infraestructura portuaria al sur, próxima a la ex hacienda el Guasmo del magnate Juan X. Marcos que fue nombrado primer presidente del directorio de la Autoridad Portuaria de Guayaquil. En ambos casos, no se respetan los límites de expansión de Guayaquil, quedando fuera del perímetro urbano. La incidencia de estos stakeholders nuevamente en las políticas de gestión de suelo y el crecimiento de la ciudad hacia el norte y sur, tuvo sus consecuencias a futuro.

Por otro lado, Cubillo Renella ante la vorágine inmobiliaria de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y en su intención profesional de producir y ejercer la arquitectura y urbanismo en la ciudad, trabajó para esta Institución y desarrolló múltiples proyectos arquitectónicos. Aunque tuvo una voluntad técnica y política por ordenar el caos del crecimiento urbano de Guayaquil entre la marginalidad y los intereses privados, lo público tenía sus limitaciones y obstáculos. No obstante, Cubillo Renella busca ser alcalde para captar el poder político municipal y desde ahí, nuevamente intentar un ordenamiento de Guayaquil e instaurar una visión técnica del desarrollo que regule al urbanismo de mercado – y al mercado de suelo – inapropiado impulsado por las elites y que garantice una mejor calidad de vida urbana para todos los habitantes. Su corto paso como presidente del Concejo Cantonal no se lo permitió.

El legado del arquitecto Cubillo Renella es importante, tanto en lo arquitectónico como urbanístico, en esto segundo sin mayor éxito por las circunstancias ya expuestas. El hecho de haber intentado planificar Guayaquil en los 50, su intervención como alcalde por un corto tiempo en los 60 y que más adelante en la década de los 70 vuelva para asesorar en la planificación de la ciudad, evidencia en la época que la necesidad de implementar un orden urbano técnico desde lo público era urgente. Cubillo Renella encontró otra forma de hacer ciudad que fue producir

arquitectura, de alta calidad y con diseños que trascendieron en el tiempo de gran valor estético y que podrían eventualmente ser declarados inmuebles patrimoniales de la ciudad e internacionalmente por el Comité Internacional de Documentación y Conservación de Edificios, Sitios y Barrios del Movimiento Moderno (DOCOMOMO) bajo el lenguaje de arquitectura moderna, particularmente de características guayaquileñas.

En todo caso, debe señalarse que las alcaldías de Cubillo Renella (1965) como la de Péndola Avegno (1973-1976) se dan por gobiernos militares y decretos supremos, es decir no por elección popular, lo que refleja que la sociedad guayaquileña posiblemente pudo haber fallado en democracia al no elegir en más de una ocasión a profesionales especializados y con conocimiento en desarrollo urbano para dirigir como autoridades de Guayaquil. Es decir, perfiles tecnocráticos como alcaldes pudieron haber sido opciones más apropiadas para impulsar un desarrollo urbano más apegado a lo técnico que a lo político como por ejemplo fue el caso de la ciudad de Curitiba con el arquitecto Jaime Lerner, alcalde en tres ocasiones. Mientras tanto, en Guayaquil, se instaura una suerte de urbanismo de mercado combinado con un clientelismo electoral popular, donde imperan las localizaciones de capital de los grupos económicos junto a una producción precarizada del hábitat en la periferia como política urbana de desarrollo y crecimiento, dentro de una producción capitalista irresponsable de lo urbano pasándose por encima la regulación técnica del suelo.

**Por tercera ocasión**, las intenciones de planificar Guayaquil a partir de los años 60 – Plan Genral Urbano de 1967 – tuvieron las mismas complicaciones que en décadas anteriores. Es decir, la técnica exigía que la ciudad se resolviera priorizando temas como eficiencia en la gestión del suelo, áreas verdes, equipamientos culturales, transporte público y movilidad, etc. sin embargo intereses particulares hicieron que estas necesidades urbanas no sean atendidas de forma pertinente. Por otro lado, las prácticas e intereses económicos del oligopolio del suelo comienzan a mapearse en los nuevos barrios elitizados cerrados y privados – con su respectiva generación de plusvalía – en vía a Samborondón como en vía a la Costa. Al mismo tiempo, la venta de lotes era una actividad económica rentable para los grupos terratenientes que usaban a los medios de comunicación principalmente prensa escrita para su difusión, dando origen a proyectos residenciales para los estratos sociales de renta media.

El tercer intento de planificación urbana para Guayaquil en los 70 fue una planificación de su desarrollo, donde su principal problemática espacial era la falta de directrices para el desarrollo



y expansión ordenada de la ciudad. En la alcaldía de Pédola Avegno, se elabora el Plan de Desarrollo Urbano con asesoría de las Naciones Unidas para Guayaquil, liderado por el arquitecto Enrique Huerta, apostando por una zonificación que trabaje como ejes principales: una directriz habitacional basada en mediana y alta densidad al norte de la ciudad y otra en movilidad que planteaba cuatro grandes avenidas sentido sur-norte. Sin embargo, con la creación del Comité de Viabilidad para el Guayas con integrantes como Gonzalo Ycaza Gómez y Carlos Julio Arosemena Tola, donde ambos fueron en diferentes periodos presidentes de la JBG y el segundo inclusive presidente de la República, la primera directriz no va a trascender. Junto con Otto Arosemena Gómez, quien también fue presidente del país, sobrino de Arosemena Tola y nieto de Eduardo Arosemena Merino, este último banquero y primer director de la Junta de Beneficencia fueron stakeholders relevantes en esas décadas. Se procedió con las políticas de dirección e inversión en infraestructura urbana vial(intercantonal), concretamente con la construcción del Puente de la Unidad Nacional y de urbanización sobre ciudad satélite proyectada con urbanizaciones cerradas. Estas políticas incidieron en la gestión del suelo, alterando la planificación y diseñando el nuevo mapa de localizaciones urbanas para la acumulación de capital y movilización de plusvalías a favor de los grupos económicos de la ciudad a través de un urbanismo de mercado. Se proyecta la construcción de una ciudad satélite – hegemón en lo económico y político – fuera de Guayaquil sobre el área metropolitana, la vía a Samborondón. Sobre los ejes viales establecidos, por ejemplo, el equivalente a lo que es la avenida Francisco de Orellana se construyó en su gran mayoría viviendas unifamiliares de baja densidad como en los barrios Samanes, Sauces, Los Álamos, la Alborada, Urdenor, etc.

La voluntad y determinación de las elites para encuadrar la política habitacional, hacia sus ex haciendas es evidente, donde inclusive se logran canalizar acciones políticas, ciudadanas y profesionales a favor de estas propuestas residenciales, así como presupuesto de gobierno nacional tal cual lo sucedido con el Puente de la Unidad Nacional como una obra de interés nacional. Estos intereses económicos sobre el espacio urbano junto a un fenómeno de hiperurbanización estaba consolidando una ciudad dispersa desde la década de los 70 aumentando en los 80. Es en este modelo que se priorizara el uso del vehículo particular para poder acceder a estas nuevas urbanizaciones de la creciente Guayaquil. El fuerte negocio de venta de autos por parte de consorcios asociados a la banca local como los intereses de las cooperativas privadas de buses van a evitar que la iniciativa de un metro elevado o monorriel se materialice en la ciudad. El transporte fluvial intercantonal también se suprimió por lógicas similares.

Las elites económicas de Guayaquil que buscaban exclusividad y distanciarse de los otros estratos con su llegada a La Puntilla sobre la vía a Samborondón entendieron que pueden usar los límites naturales de este territorio como barreras para evitar que otros estratos los sigan – ubicándose junto a ellos – como había sucedido en los otros barrios que construyeron en el pasado. Las orillas de este territorio que inicialmente era suelo agrícola de ambos lados fueron privatizadas y en este crecimiento longitudinal no hubo forma que a la redonda de estas urbanizaciones privadas se den asentamientos humanos – informales o de ingresos bajos – como ocurrió anteriormente. La intención de planificar Guayaquil para lograr un hábitat basado en mediana y alta densidad en este tercer intento de planificación no se alcanzó. El Estado Mayor por su lado, construyó algunos proyectos de vivienda multifamiliar de interés social en altura, a través del Banco Nacional de la Vivienda (BNV) y la Junta Nacional de la Vivienda (JNV).

Guayaquil, también experimentó asentamientos informales sobre estas ex haciendas, inicialmente con consentimiento de propietarios para luego encuadrarse en una perversa dinámica de tráfico de tierras. Las primeras familias obreras en condición de asentamientos informales llegaron para trabajar en la creciente industria de la época como lo sucedido en Mapasingue y el Guasmo. Esto se agravó más adelante, a finales de los 80, al no contar con una política de control de asentamientos y esto hizo que los límites de la ciudad no se respeten y se convierta en una forma de crecimiento de la urbe alimentando aún más el modelo de ciudad dispersa e hiperurbanizada por la informalidad.

Por otro lado, la ineficiente gestión del suelo y la errática visión sobre el desarrollo va limitando que se construya más infraestructura cultural, problemática que se mantuvo hasta finales del siglo XX. La basura concentró la atención de la ciudadanía como un problema prioritario a ser atendido, aunque también se convierte en un distractor político para que el orden urbano impuesto continúe su rumbo mercantil sobre la vía a Samborondón y la Costa. Las actuaciones del PRE a nivel de gobierno local van a reforzar la idea que la ciudad necesita – después del PRE – un proceso de mejora radical, mejoras sobre aspectos de forma ya que los problemas de fondo que tenían que ver con estas políticas elitistas que estaban fragmentando cada vez más la urbe no serán corregidas en las próximas décadas. Los stakeholders y los desarrolladores inmobiliarios – con prácticas monopolísticas –, es decir los grupos económicos históricos se hacen más fuertes en lo económico y político, lo que les permite seguir con su influencia sobre las políticas urbanas para el desarrollo de la ciudad.

En definitiva, este último caso de planificación urbana para la ciudad en los 70 sumado a los otros intentos de planes urbanos predecesores como el de 1896 y 1952, se adhiere a los procesos truncos – planificación trunca – que no lograron eficiencia técnica en su ejecución por las razones ya señaladas. En realidad, este tercer intento de planificar y regular el crecimiento de Guayaquil con una naturaleza técnica para el uso y la gestión del suelo se ve afectado por intereses particulares y económicos, que como una constante han prevalecido marcando un patrón de desarrollo y que tiene su origen desde inicios del siglo XX. La planificación urbana de Guayaquil se vio condicionada por estas prácticas y dinámicas espaciales, históricas y cíclicas, así como, la constante influencia de stakeholders en las políticas urbanas que prevalece en el tiempo con efectos colaterales e inclusive marcando el pulso del desarrollo urbano para las próximas décadas en el siglo XXI.

**En esta última parte**, las lógicas imperantes a inicios de los 90 en la gestión del suelo por parte de los stakeholders se intensificaron, es decir tomaron mayor fuerza a finales del siglo XX y para inicios del siglo XXI dieron origen a un nuevo fenómeno urbano, la monetización de espacios públicos y servicios urbanos para privados. Pese a este escenario cabe destacar que el ingeniero León Febres-Cordero – no al margen de estos hechos urbanos – y su administración aportaron en el fortalecimiento institucional municipal. Esta modernización institucional en la alcaldía coadyuvó a que se incorporen mecanismos, metodologías e instrumentos para poder trabajar la planificación creando todo un andamiaje y estructura administrativa para ello. La experiencia de Febres-Cordero Ribadeneyra como expresidente del Ecuador le permitió llevar a cabo esta oportuna y necesaria reingeniería institucional municipal. Es importante señalar que, con el PSC en el poder local, las elites locales están representadas, lo que implica más beneficios para históricos stakeholders en este nuevo proceso de desarrollo urbano de cara al siglo XXI.

Los intereses inmobiliarios sobre la vía a Samborondón continuaron marcando la urbanización hacia ese sector. Estos intereses sobre la conurbación de Guayaquil hicieron posible bajo ordenanzas y con aprobación vía poder ejecutivo, crear dos parroquias urbanas satélites: La Aurora del cantón Daule y La Puntilla del cantón Samborondón. En ese contexto, Jaime Nebot Saadi – heredero de la alcaldía de Guayaquil – con el apoyo de las elites locales históricas, inicia un agresivo proceso de privatización de la gestión de lo urbano. La tentativa de planificación urbana impulsada por su antecesor es reemplazada por el proyecto y discurso político de la regeneración urbana, fortaleciendo el proyecto político histórico de los grupos económicos y de poder locales. Se da rienda suelta a un irresponsable y exacerbado urbanismo de mercado que

cimiento las bases de una estructura urbana socio-espacial que aumenta las desigualdades y asimetrías urbanas y que no entiende de intereses pluralistas, concentrándose en maximizar beneficios asociados a intereses particulares y de partido.

Por otra parte, los poderes fácticos como los medios de comunicación locales – empresas de la información – como Ecuavisa, El Universo, radios Atalaya, Tropicana, Centro, etc. cumplen un papel clave para sostener el modelo de gestión urbana PSC, en especial con los cuatro mandatos consecutivos de Jaime Nebot. Este factor mediático es decisivo para mantener al PSC en poder por varios periodos administrativos, es decir un pacto con el poder mediático local asociado a históricos stakeholders que blindó mediáticamente el proyecto elitista de ciudad y lo legitima ante la sociedad. Sin embargo, con la llegada de Rafael Correa Delgado a la presidencia de la República, desde el ejecutivo se confrontó a los medios de comunicación y al alcalde Jaime Nebot – máximo líder PSC tras el fallecimiento del Ing. León Febres-Cordero – debilitando políticamente al caudillo local, pero al final el ex alcalde Nebot Saadi consiguió mantenerse en el poder – inclusive se fortaleció – y colocó a su sucesora en la alcaldía para el continuismo de su proyecto de poder y de las elites locales. Ciertamente, las obras construidas en Guayaquil por el gobierno de Correa Delgado – aunque no libres de polémicas y errores de forma en algunos casos – ayudaron a contrastar con las obras municipales socialcristianas y generar conciencia crítica en los ciudadanos entre dos visiones diferentes de ciudad para Guayaquil.

