

Arkitekturax Visión FUA

Revista internacional de arquitectura, urbanismo y políticas de sostenibilidad
ISSN: 2619-1709 | ISSN-e: 2665-105X

Publicaciones Universidad de América

Volumen 5, Número 5, enero-diciembre 2022, pp. 1-18

<https://doi.org/10.29097/26191709.374>

Web: <https://revistas.uamerica.edu.co/index.php/ark>

Metropolización en Ecuador: Desafíos en la institucionalización del Distrito Metropolitano de Guayaquil (1992-2023)

Metropolization in Ecuador: Challenges in
the institutionalization of the Metropolitan
District of Guayaquil (1992-2023)

Recibido: 21 de Noviembre de 2022 · Aceptado: 17 de Marzo de 2023

David Hidalgo Silva

Arquitecto, PhD en Gestión Urbana, Universidad Indoamérica.

Contacto: ✉ dhidalgo14@indoamerica.edu.ec / davidhidalgourbanista@gmail.com

Resumen

La urbanización sobre áreas metropolitanas latinoamericanas presenta grandes desafíos por el desarrollo inmobiliario, que sobrepasa frecuentemente la capacidad de planificación de los municipios. En Ecuador, las ciudades de mayor escala por extensión y población agrupan a Quito y Guayaquil, ambas con metropolizaciones de características particulares por aspectos geográficos, sociales y políticos. El estudio analiza las condiciones políticas e históricas que han impedido la creación e institucionalización del Distrito Metropolitano de Guayaquil. Metodológicamente, la investigación se clasifica como documental e historiográfica, apoyada en evidencia empírica del territorio de los cantones de Guayaquil, Durán, Samborondón y Daule. Sus principales resultados arrojan que, en la metropolización de Guayaquil, ciertos participantes políticos en representación de una élite o pertenecientes a ella han incidido en la urbanización sobre áreas de interés económico, mientras que otras han terminado marginadas y excluidas dentro de un crecimiento metropolitano ajeno a planeaciones y regulaciones técnicas.

Palabras clave: área metropolitana, desarrollo inmobiliario, fragmentación, Samborondón, Durán

Abstract

Urbanization of metropolitan areas in Latin American poses significant challenges due to real estate development, often exceeding the planning capacity of the municipalities. In Ecuador the largest cities in terms of size and population are Quito and Guayaquil, experiencing metropolizations of peculiar traits due to geographic, social, and political aspects. The study discusses the political and historical conditions that have hindered the creation and implementation of the Metropolitan District of Guayaquil. Methodologically, the research is classified as documentary and historiographic, supported by empirical evidence from the territory of the cantons of Guayaquil, Durán, Samborondón, and Daule. The main results show that, in the metropolization of Guayaquil, some political representatives of or belonging to an elite have influenced the urbanization of areas of economic interest, and others ended up marginalized and excluded from metropolitan growth outside of planning and technical regulations.

Keywords: metropolitan area, real estate development, fragmentation, Samborondón, Durán

Introducción

La metropolización es un fenómeno urbano-metropolitano presente en varias ciudades latinoamericanas y del mundo. En Latinoamérica, este proceso se caracteriza por una marcada centralización de actividades y funciones socioeconómicas, y por un alta concentración de población (Villa, 1980). Para Iracheta (1988) la metropolización corresponde al espacio ocupado por la mancha urbana continua y las áreas

inmediatas en proceso de urbanización o susceptibles de transformación en este uso. Cabe mencionar que frente a esta actual tendencia es necesario repensar los modelos de gestión urbana y metropolitana para las ciudades y sus áreas metropolitanas en América Latina.

En concordancia, Magalhães (2010) señala que una característica determinante del desarrollo reciente de América Latina comprende la urbanización de la población y de las actividades económicas, así como el surgimiento de varias ciudades con propiedades de áreas metropolitanas. Igualmente, uno de los aspectos que más se destaca de la transformación territorial urbana experimentada por América Latina, en conjunto con el rápido incremento de la tasa de urbanización, es el ritmo de crecimiento de las llamadas aglomeraciones de carácter metropolitano (Araya y González, 2011). Sin embargo, es importante indicar que el hecho metropolitano en las urbes requiere de planificación política y estratégica para regular una expansión urbana, que en muchos casos es descontrolada y liderada en gran parte por las iniciativas del sector inmobiliario, aunadas a modelos de gestión urbana municipales.

Para Araya y González (2011), la concentración demográfica en áreas metropolitanas, además de ejercer presión por territorios, también ha ocasionado, en la mayoría de ellas, una expansión exagerada de sus territorios, cuya consecuencia recae en la disminución de suelos agrícolas circundantes, produciendo problemas que determinan y condicionan la calidad de vida de sus habitantes. En efecto, estos procesos de reestructuración socioeconómica sobre el territorio colocan dinámicas de urbanización en las áreas rurales para la conformación de estas áreas metropolitanas urbanizadas o urbanizables.

No obstante la metropolización no solo debe ser entendida como la expansión física del hecho urbano-metropolitano sino como el producto de la integración en un único conjunto de diferentes áreas y territorios urbanos dispersos, entre los que se establecen interrelaciones e interdependencias económicas, sociales, culturales, entre otras, en las cuales se configura una estructura organizada según una red de jerarquías variables, y que tiende a extenderse por el conjunto del territorio (Cuadrado, 2016). Con base en estas lógicas de urbanización descritas, cabe considerar que “el proceso de metropolización que experimentan las ciudades latinoamericanas está altamente influenciado por la reestructuración neoliberal que, desde finales del siglo XX, ha marcado el devenir político y social de la región” (Lozano Gómez, 2021, p. 3).

