

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades

Identificación de brechas en la política pública de planificación urbana para zonas
susceptibles a inundaciones en Guayaquil

Verónica Priscilla Manrique Acosta

Asesor: Pablo Danilo Ordoñez Gutierrez

Lectora: María Caridad Santelices Enríquez

Quito, diciembre de 2023

Índice de contenido

Resumen	5
Introducción.....	6
Metodología.....	9
Capítulo 1. La planificación urbana y la gobernanza climática	11
1.1 Planificación urbana	11
1.2 Gobernanza climática	19
Capítulo 2. Brechas de las políticas públicas de planificación urbana en Guayaquil.....	24
2.1 Expansión urbana en Guayaquil.....	24
2.2 Actores claves de la expansión urbana de Guayaquil	34
2.3 Gobernanza para la adaptación al cambio climático en Ecuador	41
2.3.1 Gobernanza para la adaptación al cambio climático en Guayaquil.....	42
Conclusiones	46
Referencias	53

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 2. 1 Riesgo de inundación por parroquia en Guayaquil 30

Tabla 2. 2 Indicadores ambientales frente al cambio climático en Guayaquil..... 32

Mapas

Mapa 2. 1 Desarrollos urbanísticos en Vía a la Costa en el año 2012 38

Mapa 2. 2 Desarrollos urbanísticos en Vía a la Costa en el año 2022 38

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Verónica Manrique Acosta, autora de la tesina titulada “Identificación de brechas en la política pública de planificación urbana para zonas susceptibles a inundaciones en Guayaquil”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia de *Creative Commons* 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Verónica Manrique', with a stylized flourish at the end.

Verónica Priscilla Manrique Acosta

Resumen

La planificación estratégica en urbanismo es crucial para establecer una visión compartida, definir objetivos y acciones a largo plazo, comprender las relaciones entre ciudades, anticipar escenarios futuros y coordinar a todos los actores locales. Esta planificación estratégica debe considerar aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales.

La construcción de ciudades más sostenibles, resilientes y en armonía con el entorno requiere una planificación urbana que integre criterios de adaptación al cambio climático, protección del ambiente y gestión eficiente de los recursos naturales.

En el caso de la ciudad de Guayaquil, se observa una configuración anárquica y escasa o nula participación del gobierno local en la planificación urbana, donde convergen dos lógicas en relación al acceso al suelo: la lógica de mercado y la lógica de la necesidad. Los promotores inmobiliarios buscan maximizar sus ganancias sin evaluar la planificación para la adaptación climática, mientras que líderes populares realizan compraventas irregulares y urbanizan áreas rurales para grupos de ciudadanos con menos recursos.

El análisis de los diversos actores involucrados en la política pública urbana es crucial para comprender sus intereses, influencias y roles en la formulación, implementación y evaluación de políticas. Esto permite examinar las dinámicas y relaciones entre los actores y los factores que influyen en la adopción de políticas y su efectividad.

Los grupos con intereses económicos o políticos significativos, suelen tener una mayor influencia en las decisiones que afectan directamente sus intereses. Además, la capacidad de organización y movilización de los grupos también influye en su nivel de influencia en el proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, los gobiernos locales están obligados por ley a observar criterios de cambio climático para la planificación, uso y gestión del suelo. Sin embargo, con una gobernanza climática pobre, es difícil lograr implementar una ciudad preparada para enfrentar los efectos del cambio climático.

Introducción

Guayaquil es considerada la cuarta ciudad costera más vulnerable al cambio climático a nivel mundial, debido a su situación geográfica, su hidrología y su densidad poblacional (Hallegate et al. 2013), lo cual se agrava por la expansión urbana desordenada que ha tenido por más de 50 años.

La ciudad posee dos ecosistemas frágiles (determinados así por la normativa ambiental ecuatoriana), que son el manglar y el bosque seco tropical; y, con la finalidad de proteger dichos ecosistemas se ha declarado el 20% del territorio guayaquileño bajo algún mecanismo de conservación. Estos ecosistemas no sólo poseen una gran capacidad de capturar dióxido de carbono (CO₂), sino que también actúan como escudos o amortiguadores de uno de los mayores riesgos que enfrenta Guayaquil debido al cambio climático, como son las inundaciones.

Sin embargo, existe una gran brecha entre la planificación urbana y la adaptación al cambio climático en el cantón, puesto que el crecimiento de Guayaquil lo han dictaminado los promotores privados y el mercado ilegal de tierras.

La expansión urbana ha crecido con base en la iniciativa privada (regular e irregular), constituyendo una expansión anárquica que ha dado como resultado segregación espacial, donde las inmobiliarias y los traficantes de tierras han promovido proyectos de baja densidad poblacional que han agotado el suelo urbanizable.

Sánchez sostiene que Guayaquil en los últimos 60 años ha tenido un crecimiento equivalente a 9 veces en población, mientras que en área ocupada ha crecido 26 veces, lo que implica la búsqueda y ocupación constante de más suelo urbanizable, lo que genera tensión con la conservación de los ecosistemas frágiles (Sánchez 2014, 34).

San Andrés et al menciona que “Guayaquil se caracteriza por un crecimiento relacionado directamente con las variaciones en su economía, que a su vez ha transformado su estructura urbana” (San Andrés et al 2020, 16). De esta manera, el autor sostiene que “para la segunda mitad del siglo XX, la extensión de la ciudad de Guayaquil había llegado a su límite máximo hacia el sur, mientras que los asentamientos informales ocupan rápidamente los terrenos hacia el oeste, muchas veces relleno de ramales del estero” (San Andrés et al 2020, 16).

De esta afirmación se desprenden dos aspectos: 1) el imperante rol de la economía sobre la planificación urbana en relación a los asentamientos humanos; y, 2) la presión que reciben los ecosistemas por dichos asentamientos.

Manrique sostiene que, el mercado formal de vivienda en Guayaquil oferta proyectos de baja y media densidad, mayoritariamente en viviendas unifamiliares y no existen incentivos para construir en altura. Esto ha generado un agotamiento del suelo urbanizable y se ha requerido ampliar los límites urbanos, ejerciendo presión sobre el bosque seco tropical, como el caso de Vía a la Costa (Manrique 2018, 19).

Asimismo, tenemos los asentamientos informales que a lo largo de la historia se han realizado al sur de la ciudad rellenando el Estero Salado, lo que ha provocado el estrangulamiento de este cuerpo de agua y que el suelo sobre el que se han asentado sea irregular. Muchos barrios de la ciudad eran pantanos rodeados de mangle que desde la década de 1950 comenzaron a urbanizarse, por lo que la ciudad comparte sus límites norte, sur y oeste con la Reserva de Producción Faunística Manglares El Salado, conocida coloquialmente como el Estero Salado.

Sin embargo, en la actualidad los asentamientos informales se han extendido principalmente al noroeste de la ciudad, desarrollando otra problemática ambiental sobre los ecosistemas frágiles de Guayaquil, que es el incremento en las afectaciones al bosque seco tropical, como el caso de Monte Sinaí.

Rodriguez et al. (2017), manifiesta que una de las mayores problemáticas en la gestión urbana es la falta de entendimiento sobre la importancia de los servicios ambientales como parte del sistema urbano, los cuales benefician a la ciudad y sus habitantes, siendo este un punto de inflexión en los planes de gestión.

De la misma manera, Higuera sostiene que para lograr una optimización en las áreas urbanas se debe aprovechar los recursos naturales locales, sin embargo, en muchos casos (como el de Guayaquil), estos han sido eliminados para expandir los límites urbanos, sea a través del mercado formal o informal (Higuera 2015, 10).

Esta expansión urbana sin la inclusión de criterios de adaptación al cambio climático ha arrojado una ciudad desorganizada, dispersa y con una alta vulnerabilidad climática.

El riesgo de inundación se ve impactado por efectos antropogénicos como la falta de capacidad de descarga artificial a través de la red de alcantarillado y la impermeabilización de los suelos. En efecto, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) atribuye valores de 5 (máximo valor para la generación de zonas susceptibles a inundaciones) a las zonas del área urbana (Castillo et al 2018, 81).

Esto ha afectado de manera directa la resiliencia de la ciudad frente al cambio climático, con episodios de lluvias intensas que provocan inundaciones y grandes pérdidas económicas, por lo que es necesario que en la planificación urbana se integren los conceptos de adaptación y mitigación al cambio climático.

Por lo cual, se cuestiona el modelo de gobernanza urbana que no ha contribuido a la adaptación del cambio climático. Barton sostiene que “el auge de la planificación ha vuelto, debido a que a partir de la década de 1990 surge la necesidad de responder a las fallas del mercado y a las externalidades negativas generadas por actores públicos y privados” (Barton, 2009, 11). En virtud de lo cual, es necesario analizar los procesos de gobernanza urbana que ha tenido Guayaquil.

Gran Castro manifiesta que “la vulnerabilidad trata sobre condiciones contextuales sociales y ecológicas que resultan en la incapacidad de afrontar o asegurar el bienestar frente a la variabilidad y el cambio climático” (Gran Castro 2019, 137).

De esta definición se identifican dos variables importantes que son afrontar y asegurar, otorgando responsabilidades no sólo a nivel individual o comunitario, sino también a los tomadores de decisiones y otros actores vinculados. Para el autor de la referencia, esta definición logra incluir la relación existente entre la expansión urbana y la vulnerabilidad asociada al cambio climático. Este aspecto toma especial relevancia para el estudio del caso puesto que como se mencionó anteriormente una gran parte de los asentamientos urbanos de Guayaquil se encuentran en zonas de riesgo de desastres (inundaciones).

De esta manera, el Estado encuentra la legitimación necesaria para diseñar, controlar, regular e incluso cobrar tasas o impuestos para la planificación basada en la mitigación o adaptación al cambio climático. Puesto que, si se trabaja de manera correcta con el espacio urbano y la densidad poblacional se puede aportar a enfrentar la crisis climática.

En virtud de lo cual, se analizará cómo el Municipio de Guayaquil puede fortalecer su política pública de planificación urbana para enfrentar la crisis climática, enfocándonos en el principal riesgo de desastre que enfrenta Guayaquil, que son las inundaciones. El análisis se realizará a través de la identificación de las brechas existentes en cuanto a política pública, así como en la gobernanza climática a través del rol que ha tenido el Municipio de Guayaquil para este fin, en el periodo comprendido desde 2010 hasta el 2022.

Pregunta de investigación: ¿Cómo el Municipio de Guayaquil puede fortalecer la política pública de planificación urbana para las zonas susceptibles a inundaciones?

- Objetivo general

Describir propuestas de política pública de mejora en la planificación urbana de sectores susceptibles a inundaciones.

- Objetivos específicos

1. Describir la expansión urbana en Guayaquil en el período 2010-2022 para estudiar el proceso de desarrollo de la ciudad y los actores de la misma.
2. Analizar la expansión urbana en zonas susceptibles a inundaciones en Guayaquil para identificar las oportunidades, debilidades y desafíos de la política pública de planificación urbana.
3. Identificar los vacíos en la normativa de la planificación urbana en zonas susceptibles a inundaciones para proponer mecanismos de control para el crecimiento urbanístico en estas zonas.

Metodología

Se realizará un análisis de la política pública del periodo 2010-2020, examinando los instrumentos legales, las estrategias y los planes existentes en el ámbito del cambio climático en la planificación urbana de Guayaquil. Se utilizará un enfoque cualitativo que permitirá explorar en profundidad las perspectivas de los actores involucrados en la planificación urbana y la gestión del cambio climático.

Se empleará un enfoque cualitativo a través de una investigación exploratoria, con el objetivo de examinar en detalle las premisas particulares y llegar a conclusiones que validen un modelo general de relaciones causales. Esta elección metodológica se fundamenta en la necesidad de comprender a profundidad los fenómenos estudiados y establecer conexiones lógicas y consistentes entre las variables involucradas.

El razonamiento lógico deductivo implica partir de premisas o afirmaciones generales, y a través de la aplicación de reglas de inferencia lógica, llegar a conclusiones específicas y comprobables. En este caso, se utilizará esta metodología para analizar y evaluar las relaciones causales que existen entre la gobernanza y la planificación urbana.

El enfoque de la investigación se centrará en explorar los conceptos de gobernanza y el proceso de la política pública de planificación urbana, como los mecanismos de planificación y de regulación urbana, y su interrelación con los actores del entorno territorial en el que se lleva a cabo.