En general, Guayaquil a inicios del siglo XXI evidencia que carece de dos cosas para consolidar un urbanismo eficiente y políticas de uso y gestión de suelo adecuadas: 1) un empresariado altamente ético que piense en colectivo y no únicamente en acumulación de capital y 2) autoridades locales competentes que posicionen en la agenda pública local lo técnico por encima de lo político. Para enfatizar sobre lo segundo mencionado anteriormente, la provincia del Guayas y su capital Guayaquil en las seccionales del 2019 a nivel de prefecto y concejales, colocó antiguos y actuales presentadores de televisión de programas de noticias, deportes y entretenimiento como: Carlos Luis Morales (+), Jorge Rodríguez Cuesta, Andrés Guschmer, Ursula Strengé, Lusmila Nicolalde, Mayra Montaña, etc. Inclusive la alcaldesa Viteri Jiménez – heredera de la alcaldía de Jaime Nebot – en su histórico personal es proveniente de este medio. Dicho en otras palabras, aparte de su desconocimiento de la cuestión urbana, tampoco están aptos para los desafíos de la nueva cuestión urbana: mitigar la desigualdad en las ciudades. Ellos fueron colocados ahí por los líderes del PSC en viciados procesos y contextos de sufragio

para representar intereses de este empresariado histórico – stakeholders – de fortunas de dudoso proceder y de valores cuestionables.

También, los tres alcaldes PSC al no tener una visión técnica en estos procesos de metropolización del territorio de Guayaquil, le dejan a la ciudad una expansión y urbanización desregulada, replicando el mismo patrón de crecimiento en función de intereses inmobiliarios de décadas anteriores. Peor aun cuando la “viveza criolla” histórica en el comportamiento de stakeholders desde instancias del poder municipal o en alianzas con la alcaldía consiguen disfrazar estos intereses como "ordenanzas municipales" para así con sus políticas de gestión y uso del suelo alcanzar beneficios para sus empresas inmobiliarias. Por estos intereses señalados, en el 2019 las cuatro alcaldías PSC – Guayaquil, Durán, Samborondón y Daule – más la prefectura del Guayas no van a trabajar en función de consolidar Guayaquil como Distrito Metropolitano, ya que la tendencia es que se mantenga el statu quo durante el periodo de Viteri Jiménez y avanzar en las intenciones de consolidar una ciudad satélite hegemón – negocio inmobiliario a través del proyecto habitacional conocido como Nuevo Samborondón – con un escenario de desregulación en la gestión del territorio metropolitano idóneo para dicha urbanización y expansión.

Lo ideal sería que en este escenario existiese un régimen metropolitano de gestión del suelo – con Guayaquil como principal de esa mancomunidad – para que se pueda regular y limitar ese crecimiento motivado por intereses particulares, con la finalidad de canalizar capitales públicos y privados hacia Guayaquil y la cabecera cantonal de Samborondón. Esas pretensiones de localización de capital – en proyectos inmobiliarios – de estos grupos de poder, contribuyen a reforzar la asimetría entre las inversiones que recibe esta parroquia urbana satelital La Puntilla en comparación con Guayaquil y la cabecera cantonal de Samborondón, afectando al desarrollo urbano de estas dos últimas. Además, la presencia de José Yunez Parra como nuevo vicepresidente vislumbra que desde la prefectura del Guayas pueden impulsar el proyecto Nuevo Samborondón. Cabe indicar que las tres escuelas de arquitectura más importantes de la ciudad están alienadas a nivel de sus principales autoridades a la alcaldía de Cynthia Viteri en el sentido de no generar crítica para poder fomentar un debate público-técnico sobre los temas urbanos irresueltos e incongruencias de la forzada expansión urbana, situación que se da ya sea por proyectos en común como el proyecto Delta, acuerdos de cooperación interinstitucional o vínculos familiares con ex funcionarios del régimen oficialista local vigente.

Es lógico pensar que las constantes e históricas intromisiones en los procesos de planificación de la ciudad de Guayaquil por parte de los grupos de poder local han dejado evidentes resultados negativos en materia urbanística que analizados en el siglo XXI permiten describirlos por su comportamiento como *la elite del atraso urbano*. Aunque hayan existido mejoras urbanas en el ornato de la ciudad con el pasar de los años, los problemas estructurales se han agravado por los intereses políticos y económicos, y que con la tragedia sanitaria del 2020, refleja que Guayaquil necesita replantear su desarrollo y modelo de gestión urbana, caso contrario el urbanismo de mercado sin control será una constante amenaza a la calidad de vida urbana – y a la vida misma – de los guayaquileños y guayaquileñas sobretodo en escenarios de shock externos y catástrofes naturales. Lo sucedido puede representar una oportunidad para revalorar el desarrollo planificado, es decir no existe real desarrollo sin planificación y en este caso el subdesarrollo urbano en Guayaquil no es otra cosa que la incapacidad de su sociedad de interpretar correctamente el pasado para proyectarse acertadamente hacia el futuro, completando los procesos que fueron truncados o boicoteados.

También, la falta de narrativas edificantes y plurales de la historia del territorio guayaquileño y su conurbación como una construcción social, produce vacíos que imposibilitan comprender de forma ampliada lo que se asume como verdad, realidad e historia, proveniente de discursos contruidos desde una cultura hegemónica y los privilegios del poder. Coincido con las palabras del escritor George Orwell en su célebre obra 1984: “quien controla el pasado, controla el futuro. Quien controla el presente, controla el pasado”, abstrayendo su idea fundamental para explicar una Guayaquil donde unos cuantos controlan el espacio trazando un tablero de privilegiados y oprimidos. En Guayaquil, en las últimas décadas hay un secuestro de la historia por parte del oficialismo local PSC – y que encuentra un eco en una gran parte de la ciudadanía – para manipular el presente y futuro en función de intereses hegemónicos y elitistas, por ejemplo, como con la muletilla de la fecha de Independencia de la ciudad, la crisis de los 80 con el bucamato local, etc.

A propósito, la tragedia de Guayaquil durante la pandemia – marcada por la corrupción en hospitales públicos, la indolencia de los servicios funerarios por parte de la JBG y la carencia de un servicio municipal para la gestión de los óbitos – hacen evidente la urgencia de plantear un nuevo urbanismo post-covid 19, donde la alcaldía incorpore como eje rector el posicionamiento de la supremacía de la vida como el propósito y resultado de la ciudad por encima de la

mercantilización de lo urbano. Esto enfocado en tres directrices que son: (1) densificación poblacional eficiente, (2) fortalecimiento de los barrios y (3) movilidad urbana basada en la bicicleta, dentro de un marco de sostenibilidad y resiliencia. En consecuencia, la urbanización descontrolada que empujan los desarrolladores inmobiliarios con proyectos habitacionales de vivienda unifamiliar – de baja densidad y alejados de los centros urbanos – no debería estar por encima de la visión de vivienda colectiva en altura de densidad media y alta en Guayaquil y su área metropolitana.

Además, Guayaquil necesita combatir la situación de hacinamiento – equivalente a un 22% de la población donde familias de 7 a 10 miembros viven en pequeñas casas –, debido a lo experimentado en la pandemia este año. Lo sucedido demostró que esta condición de pobreza estructural en esa otra cara de la ciudad atenta contra la vida de estos habitantes – y de todos en general – por ejemplo, dificultándoles el confinamiento social y evitando una mejor gestión en el control de contagios. En coherencia con lo mencionado, Guayaquil está en desventaja en comparación a ciudades saludables que con un urbanismo ecológico han resuelto necesidades básicas, dotando de infraestructura básica y disminuyendo el déficit habitacional como un imperioso objetivo colectivo para enfrentar en mejores condiciones – en el presente y futuro – el impacto de enfermedades virulentas y a la crisis climática que afecta al planeta.

En esa dirección y en concordancia con lo anterior, Guayaquil y modelo de desarrollo no han consolidado tres tipos de infraestructura necesarias: vertical, comunitaria y verde. La primera para lograr evitar la expansión horizontal urbana, creciendo en altura en función de una densificación poblacional. Lo segundo, con la finalidad de fomentar la cohesión social y garantizar relaciones interpersonales positivas y necesarias para la construcción de oportunidades entre los ciudadanos. Por último, infraestructura verde que representa traer la naturaleza al espacio urbano a manera de áreas verdes, arbolado urbano, renaturalización del espacio urbano, etc. así como la preservación de los ecosistemas naturales urbanos, todo esto con el objetivo de tener ciudades y ciudadanos más saludables. Como bien afirma la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, el modelo de ciudad compacta y diversa es el que mejor se posiciona en este proceso hacia la sostenibilidad en la era de la información. Este modelo permite concebir un crecimiento de la complejidad de sus partes internas, que es la base de una vida social cohesionada y de una plataforma económica competitiva. Al mismo tiempo, ahorra suelo, energía y recursos naturales, y contribuye a la preservación de los sistemas agrícolas y naturales.

A pesar de lo señalado en los párrafos anteriores, con la alcaldesa Cynthia Viteri se observa que continúa el diseño de políticas urbanas que articulan el uso del suelo en función intereses inmobiliarios como con la metropolización desregulada para el desarrollo habitacional exacerbado sobre la vía a Samborondón, inversión en viaductos sobre el río Daule para mantener y fortalecer el desarrollo habitacional e inmobiliario sobre la vía a Samborondón, vía a Daule y Vía Salitre – junto con las alcaldías de Samborondón y Daule – y aceleración de la urbanización sobre vía a la Costa. Viteri Jiménez continua la agenda elitista de sus antecesores y pretende seguir con el modelo de urbanizaciones amuralladas, que divide las zonas residenciales por renta o ingreso, agudizando la fragmentación espacial y los desequilibrios sociales, ambientales y económicos en Guayaquil y su conurbano.

Es importante hacer hincapié en que la planificación urbana de Guayaquil al verse truncada en múltiples ocasiones ha dejado una ciudad incompleta y por acabar. Varias políticas urbanas en el histórico de la ciudad implementadas en función de las elites dominantes han configurado un territorio articulado a sus intereses relacionados a la acumulación de capital. El poder histórico de grupos familiares ha empujado el trazado de su proyecto político-económico-urbano que puede ser leído en tres partes: (1) la urbanización sobre ex haciendas en Guayaquil en función de sus intereses, (2) la urbanización de ex haciendas sobre Samborondón para el encapsulamiento de las elites y (3) la urbanización para la construcción de una “Nueva Guayaquil” en Samborondón. Esta lectura conclusiva está asociada a los patrones observados en la dimensión temporal establecida en este estudio como la concentración de poder, la segregación socio-espacial y el dominio sobre la política de gestión y uso del suelo a partir de una incidencia de stakeholders durante distintos momentos del proceso urbano de Guayaquil tanto a nivel de gobierno local como nacional.

Finalmente, se puede indicar que las elites locales pretenden avanzar en su proyecto histórico de ciudad y en el 2023 cerrarán con treinta años ininterrumpidos en esa ejecución bajo un mismo partido político que gobernó para sus intereses. Por otro parte, con base en la evidencia empírica presentada es posible trazar un norte con necesarias correcciones urbanas en la praxis de un urbanismo racional y coherente que impulse un nuevo orden urbano en Guayaquil. Así como en 1896 tras la catástrofe del gran incendio existió una oportunidad para planificar el desarrollo de la urbe porteña, en el 2020 sobre las trágicas pérdidas humanas se apuntala un momento de la historia que invita nuevamente a repensar su futuro urbano y colectivo, por consiguiente, libre de improvisaciones, opresión, intereses particulares y errores políticos.



**Adicionalmente**, como resultado del proceso investigativo para la formulación de esta teoría sustantiva sobre la planificación urbana trunca de Guayaquil se elaboraron tres esquemas conceptuales y dos cuadros que sintetizan descriptivamente la teoría sobre el objeto de estudio. A continuación, en la figura 102 se explican los fundamentos ontológicos de la investigación que con un enfoque neoinstitucionalista permitieron hacer la aproximación epistemológica hacia la realidad y naturaleza del objeto de estudio dentro del contexto socio-espacial de Guayaquil en Ecuador. En las figuras 103 y 104 se identifican y analizan los procesos de planificación urbana dentro de los periodos determinados en las categorías teóricas y las políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo implementadas que contribuyen a la estructura de la teoría. En los cuadros 1 y 2 se abordan en orden cronológico cada escenario donde existió la incidencia de stakeholders sobre políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en los procesos de urbanización de Guayaquil y su área metropolitana.

Figura 102. Fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación para elaboración de teoría.