En lo referente a procesos de metropolización en el Ecuador, principalmente están asociados a las ciudades de mayor población y tamaño, Quito y Guayaquil. También la metropolización está presente en ciudades intermedias en la región andina del país; sin embargo, estas aún carecen de suficientes estudios urbanos para comprender los cambios en sus morfologías urbanas y en sus patrones de crecimiento. Retomando el caso guayaquileño, para Rojas (2019) el territorio urbano-metropolitano de Guayaquil ha sufrido casi cinco siglos de irreverentes y atroces maltratos contra sus ecosistemas y recursos naturales, lo que muestra que no ha existido un interés por vivir en una metrópoli saludable, verde, acogedora y para todos. Con relación a lo

descrito anteriormente sobre Guayaquil y su área metropolitana, el problema de esta investigación nace de la siguiente pregunta: ¿qué obstáculos no han permitido que se institucionalice la metropolización, regulación y creación del Distrito Metropolitano de Guayaquil en Ecuador? En ese sentido, el objetivo general de este estudio es analizar qué actores y decisiones públicas han incidido en la no institucionalización del Distrito Metropolitano de Guayaquil en el período 1992-2023.

Metodología

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo y se apoya en una revisión bibliográfica para su fundamentación teórica-conceptual. Además, se trabaja desde la historiografía para la construcción de la narrativa de hechos relacionados con el proceso de metropolización no institucionalizada de Guayaquil. Desde la perspectiva de la teoría de las élites, del análisis de actores y decisiones públicas y de instrumentos jurídicos, se articulan los datos recolectados y principales hallazgos de esta investigación. El estudio se fundamenta en evidencia empírica, en registros fotográficos e imágenes presentes en los procesos de urbanización y metropolización que la ciudad ha experimentado en los siglos XX y XXI.

Resultados y discusión

La metropolización de Guayaquil: Antecedentes

Guayaquil es la principal ciudad portuaria del Ecuador y actualmente una de las ciudades más pobladas del país¹. La ciudad ha experimentado una notable expansión y crecimiento urbano, marcada en el siglo XX por un constante crecimiento demográfico, producto principalmente de la migración interna; es decir, personas de otras provincias que decidieron radicarse en Guayaquil. Ese crecimiento urbano también se ha dado en su conurbación, en particular sobre la parroquia urbana satélite la Puntilla perteneciente al cantón Samborondón, la parroquia urbana satélite la Aurora del cantón Daule y el cantón Durán.

Cabe mencionar que Samborondón funcionó como parroquia rural de Guayaquil, que se convirtió en cantón en 1955 en la alcaldía de Emilio Estrada Ycaza, durante el tercer velasquismo² (1952-1956). Por otro lado, Durán antes correspondía a la parroquia Eloy Alfaro de Guayaquil, pero también se convirtió en cantón durante la presidencia de León Febres-Cordero en 1986.

Con respecto a la Aurora, esta se encuentra ubicada entre el río Daule y la parroquia urbana satélite la Puntilla, y abarca desde el inicio de la avenida León Febres-Cordero

¹ Según el censo realizado en el 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el cantón Guayaquil tiene una población de 2 350 915 habitantes.

² José María Velasco Ibarra (1893-1979) fue presidente del Ecuador en cinco ocasiones.

hasta el kilómetro diez y medio, en el sector que limita con el cantón Samborondón. Fue declarada como parroquia urbana satélite el 24 de agosto del 2001, en la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano, quien reemplazó al derrocado Jamil Mahuad. Asimismo, el sector la Puntilla se convirtió en parroquia el 16 de diciembre del 2004, cuando el Consejo Cantonal de Samborondón aprobó la ordenanza mediante la cual se creaba la parroquia de la Puntilla, durante la presidencia de Lucio Gutiérrez. Además, recibió la aprobación presidencial de Alfredo Palacio G. (vicepresidente y reemplazo del derrocado Gutiérrez) a finales del año 2005, fecha en la que se oficializó la *parroquialización* de la zona.

Es importante destacar que hasta 1968, desde la Puntilla (ciudadela) hasta el kilómetro 10, en límites con la Aurora, solo existían dos haciendas, una de ellas era la hacienda el Tornero, y sus propietarios, las familias Gómez Ycaza y Gómez Lince, y terminaba en el kilómetro 6, junto al estero de la hacienda el Batán, perteneciente a la familia Santistevan. 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, entre otros.

El banquero Carlos Julio Arosemena Tola fungió como director ejecutivo del Comité de Viabilidad del Guayas (CVG), el cual dejó de existir en 1970, 25 años después, cuando se inauguró el puente de la Unidad Nacional. La construcción de la urbanización la Puntilla comenzó en 1969, y se constituyó oficialmente como una ciudadela de élite en 1971.