Además, se recopilará y analizará datos secundarios relacionados con indicadores climáticos, demográficos, socioeconómicos y ambientales, a fin de evaluar el estado actual de la planificación urbana en relación con el cambio climático.

El tipo de caso será un caso de estudio, el cual se centrará en la ciudad de Guayaquil. El caso de estudio constituye un caso relevante y significativo en el contexto ecuatoriano, siendo una de las ciudades más grandes del país y la cuarta ciudad costera a nivel mundial más vulnerable al cambio climático. La ciudad ha experimentado eventos climáticos extremos, como inundaciones, que han impactado negativamente en la calidad de vida de sus habitantes y en la sostenibilidad urbana. Estudiar la política pública de cara al cambio climático en la planificación urbana de Guayaquil permitirá comprender cómo se abordan estos desafíos y qué medidas se están tomando para mitigar sus efectos.

Capítulo 1. La planificación urbana y la gobernanza climática

La planificación urbana desempeña un papel fundamental en la construcción de ciudades resilientes frente al cambio climático. En un mundo cada vez más urbanizado, donde las ciudades se convierten en centros de concentración poblacional, actividades económicas y servicios básicos, es necesario garantizar condiciones adecuadas de vivienda, infraestructura, servicios públicos, espacios verdes y calidad ambiental para el bienestar de sus habitantes. Sin embargo, el crecimiento urbano desenfrenado ha llevado a la ocupación de territorios naturales, la fragmentación de ecosistemas y la pérdida de biodiversidad, volviendo a las ciudades menos resilientes a los efectos del cambio climático.

Por lo cual, es necesario contar con una gobernanza climática que pueda guiar la planificación urbana, mediante la interacción y el diálogo constante entre diversos actores, tanto públicos como privados, con el objetivo de gestionar y tomar decisiones efectivas.

1.1 Planificación urbana

Las ciudades son espacios donde se concentran la mayoría de la población, las actividades económicas y los servicios básicos. En este sentido, las ciudades deben ofrecer condiciones adecuadas de vivienda, infraestructura, servicios públicos, espacios verdes y calidad ambiental para garantizar el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, a medida que los procesos de crecimiento urbano se intensifican a nivel global, las ciudades se convierten en importantes agentes de cambio ambiental, por lo que cada vez se vuelve más relevante la relación entre ciudades y cambio climático (Rodrigues et al. 2007, 11).

Sánchez señala que las ciudades representan un elemento de especial atención para la adaptación al cambio climático, puesto que a nivel mundial albergan al 50% de la población y se espera que para el 2050 este porcentaje incremente al 75% (Sánchez 2013).

Para América Latina esta concentración es aún mayor que la media mundial y se ha dado en un periodo no superior a 50 años. Wenzel señala que la tasa de urbanización de Latinoamérica superó el 50% en los comienzos de los años sesenta, mientras que para 1975 ya superaba el 60%; el 70% lo alcanzó en 1990; y, en 2013 llegó al 80%. Para el autor, este crecimiento urbano se explica desde dos variables, las cuales son el crecimiento natural de población y la migración rural-urbana (Wenzel 2014, 97).

Durante el período comprendido entre 1950 y 2013, la población total de América Latina experimentó un crecimiento significativo, multiplicándose por 2,7 veces. En este lapso, la población pasó de 167 millones a alcanzar los 620 millones de habitantes. Asimismo, durante la década de 1960 a 1970, aproximadamente 27,67 millones de habitantes rurales migraron hacia las ciudades, lo cual representó el 50,4% del crecimiento de la población urbana (Wenze 2014, 99).

El crecimiento urbano desenfrenado conlleva la ocupación de territorios naturales y la fragmentación de ecosistemas, lo que puede dar lugar a la pérdida de biodiversidad y la degradación del entorno natural, que nos vuelve menos resilientes a los efectos del cambio climático.

Por lo tanto, es fundamental abordar el crecimiento urbano desde una perspectiva que concilie la necesidad de proporcionar hábitats adecuados para los seres humanos con criterios de adaptación al cambio climático, como la conservación y protección del entorno natural. Esto implica adoptar enfoques de planificación urbana sostenible que promuevan la densificación inteligente, la utilización eficiente de recursos, la protección de áreas naturales y la integración de soluciones de infraestructura verde.

Sánchez señala 3 razones por las cuales la planificación urbana debe incluir criterios de cambio climático (Sánchez 2013, 11):

- Las ciudades y el clima mantienen una relación intrínseca y el cambio climático representa un desafío significativo, ya que puede exacerbar las condiciones climáticas y generar impactos negativos en las ciudades. Por lo tanto, es crucial adoptar criterios de adaptación al cambio climático en el proceso de planificación urbana.
Las ciudades son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático debido a su densidad poblacional, infraestructura desarrollada y dependencia de servicios básicos. El aumento de las temperaturas, los eventos climáticos extremos, la escasez de agua y otros fenómenos relacionados con el cambio climático pueden poner en riesgo la calidad de vida de los habitantes, la salud pública, la economía local y el funcionamiento de la infraestructura urbana.
- Las infraestructuras y construcciones deben poder responder a las variaciones climáticas a lo largo de su vida útil, por lo que la consideración de las proyecciones climáticas en la planificación y el diseño urbano tiene importantes beneficios a largo

plazo. Al analizar de manera integral cómo el clima influirá en la operación de las ciudades en las próximas décadas, se pueden tomar decisiones informadas para mejorar la eficacia y la resiliencia de las infraestructuras existentes.

Mediante un análisis prospectivo, es posible anticipar los posibles impactos del cambio climático en el funcionamiento de las ciudades y sus infraestructuras. Esto implica evaluar cómo los cambios climáticos proyectados podrían afectar la operación de la infraestructura existente y cómo las ciudades pueden influir en el clima local y regional. Esta comprensión más profunda permitirá identificar medidas de adaptación y mitigación que puedan aplicarse en la planificación y el diseño de las infraestructuras urbanas actuales y futuras. Esto contribuirá a reducir la necesidad de obras nuevas en el futuro, evitando costos innecesarios y minimizando el impacto ambiental asociado con la construcción de nuevas infraestructuras.

- Otro aspecto importante que destaca el autor, es reconocer que la planificación y la prevención resultan más económicas que las acciones de reacción ante los efectos del cambio climático. En lugar de esperar a que ocurran los impactos y luego tener que tomar medidas costosas y urgentes para mitigarlos o adaptarse a ellos, es más eficiente y rentable invertir en la planificación anticipada y la prevención. Esto implica identificar las áreas vulnerables, evaluar los posibles riesgos climáticos, desarrollar estrategias de mitigación y adaptación, y establecer políticas y regulaciones que fomenten la resiliencia climática en los proyectos y en el desarrollo urbano. Además de los altos costos financieros, estas acciones también pueden generar impactos sociales y ambientales negativos, como la interrupción de la vida cotidiana de las personas, la pérdida de bienes y la degradación del entorno, de esta manera, se pueden promover ciudades más seguras, saludables y habitables, con una infraestructura resistente y adaptada a las condiciones climáticas futuras.

Por otra parte, Higuera plantea que, en el ámbito de la planificación urbana, es crucial tener en cuenta los criterios de economía energética y el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales locales. Al considerar estos criterios, se logra establecer un equilibrio armonioso entre el diseño urbano y las variables climáticas, topográficas y territoriales específicas de cada municipio (Higuera 2015, 11).

El adecuado aprovechamiento de los recursos naturales locales implica considerar las características y potencialidades propias de cada municipio. Esto implica la gestión sostenible

del agua, la preservación de áreas verdes y espacios naturales, así como la promoción de prácticas de agricultura urbana y la protección de la biodiversidad local. Al integrar estas consideraciones en la planificación urbana, se obtienen beneficios como una mayor resiliencia frente a eventos climáticos extremos, la mejora de la calidad de vida de los habitantes y la preservación del entorno natural.

En resumen, la planificación urbana debe considerar los criterios de adaptación al cambio climático para establecer un equilibrio armonioso. Esto contribuye a la construcción de ciudades más sostenibles, resilientes y en armonía con el entorno, proporcionando una mejor calidad de vida para los habitantes y asegurando la protección de los recursos para las generaciones futuras.

Ante esta realidad, es esencial que la planificación urbana incorpore criterios de adaptación al cambio climático. Esto implica considerar las proyecciones climáticas y sus impactos en el diseño de la infraestructura, la gestión de los recursos naturales, la planificación del uso del suelo y el desarrollo de políticas públicas. Al anticiparse a los posibles escenarios climáticos futuros, se pueden implementar medidas que reduzcan la vulnerabilidad de las ciudades y promuevan la resiliencia.

La planificación urbana tiene como uno de sus objetivos prever y reducir los riesgos de desastre, así como potencializar las oportunidades urbanas. En virtud de las características de la ciudad, sus habitantes y demás actores involucrados, la planificación urbana puede estar enfocada desde diversos ángulos, como el económico, social, ambiental, entre otros. Todos estos enfoques buscan organizar recursos materiales y financieros para cometer acciones en pro de un objetivo que usualmente son recogidos en un plan maestro.

Una planificación urbana adecuada puede limitar la expansión urbana descontrolada y la conversión de áreas naturales en zonas urbanas. Sin embargo, en América Latina no siempre las ciudades se desarrollan de manera organizada o con una meta trazada a largo plazo, esto conlleva a ciudades caóticas, de crecimiento anárquico, con políticas *parche* de corto plazo. Si bien esta ha sido una constante en los países de la región, en los últimos años emergieron los planes urbanos maestros, los cuales en su mayoría han quedado como meras declaraciones de lo que debería ser la ciudad, encontrando grandes desafíos en la gestión.

Cada vez es más común, que en los planes maestros se resalte la importancia de proteger y preservar los espacios naturales y el ambiente en las ciudades. Muchos de estos reconocen que el patrimonio natural, como los parques, bosques, ríos y áreas verdes, es vital para la calidad de vida de los habitantes y proporciona beneficios ambientales, como la mejora de la calidad del aire, la regulación del clima y la protección de la biodiversidad.

Sin embargo, en la región ha primado el modelo de ciudad desordenada, caracterizado por la expansión urbana descontrolada y la dispersión de las actividades, lo que suele tener un impacto negativo en el ambiente y en los recursos naturales. Los urbanistas argumentan que una planificación urbana más compacta y densa, que aproveche la infraestructura existente y promueva la mezcla de usos del suelo, puede reducir la dependencia del automóvil, disminuir la emisión de gases de efecto invernadero y promover la eficiencia energética.

Fernández plantea que las ciudades se ven confrontadas con la complejidad de los procesos urbanos que ocurren tanto internamente como en las áreas que las rodean, lo que representa uno de los principales desafíos a los que se enfrentan. Así como la diversidad que impide la implementación de un modelo único a todo el universo urbano (Fernández 2016, 19).

Por lo cual, al tratarse de ciudades, el autor de la referencia plantea la necesidad de implementar una planificación estratégica, es decir, un enfoque que establezca una visión a largo plazo y defina objetivos, estrategias y acciones para guiar el desarrollo y la transformación de una ciudad. Así como identificar oportunidades, desafíos y necesidades específicas, y establecer un marco de planificación que guíe las decisiones y acciones a seguir.

Esto implica un proceso participativo que involucra a diversos actores, como autoridades gubernamentales, expertos técnicos, comunidades locales y otros grupos de interés. A través de este proceso, se analizan y evalúan aspectos clave como el crecimiento demográfico, la infraestructura existente, los patrones de movilidad, el uso del suelo, la protección del ambiente, la economía local y otros factores relevantes.