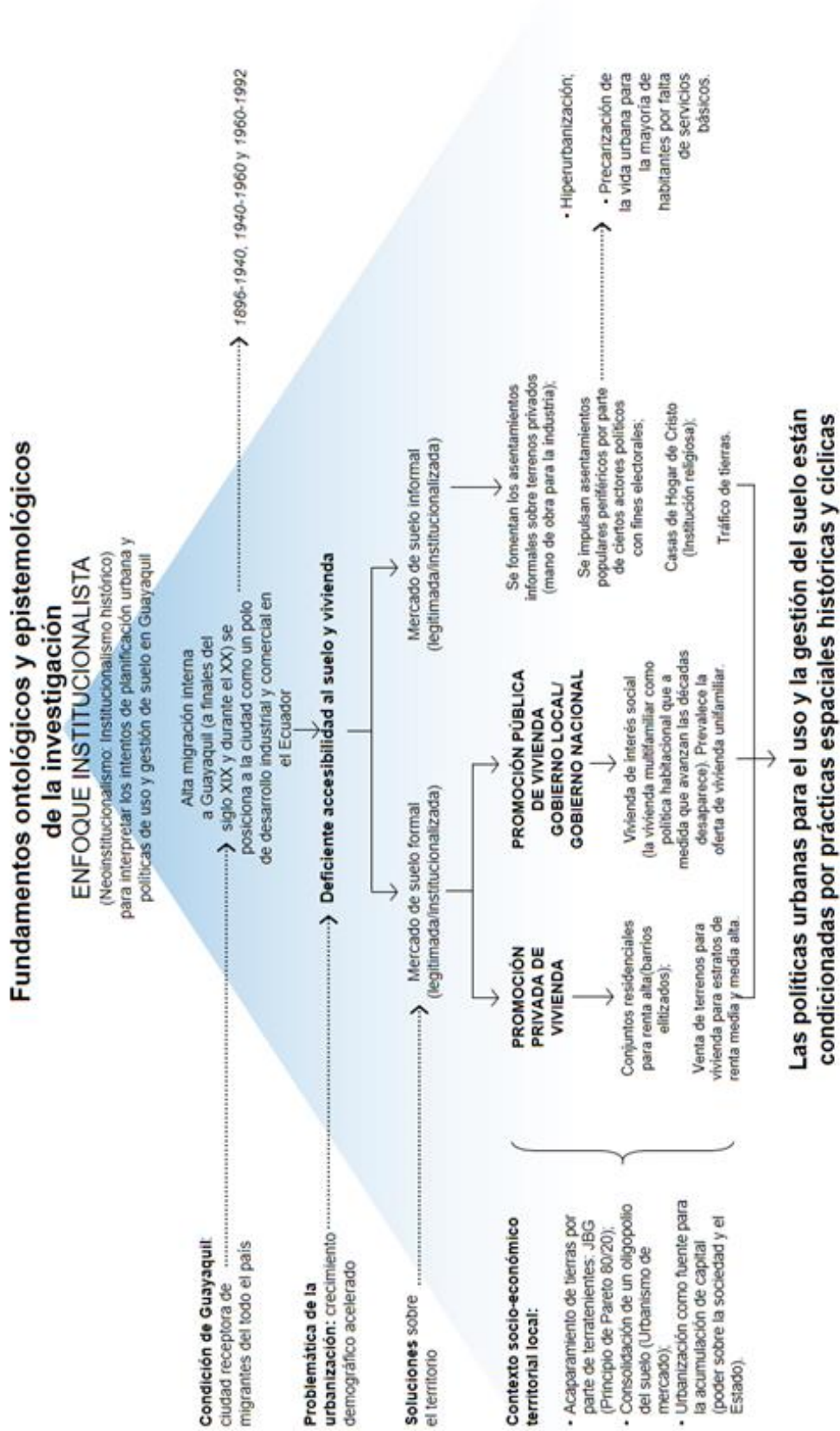


Figura 103. Análisis de la planificación urbana de Guayaquil para elaboración de teoría.

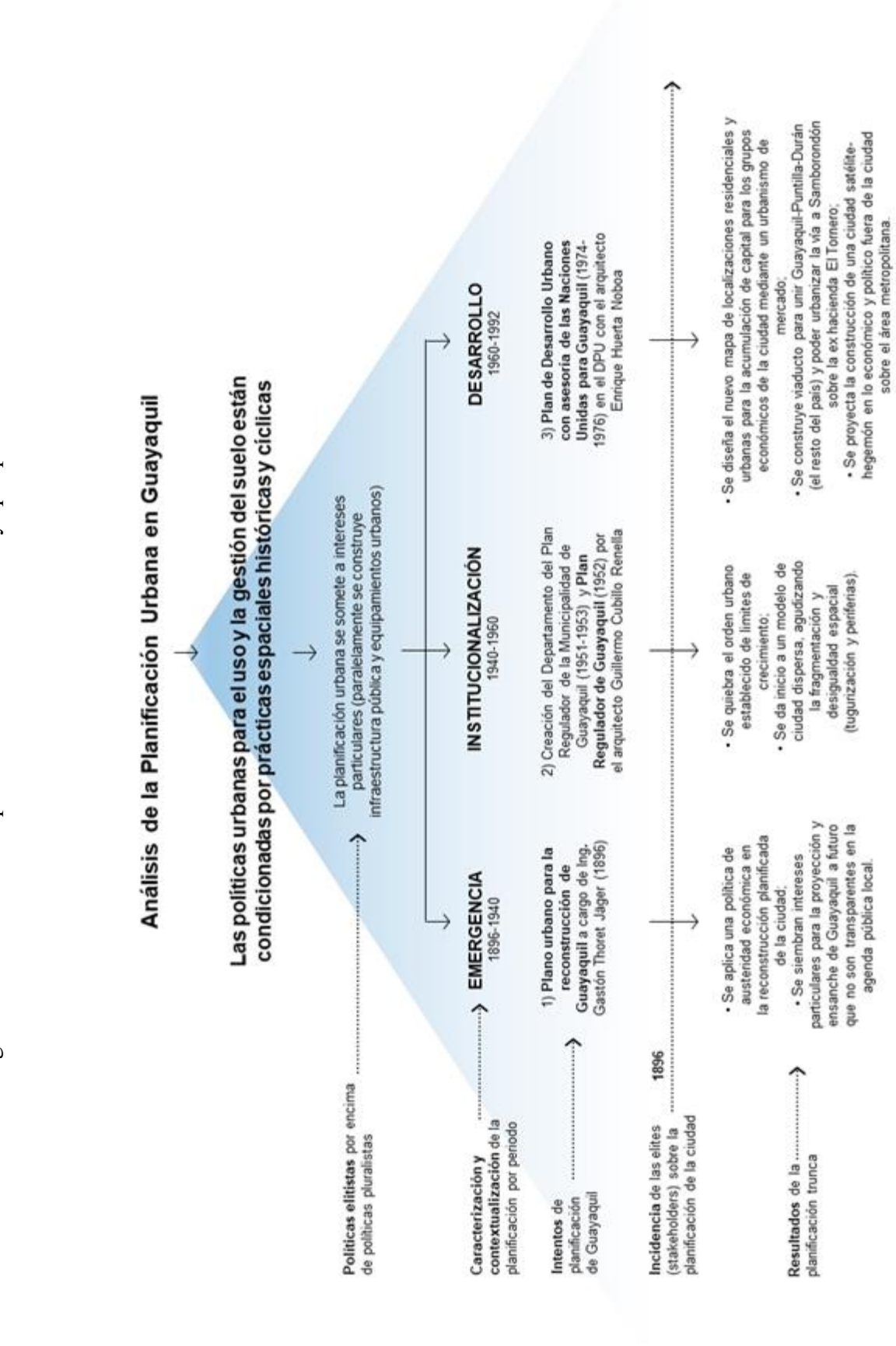
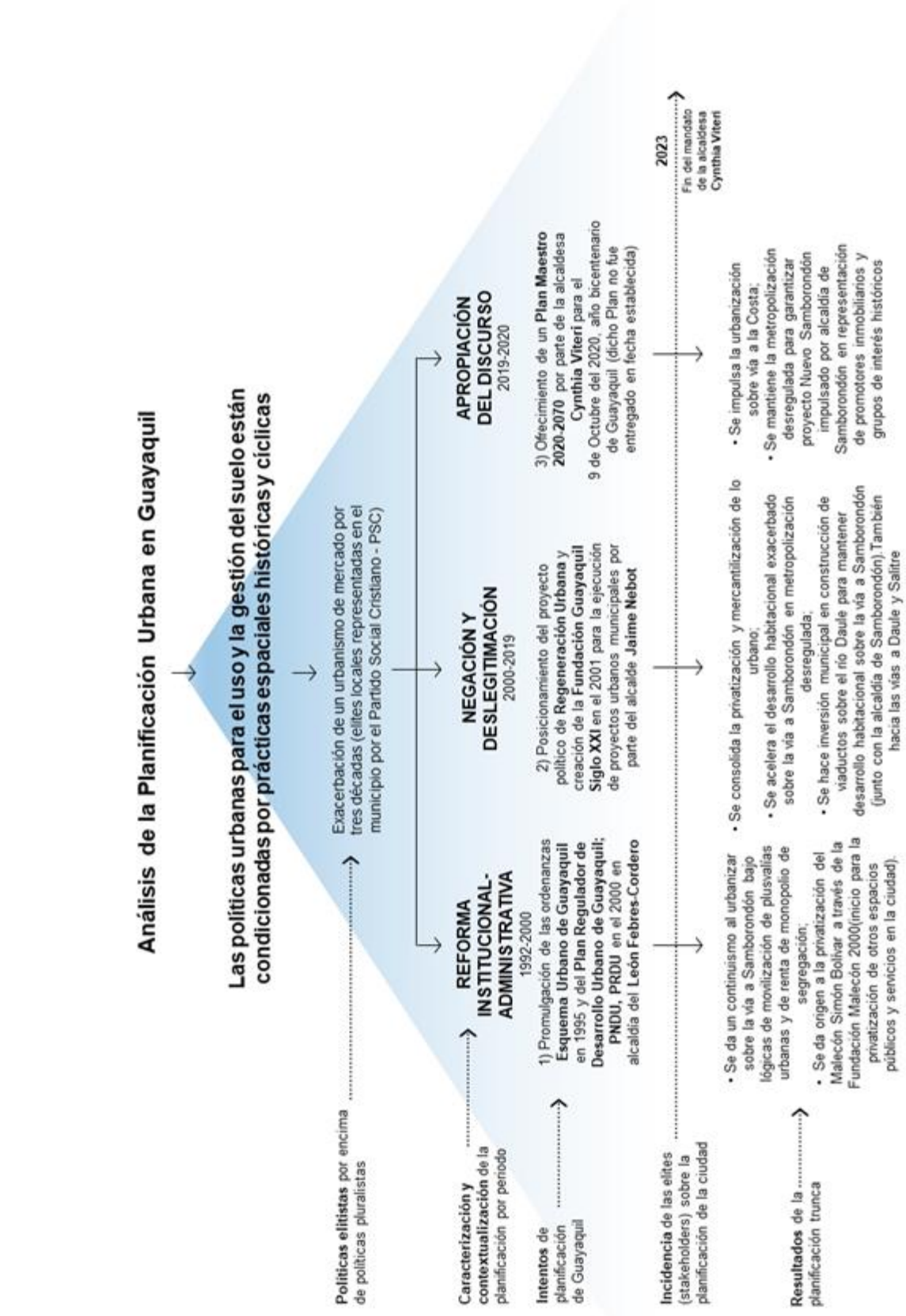


Figura 104. Análisis de la planificación urbana de Guayaquil para elaboración de teoría.





Cuadro 1. Incidencia de stakeholders sobre políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en los procesos de urbanización de Guayaquil y su área metropolitana.

INCIDENCIA DE STAKEHOLDERS EN POLÍTICAS URBANAS PARA EL USO Y LA GESTIÓN DEL SUELO EN GUAYAQUIL					
PERIODO	CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA PARA EL DESARROLLO URBANO (principales problemáticas y oportunidades)	PLANIFICACIÓN URBANA (GESTIONADA POR LA ALCALDÍA DE GUAYAQUIL)	AUTORIDADES DE TURNO (en función de grupos de poder locales)	STAKEHOLDERS (relación por parentesco e intereses entre actores)	POLÍTICAS URBANAS PARA LA GESTIÓN DEL SUELO EN GUAYAQUIL (y de su área metropolitana)
1896-1940	<p><b>Problemática:</b> Situación de emergencia de la ciudad arrasada por el gran incendio de 1896.</p> <p><b>Oportunidad:</b> Rediseñar el área afectada y planificar el ensanche de la ciudad.</p>	<p>Plano urbano para la reconstrucción de Guayaquil (1896)</p> <p>Por: <b>Ing. Gastón Thoret Jäger</b></p>	<p><b>Concejo Cantonal:</b> <b>Presidente del Concejo(1896):</b> Manuel María Valverde</p> <p><b>Jefe Político de Guayaquil:</b> Pedro Pablo Gómez Tama(1896)</p> <p><b>Concejales Comisión selección propuesta reconstrucción(1896):</b> Jacobo Facio Lince, Guillermo Gilbert</p>	<p>1) Parentesco: Martín Valverde es abuelo de Manuel María Valverde y tío de Fernando Gómez Valverde (padre de Pedro P. Gómez T.),</p> <p>2) Miembro de la JBG, Familiar de los Gómez Ycaza,</p> <p>3) Relación laboral con la Junta de Beneficencia y</p> <p>4) familiar de miembros de la JBG.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de austeridad económica en la reconstrucción de la ciudad sin previsión de ensanche y lineamientos base para el desarrollo urbano a largo plazo.</li> </ul>
1940-1960	<p><b>Problemática:</b> Falta de institucionalización de la planificación para el ordenamiento urbano.</p> <p><b>Oportunidad:</b> Implementar un modelo de ciudad compacta.</p>	<p>Creación del Departamento del Plan Regulador de la Municipalidad de Guayaquil (1951-1953) y Plan Regulador de Guayaquil (1952)</p> <p>Por: <b>Arq. Guillermo Cubillo Renella</b></p>	<p><b>Alcalde de Guayaquil:</b> Emilio Estrada Ycaza(1954-1956)</p> <p><b>Gobierno central: presidente</b> Camilo Ponce Enríquez (1956-1960)</p>	<p>1) Hijo del banquero Estrada Sciacaluga,</p> <p>2) Fundador del Partido Social Cristiano (PSC) - Partido Conservador.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de expansión urbana para urbanizar con proyectos residenciales ex haciendas al norte de la ciudad,</li> <li>Política de inversión y reubicación de infraestructura portuaria al sur.</li> </ul> <p>(ambos casos fuera del perímetro urbano establecido)</p>
1960-1992	<p><b>Problemática:</b> Falta de directrices para el desarrollo y expansión ordenada de la ciudad.</p> <p><b>Oportunidad:</b> Crecer hacia el norte con soluciones habitacionales y residenciales de mediana y alta densidad.</p>	<p>Plan de Desarrollo Urbano con asesoría de las Naciones Unidas para Guayaquil (1974-1976)</p> <p>Con: <b>Arq. Enrique Huerta Noboa</b></p> <p>(Lineamientos tomados del Plan General Urbano de 1967)</p>	<p><b>Comité de Viabilidad de la provincia del Guayas(1945-1970):</b> Gonzalo Ycaza Cornejo, Carlos J. Arosemena Tola</p> <p><b>Gobierno central: presidentes</b> Clemente Yerovia I.(1966), Otto Arosemena Gómez (1966-1968)</p>	<p>1) Presidente de la Junta de Beneficencia de Guayaquil,</p> <p>2) Ex presidente del Ecuador y ex director de la JBG, hijo del banquero Eduardo Arosemena Merino;</p> <p>3) Casado con Victoria Gómez Ycaza,</p> <p>4) sobrino de Arosemena Tola y nieto de Arosemena Merino.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de infraestructura vial para accesibilidad a Samborondón: construcción del Puente de la Unidad Nacional (Guayaquil-La Puntilla-Durán-Sierra Central),</li> <li>Política de desarrollo metropolitano proyectando ciudad satélite con urbanizaciones residenciales cerradas sobre vía a Samborondón.</li> </ul>

Cuadro 2. Incidencia de stakeholders sobre políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en los procesos de urbanización de Guayaquil y su área metropolitana.