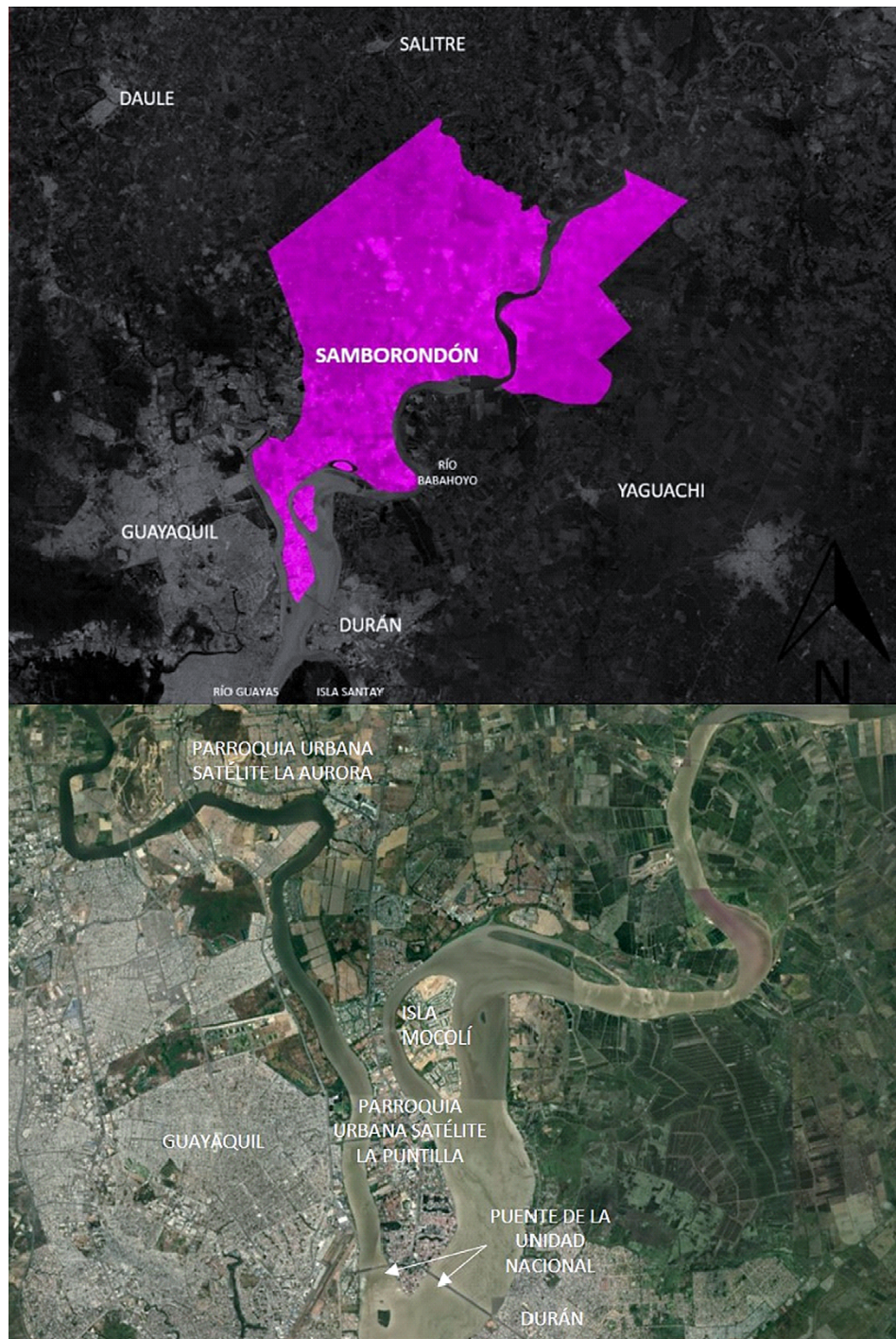
El puente de la Unidad Nacional comprende dos tramos: uno que cruza sobre el río Daule y el otro sobre el río Babahoyo, y une a Guayaquil con la Puntilla y Durán. Los presidentes interinos: Clemente Yerovi Indaburu gestionó su construcción en 1966 y Otto Arosemena Gómez³ la ejecutó en 1967⁴ (Avilés Pino, s.f.). Este puente se construyó como una obra emblemática nacional para unir Guayaquil con la sierra centro del país e inicialmente se había planificado al sur de Guayaquil para unirse con Durán, cruzando el río Guayas, con un tramo sobre la isla Santay durante la presidencia de Camilo Ponce Enríquez, propuesta considerada en el Plan General Urbano del arquitecto Enrique Huerta Noboa, en 1967. Con la construcción del puente de la Unidad Nacional se origina una migración de la población de Guayaquil hacia el cantón Samborondón, lo cual desencadenó una incesante actividad inmobiliaria en el sector la Puntilla (Pérez de Murzi, 2019, p. 23).

Finalmente, cuando fue prefecto del Guayas, entre 1972 y 1975, el arquitecto Roberto Béjar Suescún ya había pensado en el Guayaquil metropolitano y propuso

³ Hijo de el Dr. Luis Alberto Arosemena Tola y de la Sra. Mercedes Gómez Santistevan.

⁴ El puente terminó su fase de construcción durante la quinta presidencia de José María Velasco Ibarra en 1970.