Para el autor las principales características de la planificación estratégica en urbanismo incluyen:

1. Definir una visión compartida: La planificación estratégica busca establecer una visión compartida de cómo los actores desean que se desarrolle y transforme la ciudad en el futuro. Esta visión puede incluir metas relacionadas con la sostenibilidad, la calidad de vida, la equidad, la resiliencia, entre otros aspectos.
2. Visión a largo plazo y compartida: La planificación debe perdurar en el tiempo y no ser un proyecto del gobierno de turno, para lo cual, debe ser un proyecto del cual la comunidad pueda apropiarse.
3. Comprensión de las relaciones entre ciudades: Se refiere al estudio y análisis de las interacciones y conexiones entre diferentes ciudades y asentamientos urbanos. Estas relaciones pueden abarcar diferentes dimensiones, como la económica, social, cultural, política y ambiental. Al comprender las relaciones entre ciudades, se pueden examinar cómo las decisiones y acciones en una ciudad pueden tener impactos en otras ciudades o regiones cercanas. Esto implica reconocer la interdependencia y las dinámicas que existen entre los diferentes centros urbanos y cómo estos afectan y son afectados por su entorno.
4. Énfasis en la prospectiva: La planificación urbana requiere una perspectiva a largo plazo. Los estudios cualitativos de futuro permiten ampliar el horizonte temporal de la planificación más allá de los plazos tradicionales. Esto ayuda a identificar desafíos y oportunidades a largo plazo, así como a establecer una visión y metas a largo plazo para el desarrollo urbano sostenible.
5. Concentración en temas críticos: El autor propone identificar los problemas realmente importantes y distinguirlos aquellos coyunturales.
6. Establecer estrategias y acciones: La planificación estratégica en urbanismo implica la identificación de estrategias, acciones y herramientas específicas para alcanzar los objetivos establecidos.
7. Coordinación de todos los actores locales: La planificación estratégica busca coordinar y alinear los esfuerzos de los diversos actores involucrados en el desarrollo urbano. Esto implica la colaboración entre diferentes niveles de gobierno, sectores y comunidades locales para asegurar una implementación efectiva y coherente de las estrategias y acciones definidas.

8. Flexibilidad: La planificación estratégica debe incluir un proceso continuo que requiere un enfoque flexible que permita ajustar y mejorar los planes y programas a medida que se adquiere más conocimiento y se evalúan los resultados.

En resumen, podemos decir que la planificación estratégica en urbanismo es un enfoque que busca establecer una visión a largo plazo, definir objetivos y prioridades, así como estrategias y acciones con el fin de guiar el desarrollo urbano de manera coordinada y sostenible. Este enfoque fomenta la participación ciudadana y busca mejorar la calidad de vida, la equidad y la sostenibilidad en las ciudades.

Si bien es necesario una planificación a largo plazo, Sánchez considera que la planificación enfocada en adaptación al cambio climático se dificulta por la falta de conocimiento de las consecuencias adversas que puede tener en el territorio. Los gobiernos locales pueden no tener plena conciencia de la gravedad y la urgencia del cambio climático, o pueden no comprender completamente sus implicaciones en el ámbito local. La falta de conocimiento y comprensión sobre los impactos del cambio climático puede llevar a una subestimación de la necesidad de invertir en una planificación adecuada (Sánchez 2013, 11).

La planificación para enfrentar el cambio climático puede requerir capacidades técnicas y recursos financieros que los gobiernos locales pueden no tener en su totalidad. Esto puede dificultar la realización de evaluaciones de riesgos climáticos, la formulación de estrategias de adaptación y mitigación, y la implementación de medidas concretas.

De la misma manera, el autor sostiene que, al ser los efectos del cambio climático a largo plazo, los gobiernos locales no invierten en estos, sea por necesidades que deben ser satisfechas de manera inmediata o por los tiempos políticos de cada gobierno local. Esos pueden verse presionados para asignar recursos a áreas consideradas más urgentes o de mayor interés político en el corto plazo.

Sánchez considera que muchas ciudades de la región atraviesan crisis de desarrollo en distintos aspectos sociales y económicos, que impide centrarse en una planificación a largo plazo, puesto que la escasez de otros servicios ciudadanos es apremiante. En ocasiones, el cambio climático puede ser percibido como un problema lejano o abstracto en comparación con otras necesidades inmediatas (Sánchez 2013, 11).

La escala temporal de las consecuencias del cambio climático impide que los gobiernos locales prioricen las mismas y sean incluidas en la planificación urbana, puesto que están enfocados en la temporalidad de los períodos de gestión.

Esto implica que algunos gobiernos locales pueden estar más orientados a soluciones a corto plazo y a responder a problemas inmediatos, en lugar de adoptar una visión estratégica a largo plazo que considere el cambio climático. La falta de visión a largo plazo puede dificultar la toma de decisiones y las inversiones necesarias para enfrentar los desafíos climáticos.

Por esto, Sánchez indica que es fundamental considerar que las iniciativas de adaptación y mitigación del cambio climático deben ser complementadas con planes y programas que aborden la reducción de la vulnerabilidad social en el contexto de una planificación integrada de las áreas urbanas (Sánchez, 2013, 11).

No es suficiente enfocarse únicamente en la implementación de medidas técnicas, es crucial que estas iniciativas estén acompañadas de planes y programas destinados a reducir la vulnerabilidad social. Esto implica considerar los impactos sociales y económicos del cambio climático, especialmente en los grupos más vulnerables de la sociedad. Al integrar la reducción de la vulnerabilidad social en la planificación urbana, se pueden promover estrategias que fortalezcan la capacidad de adaptación de las comunidades, mejoren la equidad y la inclusión, y reduzcan las desigualdades socioambientales.

Fernández manifiesta que otro de los problemas a los que se enfrentan los planificadores es la incertidumbre, especialmente, en las ciudades donde los sistemas son muy complejos y dinámicos, por lo que los acontecimientos futuros son difíciles de prever (Fernández 2016, 22).

A esta incertidumbre propia del dinamismo y complejidad de la ciudad, se suma la ausencia de seguridad jurídica sobre los planes de ordenamiento territorial y otros mecanismos normativos.

Esta situación genera incertidumbre y limita la efectividad de las medidas de planificación urbana, ya que la falta de claridad y estabilidad en el marco normativo dificulta la implementación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial. Asimismo, puede ser un obstáculo para el desarrollo urbano sostenible y la gestión eficiente del territorio,

generando inseguridad tanto para los actores involucrados en la planificación como para los inversionistas y ciudadanos en general.

Por lo que, es necesario que, frente a la complejidad de los procesos de desarrollo, la planificación urbana sea multinivel y colaborativa para abarcar los diferentes aspectos presentes en el crecimiento urbanístico y abordar aspectos clave como la gestión del territorio, la planificación del transporte, el acceso a servicios básicos, la gestión del agua y la protección del entorno natural. Al considerar estos aspectos en conjunto, se pueden generar sinergias y maximizar los beneficios de las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

1.2 Gobernanza climática

Zurbriggen manifiesta que la gobernanza se basa en la interacción y el diálogo constante entre distintos actores, tanto públicos como privados para planificar y gestionar las decisiones públicas. La autora señala que la gobernanza implica la necesidad de una interacción constante y colaborativa entre diferentes actores, con el fin de abordar de manera efectiva los desafíos y encontrar soluciones adecuadas, puesto que ningún agente cuenta con suficiente conocimiento y capacidad de recursos para resolver de manera unilateral los problemas (Zurbriggen 2011, 41).

En este sentido, se valora la importancia de la participación de múltiples actores, tales como el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la academia, quienes aportan diferentes perspectivas, conocimientos y recursos para la toma de decisiones y la implementación de políticas. La gobernanza se basa en el reconocimiento de la interdependencia y la necesidad de establecer procesos de diálogo, negociación y colaboración entre los diferentes actores, con el objetivo de alcanzar resultados más efectivos y equitativos en la solución de los problemas que enfrenta una sociedad.

De Oliveira menciona que los gobiernos locales juegan un papel fundamental en la implementación de políticas públicas relacionadas con el cambio climático, ya que se encuentran dentro de los territorios donde ocurrirán las consecuencias del cambio climático y tienen un gran potencial para inducir políticas tanto de adaptación como de mitigación (De Oliveira 2009, 254).

Los gobiernos locales están en una posición privilegiada para comprender los impactos específicos del cambio climático en su territorio y pueden evaluar las vulnerabilidades existentes, identificar los sectores más afectados y anticipar los desafíos futuros. De la misma manera, los gobiernos locales tienen la capacidad de influir en los patrones de desarrollo urbano y las prácticas cotidianas de la comunidad.

En este sentido, Barton menciona que, en la planificación contemporánea existe un rol fundamental de la gobernanza multiescalar. A diferencia de lo que pasó en décadas anteriores, en las cuales se profundizó la sectorización de las políticas públicas, con la finalidad de lograr una planificación urbana que integre la adaptación al cambio climático, se debe transversalizar la política pública territorial en los distintos sectores y competencias de los gobiernos (Barton 2009, 9).

De la misma manera, el autor de la referencia manifiesta que existe “la necesidad de integrar el cambio climático como dimensión clave en la planificación estratégica a escala regional y local” (Barton 2009, 9). Para lo cual, la gobernanza multiescalar es necesaria puesto que promueve un enfoque integral al incorporar diferentes perspectivas, conocimientos y experiencias en la toma de decisiones. Esto permite una planificación más holística y considera aspectos sociales, económicos y ambientales, así como la diversidad de contextos urbanos.

De la misma manera, permite la coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno, actores locales, organizaciones de la sociedad civil y sectores relevantes. Esto asegura que las decisiones y acciones de planificación sean coherentes, integradas y orientadas hacia un objetivo común.

Sin embargo, Zurbriggen sostiene que, si bien las políticas públicas emergen de la interacción entre el sector público y privado, el Estado no es el actor dominante en la toma de decisiones (Zurbriggen 2011, 41).

De esta manera, el autor manifiesta que durante una época prevaleció el predominio del mercado sobre la toma de decisiones centradas en el Estado, el cual se reforzó con el “Consenso de Washington”. Es así que, el neoliberalismo se impuso también en el ámbito urbano, especialmente en el mercado inmobiliario.

La estrategia neoliberal consistió en desvincular al Estado de la idea de ser un espacio de las decisiones colectivas y acabar con la extensión del ámbito político en áreas de la vida social, convirtiéndolo únicamente en garante de reglas básicas para el mercado y atención de “emergencias” o eventos fortuitos que este no pudiera resolver y así trasladar asuntos políticos al ámbito de lo considerado no-político.

Sánchez manifiesta que dicho proceso presenta las mismas contradicciones del sistema capitalista en cuanto a inequidad y desigualdad, lo que genera la segregación socioespacial que define la estructura urbana (Sánchez 2014, 13).

Por lo que, con el fin de realizar un análisis de las decisiones tomadas en materia de política pública, es necesario identificar a los diversos actores involucrados en el proceso. Estos actores pueden incluir tanto a los responsables de la toma de decisiones en los niveles gubernamentales, como a los grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que participan y se ven afectados por las políticas urbanas. Al identificar y comprender a estos actores, es posible evaluar sus intereses, influencias y roles en la formulación, implementación y evaluación de las políticas urbanas. Este análisis actoral contribuye a una comprensión más completa de los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la planificación urbana y permite examinar las dinámicas y relaciones entre los diferentes actores, así como los factores que pueden influir en la adopción de determinadas políticas y en su efectividad.

Fernández manifiesta que, si bien las decisiones políticas en los temas urbanos nacen de la influencia de determinados grupos, dichos grupos tienen más o menos influencia según la decisión que se deba tomar. Según el autor, existen diferentes factores que influyen en el grado de influencia que tienen estos grupos en el proceso de toma de decisiones. Por un lado, podemos considerar el nivel de interés y poder que los grupos poseen en relación al tema en cuestión. Grupos con intereses económicos o políticos significativos suelen tener una mayor influencia en las decisiones que afectan directamente sus intereses (Fernández 2016, 67).

Por otro lado, el nivel de organización y capacidad de movilización de los grupos también juega un papel importante. Grupos bien organizados y con capacidad para articular sus demandas y movilizar a sus miembros suelen tener más influencia en comparación con aquellos que carecen de estos recursos.

Además, es importante tener en cuenta que la influencia de los grupos puede variar en diferentes etapas del proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, en la etapa de diseño y formulación de políticas, ciertos grupos pueden tener una mayor participación e influencia, mientras que, en la etapa de implementación y seguimiento, otros actores pueden tener un papel más relevante.

Dente et al manifiesta que un grupo de individuos puede ser considerado un actor colectivo cuando los mecanismos de interacción entre sus miembros poseen la estabilidad y la fuerza necesarias para garantizar que aquellos que hablan en su nombre representen efectivamente los intereses y objetivos de la entidad en su conjunto, y no solo los suyos propios. El autor señala que el actor colectivo se caracteriza por su capacidad de actuar como una unidad superior, en la cual los intereses individuales se subordinan en beneficio del interés común y determina dos características (Dente et al 2014, 76).