INCIDENCIA DE STAKEHOLDERS EN POLÍTICAS URBANAS PARA EL USO Y LA GESTIÓN DEL SUELO EN GUAYAQUIL					
PERIODO	CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA PARA EL DESARROLLO URBANO <small>(principales problemáticas y oportunidades)</small>	PLANIFICACIÓN URBANA (GESTIONADA POR LA ALCALDÍA DE GUAYAQUIL)	AUTORIDADES DE TURNO <small>(en función de grupos de poder locales)</small>	STAKEHOLDERS <small>(relación por parentesco e intereses entre actores)</small>	POLÍTICAS URBANAS PARA LA GESTIÓN DEL SUELO EN GUAYAQUIL <small>(y de su área metropolitana)</small>
1992-2000	<p><b>Problemática:</b> Situación de descrédito municipal tras el Bucaramato local en los 80.</p> <p><b>Oportunidad:</b> Recuperar la institucionalidad municipal y retomar la planificación para el desarrollo.</p>	<p>- Ordenanza del Esquema Urbano de Guayaquil (1985)</p> <p>- Ordenanza de Plan Regulador de Desarrollo Urbano de Guayaquil (2000)</p> <p>Por: <b>Jorge Urquidí Zambrana y Armando Orellana Falconi.</b></p>	<p><b>Alcalde de Guayaquil:</b> León Febres-Cordero (1992-2000)</p> <p><b>Concejo Cantonal:</b> Luis Chiriboga Parra César Rodríguez B.</p> <p><b>Alcalde de Samborondón:</b> José Yúnez Parra (1996-2019)</p> <p><b>Gobierno central: presidentes alineados al PSC</b> Sixto Durán-Ballén (1992-1996), Fabián Alarcón (1997-1998), Jamil Mahuad (1998-2000)</p>	<p>Elites económicas locales representadas por el Partido Social Cristiano (PSC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de movilización de plusvalías urbanas y de renta de monopolio de segregación con la urbanización sobre la vía a Samborondón;</li> <li>Política de privatización de Malecón Simón Bolívar a través de la Fundación Malecón 2000;</li> <li>Política de no regulación e institucionalización del área metropolitana</li> <li>Política de privatización de espacios públicos;</li> </ul>
2000-2019	<p><b>Problemática:</b> Aumento de la desigualdad socio-territorial y fragmentación urbana.</p> <p><b>Oportunidad:</b> Implementar un urbanismo racional para reducir la brecha de desigualdad.</p>	<p>Proyecto político de Regeneración Urbana a cargo de la <b>Fundación Guayaquil Siglo XXI.</b></p>	<p><b>Alcalde de Guayaquil:</b> Jaime Nebot (2000-2019)</p> <p><b>Alcalde de Samborondón:</b> José Yúnez Parra (1996-2019)</p> <p><b>Gobierno central: presidentes alineados al PSC</b> Gustavo Noboa (2000-2003), Lucio Gutiérrez (2003-2005), Lenín Moreno (2017-2021)</p>	<p>Elites económicas locales representadas por el Partido Social Cristiano (PSC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de liberalización del mercado inmobiliario para desarrollo habitacional (baja densidad) en la vía a Samborondón en metropolización desregulada;</li> <li>Política de ampliación vial con viaductos sobre el río Daule para mantener desarrollo habitacional sobre vías Samborondón, Daule y Salitre (junto con las alcaldías de Samborondón y Daule).</li> <li>Política de movilización de plusvalías urbanas con intensificación de urbanización sobre vía a la Costa;</li> <li>Política de metropolización en alianza con promotores inmobiliarios con Nuevo Samborondón (impulsado por alcaldía de Samborondón)</li> </ul>
2019-2020 (2023)	<p><b>Problemática:</b> Consolidación del modelo de ciudad dispersa.</p> <p><b>Oportunidad:</b> Implementación de un nuevo orden urbano que incluya la planificación técnica y modelo de gestión urbana municipal para el desarrollo sostenible de la ciudad.</p>	<p>Master Plan para Guayaquil para los próximos 50 años (Pantomima para legitimación de alcaldesa y diferenciación del discurso político de la regeneración urbana de su antecesor)</p>	<p><b>Alcaldesa de Guayaquil:</b> Cynthia Viteri (2019-2023)</p> <p><b>Alcalde de Samborondón:</b> Juan Yúnez Nowak (2019-2023)</p> <p><b>Gobierno central: presidente alineado al PSC</b> Lenín Moreno (2017-2021)</p>	<p>Elites económicas locales representadas por el Partido Social Cristiano (PSC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de metropolización en alianza con promotores inmobiliarios con Nuevo Samborondón (impulsado por alcaldía de Samborondón)</li> </ul>

## 9. Conclusiones

Considerando como conclusión parcial la base evidencial que sustenta la construcción histórico-procesal de la teoría sustantiva del planeamiento guayaquileño (último capítulo de este documento de tesis) — y que el objetivo general de esta investigación fue “*teorizar la planificación urbana trunca de Guayaquil desde un análisis institucionalista de las políticas para el uso y la gestión del suelo en su urbanización entre finales del siglo XIX e inicios del XXI*” — se puede concluir de forma más sintética y con un mayor nivel de abstracción, destacando que, durante el período que abarcó la presente investigación, la planificación urbanística y las políticas para el uso y la gestión del suelo en Guayaquil estuvieron condicionadas por la trayectoria de acciones políticas de una élite local históricamente autorreproducida por la ocupación de los multiniveles de la base político-institucional desde el ámbito local al nacional, cuyas intenciones fueron institucionalizadas y operacionalizadas por políticas públicas y por intentos técnicos simbólicos de planificación urbana configurados en prácticas espaciales históricas y cíclicas subyacentes para no obstaculizar la conversión de la utilidad del suelo para fines de mercado y apropiación concentrada y privada de los rendimientos económicos. En este sentido, el siguiente conjunto de conclusiones complementa y detalla esta conclusión general:

Las políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo impulsadas por stakeholders a lo largo del tiempo han configurado el territorio de Guayaquil y su conurbación en función de intereses económicos y particulares, a través de la localización estratégica de sus proyectos inmobiliarios y renteros, donde el desarrollo y crecimiento urbano como metropolitano han estado sujetos a una estructura de tenencia de tierra histórica y a un proyecto de poder dominante, elitista y excluyente.

La incidencia de políticas urbanas elitistas para la gestión de suelo en el desarrollo urbano de Guayaquil ha consolidado una ocupación de suelo que se articula para mantener la división de barrios por ingreso y la acumulación de capital de grupos económicos en los distintos procesos de urbanización y metropolización, impidiendo que la planificación y los reajustes de suelo se concreten eficientemente en función de mitigar las falencias urbanísticas y la desintegración social.

Existen tres intentos de planificación de Guayaquil donde empíricamente se puede observar que sucumbieron ante intereses poco transparentados a favor de la elite local en las distintas épocas,

que desde el poder público tanto municipal como central y desde la esfera privada consiguieron principalmente mantener el control sobre el suelo rural para la expansión urbana, la liberalización del mercado del suelo para proyectos inmobiliarios y el estancamiento de la regularización técnica de suelo, incluyendo el área metropolitana.

La elite local ha interferido políticamente en las instituciones durante los procesos de planificación y desarrollo urbano en Guayaquil, ya sea de forma directa desde el ejercicio de poder público o sometiendo a autoridades municipales o del Estado Mayor a ejecutar acciones sobre el territorio para alimentar un orden urbano basado en el uso y la gestión del suelo para beneficiar a estos grupos de poder, dentro de un mercado oligopolístico de la tierra con sus promotores inmobiliarios; que dejó atrás las prioridades ambientales, sociales y culturales de la gran mayoría de los ciudadanos.

El urbanismo de mercado ha sido el vehículo para acrecentar la desigualdad socio-espacial en Guayaquil, al mismo tiempo que se avanzó hacia una privatización y mercantilización de lo urbano y su gestión, lo que ha implicado un proyecto neoliberal constante de deslegitimación de la planificación, desregulación del suelo y no institucionalización de la metropolización de la ciudad, permitiendo a estos grupos de poder canalizar capitales públicos y privados hacia sus localizaciones de interés en detrimento de la calidad de vida urbana y el bien común de la mayoría de ciudadanos, principalmente de los sectores periféricos.

La deslegitimación de la planeación y su no institucionalización en las últimas casi dos décadas ha permitido colocar intereses particulares disfrazados de intereses colectivos en la agenda pública municipal, donde el régimen oficialista logró un vaciamiento cultural, específicamente de la cultura urbanística en los ciudadanos, que se traduce en una incomprensión de aspectos básicos sobre el urbanismo técnicamente aplicado y sus beneficios, escenario que fue posible por el blindaje mediático al proyecto político de las autoridades de turno por parte de los medios de comunicación locales hegemónicos, lo que ha contribuido a desvalorizar lo técnico, lo ético y lo público en el hacer ciudad, posicionando lo político, corporativo y privado por encima de una visión pluralista para la gestión urbana.

Por último, estas conclusiones indican caminos y probabilidades para futuros estudios urbanos, que puedan profundizar sobre ciertos aspectos relacionados al caso de estudio u otras realidades y contextos similares. Estas conclusiones al estar apoyadas en estudios que anteceden y fueron



valiosos insumos para la presente investigación, pueden convertirse en un punto de partido para otras aproximaciones investigativas con el fin de seguir construyendo conocimiento pedagógico sobre la cuestión urbana guayaquileña y de otras ciudades principalmente latinoamericanas. Solo queda señalar que no se tuvo acceso a todos los documentos que componen el universo del objeto de estudio, lo que abre posibilidades de complementar este trabajo investigativo en el futuro.

## 10. Bibliografía

Abellán, J. (Ed.), 2012. *Sociología del Poder, de Weber, Max*. Alianza Editorial, Madrid.

Acosta, A. (2008). *Sucretización, ¿un atraco al alimón?* Flacso Ecuador, Quito.

Ahumada, J. (1966). La Planificación del Desarrollo. En Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación Vol. IV, No. 4 y 5, Caracas.

Alfonso, Ó. (2012). Mercado inmobiliario y orden residencial metropolitano en Bogotá. *Eure*. VOI 38. N°114.

Allan, H. (2009). El frente de lucha popular y toma organizada de la tierra. Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) -Flacso Sede Ecuador.

\_\_\_\_\_. (2010). Regeneración urbana y exclusión social en Guayaquil. Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Arguello, G. (febrero de 2020). [Entrevistado]. Comunicación Personal.

Arosemena, G. (2015). El voluntariado guayaquileño a través de los siglos. En *Memorias Porteñas de Diario Expreso*.

Arretche, M. (2003). "Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p.7-10.

Arteta, G. (15 de noviembre de 2006). La masacre de obreros de 1922. *El Universo*. Recuperado el 30 de abril de 2019, en <https://www.eluniverso.com/2006/11/15/0001/18/07253286CADB411DBDD458416B2EABE8.html>

Ascher, F. (2010). *Os novos principios do urbanismo*. Trad. de Nadia Somekh, São Paulo. RgBolso4.

Aspiazu, R. (9 de octubre de 2016). El Gran Incendio de Guayaquil en 1896. *El Comercio*. Recuperado el 29 de marzo de 2018, en <https://www.elcomercio.com/tendencias/granincendio-guayaquil-gobernacion.html>

\_\_\_\_\_. (29 de julio de 2018). El boom del cacao ecuatoriano (1870-1925). *El Comercio*. Recuperado el 10 de septiembre de 2018, en <https://www.elcomercio.com/tendencias/boom-cacao-ecuadoriano-colonia-economia.html>

Autoridad Portuaria de Guayaquil. (2017). *Historia del Puerto*. En: [www.puertodeguayaquil.gob.ec/historia-del-puerto/](http://www.puertodeguayaquil.gob.ec/historia-del-puerto/)

Bachrach, P., & Baratz, M. (1960). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 947-952.

\_\_\_\_\_. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review*, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1963, pp. 632-642, Bryn Mawr College. Trad. José Julio Zenil Reséndiz y Juan Carlos Ramírez Segura. *Gestión y Estrategia*. Num. 35, Enero/junio 2009.

\_\_\_\_\_. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.

Badía, J. (1977). Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión. *Revista de Estudios Políticos*.

Bamba, J. (2016). *Vivienda colectiva. Guayaquil (1940-1970)*. Dirección de Publicaciones de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

\_\_\_\_\_. (2018). *Vivienda Pública Colectiva: Guayaquil (1970-1990)*. Dirección de Publicaciones de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

Banet, A. (2017). Desenvolvimento e gestao urbana: Planejamento integrado. Grupo de trabajo de políticas urbanas (GTPU) del Consejo de Arquitectura y Urbanismo de Paraíba (CAU/PB), Joao Pessoa.

Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_. (2017). *Tiempos líquidos* (2da ed.). (T. E. S.A., Ed.) Bogotá, Colombia: PLANETA.

Barriga, R., & Barriga, A. (Directores & Productores). (2006). Velsaco: Retrato de un monarca andino. [Documental]. Ecuador: Odysea Producciones Culturales.

Béjar, R. (junio de 2019). [Entrevistado]. Comunicación Personal.