Figura 1. Mapa del cantón Samborondón junto a los cantones de Guayaquil y Durán. En la parte inferior se señala la ubicación de las parroquias urbanas satélites la Puntilla y la Aurora, la isla Mocolí y el puente de la Unidad Nacional



Fuente: elaborada por David Hidalgo Silva (2021).

comprar esas tierras de las anteriores haciendas a los militares que gobernaban en la dictadura del presidente Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976); sin embargo, la élite guayaquileña —terratenientes— habló con el régimen militar, y esta propuesta no prosperó. Por el contrario, en 1995 había arrancado el proyecto más exclusivo de las élites guayaquileñas: la urbanización residencial sobre la isla Mocolí, ubicada entre la vía Samborondón y Durán, sobre el río Babahoyo, en el kilómetro 6 de la vía a Samborondón. Estas tierras cosechaban arrozales, con 306 hectáreas adquiridas para construir este complejo residencial que está formado por cinco urbanizaciones: la Ensenada (Punta Mocolí-LFC), Arrecife, Mocolí Golf Club, Mónaco y Dubái.

Figura 2. Fotografía del puente de la Unidad Nacional construido para unir Guayaquil, el sector la Puntilla-Samborondón y Durán, antes de la urbanización de la ciudadela residencial la Puntilla



Fuente: *El Universo* (2015, 2020).

La no creación e institucionalización del Distrito Metropolitano de Guayaquil

Desde 1992, el mismo grupo político gobernó a Guayaquil, el Partido Social Cristiano (PSC). Comenzó esta administración el ingeniero León Febres-Cordero Ribadeneyra, quien estuvo al frente de la ciudad en dos períodos consecutivos hasta el año 2000. Su sucesor fue el abogado Jaime Nebot Saadi, gobernante por 18 años y 9 meses y su sucesora fue la abogada Cynthia Viteri Jiménez, que empezó su mandato en 2019 y culminó en mayo de 2023⁵. Para Sánchez Gallegos (2015, p. 31), el modelo de gestión urbano del PSC busca normar a la ciudad sobre la base del mercado, caracterizando un modelo de gestión empresarial regido por un esquema y una racionalidad económica en los que priman la eficiencia en la administración, la privatización de servicios públicos y la conformación de empresas privadas para la ejecución y administración de los grandes proyectos urbanos.

Durante la administración de Jaime Nebot Saadi, se posiciona desde el oficialismo local el término el *Gran Guayaquil*, expresión usada políticamente por este burgomaestre para evitar un pronunciamiento técnico y responsabilidad sobre la institucionalización y creación del Distrito Metropolitano de Guayaquil (DMG). Varios medios de comunicación replicaron esta expresión, lo que desvirtuó el debate público necesario para avanzar hacia este modelo de gestión metropolitana con el DMG. Esto constituyó un error porque de esa forma se contribuyó al retraso del que la ciudad adolece con relación a su planificación urbana y metropolitana. La planificación, gestión del territorio y desarrollo de Guayaquil necesita de una visión no solo cantonal sino metropolitana.

Por otro lado, la falta de un gobierno metropolitano institucionalizado que administre un territorio más extenso —con Durán y las parroquias satélites la Puntilla y la Aurora— no hizo que la alcaldía de Guayaquil administrase más eficientemente los recursos económicos para el territorio del cantón. Para Alfonso (2001, p.189), “la eficiencia económica consiste en asegurar el mayor resultado a partir de la aplicación de unos recursos escasos”. Cabe enfatizar, que las políticas urbanas marcan hacia dónde se destinan los recursos, o sea a qué barrios, parroquias, centralidades, distritos, entre otros, y también en qué proyectos e infraestructura para el desarrollo. En ese sentido, es importante analizar el vínculo entre la inversión pública municipal y las políticas urbanas de la alcaldía de Guayaquil en estos treinta y un años ininterrumpidos de administración por un mismo grupo político fuera de un modelo de gobierno metropolitano institucionalizado. Guayaquil mejoró el ornato y los servicios en ciertos barrios, pero por no invertir adecuadamente sus recursos económicos en las últimas décadas se mantiene con un atraso urbano injustificable en comparación con otras ciudades de la región sudamericana.

⁵ Cynthia Viteri del PSC buscó la reelección en las elecciones seccionales del 5 de febrero de 2023 pero perdió contra Aquiles Álvarez del Movimiento Revolución Ciudadana.

En este contexto, si bien Guayaquil necesita de eficiencia y coherencia en la inversión pública municipal —complementada con inversión privada— para su desarrollo, al mismo tiempo requiere con urgencia pensar en un Plan Metropolitano de Desarrollo. La ausencia de este plan puede mantener y agudizar el desequilibrio existente cuando se comparan Samborondón (la Puntilla) y Durán, ambas exparroquias de Guayaquil y convertidas en cantones de la provincia del Guayas, en el siglo XX con intereses diferenciados. En el caso de Samborondón, para poder concretar un rentable desarrollo inmobiliario sobre la parroquia urbana satélite la Puntilla —y dejar al margen el desarrollo de su cabecera cantonal— y, en el caso de Durán, para librarse de la responsabilidad de invertir en el desarrollo de este territorio periférico.

En la actualidad, las asimetrías socioespaciales entre ambas son abismales (Figura 3). En Samborondón se encuentra la mayor concentración espacial de riqueza del país y en Durán un subdesarrollo casi perpetuo, donde, por ejemplo, todavía no existe un sistema total de abastecimiento de agua potable.