Para el autor, esto implica que no es adecuado atribuir las decisiones en los procesos de política pública a grupos de individuos que actúan de manera autónoma y que buscan exclusivamente sus propios objetivos individuales.

Fernández manifiesta que, en el caso de la denominada “base ciudadana”, su representación y participación es más compleja puesto que no se encuentra tan organizada y estructurada. El autor resalta que muchas veces se sacrifica su participación, justificándose con la eficacia y la eficiencia en la toma de las decisiones. De la misma manera, la voz ciudadana muchas veces es minimizada basado en que se requieren criterios técnicos que presuntamente no podrían ser otorgados por la ciudadanía, relegando la participación y el punto de vista de la comunidad (Fernández 2016, 68).

Adicional a la brecha de influencia, también existen requerimientos muy distantes e incluso contradictorios, según el grupo de donde provenga. Es por esto que se vuelve eminentemente necesario equilibrar las demandas de todos los grupos para un óptimo desarrollo de todas las actividades de una ciudad.

De esta manera, Dente et al identifica dos condiciones fundamentales para ser considerado como un actor colectivo: 1) coherencia interna suficiente dentro de la organización, lo que implica que sus miembros compartan objetivos y valores comunes, y que exista una alineación en la toma de decisiones y acciones. Esta coherencia interna garantiza que la

organización pueda actuar de manera colectiva y coherente en la implementación de políticas públicas; y, 2) Que exista un control colectivo sobre los recursos utilizados por la organización, los cuales pueden ser económicos, políticos, legales o cognitivos (Dente et al 2014, 77).

Por su parte, Aldret plantea que existe un debate en torno a la participación ciudadana en el gobierno, y que hay dos perspectivas opuestas sobre este tema. Por un lado, en los modelos más representativos, la participación ciudadana es vista como una amenaza a la estabilidad del sistema. En este enfoque, se tiende a desalentar la inclusión de los ciudadanos en las tareas y actividades de gobierno (Aldret 2017, 343).

Desde esta perspectiva, se argumenta que la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos deben ser llevadas a cabo por representantes elegidos, ya que se considera que tienen la experiencia y el conocimiento necesario para tomar decisiones informadas. Se argumenta que la participación ciudadana directa puede llevar a la inestabilidad, la falta de eficiencia y la incapacidad para tomar decisiones efectivas, debido a la diversidad de opiniones y perspectivas entre los ciudadanos.

Por otro lado, Aldret manifiesta que el modelo participativo sostiene que la implicación ciudadana es necesaria para gestionar la complejidad de los procesos democráticos de gobierno. Según esta perspectiva, la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones fortalece la legitimidad democrática y promueve una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobernantes. (Aldret 2017, 344).

Este enfoque reconoce que los desafíos y los problemas que enfrenta una sociedad son diversos y complejos, y que no hay una única perspectiva o solución válida. La participación ciudadana permite que se escuchen diferentes voces y se tengan en cuenta una variedad de intereses y puntos de vista, enriqueciendo así el proceso de toma de decisiones y contribuyendo a una gestión más inclusiva y equitativa.

Sin embargo, Guillen et al plantea que una escala de gobierno menor, como un gobierno local, puede facilitarse el desarrollo de instrumentos participativos por su cercanía con la ciudadanía. Esto se debe a que la proximidad geográfica y temática de los asuntos gubernamentales a los ciudadanos crea un ambiente propicio para el diálogo y la interacción cara a cara entre los gobernantes y la población. Cuando el gobierno opera a una escala

menor, como en el nivel local o comunitario, se establece una mayor cercanía y familiaridad entre los representantes políticos y los ciudadanos (Guillen 2009, 182).

La proximidad de los temas a su entorno inmediato y la percepción de que sus voces tienen más impacto en decisiones locales específicas, les brinda una sensación de empoderamiento y la confianza de que su participación puede marcar la diferencia.

Es por esto que en el ámbito de la planificación urbana, las decisiones y acciones no deben entenderse únicamente como la suma de las preferencias individuales, ya que existen dinámicas y relaciones complejas que influyen en la toma de decisiones colectivas. Los procesos de política pública implican la interacción y negociación entre múltiples actores con diferentes intereses, perspectivas y capacidades de influencia. Por lo tanto, es fundamental considerar las interdependencias, los conflictos de interés y las dinámicas de poder que influyen en la toma de decisiones en el ámbito urbano. Esto nos permite comprender mejor las complejidades de los procesos de política pública y garantizar una visión más completa y realista para la toma de decisiones en el contexto de la planificación urbana.

Capítulo 2. Brechas de las políticas públicas de planificación urbana en Guayaquil

La expansión urbana en Guayaquil ha sido un fenómeno significativo en los últimos años que no ha integrado criterios de adaptación al cambio climático, creando una ciudad altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. La falta de planificación urbana adecuada ha llevado a la concentración demográfica en áreas no consolidadas, lo que resulta en condiciones de vida precarias y falta de servicios básicos. De la misma manera, la expansión urbana regular no ha contado con mecanismos de regulación y control efectivos. Por lo que, la expansión urbana en Guayaquil plantea desafíos significativos en términos de planificación, pero también en aspectos de liderazgo en los procesos de gobernanza climática.

2.1 Expansión urbana en Guayaquil

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que la división política administrativa del Ecuador comprende cuatro niveles: regiones, provincias, cantones y parroquias urbanas y rurales. Guayaquil es un cantón conformado por 5 parroquias rurales y 16 parroquias urbanas, éstas últimas forman parte de la cabecera cantonal de nombre homónimo.

El área que conforma la ciudad de Guayaquil es de 6128 kilómetros cuadrados. Sin embargo, es importante destacar que el área efectivamente urbanizada, es decir, aquella que cuenta con servicios básicos e infraestructura adecuada, se concentra en un espacio más reducido de 210,47 kilómetros cuadrados. De la misma manera, la densidad promedio es de 11507 hab/km² (Von Buchwald 2014, 34).

Según los datos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en el contexto actual, la población urbana ha experimentado un crecimiento significativo, alcanzando la cifra de 2.291.158 habitantes, lo que representa aproximadamente el 97.5% del total de la población. Este fenómeno evidencia una clara tendencia hacia la urbanización, donde cada vez más personas eligen establecerse en áreas urbanas en busca de mejores oportunidades económicas, acceso a servicios y una mayor calidad de vida.

Es importante destacar que, dentro del entorno urbano, se observan diferencias en la distribución de la población. La mayor densidad poblacional se concentra en la zona de los suburbios, la cual se caracteriza por ser un sector de escasos recursos.

Mientras que, en la zona rural, se aglomeran 59.757 habitantes, lo que representa una proporción relativamente menor en comparación con la población urbana. Estos datos revelan la existencia de una dinámica demográfica compleja, donde la urbanización y la concentración de la población en los suburbios se convierten en retos importantes para la planificación urbana y el desarrollo sostenible.

La estructura económica de Guayaquil y su consecuente influencia en el estilo de vida de la población inciden en la necesidad de disminuir la exclusión de ciertos sectores. El censo realizado en el año 2010 revela que la población cuyas necesidades básicas no han sido satisfechas asciende a 47,1% en la zona urbana del cantón Guayaquil y 79,83% en el total de la zona rural.

Pradilla manifiesta que la ciudad es el resultado de un complejo proceso histórico en el cual diversos actores han intervenido en su desarrollo y configuración. Sin embargo, el autor destaca que la apropiación de la ciudad tiende a tener un carácter predominantemente privado, ya que se basa en la búsqueda y aprovechamiento de las ventajas y beneficios que esta ofrece. Incluso los bienes considerados inmateriales, como el acceso a servicios y oportunidades, son

objeto de apropiación por parte de algunos grupos, lo que puede generar desigualdades y exclusiones en el tejido urbano (Pradilla 1981, 76).

El gobierno local de Guayaquil ha implementado una clasificación de la ciudad en Áreas de Desarrollo Social (ADS) con el fin de identificar distintas zonas y su nivel de desarrollo. Estas ADS se dividen en dos categorías: consolidadas y no consolidadas.

Las ADS consolidadas se caracterizan por contar con una infraestructura vial desarrollada, servicios básicos disponibles, equipamiento social y urbano, así como una población con un nivel socioeconómico medio alto. En el caso de Guayaquil, se han identificado un total de 32 ADS, de las cuales 15 se consideran no consolidadas, es decir, áreas en proceso de desarrollo y que requieren mayores inversiones en infraestructura y servicios. Por otro lado, las restantes 17 ADS se enmarcan dentro de la categoría de la ciudad consolidada, donde se ha logrado un mayor nivel de desarrollo y calidad de vida.

Esta clasificación de las ADS permite al gobierno local tener una visión más clara de las distintas áreas de la ciudad y sus necesidades específicas en una escala menor y más homogénea que al nivel de parroquias. Asimismo, facilita la identificación de prioridades en términos de inversión y desarrollo urbano.

Sánchez examina la clasificación llevada a cabo por la Municipalidad de Guayaquil y señala que, en el año 2010, se observó un cambio significativo en la distribución de la población entre las zonas consideradas consolidadas y no consolidadas. Según los datos, para el año 1990, el área consolidada concentraba el 55,66% de la población y el área no consolidada el 44,34%. Sin embargo, para el año 2010 la zona consolidada concentró el 40,48% de la población, mientras que la zona no consolidada representó el 59,52% restante (Sánchez 2014, 34).

El análisis realizado revela de manera contundente que el crecimiento demográfico experimentado en la ciudad se encuentra fuertemente concentrado en las zonas no consolidadas. Esta concentración demográfica desencadena un preocupante deterioro de las condiciones de vida en estas áreas, que se manifiesta en la presencia alarmante de viviendas precarias, la carencia de servicios básicos esenciales y la falta de una infraestructura adecuada de comunicación y movilidad. Estos factores, en conjunto, ejercen un impacto negativo

significativo en la calidad de vida de la población residente, generando una serie de desafíos sociales, económicos y ambientales.

Resulta evidente que un factor predominante para esta situación es la falta de planificación urbana adecuada en la ciudad de Guayaquil. La ausencia de una planificación eficiente ha permitido la expansión en zonas desprovistas de las infraestructuras y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas de la población en crecimiento, así como del análisis de factibilidad para ser urbanizadas. Esta carencia de planificación urbana también se refleja en la falta de integración de estas áreas con el resto de la ciudad, lo que limita las oportunidades de desarrollo equitativo y sostenible para todos los habitantes y agrava la situación de vulnerabilidad de sus habitantes.

De esta manera, el crecimiento informal de Guayaquil en la última década se ha extendido, principalmente, al noroeste de la ciudad, entrando en conflicto con los límites de las áreas boscosas. Es por esto que, en el año 2012, se declaró el Bosque y Vegetación Protectora Papagayo, cuya área es de 3602,12 hectáreas, con la finalidad de proteger un remanente de bosque seco tropical de los asentamientos irregulares.

Uno de los desafíos más importantes para Guayaquil ha sido identificar y abordar los problemas urbanos debido a la complejidad inherente a su proceso de urbanización. Como fue mencionado anteriormente Fernández plantea que, por la complejidad propia de la ciudad, es necesario que los elementos o agentes individuales no se pueden analizar de manera aislada, ya que interactúan entre sí y forman un sistema con su propia dinámica, que a menudo no sigue un patrón lineal, regular u ordenad (Fernández 2016, 19).

El entramado urbano de Guayaquil se caracteriza por su diversidad de actores, procesos y fuerzas que influyen en su desarrollo. Las interacciones entre el crecimiento demográfico, la planificación urbana, las políticas públicas, los aspectos socioeconómicos y ambientales, entre otros factores, generan una compleja red de relaciones que moldean la ciudad y determinan su funcionamiento.

Según Sánchez, el crecimiento urbano de la ciudad ha sido predominantemente impulsado por invasiones de tierras. No obstante, la autora destaca que a partir de finales de la década de 1980 y hasta la actualidad, estas invasiones han experimentado una transformación significativa en su naturaleza. En lugar de ser procesos informales y desordenados, las

invasiones de tierra han adoptado elementos de planificación, presentando un carácter masivo y una estructura jerárquica. Además, se ha observado la influencia del mercantilismo en estos procesos, pasando a constituir un mercado ilegal de tierra (Sánchez 2014, 39).