Berger, P., & Luckmann, T. (1967). *La construcción social de la realidad*. Trad. Silvia Zuleta. Editorial Amorrortu editores S.A. Buenos Aires, en abril de 1999.

Bock, M. (1992). *Guayaquil: arquitectura, espacio y sociedad, 1990-1940*. Quito Corporación Editora Nacional/Instituto Francés de Estudios Andinos.

Bolívar, R. (2002). *La teoría de las elites en Pareto, Mosca y Michels*. Iztapalapa 52. Año 23, pp. 386-407.

Boloña, P. (1892). Informe del Presidente del Concejo Cantonal de Guayaquil para el Jefe Político del Cantón y para Concejeros Municipales. En Biblioteca Nacional del Ecuador Eugenio Espejo. Imprenta de V. Noboa.

Borgatti, S. (s.f.). Introduction to Grounded Theory.

Boris, F. (1994). *História do Brasil. Fundação para o Desenvolvimento da Educação*. Editora da Universidade de São Paulo – Edusp.

Brand, D., & Nicholson, H. 2013. *Learning from Lisbon: Contemporary Cities in the Aftermath of Natural Disasters. Approches to Disaster Management-Examining the implications of Hazards, Emergencies and Disasters*. INTECH chapter 8.

Brites, W. (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. Instituto de Estudios Sociales y Humanos (IESyH-CONICET), Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

Brown, E. (2018). Revisiting To-Morrow. A contemporary Interpretation of Ebenezer Howard's Celebrated Garden City Model. Tesis presentada a la Universidad de Waterloo para maestría en Arquitectura.

Bueno, J., & Santos, D. (2012). Teoría de la agencia en la determinación de la estructura de capital. Casos sectores económicos del departamento del Valle del Cauca. Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. XV, núm. 30, julio-diciembre, 2012, pp. 161-176. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá-Colombia.

Burbano, F., & De La Torre, C. (1989). *El populismo en el Ecuador*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

Caballero, G. (2007). Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política, Institucionalismo de Elección Racional y Análisis Político de costes de transacción: Una primera aproximación. ISSN 1577-239X. Vol. 6, núm. 2, 2007, 9-27.

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: EDITORES S.A

Compte, F. (2007). *Arquitectos de Guayaquil*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

\_\_\_\_\_. (2017). Modernos sin modernidad: Arquitectura de Guayaquil 1930-1948. Tesis doctoral para doctorado en Diseño.

Conagham, C. (1988). Dreams of Orthodoxy, Tales of Heterodoxy: León Febres Cordero and Economic Policymaking in Ecuador, 1984-1988. Ensayo presentado en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, (Miami), diciembre 4-6.

Correa, R. (16 de mayo de 2020). Rafael Correa: "En América Latina vuelve la inquisición [Entrevista]. La Vanguardia. Recuperado el 10 de junio de 2020, en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200516/481163371005/en-america-latina-vuelve-la-inquisicion.html>

Crawford de Roberts, L. (1997). *Los libaneses en el Ecuador. Una vida de éxitos*. Editorial Imprenta Segura, Guayaquil.

Cruz, L. (2008). "El concepto de legitimidad en la autoridad: elementos de análisis para comprender la relación autoridad-subordinación en el comportamiento administrativo". Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Revista Latinoamericana de Administración, núm. 40, 2008, pp. 68-82.

Cubillo, G. (1979). La vivienda privada en la producción privada. En Revista Trama 1314, pp. 73-81.

Cuenya, B., & Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE: Revista de Estudios Urbanos Regionales* 37 (11):25-45.

Cunill, N. (2006). La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? *Revista Chilena de Administración Pública*.

De Blas, A., & Rubio, M.J. (2011). *Teoría del Estado I. El Estado y sus instituciones*. UNED, Madrid.

De La Torre, P. (2004). *Stato Nostro: La cara oculta de la beneficencia del Ecuador*. Abya-Yala, Quito-Ecuador.

De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. En *Nueva Sociedad* n°.212, noviembre-diciembre de 2007. [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: Análisis y procesos de decisión en políticas públicas*. Editorial Planeta, S.A. Barcelona.

Díaz Marmolejo, J. (17 de marzo de 1970). Luce impresionante la Plaza en Homenaje a la ciudad de Guayaquil. *El Universo*.

Díaz Marmolejo, J. (29 de abril de 1970). “Permisos para levantar ciudadelas deben someterse a severos exámenes”. *El Universo*, p. 4.

Dunn, J. (2016). Urbanismo cínico y comunidades náufragas: el caso de Guayaquil. En *Hábitats Justos, Diversos y Sustentables: Contribuciones ciudadanas para solucionar desafíos urbanos*. Friedrich-Ebert-Stifung(FES-ILDIS) Ecuador.

Dunn, J. (21 de mayo de 2020). Sobre federalismos. *El Universo*. Recuperado el 21 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/21/nota/7846527/sobre-federalismos>

Espinoza, F. (2016). La Distritalización en Guayaquil: Innovación en la planificación y el control urbano de la ciudad. Dirección de Investigación. *Revista digital Universidad de Guayaquil*.

Espinoza, F. (2018). Centralidad, transición y descentralidad urbana en Guayaquil. Periodo 1992-2012.

Espinoza, F. (febrero de 2020). [Entrevistado]. Comunicación Personal.

Estrada Ycaza, J. (1976). *Los Bancos del Siglo XIX*. Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas. Casa de la Cultura Ecuatoriana/Núcleo Guayas.

\_\_\_\_\_. (2000). *Guía Histórica de Guayaquil*. Tomo 3. Guayaquil: Poligráfica.

\_\_\_\_\_. (2007). *Guía Histórica de Guayaquil*. Tomo 4. “Incendios”.

Estrada, C., & Palacios, A. (2013). *Hospital Luis Vernaza: 448 años de servicio a la comunidad*.

- Fernandez, C., & García, E. (2014). Urbanismo inmobiliario, la especulación como forma hegemónica de hacer ciudad. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica: El control del espacio y los espacios de control. Universitat de Barcelona.
- Ferrari, C. (1979). Curso de planeamiento municipal integrado. 2a ed. São Paulo: Pioneira / Mackenzie.
- Ferreira Costa, I., & Azevedo Penna, N. (2005). Território da violência: um olhar geográfico sobre a violência urbana. GEOUSP. Espaço e Tempo (Online), [S. l.], v. 9, n. 1, p. 155-168.
- Figueroa, A. (1978). Dominio y sociedad en el Panamá colombiano (1821-1903) (escrutinio sociológico). Impresora Panamá S.A.
- Firmino, R. (2017). Securitização, vigilância e territorialização em espaços públicos na cidade neoliberal. En revista de Pesquisa em arquitetura e urbanismo (online) Risco, pp. 23-35.
- Flores, X., (2020). Guayaquil y el modelo que tocó fin. En revistacomún. Revista Digital.
- Franquesa, J. (2013). Urbanismo neoliberal, negocio inmobiliario y vida vecinal. El caso de Palma. Institut Català d'Antropologia. Icaria, Barcelona.
- Freeman, R. (1984). *Strategic Management. A Stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Freidenberg, F., & Alcántara, M. (2001). Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador: 1978-2000. FLACSO. Quito- Ecuador 1ª Edición.
- Friel, D. (2017). Understanding institutions: different paradigms, different conclusions. Revista de Administración FEAUSP.
- Furiati, C. (4 de agosto de 2017). Ana Carla Fonseca: Guayaquil puede reencontrarse afuera del malecón. Cartón Piedra de diario El Telégrafo Recuperado el 30 de abril de 2020, en <https://www.cartonpiedra.com.ec/noticias/edicion-n-301/1!ana-carla-fonseca-guayaquil-puede-reencontrarse-afuera-del-malecon#>
- Godard, H. (1988). Quito, Guayaquil: evolución y consolidación en ocho barrios populares. Primera edición: ciudad, 1988. Quito-Ecuador.
- Gaja i Díaz, F. (2015). Urbanismo concesional: modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística
- Gantus, D. (2017). El institucionalismo en ciencia política. O de que cuan buenos son algunos malos (entendidos). XXI Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), Santiago.
- García, P. (2015). Urbanismo neoliberal y movilización ciudadana en la ciudad de Valencia: los barrios de el Carmen y el Cabanyal. Universidad de Valencia.

- Godoy, M., & Escala, I. (2017). Planificación urbana y desarrollo sostenible sobre infraestructura verde en América Latina. Un comparativo entre Curitiba y Guayaquil”, Revista DELOS: Desarrollo Local Sostenible, n. 29 (junio 2017).
- González Gómez, O., & Navarro, B. (1990). El Metro de la Ciudad de México: Desarrollo y Perspectiva. Repositorio Universitario Digital(IIEc). Universidad Nacional Autónoma de México(UNAM).
- González, E. (2007). La teoría de los stakeholders: Un puente para el desarrollo práctico de la ética empresarial y de la responsabilidad social corporativa. Veritas, vol II, nº17, 205224.
- Goytia, C. (2016). Mercado de suelo, informalidad y regulación urbana. Lincoln Institute of Land Policy.
- Gutierrez, R. (1989). La nueva Guayaquil entre la utopía y la modelística. En E.K. Coordinador Las Ciudades en la historia, pp 456. Quito.
- Glaser, B. (1992). Basic of Grounded Theory Analysis: Emergence vs. Forcing. Mill Valley: C.A. Sociology Press
- Gralia, J. E. (2012). En búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. Buenos Aires. Asociación Civil de Estudios Populares(ACEP)/Fundación Konrad Adenauer(KAS) Argentina.
- Hall, P.A., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. Political Studies, XLIV, pp. 936-957.
- Hamerly, M. (2006). Recuentos de dos ciudades: Guayaquil en 1899 y Quito en 1906. Jhon Carter Brown Libray. Procesos-Revista ecuatoriana de Historia. Quito.
- Hardt, L., C., Hardt & Tossiaki, L. (s.f.) Planejamento do desenvolvimento urbano sustentável. Pontificia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)
- Harvey, D. (2005). Una breve historia sobre el neoliberalismo. Traducción al español por Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Harvey, D. (24 de octubre de 2014). Entrevista a David Harvey, geógrafo inglés: “Para erradicar las distinciones de clase hay que reorganizar la ciudad” [Entrevista]. The Clinic. Recuperado el 30 de abril de 2020, en <https://www.theclinic.cl/2014/10/24/entrevista-david-harvey-geografo-ingles-para-erradicar-las-distinciones-de-clase-hay-que-reorganizar-la-ciudad/>
- Hayek, F. (1979). Derecho, legislación y libertad: el orden político de una sociedad libre. Madrid, España: Unión Editorial, 1982, c1976.
- Hidalgo, A. E. (26 de mayo de 2013). “Invasiones” constante histórica de Guayaquil. El Telégrafo. Recuperado el 29 de abril de 2019, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/10/invasiones-constante-historica-de-guayaquil>
- Hidalgo, A. E. (11 de enero de 2016). El barrio Obrero, un proyecto inconcluso (I y II). El

Telégrafo. Recuperado el 29 de abril de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/el-barrio-obrero-un-proyecto-inconcluso-i>

Hidalgo Dattwyler, R., 2002. Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX. *Revista eure*. pp 83-106.

Hofmeister, W. (2008). Las elites en América Latina: un comentario desde la perspectiva de la cooperación del desarrollo. Recuperado en <http://www.ojosdepapel.com/Index.aspx?article=2793>.

Hoyos, M. & Avilés, E. (2006). El libro de Guayaquil. Cámara Ecuatoriana del Libro - Núcleo de Pichincha.

Hoyos, M. (2016). El Puente de la Unidad Nacional. En *Memorias Porteñas de Diario Expreso*.

Hoyos, M. (2017). El desaparecido ferrocarril a la costa. En *Memorias Porteñas de Diario Expreso*.

Huerta, E. (1965). “El proceso de la Renovación Urbana: su aplicación en Guayaquil”. *Revista Construyendo* tomo N°4.

Hunter, F. (1953). *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Jácome, W. (s.f.). Malecón 2000 inversión privada, utilidad pública. En revista *Líderes en El Comercio*. Recuperado el 30 de abril de 2020, en <https://www.revistalideres.ec/lideres/malecon-2000-inversion-privada-utilidad.html>

Jaramillo, S. (2003). Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, Lincoln Institute of Land Policy.

\_\_\_\_\_. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de los Andes.

Kraft, M., & Furlong S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 2nd ed., CQ Press, Washington, DC.

Krumholz, N. (2003). Equitable Approaches to Local Economic Development en Campbell and Fainstein (Ed.), 2003: *Readings in Planning Theory*, Blackwell Publishing, Malden, MA, USA, 224-236.

Laviana, M. L. (2002). *Guayaquil en el siglo XVIII, recursos naturales y desarrollo económico*. Segunda edición, Guayaquil, archivo Histórico del Guayas.

León, M., & Vos R. (2000). *La pobreza urbana en el Ecuador 1988-1998. Mitos y realidades*. Estudios e informes del SIISE, N°2. Frente Social Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Ediciones Abya-Yala.



- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Serie Gestión Pública
- Livingston, A., (Ed.). (1935). *The Mind and Society*. Traducción del Tratatto di sociología generale de Vilfredo Pareto (1916). Vol. III. Theory of Derivations.
- Locke, J., & Abellán, J. (1991). Dos ensayos sobre el gobierno civil. (Giménez García, F., Trad.). Madrid: Espasa Calpe.
- López, J., (2009). El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho. Universidad de Murcia.
- Loogtus. (2016). Ley Orgánica de Ordenameinto Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Asamblea Nacional. República del Ecuador.
- Loor, A. (junio de 2019). [Entevistado]. Comuniación Personal.
- Lungo, M. (2005). Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *Urbano* Vol. 8, núm. 11, julio, 2005, pp.49-58. Universidad de Bío Bío. Concepción, Chile.
- McGraw, J., & Hill, J. (Ed.). (1939). *The Running Class*. Traducido de *Elementi di Scienza Politica* de Gaetano Mosca. Traducido por Hanna D. Kahn. McGraw-Hill Company, Inc. New York-London.
- McPherson, A. (2013). *Encyclopedia of U.S. Military Interventions in Latin America*.
- Malinowski, B. (1944). *Una teoría científica de la cultura*. Editorial Gredos.
- March, J. G., & Olsen, J.P. (1984). The New Institutionalism: organization factores in political life. *American Political Science Review*, N.78, pp 738-749.
- Maricato, E. (2003). *Metropoli, Legislación y desigualdad*. Estudios Avanzados.
- \_\_\_\_\_. (2011). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *Planejamento urbano no Brasil*.
- Márquez, L., & Pradilla, E. (2017). *La privatización y mercantilización de lo urbano*. XVII Enanpur, São Paulo 2017.
- Meisel, J. (1962). *El mito de la clase gobernante*. Editorial Amorrortu, Buenos Aires.
- Mendoza, E. (20 de marzo de 2013). *Monorriel para Guayaquil*. En cartas al director de El Universo. Recuperado el 2 de julio de 2019, en <https://www.eluniverso.com/2013/03/20/1/1366/monorriel-guayaquil.html>
- Menéndez-Carrión, A. (1986). *La conquista del voto en el Ecuador: de Velasco a Roldós*. Corporación Editora Nacional, Quito –Ecuador.
- Mezadre, F., M., Florian, J. E., Leal, & Costa, A. (2007). A spatial Price equilibrium model in

the oligopolistic market for oil derivatives: an application to the Brazilian scenario. *Pesqui. Oper.* Vol.27 no.3 Rio de Janeiro. Revista Scielo.

Muñoz, F. (2008). *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

Murillo, J. (s.f.). *Teoría Fundamentada o Grounded Theory*. Universidad Autónoma de Madrid.

Muxí, Z., 2004. *La Arquitectura de la Ciudad Global*. Editorial Nobuko.

Muxí, Z. (3 de agosto de 2017). “Cuanto más dispersa, más insegura una ciudad” [Entrevista]. *Expreso*. Recuperado el 30 de abril de 2020, en <https://www.pressreader.com/ecuador/diario-expreso/20170803/281951722901513>

Naredo, J.M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. En *Ciudades para un futuro más sostenible*.

Navas, G. (2012). *Malecón 2000, el inicio de la regeneración urbana en Guayaquil: Un enfoque proyectual*. Tesis para obtener el título de maestría en gobierno de la ciudad con mención en desarrollo de la ciudad. Quito: FLACSO.

Nevárez, R. (1946). “Guayaquil: Ciudad enferma. *Revista de Arquitectura*”. *Revista AUC-UCSG*.

Noboa Bejarano, E. (8 de agosto del 2020). “Por primera vez en 132 años salimos a pedir ayuda”. [Entrevista]. *Expreso*. Recuperado el 25 de septiembre del 2020, en <https://www.expreso.ec/actualidad/primer-vez-132-anos-salimos-pedir-ayuda-87532.html>

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lerner, J. (20 de julio de 2020). *A cidade deve ser pensada sem divisão por funções ou renda, diz Jaime Lerner*. *Folha de São Paulo*. Recuperado el 20 de julio de 2020, en <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/a-cidade-deve-ser-pensada-sem-divisao-por-funcoes-ou-renda-diz-jaime-lerner.shtml>

Ochoa, P. (junio de 2019). [Entrevistado]. *Comunicación Personal*.

O’donell, G. (2002). *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*.

Ogaz, L. (2015). *¡Todo el poder a Velasco! La insurrección del 28 de Mayo de 1944*. Abyala. Universidad Politécnica Salesiana.

Ornelas, J. (2000). *La ciudad bajo el neoliberalismo*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Artículo en *Revista Redalyc*.

Palacios, A. (2014). *Gaston Thoret Jäger (1859-1944): Ingeniero, constructor e visionario*. M.I. Municipalidad de Guayaquil.

\_\_\_\_\_. (2020). Urdesa. Guayaquil Historia Arte Arquitectura. En maantonietapalacios.wordpress.com.

Palazuelos, E. (2012). Modelos de oligopolio en la industria petrolera: las “siete hermanas” vs la OPEP. *Revista de Historia Industrial*. N°. 48. Universidad Complutense de Madrid.

Paredes, W. (6 de julio de 2008). Nostalgia desde los chalés [Entrevista]. *El Universo*. Recuperado el 2 de mayo de 2019, en <https://www.eluniverso.com/2008/07/06/0001/18/07AF3CEB4A1E40F1A64400A96F4A7576.html>

Pareja, A. (1986). *Ecuador: historia de la República*. Editorial El Conejo.

Paz y Miño, J. (2015). *Historia de los impuestos del Ecuador. Visión sobre el régimen impositivo en la historia económica nacional*. SRI-PUCE-THE, Quito, Ecuador.

\_\_\_\_\_. 2018. *Revive la Plutocracia. Taller de historia económica*. Historia Y Presente.

Peralta, E., & Moya, R. (1979). Guayaquil Planes Urbanos. En revista TRAMA 1314.

Pérez Pimentel, R. (1988). *El Ecuador Profundo. Mitos, historias, leyendas, recuerdos, anécdotas y tradiciones del país*. Editor: Universidad de Guayaquil.

Pérez Forniés, C. (1997). La intervención pública sobre el suelo urbano desde el punto de vista de la teoría de los fallos del mercado. *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, ISSN 1133-3189, N° 4-5, 1997, pp. 219-228.

Pérez, T. (2019). *La expansión de Guayaquil hacia el Oeste. Entre la dispersión y fragmentación*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Peters, G. (2003). “El nuevo institucionalismo”. Gedisa 1999.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2005). *Historical institutionalism in contemporary political science*. Harvard University Press. Recuperado en [www.polisci.berkeley.edu/Faculty/bio/permanent/Pierson, P/Discipline.pdf](http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/bio/permanent/Pierson, P/Discipline.pdf).

Pompeu de Toledo, A., & Cavalcanti, M. (1978). *Planejamento urbano em debate (coletânea de textos)*. Sao Paulo, Ed. Cortez & Morais.

Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación de capital en América Latina. *Revista Scielo*.

Predam. (1986). *Plan Integrado para la Rehabilitación de las Áreas Marginales. "Proyectos específicos para el desarrollo del área marginal de Guayaquil"*. Ed.: PREDAM, Guayaquil, septiembre 1986, 22p.

Quintero, R. (2005). *El mito del populismo en el Ecuador. Análisis de los fundamentos del Estado Ecuatoriano Moderno (1895-1934)*. Cuarta Edición. Abya-Yala –Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.

Rawls, J. (1971). Teoría de la Justicia. (Dolores González, M., Trad.). Publicado por The Belknap Press of Harvard University, Cambridge, Mass.

Rivas, R. (14 de abril de 2013). Queremos monorriel. En cartas al director en El Universo. Recuperado el 2 de julio de 2019, en <https://www.eluniverso.com/2013/04/14/1/1366/queremos-monorriel.html>

Roca, J. (2009). Los tres ciclos metropolitanos de Barcelona, 1859-2009. Revista de información y pensamientos urbanos Barcelona Metrópolis, Cuaderno Central, La Razón en la ciudad: el Plan Cerdá.

Rodas Ziadé, F. (2012). Discriminación y lucha de poder entre “baisanos”: Identidad étnica y estrategias de integración social de la colonia libanesa de Guayaquil. Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Antropología. Flacso-Ecuador.

Roig, A.A. (Edit). (1987). La utopía en el Ecuador. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional. Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Vol. 26. 468 pp.

Rojas, M., & Villavicencio, G. (1988). *El proceso urbano de Guayaquil 1870-1980*. Corporación de Estudios Regionales de Guayaquil CEREG.

Rojas, M., G., Villavicencio, A., Bécquer & Chang, L. (1989). *El mercado del suelo urbano y barrios populares en Guayaquil* (Primera ed.) Guayaquil, Guayas, Ecuador: CEREG.

Rojas, M. (2017). La planificación del desarrollo en Latinoamérica y su aplicación en Ecuador. Revista AUC de la Facultad de arquitectura y diseño de UCSG pág. 43-49.

\_\_\_\_\_. (2019). Milton Rojas: “El relleno de Urdesa con el cerro fue un pecado” [Entrevista]. Expreso. Recuperado el 27 de mayo de 2019, en [https://www.expreso.ec/guayaquil/guayaquil-problemas-relleno-urdesa-cerro-pecado-GC2859594?fbclid=IwAR1ARxdNg9wkF3\\_MKJ\\_w6tyRfbBMQyDeU\\_fzftNB32Eam-HXlnkgRhxTJoBo](https://www.expreso.ec/guayaquil/guayaquil-problemas-relleno-urdesa-cerro-pecado-GC2859594?fbclid=IwAR1ARxdNg9wkF3_MKJ_w6tyRfbBMQyDeU_fzftNB32Eam-HXlnkgRhxTJoBo)

\_\_\_\_\_. (2019). *El proceso urbano de Guayaquil: del espacio portuario a la metrópoli*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG).

Rojas, M. (febrero de 2020). [Entrevistado]. Comunicación Personal.

Romero, J., D., Brandis, & Melo, C. (2015). El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. Boletín de Asociación de Geógrafos Españoles, N°069-2015, pags. 369-386.

Roncayolo, M. (1988). La Ciudad. Ediciones Paidós. Barcelona-Buenos Aires-México.

Ruiz, D. & Cadéas, C. (s.f.). ¿Qué es una política pública? Revista jurídica IUS. Universidad Latina de América.

Sabatini, F. (2003). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Banco

Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible.

Salinas, L., & Soto, L. (2019). Política de vivienda en México: entre la expansión y retorno al centro. Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Sánchez, A. (2008). Junta de Beneficencia de Guayaquil. 1888-2008. 120 años de servicio. TOMO I y II. Guayaquil-Ecuador.

Sánchez, A. (2017). Los Gilbert: una tradición médica en Guayaquil. En Memorias Porteñas de Diario Expreso.

Sánchez Ruiz, G. (2007). La escuela alemana de planeación moderna de las ciudades: Principios e influencia en México. *Región y Sociedad*. /Vol XIX/No.38.

Sánchez Bravo, M. (2006). El comercio marítimo del Ecuador. *Historia Marítima del Ecuador* tomo XIV.

Sánchez Gallegos, P. (2015). Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil. Tesis de maestría, Flacso-Ecuador.

Sánchez Gallegos, P., & Zamora, G. (2020). Guayaquil: Ficción de un éxito. El impacto de la pandemia Covid-19 en ciudades de desarrollo geográfico desigual. Plataforma por el derecho a la salud. Web: [saludyderechos.fundaciondonum.org](http://saludyderechos.fundaciondonum.org).

Santos, M. (1990). *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel/Secretaria de Estado da Cultura.

Sautu, R. (2005). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Editorial Lumiere, Buenos Aires.

Savage, G. T., T. H., Nix, C. J., Whitehead & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5, pp. 61-75.

Secchi, B. (2013). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Editorial Catarata.

Sennett, R. (2018). *Construir y habitar: ética para la ciudad*. Editorial Anagrama.

Senplades. (2015). *Agenda Zonal Zona 8-Guayaquil. Cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán 2013-2017*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Schiavo, E., & Gelfuso, A. (2018). Urbanismo de mercado. Las ciudades latinoamericanas y el neoliberalismo realmente existente. *Cad. Metrop.*, Sao Paulo, v.20, n. 42, pp.423-442.

Smith, N. (2001). Nuevo globalismo, Nuevo urbanismo. Artículo científico en City University of New York (CUNY).

Souza, C. (2003). Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n.39, p. 11-24.

- Sorribes, J. (2015). Valencia, 1940-2014: Construcción y destrucción de la ciudad. Valencia. Publicacions de la Universitat de València.
- Srur, J. (2013). Análisis de los países en seis países de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge University Press.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ministerio para las Administraciones Públicas*. Madrid.
- Thoumi, F. & Grindle, M. (1992). *La política de la economía del ajuste: La actual experiencia ecuatoriana*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales(FLACSO). Sede Ecuador.
- Tobar, H. (1998). *¿Para que las doscientas millas? Un análisis crítico del desarrollo marítimo ecuatoriano*.
- Tobar, H. (17 de agosto de 2017). “Es una vergüenza no usar el río para transportarnos” [Entrevista]. Expreso. Recuperado el 20 de abril de 2020, en [http://www.espol.edu.ec/sites/default/files/docs\\_escribe/Es%20una%20verguenza%20no%20usar%20el%20r%C3%ADo%20para%20transportarnos.pdf](http://www.espol.edu.ec/sites/default/files/docs_escribe/Es%20una%20verguenza%20no%20usar%20el%20r%C3%ADo%20para%20transportarnos.pdf)
- Tonella, C., (2013). Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. En revista Scielo. Soc. estado. vol.28 no.1 Brasília.
- Torrent, H. (2016). El suelo en disputa por la reconstrucción urbana Chillán, 1939. En revista Scielo. Santiago.
- The History Channel. (Directores & Productores). (2014). El mito de Albert Speer, el arquitecto de Hitler. [Documental].
- Valencia, H. (1982). *Invasiones de Tierras y Desarrollo Urbano de la ciudad de Guayaquil*. Tesis de Maestría, FLACSO-Ecuador.
- Valverde, P. (20 de mayo de 2020). ¿República Federal? El Universo. Recuperado el 20 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/opinion/2020/05/20/nota/7845546/republica-federal>
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Ciencia Administrativa 2008-1.
- Vásquez, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. Revista Scielo.
- Veiga, D. (2004). Desigualdades sociales y fragmentación urbana: obstáculos para una ciudad democrática. Parte IV, Del ángulo de la sociabilidad: segregación espacial, estilos de vida y desigualdades sociales. Clacso.