Según la plataforma digital argentina de bienes raíces Propetari (2022) y su escalafón de los barrios más caros de Latinoamérica, la parroquia urbana satélite la Puntilla en Samborondón, con sus urbanizaciones cerradas —el metro cuadrado puede costar USD 1503— y el sector de la Carolina —en alusión al parque la Carolina de 64 hectáreas—, en Quito, son las zonas de mayor plusvalía en Ecuador.

Por otro lado, el diario Expreso (2022a) en su nota titulada *Durán: Pueblo dormitorio que no tiene ningún desarrollo* señala que “sus habitantes reclaman por el aumento del impuesto predial y cuestionan el pago frente a la falta de agua, alcantarillado, seguridad y obras municipales y de regeneración” (párr. 1).

En ese sentido es oportuno revisar el caso de la capital del Ecuador, Quito, donde el Congreso en 1993 promulgó la Ley para la Conformación del Distrito Metropolitano de Quito, compuesto en la actualidad por 32 parroquias urbanas y 33 rurales. En el cantón Guayaquil hay 16 parroquias urbanas y cinco rurales, además de nueve distritos compuestos por barrios y sectores de la ciudad. No obstante, existe la ordenanza de actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) (2019-2023) y del Plan de Uso y Gestión de Suelo del cantón Guayaquil, aprobada en 2021, y que propone una nueva conformación de distritos⁶ en las parroquias existentes. Las parroquias definen la división político-territorial de menor rango, contenidas dentro de los cantones y distritos metropolitanos.

En esta situación de administración territorial de Guayaquil, se requiere comenzar un proceso similar al caso de Quito, donde por ley en la Asamblea Nacional se proceda a institucionalizar el Régimen del Distrito Metropolitano de Guayaquil, incluyendo al cantón Durán y las parroquias urbanas satélites la Puntilla y la Aurora (Daule), con

⁶ A parte de este cambio en la administración de la Ab. Cynthia Viteri, en el 2023 a inicios de la administración del alcalde Arquiles Álvarez se dio otro cambio, se anunció públicamente propuesta de reordenamiento territorial de 19 distritos y se aprobó vía ordenanza 19 áreas de gestión administrativa (AGA) para Guayaquil.

un Concejo metropolitano y un alcalde del Distrito Metropolitano de Guayaquil. Se puede pensar en un modelo de gobernanza metropolitana donde dentro de un gobierno metropolitano, Durán y las parroquias la Puntilla y la Aurora no pierdan autonomía. Caso contrario, las estridentes asimetrías socioespaciales entre la parroquia urbana satélite la Puntilla, Durán y Guayaquil continuarán. Sin embargo, para garantizar un desarrollo coherente, técnico, regulado y equitativo para el Distrito Metropolitano de Guayaquil es indispensable contar con autoridades de calidad, preparadas en gestión pública y desarrollo, y no personas sin formación técnica con intereses particulares.

En conclusión, en 30 años consecutivos de administración por un mismo grupo político no se ha logrado el nivel de desarrollo que la ciudad debería ostentar a comienzos de la tercera década del siglo XXI. Por un lado, hace falta todavía infraestructura básica, verde, cultural, vertical, comunitaria, de movilidad, entre otras; y por otro lado, se ha fomentado un modelo de ciudad dispersa, donde los proyectos habitacionales son principalmente de baja densidad sobre las parroquias urbanas satélites, lo que en los últimos años ha causado problemas de tránsito y congestión vehicular (Figura 4) sobre los puentes y las principales vías de Guayaquil y su área metropolitana.