Esta evolución en las invasiones de tierra refleja un cambio en la forma en que se desarrolla y se organiza el crecimiento urbano en la ciudad. A diferencia de las invasiones anteriores, que carecían de un marco planificado y regulado, las invasiones más recientes han adoptado ciertos elementos de ordenamiento y estructuración. Esto implica una mayor intervención del mercado y una mayor participación de actores diversos, tanto en términos de las personas que forman parte del asentamiento como de los intereses comerciales y políticos involucrados.

El asentamiento irregular más grande de la última década en Guayaquil es el sector denominado como Monte Sinaí. Bayón et al sostiene que, según datos oficiales, para el año 2010 este territorio tenía 39.802 habitantes en un área de 913 hectáreas, sin embargo, a partir del año 2010 su crecimiento poblacional ha sido exponencial oscilando entre 180.000 y 329.000 habitantes (Bayón et al, 2020, p 16).

Es importante mencionar que en esta zona de expansión urbana el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil no ejerce completamente sus competencias, sino que la mayoría de su territorio se encuentra bajo la competencia del gobierno central, lo que llevó a grandes disputas políticas, principalmente entre la administración del Alcalde Jaime Nebot (2009-2014 y 2014-2019) y el Presidente Rafael Correa.

Por otra parte, tenemos la expansión urbana que se realiza dentro del marco legal. En las últimas décadas, en Guayaquil ha surgido un modelo urbanístico de influencia norteamericana que se caracteriza por el desarrollo de nuevos barrios en las zonas periféricas de la ciudad, con una densidad poblacional relativamente baja o media.

Sin embargo, esta expansión urbana ha estado marcada por la falta de mecanismos efectivos de regulación y control. Esto ha permitido que los promotores inmobiliarios, impulsados por la reducción de costos, adquieran terrenos sin la provisión adecuada de servicios básicos para llevar a cabo sus proyectos de construcción y posterior urbanización.

Este enfoque de desarrollo urbano ha generado ciertas consecuencias y desafíos para la ciudad. Por un lado, se ha observado la creación de barrios nuevos y modernos en las áreas

periféricas, lo que ha contribuido a la expansión de los límites de Guayaquil. Por otro lado, barrios de baja densidad poblacional que plantea interrogantes sobre la disponibilidad de suelo urbanizable en la ciudad.

La concentración de nuevos barrios en las afueras implica la búsqueda de nuevas tierras para asentamientos que ejercen presión sobre los ecosistemas frágiles de Guayaquil, como el caso de Vía a la Costa. Por lo que, al “agotarse” el suelo urbano, se ha ejercido presión sobre un ecosistema en peligro de extinción que es el bosque seco tropical. Ante esta situación, es necesario considerar la implementación de mecanismos de regulación y control más efectivos que aseguren un desarrollo urbano planificado y sostenible.

Sánchez estima que Guayaquil en los últimos 60 años ha tenido un crecimiento equivalente a 9 veces en población, mientras que en área ocupada ha crecido 26 veces, lo que ha obligado a ampliar los límites urbanos (Sánchez 2014, 34).

Sánchez manifiesta que “la densidad poblacional... ha pasado de 148,80 habitantes por hectárea (1990) a 90,17 (2018).” La autora concluye que existe “1) un agotamiento de suelo urbano considerado dentro del límite urbano...; y 2) una baja densidad poblacional, lo que estaría manifestando un crecimiento horizontal y/o disperso de la ciudad” (Sánchez 2020, 65).

Por otra parte, al ser una ciudad regida por los promotores inmobiliarios privados, se dificulta el acceso a vivienda de las clases populares. Alvarado indica que “los precios de suelo no son accesibles para los sectores populares, quienes no son blanco de promotores, si no de expropiaciones. Ello genera, a su vez, el esparcimiento de ciudad de manera desordenada, sin propuestas de desarrollo” (Alvarado 2018, 38). Sánchez menciona que uno de los mayores problemas de la ciudad es, precisamente, la informalidad urbana y la categoriza como una de las más altas de América Latina (Sánchez 2020, 65).

Esta expansión urbana sin la inclusión de criterios de adaptación al cambio climático ha arrojado una ciudad desorganizada, dispersa y con alto riesgo por los efectos del cambio climático.

Las parroquias urbanas de Guayaquil están claramente expuestas a riesgos de inundación, con 10 de las 15 parroquias en las que la superficie a alto riesgo de inundación representa más del 70 % de la superficie total de la parroquia... Tal y como se mencionó anteriormente el riesgo de inundación se ve impactado por efectos antropogénicos como la falta de capacidad de

descarga artificial a través de la red de alcantarillado y la impermeabilización de los suelos. En efecto, la SNGR (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos) atribuye valores de 5 (máximo valor para la generación de zonas susceptibles a inundaciones) a las zonas del área urbana (Castillo et al 2018, 81).

Tabla 2. 1 Riesgo de inundación por parroquia en Guayaquil

	Parroquia	Riesgo de inundación
1.	Monte Sinaí	86%
2.	Letamendi	76%
3.	Febres Cordero	74%
4.	Urdaneta	74%
5.	9 de Octubre	73%
6.	Ayacucho	73%
7.	Bolívar	72%
8.	Rocafuerte	72%

9.	Sucre	72%
10.	García Moreno	71%
11.	Olmedo	71%
12.	Ximena	60%
13.	Pascuales	55%
14.	Tarqui	40%
15.	Roca	38%

Fuente: Castillo et al 2018, 82.

Nota: Si bien Monte Sinaí no es una parroquia dentro de la división política administrativa del cantón, por el especial interés de estudio en la expansión urbana dentro de la década de 2010-2020, se segrega la información como tal.

Castillo et al. identifica que un factor clave de la vulnerabilidad frente a las inundaciones en la ciudad se debe al alto grado de impermeabilización en sus parroquias, donde aproximadamente el 90% de los suelos están ocupados por infraestructuras urbanas. La impermeabilización de los suelos desempeña un papel fundamental en el aumento del riesgo de inundaciones, ya que incrementa el caudal y la velocidad del flujo superficial (Castillo et al 2018, 81).

Es importante destacar que todas las parroquias que conforman el núcleo urbano presentan un grado de impermeabilización del 100%, como se detalla en la Tabla 2.2. Esto indica que la

superficie urbanizada en estas áreas no permite la infiltración adecuada de agua en el suelo, lo que amplifica los riesgos asociados a las inundaciones. Ante esta situación, es fundamental implementar medidas de adaptación que aborden la problemática de la impermeabilización y reduzcan los riesgos de inundaciones en la ciudad.

Tabla 2. 2 Indicadores ambientales frente al cambio climático en Guayaquil

	Porcentaje de antropización / Impermeabilización de suelos	Tasa de deforestación	Porcentaje del territorio bajo conservación
Año	2011	2014	2015
9 de Octubre	100,0	0,0	0,0
Ayacucho	100,0	0,0	0,0
Bolívar	100,0	0,0	0,0
Carbo	100,0	0,0	0,0
Febres Cordero	100,0	0,0	0,0
García	100,0	0,0	0,0
Letamendi	100,0	0,0	0,0

Olmedo	100,0	0,0	0,0
Pascuales	47,0	17,0	4,2
Roca	100,0	0,0	0,0
Rocafuerte	100,0	0,0	0,0
Sucre	100,0	0,0	0,0
Tarqui	22,0	16,0	16,1
Urdaneta	100,0	0,0	0,0
Ximena	74,0	4,0	14,9
Monte Sinaí	26	87,81	15,39

Fuente: Castillo et al 2018, 83.

Nota: Si bien Monte Sinaí no es una parroquia dentro de la división política administrativa del cantón, por el especial interés de estudio en la expansión urbana dentro de la década de 2010-2020, se segrega la información como tal.

De la misma manera, el autor de la referencia menciona que, en lo relacionado a los servicios de saneamiento, las parroquias de Pascuales y Tarqui presentan los valores más bajos de conexión a la red de alcantarillado, con un 40% y un 75%, respectivamente, lo que aumenta la susceptibilidad ante el principal impacto previsto del cambio climático en Guayaquil, es decir, las inundaciones, por la falta de capacidad de descarga o mitigación de los sistemas de drenaje locales.

La baja cobertura de conexión a la red de alcantarillado en las parroquias mencionadas implica que una parte significativa de la población no cuenta con un sistema adecuado de manejo de aguas residuales. Esto no solo tiene implicaciones sanitarias, sino que también aumenta el riesgo de inundaciones en dichas áreas. La falta de capacidad de descarga de los sistemas de drenaje local limita la capacidad de evacuación de las aguas pluviales, lo que agrava los problemas de acumulación y estancamiento de agua durante eventos de lluvia intensa.

Es importante destacar que a pesar de contar con la información anteriormente descrita, no se encontró normativa sobre planificación en zonas susceptibles a inundaciones ni plan de gestión para las mismas.

2.2 Actores claves de la expansión urbana de Guayaquil

Dente et al manifiesta que para que un actor pueda ejercer influencia, sus acciones deben generar efectos relevantes para los demás participantes en el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, su actuación debe ser capaz de producir impactos significativos que afecten a los demás involucrados. Este requisito implica que el actor debe contar con recursos, capacidades o argumentos convincentes que le permitan influir en la situación. Sin embargo, el autor considera que, aunque la solución propuesta pueda ser la mejor en términos de efectividad o eficiencia, esto no garantiza que tenga automáticamente un impacto relevante en el proceso de toma de decisiones; por el contrario, tampoco se requiere que sea la mejor propuesta. Otros factores, como el poder, las relaciones de negociación, la capacidad de persuasión o la legitimidad, pueden desempeñar un papel crucial en la efectividad de la acción del actor (Dente et al 2014, 73).

Como bien se ha mencionado, el crecimiento urbanístico de Guayaquil ha tenido una configuración anárquica. Por una parte, aparecen promotores inmobiliarios que buscan maximizar sus ganancias, guiados por ideas rentistas sin evaluar la planificación para la adaptación climática y, por otra parte, líderes populares que realizan compraventas irregulares de terreno y urbanizan áreas rurales para aquellos grupos de ciudadanos imposibilitados de acceder al mercado formal del suelo.

Según la propuesta de Abramo, se pueden identificar tres tipos de lógicas en relación al acceso al suelo: la lógica estatal, la lógica de mercado y la lógica de la necesidad. En la lógica

estatal, es el Estado quien toma las decisiones sobre cómo y cuándo se accede al suelo, basándose en criterios de bienestar social. Por otro lado, en la lógica de mercado, son las empresas inmobiliarias las que juegan un papel determinante en el acceso al suelo, principalmente motivadas por intereses económicos. Finalmente, la lógica de la necesidad se refiere al acceso al suelo a través de mecanismos informales y autogestionados, en respuesta a la necesidad de vivienda de sectores de la población con menos recursos (Abramo 2003, 273).

En el caso de la ciudad de Guayaquil se ha podido observar que existe una convergencia simultánea de dos de estos tres tipos de lógica en relación al acceso al suelo, en la cual el mercado y las dinámicas informales de la necesidad tienen un impacto significativo en la configuración urbana y en los procesos de ocupación del suelo.

En décadas pasadas, en Guayaquil se impuso el neoliberalismo en el ámbito urbano, donde hemos encontrado nula o escasa participación de los organismos públicos en los procesos urbanísticos, tomando una posición más reactiva que preventiva a través de la planificación.

En este sentido, la falta de participación activa de los organismos públicos en la planificación y gestión urbana ha generado una dinámica reactiva en lugar de una postura preventiva. Esta situación implica que las intervenciones y decisiones por parte de las autoridades municipales y otros actores públicos se han llevado a cabo de manera ad hoc, en respuesta a situaciones específicas o demandas emergentes, en lugar de establecer políticas y medidas preventivas para abordar los desafíos y necesidades urbanas de manera anticipada.

Esta postura reactiva en la planificación de Guayaquil ha tenido implicaciones negativas, ya que puede haber generado falta de coherencia, falta de visión a largo plazo y dificultades para abordar de manera integral los problemas y desafíos urbanos. Además, la escasa participación de los organismos públicos limita la capacidad de establecer regulaciones y normativas urbanas efectivas, lo que ha conducido a la proliferación de prácticas informales, la falta de equidad en el acceso a servicios e infraestructuras, y la perpetuación de desigualdades socioespaciales.