- Vela Jaramillo, J. M. (1909). *La redención humana o liberalismo futuro*. Imprenta Sucre.
- Vera, G. (2016). *La expropiación de bienes inmuebles en el Distrito Metropolitano de Quito*. Proyecto de Investigación para graduación en Derecho de la Universidad Central del Ecuador.
- Verduga, I. (17 de octubre de 2014). La matanza de Aztra. El Telégrafo. Recuperado el 31 de marzo de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/columnistas/1/la-matanza-de-aztra>
- Villaça, F. (2005). *As Ilusoes do Plano Diretor*. São Paulo.
- Villavicencio, G. (1983). Las políticas urbanas y regionales en el Estado ecuatoriano en el desarrollo de Guayaquil. *Revista Universidad de Guayaquil*, Julio-diciembre, pp.53-54.
- Villavicencio, G. (febrero de 2020). [Entrevistado]. Comunicación Personal.
- Vives, S., & Rullan, O. (2013). La apropiación de las rentas del suelo en la ciudad neoliberal española. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N. °65 -2014*, págs. 387-408.
- Volpe, G. (Ed.). (1972). *Élite e/o democrazia*. Roma.
- Von Beyme, K. (1977). *Teorías Políticas Contemporáneas*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, IEP.
- Wiener, E. (2011). *La concentración de la propiedad de tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual*. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.
- Winckelmann, J. (Ed.). (1944). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, de Weber, Max*. Tomo I (1922a). México, Fondo de Cultura Económica, 1944, 1968. Edición preparada por Winckelmann, Johannes.
- Winkler, H. (3 de septiembre de 2014). Esta demostrado con menos desigualdad se tiene menos crimen. [Entrevista]. El País. Recueprado el 4 de junio de 2018, en [https://elpais.com/internacional/2014/09/03/actualidad/1409766469\\_401421.html](https://elpais.com/internacional/2014/09/03/actualidad/1409766469_401421.html)
- Wolf, T. (1892). *Geografía y Ecología del Ecuador*. Leipzig.
- Wong, D. (2005). “Del caos al orden. Guayaquil y su desarrollo urbano actual”. En *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*. pág. 179-191.
- Wright M. C. (1956). *La elite del poder*. Oxford University Press, New York. Trad. Florentino Torner & Ernestina de Champourcin. Fondo de Cultura Económica de México, 1987.

## DOCUMENTOS CITADOS

- Clarín. (15 de marzo de 1999). Crisis económica: La exportación del plan de convertibilidad. *La huella de los hombres de Cavallo en Ecuador*. Recuperado el 11 de abril de 2020,

[https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/huellas-hombres-cavallo-ecuador\\_0\\_Hkui-ZAxRYg.html](https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/huellas-hombres-cavallo-ecuador_0_Hkui-ZAxRYg.html)

Diario Hoy. (1992). Soria el terror de los pipones. Recuperado el 15 de diciembre de 2019, en <https://web.archive.org/web/20110617082556/http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/soria-el-terror-de-los-pipones-62916-62916.html>

El Comercio. (16 de julio de 1982). Informe de policía de Zurich no se hará público antes del 10 de agosto.

El Comercio. (26 de septiembre de 2009). Mocolí, una isla cinco estrellas. Recuperado el 28 de abril de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/mocoli-isla-cinco-estrellas.html>

El Comercio. (30 de enero de 2010). Seis ejecutivos de Valle Alto acusados de estafa. Recuperado el 28 de abril de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/seis-ejecutivos-valle-alto-acusados.html>

El Comercio. (11 de enero de 2011). Terratenientes dominan en el noroeste. Recuperado el 13 de abril de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/terratenientes-dominan-noroeste.html>

El Comercio. (1 de julio de 2011). Jorge Gallardo presentó Memorias desde la Cárcel 4. Recuperado el 19 de mayo de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/jorge-gallardo-presento-memorias-carcel.html>

El Comercio. (26 de junio de 2012). Breve reseña Petrolera sobre la historia petrolera del Ecuador. Recuperado el 21 de mayo de 2019, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/breve-resena-historia-petrolera-del.html>

El Comercio. (2013). Seis grupos se expanden con los malls. Recuperado el 10 de abril de 2020, en [https://web.archive.org/web/20131106020345/http://www.elcomercio.ec/negocios/titulo\\_0\\_850715013.html](https://web.archive.org/web/20131106020345/http://www.elcomercio.ec/negocios/titulo_0_850715013.html)

El Comercio. (2013). La derecha está en fase de transición. Recuperado el 27 de abril de 2020, en [https://web.archive.org/web/20131004213854/http://www.elcomercio.ec/politica/politica-derecha-pablo\\_lucio\\_paredes-movimientos\\_politicos-CREO\\_0\\_877112392.html](https://web.archive.org/web/20131004213854/http://www.elcomercio.ec/politica/politica-derecha-pablo_lucio_paredes-movimientos_politicos-CREO_0_877112392.html)

El Comercio. (11 diciembre de 2016). Un viaje al origen del boom bananero. Recuperado el 8 de mayo de 2019, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/banano-boom-produccion-exportacion-planetaeideas.html>

El Comercio. (21 de enero de 2016). Los hechos que marcaron el derrocamiento de Jamil Mahuad. Recuperado el 10 de abril de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/hechos-marcaron-derrocamiento-jamilmahuad-ecuador.html>



El Comercio. (4 de febrero de 2016). Gobierno dispone a Finanzas que debite USD 41 millones del Issfa y los acredite al Ministerio de Ambiente. Recuperado el 6 de mayo de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-finanzas-debito-issfa-terrenos.html>

El Comercio. (20 de octubre de 2016). La ONU concluye Habitat III con una agenda urbanística en medio de problemas de planificación. Recuperado el 26 de mayo de 2020, <https://www.elcomercio.com/tendencias/onu-concluye-quito-habitatiii-agendaurbana.html>

El Comercio. (21 de junio de 2018). Embajador de EE.UU. dice que apoya a Ecuador en seguridad esta en marcha. Recuperado el 25 de mayo de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/embajador-eeuu-apoyo-seguridad-ecuador.html>

El Comercio. (3 de marzo de 2019). “Señor... ¿usted viene a detener y encarcelar al presidente? Recuperado el 26 de marzo de 2020, en <https://www.elcomercio.com/tendencias/detencion-presidente-velasco-ibarra-historia.html>

El Comercio. (3 de mayo de 2019). Municipio de Guayaquil construye estaciones de la Troncal 4 de la Metrovía. Recuperado el 22 de abril de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/municipio-guayaquil-construye-estaciones-troncal.html>

El Comercio. (12 de abril de 2019). Daño en puente a la isla Santay frena navegación en el río Guayas. Recuperado el 26 de mayo de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/puente-santay-navegacion-rio-guayas.html>

El Comercio. (29 de septiembre de 2019). Carlos Julio Arosemena, el tribuno impenitente. Recuperado el 12 de noviembre de 2019, en <https://www.elcomercio.com/tendencias/carlos-julio-arsemena-tribuno-gobierno.html>

El Comercio. (29 de abril de 2020). Gobernador de Guayas: “En la emergencia sanitaria por covid-19 tuvimos que clausurar 5 matrimonios en Samborondón”. Recuperado el 1 de junio de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/entrevista-gobernador-guayas-matrimonios-samborondon.html>

El Comercio. (27 de marzo de 2020). Guayaquil abrirá una fosa común para fallecidos por covid-19. Recuperado el 3 de junio de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/guayaquil-fosa-comun-coronavirus-covid19.html>

El Comercio. (2020). Tres legisladores presentaron proyectos sobre la emergencia por el covid-19. Recuperado el 10 de junio de 2020, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/legisladores-proyectos-emergencia-sanitaria-ecuador.html>

El Telégrafo. (22 de enero de 2013). ¿Cómo funciona la Fundación Metrovía?. Recuperado el 22 de abril de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/como-funciona-la-fundacion-metrovia>

El Telégrafo. (7 de junio de 2014). Sic-10, un grupo policial al margen de la ley. Recuperado el 1 de abril de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/sic-10-un-grupo>

policial-al-margen-de-la-ley

El Telégrafo. (9 de octubre de 2014). Guayaquil tiene 9 museos, 2 galerías y 3 bibliotecas públicas. Recuperado el 22 de julio de 2019, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/cultura/10/guayaquil-tiene-9-museos-2-galerias-y-3-bibliotecas-publicas>

El Telégrafo. (5 de enero de 2014). Mapasingue, combativo, residencial e industrial. Recuperado el 12 de abril de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/2/mapasingue-combativo-residencial-e-industrial>

El Telégrafo. (16 de febrero de 2015). La inmobiliaria tiene 5 proyectos en ejecución. Recuperado el 30 de abril de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/la-inmobiliaria-tiene-5-proyectos-en-ejecucion>

El Telégrafo. (6 de abril de 2016). “La mujer no debe dejar de ser madre por una profesión y viceversa”. Recuperado el 25 de mayo de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/S%C3%A9ptimo%20d%C3%ADa/1/la-mujer-no-debe-dejar-de-ser-madre-por-una-profesion-o-viceversa>

El Telégrafo. (12 de enero de 2016). Guayaquil perdería en 2050 \$2.813 millones por inundaciones. Recuperado el 29 de mayo de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/guayaquil-perderia-en-2050-2-813-millones-por-inundaciones>

El Telégrafo. (18 de enero de 2017). Correa se pregunta quién es “Matraca”, supuesto funcionario sobornado por Odebrecht. Recuperado el 27 de marzo de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/correa-se-pregunta-quien-es-matraca-supuesto-funcionario-ecuatoriano-sobornado-por-odebrecht>

El Telégrafo. (7 de marzo de 2017). Con Mahuad gobernaron los banqueros y el Estado asumió el coste de su despilfarro. Recuperado el 10 de abril de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/con-mahuad-gobernaron-los-banqueros-y-el-estado-asumio-el-costo-de-su-despilfarro>

El Telégrafo. (9 de noviembre de 2017). Una tumba en el cementerio del suburbio cuesta \$0.24. Recuperado el 19 de abril de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/una-tumba-en-cementerio-del-suburbio-cuesta-0-24>

El Telégrafo. (3 de febrero de 2020). Meceba S.A. vigila malecones sin ser empresa de seguridad. Recuperado el 15 de abril de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/meceba-s-a-vigila-malecones-sin-ser-empresa-de-seguridad>

El Telégrafo. (4 de abril de 2020). Jorge Yunda se ubica entre los 10 mejores alcaldes de América con el 89% de aprobación. Recuperado el 2 de junio de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/jorge-yunda-mejor-alcalde>

El Telégrafo. (25 de mayo de 2020). Samanes, el parque que nació sin verdor natural. Recuperado el 1 de junio de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/samanes-parque-canchas-natural>

El Telégrafo. (20 de septiembre de 2020). La oligarquía y el puerto. Recuperado el 20 de septiembre de 2020, en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/columnistas/1/la-oligarquia-y-el-puerto>

El Universal. (1921). Consolidación de las deudas municipales-Medidas radicales que se imponen- La intervención política del Concejo.

El Universo. (1970). Guayaquil necesita de Plan Urbano, se dijo en el curso de promoción social.

El Universo. (11 de marzo de 1970). Guayaquil del Mañana. Apuntes de Xavier Benedeti Roldós.

El Universo. (1978). Celebró 30 años de fundación la Comisión de Tránsito del Guayas.

El Universo. (1984). Desalojaron a invasores de terrenos municipales.

El Universo. (1987). Obras emergentes y Plan Maestro de Agua Potable.

El Universo. (1990). Debe Concluirse con relleno del Malecón.

El Universo. (1990). Más interesa politiquería que la insalubridad de Guayaquil.

El Universo. (1990). Una pesadilla vivir en Los Sauces.

El Universo. (27 de marzo de 1990). Diseña Plan de Desarrollo 1991-2010.

El Universo. (24 de marzo de 1990). A los 128 años de servicio, la actual Biblioteca Municipal es insuficiente.

El Universo. (9 de octubre de 2002). Gómez-Centurión recibe hoy la presea municipal. Recuperado el 10 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2002/10/09/0001/18/2594D9B6061A48FFB5A42355B652B54B.html>

El Universo. (18 de mayo de 2002). Constituida Fundación del Dragado. Recuperado el 17 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2002/05/18/0001/9/ADA39AFD0F4543A09A05D69F1A058A7B.html>

El Universo. (17 de agosto de 2002). Nuevo contrato en la terminal terrestre. Recuperado el 19 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2002/08/17/0001/18/4086C9E628294F579F6DF382CEE512FA.html>

El Universo. (6 de julio de 2002). Malecón del Salado. Recuperado el 30 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2002/07/06/0001/733/503B0096C756457EA06D5B63A939A193.html>

El Univeso. (4 de mayo de 2003). El municipio reemplaza árboles por palmeras. Recuperado el 15 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2003/05/04/0001/18/DBD0AD1463D1430B96C8695A3D2894B3.html>

El Universo. (26 de octubre de 2003). Dragado del río Guayas se iniciará en 14 meses. Recuperado el 17 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2003/10/26/0001/9/DC25A41C978340E0837096C0928CECC8.html>

El Universo. (10 de enero de 2003). Puente anexo se llamará Carlos Pérez Perasso. Recuperado el 17 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2003/01/10/0001/18/A83C5A9CC404471B821C505DD3106990.html>

El Universo. (19 de agosto de 2003). Jaime Nebot envió al gobierno plan para el seguro social. Recuperado el 19 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2003/08/19/0001/9/DB63ABCBF044B792FA64058A19AA18.html>

El Universo. (9 de octubre de 2003) Guayaquil paradigma del progreso en Ecuador. Recuperado el 27 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2003/10/09/0001/8/C835A9FC0F90450B850A27A784D40FE7.html>

El Universo. (28 de julio de 2003). Draga operará con 30 técnicos para limpiar canal. Recuperado el 5 de junio de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2003/07/28/0001/9/CDA408F341574AB4A3700B6628EE1F6C.html>

El Universo. (3 de diciembre de 2004). Sentido deceso. Recuperado el 23 de marzo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2004/12/03/0001/18/5A153134294B46B1B6C12D65CC73FCC1.html>

El Universo. (9 de noviembre de 2004). Damerval llama a la oposición de a desistir el juicio político. Recuperado el 22 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2004/11/09/0001/8/F5015349E7194ADC9441EAE3E4400353.html>