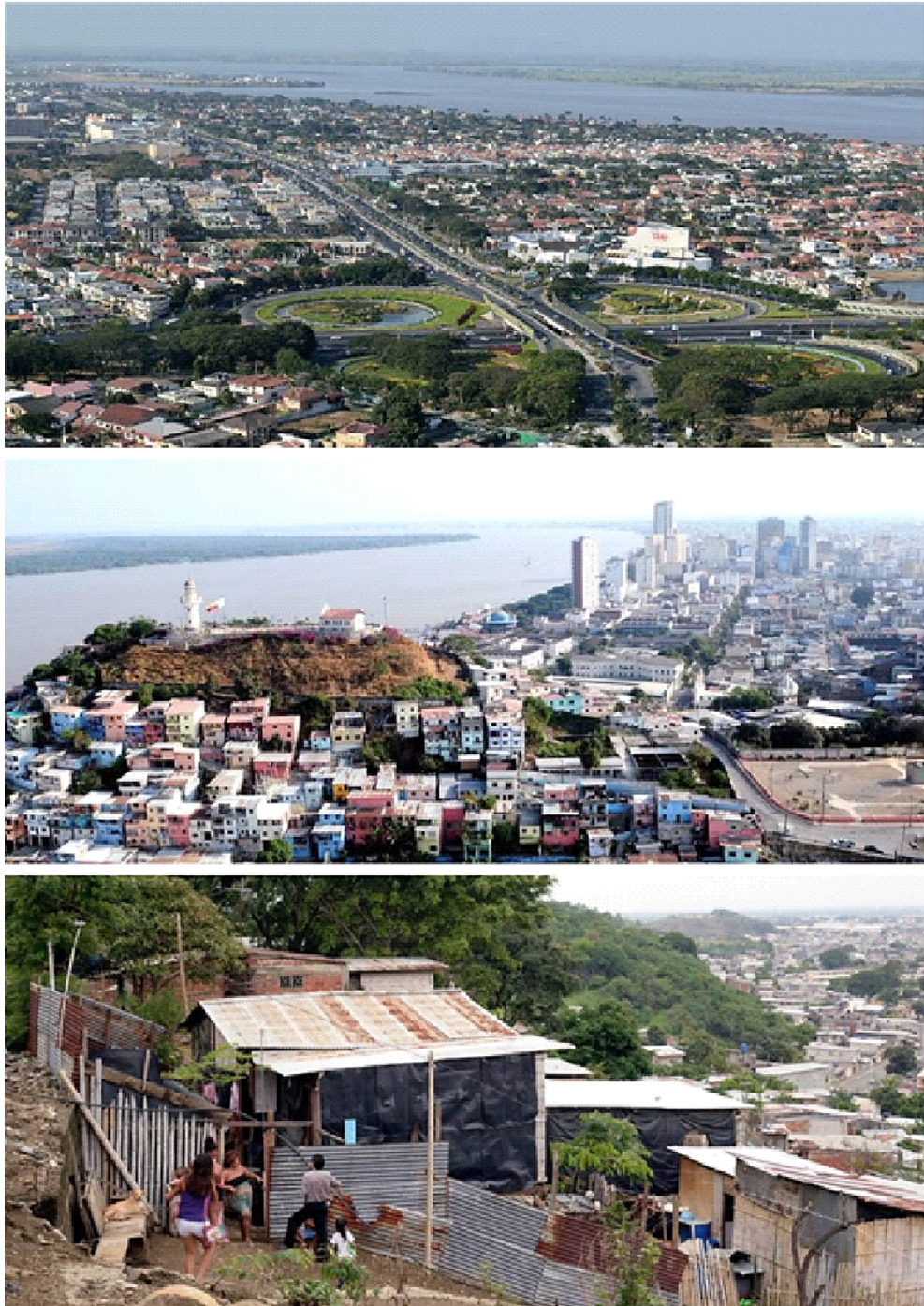
Institucionalización de la metropolización de Guayaquil vs. ciudad-Estado en un federalismo para Ecuador

Para comenzar esta parte del análisis resulta fundamental contextualizar el marco jurídico que rige sobre el territorio ecuatoriano. En Ecuador, en 2010, la Asamblea Nacional aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) como ley, estableciendo la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; es decir, sobre los distintos niveles de Gobierno, como alcaldías, prefecturas y juntas parroquiales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) o municipios ejercen como entes rectores de los territorios en las ciudades o cantones del país. En el COOTAD, art. 60, literal f, se señala que le corresponde al alcalde o la alcaldesa:

Dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo cantonal de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley.

En lo que respecta a las atribuciones del Concejo Metropolitano para los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos del país —actualmente solo la ciudad de Quito—, en el art. 87, literal e, le corresponde “aprobar el Plan Metropolitano de Desarrollo y el de Ordenamiento Territorial elaborados participativamente con la acción del Concejo Metropolitano de Planificación, los gobiernos parroquiales y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos”.

Figura 3. De arriba abajo: parroquia urbana satélite la Puntilla en el cantón Samborondón; Guayaquil y su centro junto al río Guayas; cerro las Cabras en el cantón Durán



Fuente: *El Universo* (2015, 2016).

Figura 4. De arriba abajo: congestión vehicular sobre la vía a Samborondón en la parroquia urbana satélite la Puntilla; congestión vehicular sobre la avenida Menéndez Gilbert en Guayaquil; congestión vehicular en Durán sobre el tramo del puente de la Unidad Nacional que conecta Durán-la Puntilla-Guayaquil



Fuente: El Universo (2022).

Los dos artículos del COOTAD mencionados permiten comprender las atribuciones y competencias de los alcaldes y concejos metropolitanos. En el caso de Guayaquil, por no contar con la institucionalización de su Distrito Metropolitano, no se puede aplicar el art. 87, lo que en la praxis deja que la urbanización sobre las parroquias urbanas satélites la Puntilla y la Aurora quede sujeta a las políticas urbanas y planificación de las Alcaldías de Samborondón y Daule. Por consiguiente, en Guayaquil, Samborondón, Daule y Durán, por separado, cada cantón cuenta con un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Cabe señalar que José Yúnez Parra del PSC fue alcalde de Samborondón desde 1996 hasta 2019, es decir 23 años en el poder local de dicho cantón, y su hijo Juan Yúnez Nowak fue su sucesor, terminó su mandato en el 2023, y logró la reelección este mismo año.

De igual importancia, en 2016 se promulga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) en Ecuador. En el art. 27, del capítulo II: Planeamiento, Sección I: Plan de Uso y Gestión de Suelo, se indica que

Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico. El Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.

Conviene subrayar que el componente estructurante identifica y regula los elementos del territorio, clasificando el suelo urbano y rural. Por otra parte, el componente urbanístico regula el uso y la edificabilidad del suelo, integra normas urbanísticas, así como procedimientos e instrumentos de gestión. Debido a que Guayaquil carece de un Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, su Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) no abarca a las parroquias urbanas satélites la Puntilla ni a la Aurora ni a Durán. A pesar de que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) —creada en el gobierno de Rafael Correa y suprimida⁷ en el de Lenín Moreno— dividió en diez zonas de planificación al país y designó como zona 8 a los cantones Guayaquil, Samborondón y Durán, no existe una articulación entre las políticas urbanas para el uso y la gestión de suelo entre estos territorios y sus alcaldías.