Para Villareal las medidas neoliberales desempeñaron un papel fundamental en la configuración heterogénea de la estructura urbana de Guayaquil y en las complejas relaciones sociales que la caracterizan. La perspectiva de Villareal es de gran relevancia para comprender los procesos que han moldeado la ciudad puesto que las medidas neoliberales han

fomentado la expansión del sector privado y la creciente presencia de actores y fuerzas del mercado en la toma de decisiones urbanísticas. Como resultado, se ha observado una mayor fragmentación del espacio urbano, con la aparición de enclaves exclusivos y segregación socioespacial (Villareal 2015, 19).

Estas medidas, impulsadas por el gobierno local, favorecieron a las élites que controlan el mercado de valor y el uso del suelo urbano, dando lugar a la emergencia de lo que se conoce como un nuevo empresarialismo urbano (Harvey 2009, 291).

En otras palabras, las políticas neoliberales adoptadas en Guayaquil tuvieron un impacto significativo en la organización espacial y social de la ciudad. Permitieron el surgimiento de nuevos actores económicos y empresariales que se beneficiaron de las dinámicas del mercado y de la regulación del uso del suelo. Estas élites empresariales jugaron un papel clave en la transformación urbana, influenciando tanto la distribución de recursos como las relaciones sociales en la ciudad.

La lógica de rentabilidad económica ha prevalecido sobre consideraciones de equidad y bienestar social, lo que ha llevado a la concentración de inversiones en áreas de mayor rentabilidad y a la falta de inversión en zonas de bajos ingresos. Esto ha contribuido a la reproducción de desigualdades socioespaciales y a la falta de acceso a servicios básicos e infraestructuras en determinadas áreas de la ciudad.

Es importante destacar que este proceso de empresarialismo urbano no estuvo exento de contradicciones y tensiones. Aunque ciertos grupos obtuvieron beneficios y ganancias a través de estas medidas, también se generaron desigualdades y conflictos en la ciudad. La estructura urbana de Guayaquil refleja una compleja mezcla de intereses económicos, relaciones de poder y desigualdades socioespaciales.

Topalov sostiene que la urbanización capitalista es la suma de diferentes procesos privados con la finalidad de apropiarse del espacio, donde los valores los determina el capital. Este proceso guiado por la ganancia privada en muchos casos deja de orientarse hacia la equidad, a garantizar el acceso a una vivienda segura, al desarrollo sostenible y a la adaptación al cambio climático, permitiendo que el desarrollo urbanístico quede en manos de las leyes de la oferta y la demanda (Topalov 1979, 18).

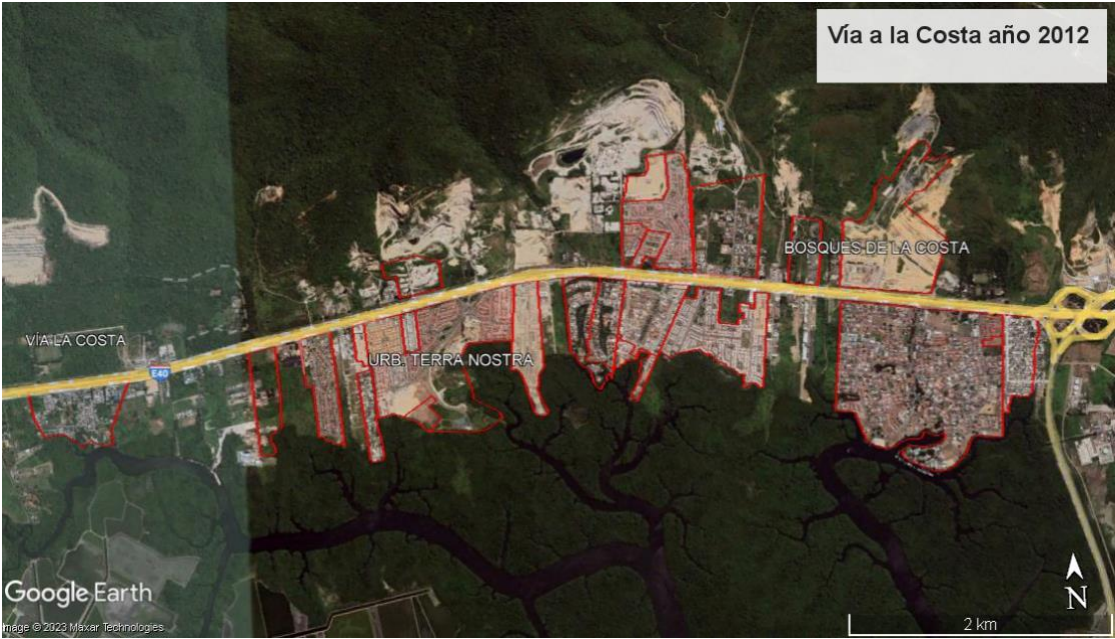
El surgimiento del empresarialismo urbano trajo consigo el modelo urbanístico de inspiración norteamericana que crea barrios nuevos y modernos hacia las afueras de la ciudad, con una densidad poblacional baja y media. Tal es el caso de la Vía a la costa, la cual es una carretera por donde se transita hacia la zona costera del país en dirección a Playas Villamil y Salinas.

Las autoridades han considerado que, debido a las características demográficas de Guayaquil, sólo puede crecer hacia vía a la costa. La Ordenanza de Ordenamiento Territorial del cantón Guayaquil, promulgada en el año 2012, ha establecido a la Vía a la Costa como centro turístico, comercial, recreativo y de urbanizaciones (complejos residenciales privados de circuito cerrado). En este sector encontramos una proliferación de proyectos de urbanizaciones privadas para clase media hacia arriba.

Si bien este crecimiento urbanístico se encuentra recogido en el Plan de Ordenamiento Territorial no se podría determinar que este ha sido planificado, sino más bien una medida reactiva del Municipio de Guayaquil ante la proliferación de viviendas unifamiliares en la ciudad.

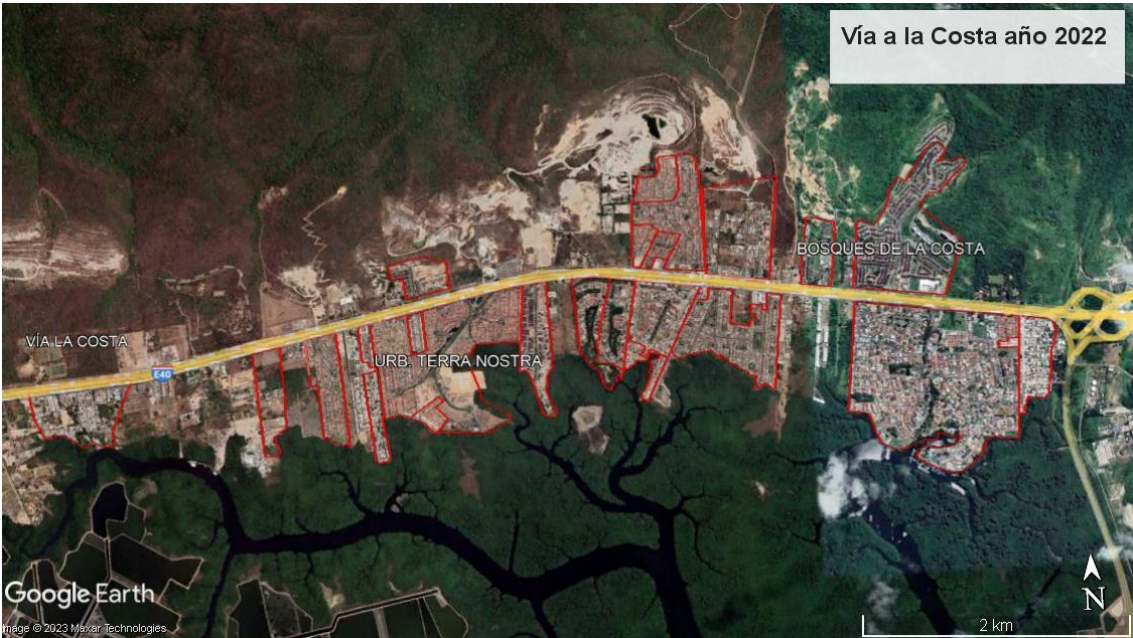
Como podemos ver en la Imagen 1, el crecimiento urbanístico de Vía a la Costa ya se había realizado antes de la promulgación del Plan de Ordenamiento Territorial y no posterior a este, de lo que se deduce que ha sido impulsado en gran medida por la iniciativa de los promotores privados. Esto sugiere que el crecimiento urbanístico inicial fue impulsado por otros factores, como la demanda del mercado inmobiliario y las oportunidades de inversión identificadas por los promotores privados.

Mapa 2. 1 Desarrollos urbanísticos en Vía a la Costa en el año 2012



Fuente: Google Earth

Mapa 2. 2 Desarrollos urbanísticos en Vía a la Costa en el año 2022



Fuente: Google Earth

Si bien la intervención de los promotores privados en el desarrollo urbano puede tener tanto aspectos positivos como desafíos. Por un lado, su inversión y desarrollo de proyectos pueden contribuir al crecimiento económico, la generación de empleo y la mejora de la infraestructura en la zona. Por otro lado, también pueden surgir desafíos, como la falta de integración de los proyectos con la planificación urbana existente.

El Municipio de Guayaquil, a pesar de tener por ley la competencia exclusiva del ordenamiento territorial, juega un rol de actor pasivo de la planificación, mientras el sector inmobiliario pone las reglas del juego para la expansión urbana.

Esta dinámica de participación pasiva por parte del Municipio y el predominio del sector inmobiliario en la planificación urbana plantean una serie de interrogantes y desafíos para la gestión del desarrollo urbano en Guayaquil. En primer lugar, se pone en evidencia una falta de ejercicio efectivo de la competencia del Municipio en el ordenamiento territorial, lo cual limita su capacidad para establecer políticas y regulaciones que promuevan un crecimiento urbano equilibrado y sostenible.

La influencia predominante del sector inmobiliario en la configuración de la expansión urbana plantea interrogantes sobre los intereses y objetivos que guían dicha planificación. En este contexto, es relevante analizar cómo se definen las prioridades y se toman las decisiones relacionadas con la ubicación de nuevos desarrollos, la densidad poblacional, la disponibilidad de servicios básicos y la protección del medio ambiente.

Asimismo, esta situación puede generar desafíos en términos de equidad y acceso a la vivienda, ya que las reglas del juego establecidas por el sector inmobiliario pueden favorecer a determinados grupos o sectores de la población, dejando de lado a aquellos con menores recursos o en situaciones de vulnerabilidad.

Es importante destacar que esta dinámica no es exclusiva de Guayaquil, sino que es una realidad común en muchas ciudades donde los intereses económicos y las presiones del mercado inmobiliario pueden tener un mayor peso que los objetivos de planificación urbana sostenible y equitativa.

Por otra parte, como fue mencionado anteriormente, el crecimiento urbano de la ciudad ha sido predominantemente impulsado por invasiones de tierras, que anteriormente se

caracterizaban por ser procesos informales y desordenados, sin embargo, en la actualidad son planificadas, son de carácter masivo y tienen una estructura jerárquica, constituyéndose un mercado ilegal de tierras.

En el año 1990, el área no consolidada comprendía el 44,34% del territorio de Guayaquil, sin embargo, para el año 2010, se produjo un cambio notable en esta tendencia y ahora la zona no consolidada experimentó un aumento significativo y representa el 59,52%. Sánchez manifiesta que durante el período comprendido entre 1990 y 2018 se formó el 69% del suelo urbano informal (Sánchez 2020, 69).

Según datos otorgados por el Municipio de Guayaquil, mediante oficio DT-2017-718, de fecha 27 de junio de 2017, suscrito por el Dr. Fernando Morán Herrera, Director de Terrenos y Servicios Públicos (E), desde el año 1993 se han regularizado un total de 200.000 predios en virtud del Plan de Legalización de Tierras y en el 2016 se aprobó la “Ordenanza de Regularización” que permite legalizar 62 nuevas cooperativas.

Sánchez manifiesta que la legalización del suelo informal ha sido un tema recurrente en las demandas populares y ha ocupado un lugar destacado en las agendas políticas a lo largo del tiempo (Sánchez 2020, 70).

Como es el caso de Monte Sinaí, que en la actualidad es la zona de expansión urbana más grande de Guayaquil, es de gran importancia política, puesto que los habitantes de la zona se encuentran empadronados en la circunscripción electoral 2, que elige cinco asambleístas en las elecciones nacionales y cinco concejales en las elecciones seccionales.