El Universo. (21 de agosto de 2005). Las cifras de las Fundaciones. Recuperado el 15 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2005/08/21/0001/18/635553118C004855AF04A501D39FB5D5.html>

El Universo. (15 de agosto de 2005). Municipio tiene cuatro hombres de mano dura. Recuperado el 15 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2005/08/15/0001/18/85E36BD3B740451E95AC20D9BC22B1AF.html>

El Universo. (8 de septiembre de 2005). Inmomariuxi reconstruirá la terminal. Recuperado el 19 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2005/09/08/0001/18/584E003E4A6A420C9C652546AE31AA0C.html>

El Universo. (11 de julio de 2005) Interagua, una empresa de capitales extranjeros que opera en la ciudad. Recuperado el 21 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2005/07/11/0001/18/18BD9B877609402E8C0616E6E71C3CD4.html>

El Universo. (7 de octubre de 2005). Ayer se colocó el primer pilote en Puerto Santa Ana. Recuperado el 14 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2005/10/07/0001/18/DF0E0C416836422594954791C12310CE.html>

El Universo. (15 de mayo de 2005). La Atarazana, una hacienda transformada en zona urbana. Recuperado el 25 de marzo de 2019, en <https://www.eluniverso.com/2005/05/15/0001/18/1FF91D82FF4E45B3827AD4F697BC440E.html>

El Universo. (27 de julio de 2006). El nuevo aeropuerto José Joaquín de Olmedo se entrega hoy. Recuperado el 17 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2006/07/27/0001/9/96097DD5CE2C48E7915AF40F11791A36.html>

El Universo.(9 de junio de 2006). En PAP hay beneficios que no se aprovechan. Recuperado el 19 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2006/06/09/0001/18/EF3D3AEACD0142758AA2B3CE25371E3F.html>

El Universo. (22 de julio de 2007). ex hacendados hoy empresarios, que defienden su protagonismo. Recuperado el 15 de diciembre de 2019, en <https://www.eluniverso.com/2007/07/22/0001/18/644B60583E1B45FF8C6FDA0D6FAE6DE4.html>

El Universo. (31 de octubre de 2007). Inaugurada la terminal de buses más moderna. Recuperado el 19 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2007/10/31/0001/18/6959FD03B84C420E81E6E2A9204BF77E.html>

El Universo. (9 de diciembre de 2007). Correa va contra las fundaciones. Recuperado el 15 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2007/12/09/0001/18/D8A7D3F5D9D04E17824A2210C2DFD17F.html>

El Universo. (17 de diciembre de 2007). Municipio de Guayaquil cede responsabilidad de varias áreas. Recuperado el 22 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2007/12/17/0001/8/FC40427158924AFA8BB9EA7E3986FCFC.html>

El Universo. (16 de enero de 2008). Régimen retira fondos para Corporación para Seguridad ciudadana de Guayaquil. Recuperado el 4 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2008/01/16/0001/18/ED22CC7510FA465DB04D9800A241779C.html>

El Universo. (3 de septiembre de 2008) Puerto Santa Ana sigue adecuando lotes con servicios. Recuperado el 14 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2008/09/03/0001/18/14E65C8D315D476DBD107401C37B0E73.html>

El Universo. (10 de diciembre de 2009). Cinco años de prisión para Jorge Gallardo. Recuperado el 19 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2009/12/10/1/1355/cinco-anos-prision-jorge-gallardo.html>

El Universo. (12 de noviembre de 2010). Un barrio de 300 hectáreas. Recuperado el 8 de mayo de 2019, en <https://www.eluniverso.com/2010/11/12/1/1534/un-barrio-300-hectareas.html>

El Universo. (21 de julio de 2011). Nació del arroz y ganado. Recuperado el 24 de junio de 2019, en <https://www.eluniverso.com/2011/07/21/1/1528/nacio-arroz-ganado.html>

El Universo. (9 de junio de 2011). Vivir en una isla verde y moderna. Recuperado el 28 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2011/06/09/1/1528/vivir-isla-verde-moderna.html>

El Universo. (21 de julio de 2011). Nació el arroz y ganado. Recuperado el 21 de mayo del 2019, en <https://www.eluniverso.com/2011/07/21/1/1528/nacio-arroz-ganado.html>

El Universo. (22 de noviembre de 2011). Séptima novela de Guido Jalil fue dedicada a su familia. Recuperado el 29 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2011/12/22/1/1380/septima-novela-guido-jalil-fue-dedicada-familia.html>

El Universo. (18 de octubre de 2012). En la historia nacional. Recuperado el 18 de marzo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2012/10/18/1/1446/historia-nacional.html>

El Universo. (16 de junio de 2012). Personajes relevantes de hoy. Recuperado el 23 de febrero de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2012/06/16/1/1446/personajes-relevantes-hoy.html>

El Universo. (29 de noviembre de 2012). Emapag quiere terminar contrato de agua con Interaqua. Recuperado el 21 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/2012/11/29/1/1447/emapag-quiere-terminar-contrato-interagua.html>

El Universo. (10 de octubre de 2013). Samborondón Independiente. Recuperado el 24 de junio de 2019, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/10/10/nota/1564501/samborondon-independiente>

El Universo. (15 de octubre de 2013). El gobierno ratifica que hará metro, paralelo a metrovía. Recuperado el 16 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/10/15/nota/1584831/gobierno-ratifica-que-hara-metro-paralelo-metrovia>

El Universo. (6 de julio de 2014). Con dragado de los Goles, cada barco podrá llevar 466 contenedores más. Recuperado el 5 de junio de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/07/06/nota/3191786/dragado-cada-barco-podra-llevar-466-contenedores-mas>

El Universo. (10 de diciembre de 2015). La Puntilla celebra su aniversario. Recuperado el 15 de diciembre de 2019, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/12/10/nota/5288994/puntilla-celebra-su-aniversario>

El Universo. (15 de enero de 2015). Habitantes esperaron 15 años para que calle vuelva a ser Oriente. Recuperado el 12 de enero de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/15/nota/4437831/habitantes-esperaron-15-anos-que-calle-vuelva-ser-orient>

El Universo. (15 de septiembre de 2016). Mario González, el primero en habitar Puerto Azul

junto a su familia. Recuperado el 23 de junio de 2019, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/09/15/nota/5800845/puerto-azul-es-su-hogar>

El Universo. (2016). Lautaro Aspiazu, modernizador de la Junta de Beneficencia, falleció ayer. Recuperado el 10 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/01/08/nota/5330956/lautaro-aspiazu-modernizador-junta-beneficencia-fallecio-ayer>

El Universo. (30 de julio de 2016). La década de la metrovía de Guayaquil se evalúa. Recuperado el 16 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/07/30/nota/5715237/decada-metrovia-se-evalua>

El Universo. (12 de abril de 2016). El grupo Ortega armó una red de offshore con Mossack Fonseca. Recuperado el 30 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/04/12/nota/5519706/grupo-ortega-armo-red-offshore-mf>

El Universo. (6 de junio de 2016). Se firmó la concesión del puerto de Posorja hasta el año 2066. Recuperado el 4 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/06/06/nota/5621181/se-firmo-concesion-puerto-posorja-hasta-ano-2066>

El Universo. (13 de junio de 2017). Alcaldía de Abdalá Bucaram, una administración que terminó en Panamá. Recuperado el 24 de julio de 2019, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/13/nota/6224689/alcaldia-abdala-bucaram-administracion-que-termino-panama>

El Universo. (18 de agosto de 2017). Hay riesgos en 20 entidades públicas de Ecuador. Recuperado el 5 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/08/18/nota/6334687/hay-riesgos-contrataciones-20-entidades>

El Universo. (18 de diciembre de 2018). Guardias se tomaron parques para reclamar por salarios. Recuperado el 15 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2018/12/18/nota/7103928/guardias-seguridad-cerraron-parques-protesta-atraso-pagos>

El Universo. (1 de mayo de 2018). En limpieza y pintura los mayores gastos de la metrovía. Recuperado el 22 de abril de 2020, en <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2018/05/01/nota/6739599/limpieza-pintura-mayores-gastos-metrovia>

El Universo. (2019). Policentro: 40 años del gran innovador. Recuperado el 25 de julio de 2019, en <https://www.eluniverso.com/larevista/2019/07/19/nota/7432440/policentro-40-anos-gran-innovador>

El Universo. (13 de mayo de 2019). \$2,2 millones en difusión de sus obras contrató Mauricio Rodas desde enero. Recuperado el 19 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/13/nota/7328975/22-millones-publicidad-se-destinaron-ultimos-meses-mauricio-rodas>

El Universo. (21 de octubre de 2019). Puerto Santa Ana, ocupado en 70%, intenta mayor dinamismo. Recuperado el 7 de junio de 2020, en <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2019/10/21/nota/7568213/puerto-santa-ana-ocupado-70-intenta-mayor-dinamismo>

El Universo. (21 de septiembre de 2019). Guillermo Peñalosa dio 13 sugerencias para mejorar espacio público en Guayaquil. Recueprado el 4 de junio de 2020, en <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2019/09/21/nota/7527670/penalosa-dio-13-sugerencias-mejorar-espacio-publico>

El Universo. (24 de mayo del 2019). Martha Roldós: Ocultamiento no puede seguir siendo una política de Estado. Recuperado el 31 de marzo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/24/nota/7344263/ocultamiento-no-puede-seguir-siendo-politica-estado>

El Universo. (27 de enero de 2020). Para fase 2 de Aerovía ya se hace estudio ambiental. Recuperado el 24 de mayo de 2020, en <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/01/27/nota/7710621/fase-2-aerovia-ya-se-hace-estudio-ambiental>

El Universo. (7 de mayo de 2020). Deben \$80.000 a clínicas privadas en Guayaquil por casos de covid-19. Recuperado el 2 de junio de 2020, en <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/05/07/nota/7833708/deben-80-000-clinicas-privadas-casos-covid>

El Universo. (20 de abril de 2020). Alcaldesa Cynthia Viteri denuncia que en Guayaquil se buscaría “inmunidad por rebaño”, pero MSP lo descarta. Recueprado el 3 de junio de 2020, en <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/04/20/nota/7818522/alcaldesa-cynthia-viteri-denuncia-que-guayaquil-se-buscaria>

El Universo. (28 de noviembre de 2020). Un club emblemático de Guayaquil a las orillas del río Guayas. Recuperado el 28 de noviembre de 2020, en <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/11/27/nota/8063944/club-union-historia-guayaquil-sociedad-casa-sede-malecon-ol-medo>

Expreso. (2014). El 53 % del área urbana de Guayaquil nació de invasiones. Recuperado el 23 de julio de 2018), en <https://www.expreso.ec/historico/el-53-del-area-urbana-de-guayaquil-nacio-de> EDgr\_6271011

Expreso. (2014). “La gente adinerada consume más y genera más desechos”. Recuperado el 14 de abril de 2020, en <https://www.expreso.ec/guayaquil/gente-adinerada-consume-genera-desechos-6669.html>

Expreso. (2015). La Puntilla, la cenicienta que se volvió pelucona. Recuperado el 1 de julio de 2019, en [https://www.expreso.ec/actualidad/postscript-el-dato-eps-HTgr\\_8733944](https://www.expreso.ec/actualidad/postscript-el-dato-eps-HTgr_8733944)

Expreso. (2015). Los Puig Arosemena. En Memorias Porteñas de Diario Expreso. Recuperado el 12 de enero de 2020, en <https://www.pressreader.com/ecuador/memorias-portenas/20150705/281509339849419>

Expreso. (2018). Obra de Visionarios. En Memorias Porteñas de Diario Expreso.



Expreso. (10 de junio de 2019). La aerovía, 20 años de deuda sin rentabilidad. Recuperado el 20 de abril de 2020, en <https://www.expreso.ec/guayaquil/aerovia-20-anos-deuda-rentabilidad-188.html>

Expreso. (2 de noviembre de 2019). El aeropuerto de Daular tiene nuevas fechas de apertura. Recuperado el 30 de mayo de 2020, en <https://www.pressreader.com/ecuador/diario-expreso/20191102/282067688736579>

Expreso. (24 de marzo de 2020). Coronavirus: No es posible todavía saber cuándo Ecuador podrá convivir con el virus y recuperar su vida normal. Recuperado el 1 de junio de 2020, en <https://www.expreso.ec/guayaquil/coronavirus-posible-todavia-ecuador-podra-recuperar-vida-normal-7610.html>

Expreso. (1 de enero de 2020). Guayaquil, excluyente y neoliberal. Recuperado el 2 de junio de 2020, en <https://www.expreso.ec/guayaquil/excluyente-neoliberal-investigacion-contested-cities-2377.html>

Expreso. (25 de enero de 2020). Melvin Hoyos: “Fue a Guayas donde vino a parar la gente más ignorante y primitiva”. Recuperado el 7 de septiembre del 2020, en <https://www.expreso.ec/guayaquil/coronavirus-director-de-cultura-melvin-hoyos-xenofobia-7743.html>

Extra (2019). ¿A dónde se va el billete que recaudan los parquímetros? Recuperado el 17 de mayo de 2020, en <https://www.extra.ec/actualidad/parquímetros-inversion-parqueopositivo-atm-actualidad-GD3063239>

La Vanguardia. (18 de noviembre de 2018). El canal de Panamá. Recuperado el 7 de mayo de 2020, en <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historia-contemporanea/20181108/47310850748/el-canal-de-panama.html>

Vanguardia. (3 de noviembre de 2019). “Concertaremos un nuevo POT que proteja estructura ecológica”: Claudia López. Recuperado el 17 de junio de 2020, en <https://www.vanguardia.com/colombia/concertaremos-un-nuevo-pot-que-proteja-la-estructura-ecologica-claudia-lopez-CK1628985>

Russia Today. (24 de marzo de 2018). Derogan en Ecuador la polémica Ley de Plusvalía: ¿a quién favorece esta medida?. Recueprado el 2 de agosto de 2020, de <https://actualidad.rt.com/actualidad/266473-ecuador-derogada-pol%C3%A9mica-ley-plusvalia>