Al mismo tiempo, el exalcalde Jaime Nebot Saadi —representante de las élites económicas locales y máximo líder del PSC— no solo desaprobó la instauración de la metropolización de Guayaquil cuando fue alcalde sino que en 2022 impulsó una propuesta de federalismo como nuevo sistema de gobierno para el Estado

⁷ Por medio del Decreto 732 del 2019, se suprime la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y se crea la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, adscrita a la Presidencia de la República.

ecuatoriano. El expresidente Rafael Correa Delgado, en 2008, en el referendo sobre la nueva Constitución, advirtió que “siempre ha habido en las élites guayaquileñas lo que ellos llaman el proyecto Singapur, ser otra república”(El Universo, 2007). Es decir, se pretende que Guayaquil se convierta en una ciudad-Estado dentro de esta utópica propuesta, con intereses particulares de constituir una república federal. La exposición pública de este proyecto político y económico de las élites históricas de Guayaquil evidencia una agenda sobre el territorio con voluntad separatista, apoyada en una matriz de estructuras de poder que beneficien sus procesos de acumulación de capital, dejando atrás e ignorando lo que técnicamente la ciudad requiere, la creación del Distrito Metropolitano de Guayaquil (DMG).

Esta visión de una parte de la élite económica guayaquileña es incompatible con una solidaria, equitativa e inclusiva sobre el territorio de Guayaquil y su área metropolitana. Con esta visión, Guayaquil continúa sin completar proyectos e infraestructuras urbanas para mejorar su desarrollo, con barrios en la marginalidad y pobreza, así como el caso de Durán donde la segregación socioespacial que ha sufrido su población es notoria. En esta situación priman los negocios inmobiliarios en relación con estas parroquias urbanas satélites pertenecientes a los cantones Samborondón y Daule, además de la expansión urbana y habitacional sobre la vía a la costa y, para ello, en 2020, los concejales aprobaron una reforma a la ordenanza que regula el uso y la gestión del suelo en este sector, para impulsar su desarrollo inmobiliario con el pretexto de la supuesta construcción de un nuevo aeropuerto sobre el Daular en la parroquia Chongón⁸.

La alcaldesa Cynthia Viteri no solo ha impulsado la urbanización hacia este sector sino que según el diario *Expreso* (2022b), su esposo Joaquín Villamar en ese entonces —año 2020— compró, el 15 de mayo, nueve hectáreas en una zona que el municipio había determinado que sería residencial en la entrada de la zona Daular y 159, además de seis hectáreas en el sector Chongón adquiridas el 4 de septiembre, 6 meses antes de su divorcio.

Por último, con la pérdida electoral del PSC, el 5 de febrero del 2023 —elecciones seccionales para nuevas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados en el país— en Guayaquil, y el ascenso de Aquiles Álvarez como alcalde, se podría abrir una ventana de oportunidad para discutir sobre la institucionalización del DMG. Empero, en 100 primeros días de su gestión no se pronunció sobre el tema. El proyecto político de las élites históricas, que se ha ejecutado a través del PSC durante tres décadas, espera mantener el *statu quo*, lo que implica que la cuestión metropolitana de Guayaquil se mantenga como está. Cabe hacer hincapié que el año 2020 se dificultó para la ciudad por la mala gestión de la crisis sanitaria desde el gobierno central —del presidente Lenín Moreno y el vicepresidente Otto Sonnenholzner— y desde el municipal,

⁸ El alcalde Aquiles Álvarez (su mandato termina en mayo del 2027) indicó el 31 de agosto del 2023 que se prevé que el aeropuerto internacional de Guayaquil en Daular esté listo en 2031.

Figura 5. *Proyecto habitacional conocido como Nuevo Samborondón socializado por la Alcaldía de Samborondón en 2020*

Fuente: elaborada por David Hidalgo Silva (2021) con base en el diario *El Universo* (2022) y el municipio de Samborondón (2020).

causada por la pandemia del nuevo coronavirus. La élite guayaquileña anunciaba, mediante el alcalde Juan Yúnez Nowak, un nuevo y ambicioso proyecto inmobiliario conocido como el nuevo Samborondón, que se espera se construya en los próximos años en la parroquia urbana satélite la Puntilla, cercana a la urbanización amurallada Ciudad Celeste.

Conclusiones

El cantón Durán se encuentra subdesarrollado, al igual que la cabecera cantonal de Samborondón. En cambio, en la parroquia urbana satélite la Puntilla se ha originado un desarrollo habitacional en función de intereses económicos. El exalcalde José Yúnez Parra fue pieza clave para avanzar en el proyecto político histórico de las élites guayaquileñas a través de sus monopolios inmobiliarios en este sector y la materialización del puente de la Unidad Nacional.

La hegemonía política del PSC y su modelo de gestión urbana han causado un retraso en materia de institucionalización del Distrito Metropolitano de Guayaquil, y la falta de voluntad política durante tres décadas ha sido la principal causa. Este vacío de regulación técnica para el crecimiento metropolitano de Guayaquil ha impulsado un modelo de ciudad dispersa, que causa problemas de tránsito por la congestión vehicular de las poblaciones que se desplazan desde las parroquias urbanas satélites y Durán hacia Guayaquil.