En este sentido, Banzant sostiene que para que los planes urbanos funcionen se requiere una mayor equidad en la distribución de los ingresos, puesto que la planeación urbana en principio es complementaria a la planeación social, económica, ambiental y climática. Es evidente que la organización de los usos del suelo carece de interés cuando las condiciones urbanas, sociales, económicas y ambientales excluyen a los sectores oprimidos de nuestra sociedad, especialmente cuando estas situaciones de vulnerabilidad atacan los derechos más inherentes a la condición humana (Banzant 2014, 71).

2.3 Gobernanza para la adaptación al cambio climático en Ecuador

Con el objetivo de abordar el cambio climático en Ecuador, se han implementado diversos instrumentos legales, desde leyes orgánicas hasta guías para el fortalecimiento de capacidades. Es así que la Constitución de 2008, en su artículo 414 establece el compromiso del Estado ecuatoriano de adoptar medidas para la mitigación del cambio climático, con un especial énfasis en la reducción de emisiones.

Ecuador es signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la cual fue establecida en 1994. Posteriormente, el país firmó y ratificó el Acuerdo de París en julio de 2017. Además, el país es signatario del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, adoptado en 2015, reconociendo la relevancia de abordar el cambio climático como uno de los impulsores del riesgo de desastres.

De la misma manera, el Ecuador cuenta con la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2012-2025), la cual constituye la política nacional que guía la respuesta del país ante el cambio climático. Esta estrategia se orienta hacia un enfoque concertado, ordenado, planificado y coherente en la acción climática (Ministerio del Ambiente, 2012, pág. 9). Sus líneas estratégicas se enfocan en lo siguiente:

1. Reducción de la vulnerabilidad social, económica y ambiental frente a los impactos del cambio climático.
2. Disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumento de los sumideros de carbono en sectores estratégicos.

En virtud de lo mencionado, el Ministerio de Ambiente ha desarrollado normativa secundaria y varias guías de trabajo para el fortalecimiento de las capacidades técnicas en cuanto a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Sin embargo, existe una falta de coordinación y colaboración efectiva entre la entidad rectora nacional y los gobiernos locales en temas de adaptación al cambio climático. Se observa una escasa intervención del gobierno central en el ámbito de las acciones climáticas locales. Esto puede obedecer a diversas razones, como la falta de marcos normativos sólidos que promuevan y respalden la implementación de medidas climáticas de adaptación en el nivel

subnacional, la falta de asignación de recursos financieros adecuados, la falta de políticas claras de apoyo y la priorización de otras agendas políticas sobre la temática climática.

Además, los gobiernos locales en el Ecuador enfrentan desafíos significativos en términos de capacidad de implementación. La carencia de recursos técnicos, financieros y humanos necesarios dificultan la ejecución de acciones climáticas de manera efectiva. La falta de personal capacitado, la limitada disponibilidad de fondos y la falta de acceso a tecnologías adecuadas también obstaculizan la implementación de estrategias y acciones climáticas a nivel local.

Estos factores combinados contribuyen a la brecha entre las aspiraciones y los logros en el ámbito de las acciones climáticas locales. A pesar de los esfuerzos y compromisos internacionales en la lucha contra el cambio climático, la capacidad de implementación a nivel local a menudo se ve obstaculizada, lo que limita la efectividad de las medidas adoptadas.

2.3.1 Gobernanza para la adaptación al cambio climático en Guayaquil

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) desempeña un papel fundamental en la distribución de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno en Ecuador. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, el COOTAD establece claramente una serie de competencias exclusivas que les otorgan la responsabilidad directa sobre la planificación y desarrollo de sus respectivos cantones, las cuales se detallan a continuación:

- Planificar (...) el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- Prestar los servicios públicos básicos de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial con depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos mediante rellenos sanitarios, otras actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la Ley.

La competencia en cuanto a la planificación del desarrollo cantonal, implica formular los planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación a nivel nacional, regional, provincial y parroquial. Esta coordinación busca regular el uso y la ocupación del suelo tanto en áreas urbanas como rurales, con el objetivo de promover un desarrollo sostenible y equitativo que respete la interculturalidad, plurinacionalidad y diversidad presentes en el territorio.

Además, los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Esto implica supervisar y regular las actividades relacionadas con el suelo, con el fin de garantizar un desarrollo ordenado y compatible con los intereses y necesidades de la comunidad local.

Otra competencia exclusiva de los gobiernos municipales es la prestación de servicios públicos básicos, entre los cuales se incluyen el suministro de agua potable, el alcantarillado sanitario y pluvial con la correspondiente depuración de aguas residuales, así como el manejo adecuado de los desechos sólidos a través de rellenos sanitarios u otras formas de saneamiento ambiental. Estos servicios son fundamentales para garantizar la calidad de vida de la población y el cuidado del ambiente, así como para aumentar la resiliencia al cambio climático.

En resumen, las competencias exclusivas otorgadas por el COOTAD a los gobiernos autónomos descentralizados municipales refuerzan el rol del Municipio de Guayaquil como actor clave en la gestión y desarrollo local, permitiendo que se ajuste a las necesidades específicas del cantón y promoviendo una mayor autonomía y descentralización en la toma de decisiones.

Además de las competencias exclusivas establecidas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Ambiente también otorga importantes responsabilidades a los gobiernos autónomos descentralizados municipales en relación con el cambio climático y la protección del medio ambiente.

Dentro de estas competencias exclusivas, se destaca la obligación de los gobiernos municipales de incorporar criterios relacionados con el cambio climático en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como en otros instrumentos de planificación cantonal. Esto implica que, al elaborar estos planes y políticas, se deben tener en cuenta los

posibles impactos del cambio climático y adoptar medidas para mitigar y adaptarse a sus efectos.

La inclusión de criterios de cambio climático en la planificación cantonal es esencial para promover un desarrollo sostenible y resiliente frente a los desafíos ambientales actuales y futuros. Esto implica considerar aspectos como la conservación de áreas naturales, la gestión adecuada de los recursos naturales, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la promoción de energías renovables, la protección de los ecosistemas vulnerables y la prevención de desastres naturales.

Al insertar criterios de cambio climático en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los gobiernos municipales pueden garantizar que las decisiones y acciones tomadas estén alineadas con la necesidad de proteger el ambiente y reducir la vulnerabilidad frente a eventos climáticos extremos. Esto contribuye a la construcción de ciudades más sostenibles, equitativas y resilientes, donde se promueva la calidad de vida de los ciudadanos y se respete la integridad del entorno natural.

Sin embargo, el cambio climático es un desafío complejo y multidimensional que requiere un conocimiento profundo de los sistemas naturales, las interacciones ambientales y los posibles escenarios futuros. Los gobiernos locales, especialmente aquellos con recursos y capacidades limitadas, pueden carecer de personal capacitado y especializado en temas relacionados con el cambio climático y la planificación sostenible.

Esto no es una realidad ajena al Municipio de Guayaquil que hasta el año 2020, no contaba con un departamento especializado en los temas de cambio climático que pueda realizar la recopilación y el análisis de datos científicos, la evaluación de riesgos, la identificación de vulnerabilidades, la formulación de estrategias de mitigación y adaptación, y la implementación de medidas concretas. Estas tareas requieren habilidades técnicas específicas, como la modelización climática, la evaluación de impactos, la gestión de riesgos y la implementación de políticas y programas relacionados con el cambio climático.

Además, la planificación para enfrentar el cambio climático a menudo implica la coordinación con diferentes actores y la colaboración interinstitucional, la cual requiere la participación de expertos en diferentes disciplinas, como científicos, ingenieros, urbanistas, economistas y sociólogos, entre otros. Los gobiernos locales pueden enfrentar desafíos para establecer y

mantener colaboraciones efectivas con estos actores, especialmente si no tienen la experiencia o los recursos necesarios para gestionar estas relaciones.

Un aspecto positivo que se debe mencionar es el identificado por Castillo et al, quien sostiene que durante el periodo comprendido entre 2010 y 2015, se observa un incremento en el gasto público destinado a los sectores de ambiente y gestión de riesgos. En este sentido, se destaca la creación de la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación en 2012, con un presupuesto de USD 2.536.736. Además, se ha incrementado la asignación presupuestaria a la Dirección de Ambiente, que también trabaja en cuestiones relacionadas con el cambio climático, pasando de USD 1.000.015 en 2010 a 1.382.382 en 2015 (Castillo et al 2018, 93). De la misma manera, en el año 2021 se creó dentro el departamento de Sostenibilidad y Cambio Climático dentro de la estructura de la Dirección de Ambiente.

Esto nace de la necesidad de realizar el abordaje del cambio climático desde un enfoque multinivel y de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales a través de la capacitación, la transferencia de conocimientos y la cooperación técnica para permitir una implementación más efectiva de las estrategias y acciones climáticas. El Estado desempeña un papel crucial en la creación de un marco normativo sólido y en la asignación de recursos financieros adecuados para respaldar las acciones climáticas locales.

En resumen, se puede argumentar que existe una escasa injerencia del Estado en el desarrollo de acciones climáticas locales, así como una limitada capacidad de implementación por parte del gobierno local. Estos desafíos deben ser abordados para cerrar la brecha entre las intenciones y los logros en la lucha contra el cambio climático a nivel local.

Un caso interesante de analizar es el caso colombiano que en el año 2016 estableció el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) como una herramienta formal para coordinar y articular acciones y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

SISCLIMA constituye un marco organizativo y participativo a nivel nacional y regional para abordar el cambio climático en Colombia. A través de su diseño institucional y la integración de actores clave, busca impulsar la coordinación y la implementación efectiva de acciones y políticas climáticas en todo el país. Este sistema está conformado por diversas entidades estatales, privadas y sin ánimo de lucro, y abarca un conjunto de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos y mecanismos (Harris 2016, 27).

Una característica destacada del SISCLIMA es su enfoque descentralizado, que se materializa a través de los Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC). Estos nodos tienen la responsabilidad de acompañar y apoyar la implementación de políticas estratégicas, planes, proyectos y acciones relacionadas con el cambio climático en cada región. Los NRCC funcionan como réplicas a nivel territorial del sistema nacional y tienen cierto grado de autonomía para definir la participación de diferentes actores.

El diseño institucional del SISCLIMA prioriza la participación intersectorial y ciudadana. Los consejos consultivos incluyen representantes de diversos ministerios públicos, así como actores de la academia, el sector privado, la sociedad civil y las comunidades territoriales. Estas instancias permiten la integración de diferentes perspectivas y contribuyen a la toma de decisiones más inclusivas y participativas en la temática del cambio climático.

Si bien, Harris menciona que esta institucionalidad aún presenta falencias en cuanto a poder identificar las necesidades locales con las nacionales, presupone un punto de partida para la generación de data, análisis y discusión previa a la toma de decisiones (Harris 2016, 27).

Conclusiones

Las ciudades son espacios clave donde se concentra la población, las actividades económicas y los servicios básicos, por lo que es fundamental garantizar condiciones adecuadas de vivienda, infraestructura, servicios públicos, espacios verdes y calidad ambiental para asegurar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes.

El crecimiento urbano acelerado y descontrolado, especialmente en América Latina, plantea desafíos significativos en términos de adaptación al cambio climático. Las ciudades son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático debido a su densidad poblacional, infraestructura desarrollada y dependencia de servicios básicos. Por lo que, es crucial incorporar criterios de adaptación al cambio climático en la planificación urbana para reducir los riesgos y garantizar la resiliencia de las ciudades.

La planificación urbana sostenible y la integración de soluciones de infraestructura verde son fundamentales para abordar el crecimiento urbano de manera que se concilie la necesidad de proporcionar hábitats adecuados para los seres humanos con criterios de adaptación al cambio climático y la protección del entorno natural.

Conforme a lo analizado, es más eficiente invertir en planificación anticipada y prevención de los impactos del cambio climático que en acciones de reacción costosas y urgentes. La planificación urbana debe considerar proyecciones climáticas, evaluar riesgos, desarrollar estrategias de mitigación y adaptación, y establecer políticas y regulaciones que promuevan la resiliencia climática en el desarrollo urbano.

La planificación estratégica en urbanismo es crucial para establecer una visión compartida, definir objetivos y acciones a largo plazo, comprender las relaciones entre ciudades, anticipar escenarios futuros y coordinar a todos los actores locales. Esta planificación estratégica debe considerar aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales.