De forma general, es necesario estudiar las élites latinoamericanas como una variable indispensable en los procesos de urbanización porque su nivel de influencia en las políticas urbanas e instituciones es alto, y las convierte en participantes determinantes en la urbanización de cada localidad.

En definitiva es fundamental retomar el valor de la planificación urbana, así como institucionalizar y regular los procesos de metropolización latinoamericana, para evitar la expansión innecesaria, de la mano de un manejo técnico del ordenamiento territorial y la densificación.

Referencias

- Alfonso, O. (2001). Metropolización y descentralización: antagonismo y complementariedades. El espacio y la política en el caso de Bogotá y la Sabana. *Revista Opera*, vol. 1, núm. 1, marzo, 2001, pp. 173-196. Universidad Externado de Colombia.
- Araya, F. y González, E. (2011). Metropolización y sustentabilidad: Desafíos actuales para la educación geográfica ambiental. *Anekumene*, 1(1), 114-127. <https://doi.org/krkq>
- Avilés Pinos, E. (S.F.) Enciclopedia del Ecuador: Dr. Otto Arosemena Gómez. <https://www.encyclopediadelecuador.com/dr-otto-arsemena-gomez/>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad). *Registro Oficial n.º 303*. (19 de octubre de 2010).

- Cuadrado, C. (2016). La metropolización del territorio en el cambio de siglo: Dispersión metropolitana, urbanización del medio rural y la transformación de los espacios turísticos de la Europa mediterránea. *Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21(1.154), 1-36. Recuperado de <https://tinyurl.com/bddm3v8f>
- El Universo*. (2007, 9 de diciembre). *Correa va contra las fundaciones*. <https://tinyurl.com/2p8uc4bn>
- El Universo*. (2015, 28 de febrero). Cerro Las Cabras, escenario de un nuevo estudio de municipio de Durán. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/02/28/nota/4600136/cerro-cabras-escenario-nuevo-estudio-municipio/>
- El Universo*. (2015, 10 de diciembre). La Puntilla celebra su aniversario. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/12/10/nota/5288994/puntilla-celebra-su-aniversario/>
- El Universo*. (2015, 14 de septiembre). Así se construyó el puente de la Unidad Nacional, desde 1967 a 1970. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/14/nota/5126219/video-asi-se-construyo-puente-unidad-nacional-1967-1970/>
- El Universo*. (2020, 17 de noviembre). El puente de la Unidad Nacional enlaza Guayaquil con otros sitios del Ecuador desde hace 50 años. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/11/16/nota/8051224/puente-unidad-nacional-obra-guayaquil-rafael-mendoza-aviles/>
- El Universo*. (2022, 17 de mayo). Los horarios de mayor tráfico en Guayaquil y Samborondón. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/los-horarios-de-mayor-trafico-vehicular-en-guayaquil-y-samborondon-nota/>
- El Universo*. (2022, 9 de agosto). Samborondón, punto de desarrollo y mayor plusvalía. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/guayaquil/samborondon/samborondon-punto-de-desarrollo-y-mayor-plusvalia-nota/>
- Expreso*. (2022a, 17 de julio). *Durán: Pueblo dormitorio que no tiene ningún desarrollo*. Recuperado de <https://tinyurl.com/47r3haju>
- Expreso*. (2022b, 27 de marzo). *Exesposo de Cynthia Viteri, un nuevo terrateniente en vía a la costa*. Recuperado de <https://tinyurl.com/6tw45td6>
- INEC (2010). Resultado del Censo de Población y Vivienda 2010.
- Iracheta, A. (1988). Metropolización y política urbana en la Ciudad de México: En busca de un nuevo enfoque. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3(1), 143-162. <https://doi.org/krkr>
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Lootugs). *Registro Oficial n.º 790*. (30 de junio del 2016).
- Lozano Gómez, J. D. (2021). Fragmentación urbana y metropolización del Valle de Aburrá. El caso del municipio de La Estrella. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 31(3), 153-169. <https://doi.org/krks>

- Magalhães, F. (Ed.). (2010). *Regioes metropolitanas no Brasil. Um paradoxo de desafios e oportunidades*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Regi%C3%B5es-metropolitanas-no-Brasil-Um-paradoxo-de-desafios-e-oportunidades.pdf>
- Municipio de Samborondón (2020). Nuevo Samborondón.
- Pérez de Murzi, T. (2019). *Expansión de Guayaquil hacia el oeste: Entre la dispersión y la fragmentación*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- PDOT (2021). Gaceta Oficial#37: Ordenanza de actualización de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para el cantón de Guayaquil (2019-2023) y plan de uso y gestión de suelo del cantón Guayaquil.
- Properati (2022, 30 de noviembre). Edición 2022: ¿Cuáles son los barrios más caros en Latinoamérica?
- Rojas, M. (2019). *El proceso urbano de Guayaquil: Del espacio portuario a la metrópoli*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Sánchez Gallegos, P. (2015). *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. Flacso, Ecuador. <https://tinyurl.com/32j7r42r>
- Villa, M. (1980). *Consideraciones en torno al proceso de metropolización en América Latina*. Comisión Económica para América latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/108dff52-14e0-4763-9446-762a6e6a6407/content>