Ahora bien, es necesario una gobernanza climática real como eje fundamental para la planificación y gestión de decisiones públicas en el ámbito urbano con criterios de adaptación al cambio climático. Esto implica la interacción constante y colaborativa entre diferentes actores, tanto públicos como privados, con el objetivo de abordar desafíos y encontrar soluciones efectivas y equitativas.

La participación de múltiples actores, como el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la academia, aporta diferentes perspectivas, conocimientos y recursos para la toma de decisiones y la implementación de políticas urbanas. Sin embargo, es necesario equilibrar las demandas de todos los grupos involucrados para lograr un desarrollo óptimo de las actividades urbanas y abordar las necesidades de la comunidad en su conjunto.

Los procesos de política pública en el ámbito urbano implican la interacción, negociación y toma de decisiones colectivas. No deben basarse únicamente en las preferencias de un sólo grupo.

La pregunta de investigación de esta tesina es ¿cómo el Municipio de Guayaquil puede fortalecer la política pública de planificación urbana para zonas susceptibles a inundaciones? Para poder responder esta pregunta primero se analizó el proceso de expansión urbana de Guayaquil para poder identificar aquellas brechas, debilidades y oportunidades de acción del gobierno local de la ciudad de Guayaquil.

La falta de planificación urbana adecuada en Guayaquil ha permitido la expansión en áreas desprovistas de infraestructuras y servicios necesarios, lo que ha limitado las oportunidades de

desarrollo equitativo y sostenible para todos los habitantes y ha agravado la situación de vulnerabilidad de sus habitantes.

Por un lado, el crecimiento urbano de Guayaquil ha estado impulsado principalmente por invasiones de tierras, que por la pasividad de las autoridades de turno y la rentabilidad política que generan, se han convertido en un mercado ilegal de tierras que marca la cancha de la expansión urbana de la ciudad.

Por otro lado, la expansión urbana que se realiza dentro del marco legal ha seguido un modelo neoliberal, anclado a una política extrema del laissez-faire y han sido los promotores inmobiliarios que han decidido, en atención a sus costos y rentabilidad, la expansión urbana regular, dando como resultado la creación de barrios de baja densidad poblacional y la presión sobre ecosistemas frágiles.

La falta de participación activa de los organismos públicos en la planificación y gestión urbana ha generado una dinámica reactiva en lugar de una postura preventiva. Esto ha llevado a intervenciones ad hoc y dificultades para abordar integralmente los problemas y desafíos urbanos, así como la proliferación de prácticas informales y desigualdades socioespaciales.

Las medidas neoliberales adoptadas en Guayaquil han favorecido la expansión del sector privado y la presencia de actores y fuerzas del mercado en la toma de decisiones urbanísticas. Esto ha llevado a una mayor fragmentación del espacio urbano, la concentración de inversiones en áreas de mayor rentabilidad y la falta de acceso a servicios básicos e infraestructuras en zonas de bajos ingresos, generando desigualdades socioespaciales.

Al no contar con el liderazgo de la planificación urbana, se ha identificado que un factor clave de la vulnerabilidad frente a las inundaciones en la ciudad, que es el alto grado de impermeabilización en sus parroquias. Según la información levantada por Castillo aproximadamente el 90% de los suelos están ocupados por infraestructuras urbanas, lo que aumenta el riesgo de inundaciones debido al incremento del caudal y la velocidad del flujo superficial.

De esto se desprende, que las medidas de adaptación que pueden incluir estrategias como la implementación de áreas verdes y espacios permeables en las parroquias urbanas, no han sido consideradas dentro de la regulación que debe regir para la expansión urbana.

De la misma manera, se ha podido identificar que a pesar de contar con información sobre zonas susceptibles a inundaciones, no existe normativa sobre planificación en dichas zonas ni un plan de gestión adecuado para hacer frente a estas situaciones.

Es fundamental establecer una normativa clara y específica que regule la planificación en las áreas propensas a inundaciones. Esta normativa debería incluir lineamientos sobre la ubicación y diseño de infraestructuras, considerando medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como criterios de prevención y respuesta ante eventos extremos. De esta manera, se podría minimizar el riesgo de inundaciones y promover una planificación más resiliente y segura en estas zonas.

Además, es necesario desarrollar un plan de gestión integral para hacer frente a las inundaciones. Este plan debe contemplar acciones preventivas, como la implementación de sistemas de alerta temprana y la construcción de infraestructuras verdes que ayuden a regular el flujo de agua, así como medidas de respuesta y recuperación eficientes en caso de desastres. Es crucial involucrar a diferentes actores, como organismos gubernamentales, comunidades locales, expertos en gestión del agua y organizaciones no gubernamentales, para garantizar una gestión coordinada y efectiva de las inundaciones.

Asimismo, es importante destacar la importancia de enfoques sostenibles en la planificación y gestión de zonas susceptibles a inundaciones. Esto implica considerar la conservación y restauración de ecosistemas naturales, como manglares y humedales, que actúan como barreras naturales contra las inundaciones. Además, se deben promover prácticas de desarrollo urbano sostenible que reduzcan la impermeabilización del suelo, fomenten la infiltración del agua y promuevan el uso eficiente de los recursos hídricos.

Asimismo, se ha identificado que es necesario establecer manuales técnicos que cuenten con la suficiente información para determinar las características técnicas de las áreas verdes que promuevan la infiltración del agua en el suelo y reduzcan el caudal y la velocidad del flujo superficial.

Estas medidas deben ser implementadas de manera coordinada entre los diferentes actores involucrados, como autoridades locales, promotores inmobiliarios, urbanistas, arquitectos, ingenieros y la comunidad en general. La participación y concientización de la población es

fundamental para lograr una gestión efectiva de los riesgos de inundaciones y una mayor resiliencia ante eventos extremos.

Con estas problemáticas identificadas podemos determinar que la expansión urbana sin liderazgo, sin institucionalidad y sin considerar criterios de adaptación al cambio climático ha generado una ciudad desorganizada, dispersa y con alto riesgo de inundaciones.

Por lo cual, es fundamental que el gobierno municipal incorpore criterios relacionados con el cambio climático en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, así como en otros instrumentos de planificación cantonal, para promover un desarrollo sostenible y resiliente.

Para lo cual, es necesario que pueda superar los desafíos en términos de capacidad y recursos para abordar eficazmente el cambio climático y la planificación sostenible. Es necesario fortalecer las capacidades del gobierno local a través de la capacitación, la transferencia de conocimientos, la generación de data y la cooperación técnica para una implementación más efectiva de las estrategias y acciones climáticas.

Por lo que, respecto a la pregunta de investigación ¿cómo el Municipio de Guayaquil puede fortalecer la política pública de planificación urbana para zonas susceptibles a inundaciones?, podemos concluir lo siguiente:

- Fortalecimiento de capacidades y asignación de recursos a las áreas especializadas en cambio climático;
- Transversalización de los criterios de cambio climático en la obra pública, a través de la generación de lineamientos de gestión;
- Evaluación del tipo de crecimiento urbana que puede soportar la ciudad (horizontal o vertical) y determinar hasta dónde puede efectivamente crecer la ciudad basada en conocimientos técnicos;
- Gestión política preventiva frente a los asentamientos humanos irregulares;
- Atender puntualmente la demanda que se genera en los asentamientos humanos irregulares, a través de la generación de planes de acceso a vivienda para personas que no puedan ingresar a los sistemas de financiamiento tradicionales.

De la misma manera, se detallan a continuación recomendaciones para la mejora en la planificación urbana de sectores susceptibles a inundaciones:

Problema identificado	Acciones	Responsables
Expansión urbana desordenada	Delimitar las zonas de expansión en el Plan de Ordenamiento Territorial Incentivar el crecimiento vertical de la ciudad para evitar la expansión de la mancha urbana hacia remanentes de bosques	Municipio de Guayaquil
Asentamientos irregulares	Generar planes de reubicación de asentamientos irregulares Generar planes de acceso a vivienda para personas que no puedan ingresar a los sistemas de financiamiento tradicionales Implementar programas de control sobre los bosques de la ciudad para controlar los asentamientos irregulares, a través de programas de alerta temprana liderada por el cuerpo de agente metropolitanos	Municipio de Guayaquil Empresa Pública Municipal de Vivienda Secretaría Técnica de Asentamientos Irregulares MIDUVI
Poca capacidad técnica municipal en temas de cambio climático y gestión de riesgos	Creación de departamentos especializados en los temas Intercambio de conocimientos con instituciones especializadas Asignación de un presupuesto destinado a estas áreas Creación de observatorio climático para la generación de data en Guayaquil Mesas técnicas interinstitucionales, con la academia, el sector privado y	Municipio de Guayaquil Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

	la sociedad civil Generación de material didáctico sobre cambio climático para la ciudadanía	
Impermeabilidad del suelo	Transversalización de los criterios de cambio climático en la obra pública Análisis e implementación de un plan de aumento de áreas verdes con suelo permeable Aumento del suelo permeable en la reconformación de aceras y creación de espacios recreativos de la ciudad	Municipio de Guayaquil

Referencias

- Abramo, Pedro. 2003. *La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal*. Madrid: Ciudad y Territorios.
- Barton, Jonathan R. 2009. *Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30011632001>.
- Bayón, Durán, Gustavo Durán, Alejandra Bonilla, Felipe Hernández, Margarete Araujo, Samanta Andrade, Caridad Santelices y Johanna Villavicencio. 2020. *Guayaquil: Renovación ecológica y vivienda social en las periferias de la ciudad a través de violentos desalojos*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Banzant Jan. 2014. *Planeación Urbana Estratégica*, México D.F.: Editorial Trillas.
- Castillo, Martha, Adriana Cortés, María Torres, Mauricio Velásquez. 2018. *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en Guayaquil*. Caracas: CAF.
- Dente Bruno y Subirats Joan. 2014. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta S.A.
- Fernández José. 2006. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Reverté S.A.
- Gran Castro Juan. 2019. *El impacto de la urbanización en la distribución socioespacial de la vulnerabilidad al cambio climático*. Quito: Letras Verdes
<http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/lverdes/n27/1390-6631-lverdes-27-00134.pdf>
- Guillen, Amalia, Karla Sáenz, Mohammad Badii y Jorge Castillo. 2009. *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. México: Daena.
- Harvey David. 2009. *Urbanismo y desigualdad social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Harris, Jordan, Cristóbal Revco y Felipe Guerra. 2016. “Gobernanza Climática y Respuestas Locales Al Cambio Climático: Comparación de Estudios de Casos Para Ciudades de La Alianza Del Pacífico.” Santiago de Chile: Adapt Chile.
- Higuera, Ester. 2015. *Urbanismo Bioclimático*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Lefebvre, Henri. 1970. La revolución urbana, <https://www.hebracomunidad.org/wp-content/uploads/2018/07/La-revoluci%C3%B3n-urbana.pdf>.
- Manrique, Verónica. 2018. *Eficiencia energética y políticas públicas de movilidad: Caso de la ciudad de Guayaquil*. Buenos Aires: CEARE.
- Puppim De Oliveira. 2009. *The implementation of climate change related policies at the subnational level: An analysis of three countries*, https://www.researchgate.net/profile/Jose-Puppim-De-Oliveira/publication/229397994/The_implementation_of_climate_change_related_policies_at_the_subnational_level_An_analysis_of_three_countries/links/5db2fc62299bf111d4c91b7a/The-implementation-of-climate-change-related-policies-at-the-subnational-level-An-analysis-of-three-countries.pdf.
- Sánchez, Roberto. 2013. *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina. Documento de proyecto*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Sánchez, Bertha. 2014. *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Sánchez Gallegos, Patricia. 2020. *Informalidad urbana y políticas habitacionales en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, 1990 y 2018 o Urban informality and housing policies in the city of Guayaquil, Ecuador, 1990 and 2018*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pradilla, Emilio. 1981. *Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina*.
<http://www.emiliopradillacobos.com/aRTS3/Pradilla%20Emilio%201981%20Desarrollo%20Capitalista%20dependiente%20y%20proceso%20de%20urbanizacin%20en%20Am%20Latina.pdf>, Quito-Ecuador.

- Topalov, Christian. 1979. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Bogotá: Edicol.
- Villarreal, José. 2015. *La intermediación como práctica sociopolítica de los sectores urbano marginales de Guayaquil en el contexto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Von Buchwald Federico. 2014. *Movilidad Urbana de Guayaquil*. Guayaquil: Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Zurbriggen, Cristin. 2011. *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. México: Flacso México.